

**АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ИНФОРМАЦИОННО-  
АНАЛИТИЧЕСКОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ  
ЗАКОНОТВОРЧЕСКОГО ПРОЦЕССА  
НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ:  
ОПЫТ ГЕРМАНИИ И УЗБЕКИСТАНА**

**(Сборник научных статей)**

*(по материалам международной конференции:  
«Роль научных исследовательских служб в информационно-  
аналитической поддержке законодательного процесса»  
г. Ташкент, 23–24 апреля 2014 г.)*

**Ташкент – 2014**

**УДК: 342.572(430+575.1)(063)**

**ББК: 67.400.6**

**А 43**

**А 43**      **Актуальные вопросы информационно-аналитического обеспечения законотворческого процесса на современном этапе: опыт Германии и Узбекистана** (Сборник научных статей) // Институт мониторинга действующего законодательства при Президенте Республики Узбекистан. Ташкент: ИМДЗ, 2014. – 92 с.

**ISBN 978-9943-4377-7-7**

**УДК: 342.572(430+575.1)(063)**

**ББК 67.400.6**

Сборник рекомендован к изданию Научно-координационным советом Института мониторинга действующего законодательства при Президенте Республики Узбекистан.

Сборник научных статей подготовлен на основе результатов проведения международной конференции: «Роль научных исследовательских служб в информационно-аналитической поддержке законодательного процесса», проведенной в Ташкенте 23–24 апреля 2014 г. Научные статьи подготовлены экспертами ИМДЗ, УМЭД и другими ведущими учеными в различных отраслях права.

Предназначен для широкого круга читателей, в том числе ученых, специалистов, экспертов, парламентариев, профессорско-преподавательского состава, студентов, представителей средств массовой информации, министерств, ведомств.

Организацией–партнером, оказавшей содействие при подготовке данного сборника, является **Германский фонд международного правового сотрудничества (IRZ)**.

**ISBN 978-9943-4377-7-7**

## СОДЕРЖАНИЕ

### **Мухамедов Ф.Э.**

Сотрудничество научно-исследовательских служб с парламентом  
Республики Узбекистан: состояние и перспективы развития ..... 5

Отдельные аспекты законодательного процесса в ФРГ:  
современные тенденции в законодательстве; прозрачность  
законотворческого процесса; внедрение современных  
информационных технологий и средств коммуникации  
в законодательный процесс; предотвращение коррупции ..... 8

### **Хёльшайдт С.**

Роль Научной службы Германского Бундестага (Парламента ФРГ)  
в законодательном процессе ..... 13

Законодательство в ФРГ: количество, продолжительность и сроки  
законодательных процессов, роль права ЕС для  
законодательства ФРГ ..... 21

Отдельные аспекты законодательного процесса в ФРГ:  
роль Федерального конституционного суда; роль Бундесрата  
(Федерального Совета); отчетность правительства; мониторинг  
законодательства; контроль законодательства со стороны  
оппозиции; контроль госбюджета ..... 23

### **Хакимов Р.Р.**

Информационно-аналитическое обеспечение совершенствования  
законодательства в сфере государственного строительства ..... 26

### **Набераев Б.Ф.**

Приоритетные направления совершенствования законодательных  
основ контрольно-аналитической деятельности парламента:  
вопросы теории и практики ..... 32

**СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ  
ИНФОРМАЦИОННО-АНАЛИТИЧЕСКОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ  
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА (МНЕНИЯ ЭКСПЕРТОВ)**

**Рахманкулов М.Х.**

К вопросу об информационно-аналитическом обеспечении  
формирования и реализации правовой политики ..... 41

**Хамедов И.А.**

Некоторые вопросы дальнейшего совершенствования  
организационно-правового механизма законотворчества  
в Республике Узбекистан ..... 49

**Абдуллаев И.З., Туляганов А.А.**

Правовой эксперимент в законотворческой деятельности:  
современные формы и методы проведения ..... 54

**Мамасиддиқов М.М., Алоев У.М.**

Совершенствование научно-методических основ правового  
мониторинга законодательства в сфере экономического развития ..... 59

**Рузиев З.Р.**

Теоретико-правовые аспекты мониторинга законодательства  
в социальной сфере ..... 64

**Миракулов М.М.**

Мониторинг процесса реализации законов в нормотворческой  
деятельности органов исполнительной власти: теоретические  
и практические вопросы совершенствования ..... 70

**Мухторов Н.И., Алимухамедов С.А.**

Роль и место ИМДЗ в осуществление правовой и научной экспертизы  
проектов нормативно-правовых актов в судебно-правовой сфере ..... 75

**Каландаров Д.Н.**

Актуальные вопросы антикоррупционной экспертизы  
в Республики Узбекистан ..... 81

**Шахназарян Р.Л.**

Роль Министерства юстиции Республики Узбекистан  
в проведении правовой экспертизы проектов нормативно-  
правовых актов ..... 85

**Программа международной конференции ..... 89**

**Мухамедов Ф.Э.\***

## **Сотрудничество научно-исследовательских служб с парламентом Республики Узбекистан: состояние и перспективы развития**

Дорогие гости! Уважаемые участники научной конференции!

Для нас большая честь приветствовать всех участников данного мероприятия и открыть его. Позвольте от имени Института мониторинга действующего законодательства при Президенте Республики Узбекистан выразить всем в благодарность и искреннюю признательность за участие в работе конференции.

Избранная тема конференции: «Роль научных исследовательских служб в информационно-аналитической поддержке законодательного процесса в Узбекистане» отвечает требованиям Концепции дальнейшего углубления демократических реформ и формирования гражданского общества в стране, принятой в ноябре 2010 г. парламентом страны.

Проведение конференции стало возможным в рамках реализации программы сотрудничества министерств и ведомств Республики Узбекистан с Германским фондом международного

сотрудничества в области права при Федеральном министерстве юстиции на 2014 год.

Организаторами конференции выступили Институт и Германский фонд международного правового сотрудничества (IRZ) с привлечением немецких и национальных экспертов. Для участия в конференции приглашены депутаты Законодательной палаты, члены Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан, специалисты органов государственной власти и управления, эксперты научно-исследовательских и образовательных учреждений и ведущие ученые.

Мы надеемся, что находимся на правильном пути, когда, встречаясь, обсуждаем самые различные вопросы, направленные на решение нашей главной задачи – повышение эффективности исследовательских служб в совершенствовании законодательной базы.

Подобные мероприятия позволяют использовать взаимный опыт для повышения эффективности обеспечения законодательной деятельности. В рамках конференции будет презентован опыт Германии по внедрению информационно-коммуникационных

---

\* Мухамедов Фаррух Эркиевич – Заместитель Государственного советника Президента Республики Узбекистан, директор Института мониторинга действующего законодательства при Президенте Республики Узбекистан, кандидат юридических наук.

технологий в законотворческий процесс. Кроме того, нами будет рассмотрена роль независимых научно – исследовательских учреждений (центров) в осуществлении экспертизы проектов законов, формы организации этой работы на примере европейских стран. Обсуждение современных методов организации аналитического обеспечения и тенденции в информационно – аналитической поддержке законотворческой деятельности парламента в странах Европы. Мы уверены, что конференция будет способствовать достижению этих целей.

Следует отметить, что работа с научно-исследовательскими службами в палатах Олий Мажлиса Республики Узбекистан строится в несколько этапов. В соответствии с Регламентами Законодательной палаты и Сената Олий Мажлиса, для работы над законопроектом ответственный комитет может создавать рабочие группы из числа депутатов (сенаторов), представителей субъектов права законодательной инициативы, государственных органов, негосударственных некоммерческих организацией, научных учреждений, экспертов, специалистов и ученых.

Принимая во внимание, что нормы, регламентирующие работу с законопроектами в обеих палатах аналогичные, для удобства можно рассмотреть их на примере Законодательной палаты.

Так, согласно Конституционному закону «О Законодательной палате Олий Мажлиса Республики Узбекистан» от 2002 г., на заседания комитетов

Законодательной палаты могут приглашаться представители государственных органов и негосударственных некоммерческих организаций, научных учреждений, специалисты и ученые. У каждого комитета есть примерный перечень специалистов и организаций, которые он постоянно привлекает к своей работе. При предварительном обсуждении законопроекта ответственный комитет с учетом мнений (предложений) фракций и заинтересованных организаций озвучивает эти предложения о предварительных обсуждениях законопроекта. Руководители государственных органов и специалисты на заседаниях комитетов могут выступить со своим мнением по законопроекту. При осуществлении Законодательной палатой контрольных полномочий, комитеты палаты, а также отдельные депутаты могут запрашивать от любых государственных органов, организаций, должностных лиц, документы и экспертные заключения или отдельную информацию.

Профильные научно-исследовательские учреждения можно разделить по следующим направлениям деятельности комитетов Законодательной палаты:

по бюджету и экономическим реформам;

по законодательству в области судебно-правовых реформ;

по труду и социальным вопросам;

по вопросам обороны и безопасности (по данным вопросам функционирует Общественный совет при Министерстве обороны);

по международным делам и межпарламентским связям;

по промышленности, строительству и торговле;

по аграрным вопросам, по вопросам науки, образования, культуре и спорта;

по демократическим институтам, т. е. негосударственным организациям и органам самоуправления граждан;

по вопросам информации и коммуникационных технологий;

по вопросам экологии и охраны окружающей среды.

К процессу обсуждения также привлекаются представители ННО, в частности, научные учреждения, отдельные специалисты, ученые и представители средств массовой информации. Также существуют отдельные научно-исследовательские учреждения, специализирующиеся на определенной тематике.

Важную роль в данном процессе играет и Институт мониторинга действующего законодательства (далее – Институт). В рамках сотрудничества с

палатами парламента Институт готовит экспертные оценки по проектам законов, соответствующие аналитические материалы, обобщает имеющийся зарубежный опыт в интересующей парламентариев сфере. Указанные материалы используются парламентом в дальнейшей законотворческой работе. Кроме того, ведущие научные сотрудники и эксперты Института непосредственно участвуют в обсуждениях законопроектов, готовят научно обоснованные оценки по тем или иным положениям законопроектов.

В целом, следует отметить, что сотрудничество научно-исследовательских служб с парламентом находится на высоком уровне. Изучение же положительного зарубежного опыта в данной сфере позволит наметить перспективы дальнейшего совершенствования данной работы.

## **Отдельные аспекты законодательного процесса в ФРГ: современные тенденции в законодательстве; прозрачность законотворческого процесса; внедрение современных информационных технологий и средств коммуникации в законодательный процесс; предотвращение коррупции**

В Конституции ФРГ имеется в наличии 10 статей, касательно законодательного процесса. В частности, есть положение, в котором указано, что Бундестаг, Бундесрат, Федеральное правительство могут принимать свои регламенты, в которых регулируется их деятельность.

На всех стадиях законотворческого процесса привлекаются внешние эксперты, а также научно-исследовательские учреждения, активно используются информационно-коммуникационные технологии, а также проверяются коррупциогенные факторы.

Более 90% законопроектов, направляемых в парламент, подготавливаются Федеральным правительством.

Например, по вопросу о реформе арендных отношений, юристы отдела (2 – 5 чел.) Министерства юстиции, занимающиеся этой тематикой, разрабатывают соответствующий законопроект. Они должны разбираться с ситуацией на арендном рынке, политикой в этой области. Кроме того, необходимо определить целесообразность и необходимость регулирования той или иной области.

Как правило, этапы законотворческого процесса состоят из следующих стадий:

1) Сначала принимается политическое решение.

2) Потом создается экспертная рабочая группа, в состав которой входят внешние эксперты, ученые, юристы, практики, представители негосударственных некоммерческих организаций.

3) Разрабатывается законопроект, проект начальника отдела, который согласовывается с другими отделами внутри Министерства юстиции.

4) Затем руководством Министерства юстиции рассматривается законопроект на предмет его соответствия политической воле и принимается решение.

5) Если решение положительное, то приглашаются внешние эксперты для обсуждения законопроекта. Как указано в Регламенте, законопроект направляется во все заинтересованные министерства.

6) Если они согласны и одобряют, то Федеральное правительство направляет законопроект в федеральные земли, то есть начинается общественное обсуждение законопроекта Минюста. Тогда законопроект становится публичным.

7) Законопроект направляется в общественные объединения, ассоциации, Бундестаг и Бундесрат, чтобы приняли участие все депутаты, ученые и граждане.

8) Обсуждение законопроекта в СМИ. На данном этапе в Министерство



юстиции поступают письма от граждан по законопроекту, и они тщательно изучаются профильными отделами. Изученные предложения могут быть использованы в качестве основы для внесения соответствующего изменения в законодательстве.

9) На данной стадии изучается воздействие закона.

10) Подготавливается обоснование, где указывается:

- цель закона;
- необходимость законодательного регулирования;
- сфера регулирования;
- источники информации;
- имеются ли альтернативы регулирования, если да, то какие «плюсы» и «минусы»;
- каковы последствия принятия закона
- финансирование, административные расходы граждан.

11) Заслушивание мнений профсоюзов, ассоциаций по интересам, общественных организаций. Заслушивание происходит в Министерстве юстиции в течение одного дня. В заслушивании могут участвовать граждане, представители средств массовой информации. Даная процедура является на максимальном уровне транспарентной.

12) Рассматриваются письма, запросы депутатов, ученых, специалистов, общественных организаций, т. е. осуществляется обсуждение законопроекта по отдельным статьям с Бундестагом.

13) Обсужденный законопроект еще раз направляется в министерства, ассоциации и другие организации для согласования и получения одобрения.

14) После одобрения законопроект

вносится в Федеральное правительство. После его одобрения Федеральным правительством, законопроект становится проектом правительства Германии.

15) Потом законопроект направляется в Бундесрат для учета интересов федеральных земель и учета фискальных интересов. При необходимости Бундесрат направляет вопросы по законопроекту в Федеральное правительство и дорабатывает законопроект с учетом соответствующих рекомендаций.

16) После обобщения и доработки законопроект вносится в Бундестаг.

17) По поступающему законопроекту депутаты Бундестага могут обращаться к внешним экспертам, научно-исследовательским службам и проводить слушания ученых, экспертов по отдельным вопросам законопроекта.

18) Потом закон поступает на пленарное заседание для обсуждения во 2-3 чтениях.

19) Следующим этапом является подписание и опубликование закона в официальном вестнике законодательства Германии.

С точки зрения обеспечения качества законов, необходимо говорить о текущих тенденциях обеспечения качества, о прозрачности и транспарентности законотворческого процесса (прозрачность является важным условием обеспечения качества), об использовании информационно-коммуникационных технологий в законотворческом процессе.

Вопрос создания качественного и хорошего закона является одной из

актуальных проблем не только для ФРГ, но и для всех стран – членов Европейского союза в целом.

В этой связи следует осветить следующие инструменты обеспечения качества принимаемых законов:

1) Принятие законов на определенный срок (например, на 5 лет). Через определенный срок закон теряет свою силу, если он не оправдал себя. Если закон себя оправдал, тогда его продлевают. Однако данный инструмент имеет также некоторые недостатки. В частности, если закон оправдал себя, тогда необходимо заново вносить данный закон на рассмотрение в парламент.

2) Оценка возможного регулятивного воздействия происходит на ранней стадии, в частности, при разработке законопроекта, в обосновании к законопроекту, в котором указываются альтернативы законопроекта, необходимость принятия закона, необходимость регулирования соответствующей сферы отношений, финансовые расходы. Все вышеуказанные требования важны для законопроекта, в этой связи их следует закрепить в обосновании к законопроекту. В рамках оценки должно быть показано ожидаемое финансовое воздействие на национальный бюджет и уровень цен, включая последствия, которые могут стать результатом действия закона. Также должны быть определены возможное воздействие на бюджет отдельного региона и общины, финансовый эффект на экономику страны, на малые предприятия, воздействие на национальный уровень

цен и на потребителей. Все эти вопросы должны быть отражены в пояснительной записке к законопроектам.

В вышеуказанных целях в Германии создан Совет по нормоконтролю. В совете работают специалисты разных направлений. Совет консультирует разработчиков законопроектов на ранних этапах законотворческого процесса. Совет дает свое заключение по законопроекту до внесения его в Федеральное правительство. Совет рассматривает представленный законопроект на предмет альтернатив этому законопроекту, оценки объективности финансовых расходов, необходимости принятия закона.

3) **Оценка законов.** Планируя проведение реформы, компетентные министерства сначала отслеживают ее возможные последствия.

Важно отметить, что данный инструмент отличается от научного исследования или научно-исследовательской деятельности.

Оценка законов проводится по определённым критериям с помощью научных инструментов. Однако, стоимость данной оценки очень большая. В этой связи, такая исследовательская работа проводится по наиболее важным законопроектам, либо когда финансовые расходы, связанные с последующей реализацией законопроекта в случае его принятия, превышают 1 млн евро.

Если закон принимается на определённый срок, то указывается, что после истечения срока действия закона необходимо провести оценку данного закона.

Вышеуказанные тенденции наблюдаются не только в Германии, но и во всех европейских странах.

В текстах законопроекта особое значение придается точности и однозначности используемых в них слов. Чтобы точно, однозначно и понятно для всех выразить юридическое понятие, необходима усердная и долгая работа над текстом.

В этой связи, привлечение лингвистов и лингвистов в процесс разработки законопроектов тоже является новой тенденцией в данной сфере.

**Прозрачность законотворческого процесса.** В Германии прозрачность обеспечивается самой законотворческой процедурой. В Регламенте Федерального правительства указано, что оно обеспечивает открытый доступ общественности к участию в законотворческом процессе.

Прозрачность законотворческого процесса повышается путем активного участия СМИ и других заинтересованных субъектов. Министерства и ведомства сами ведут работу с прессой в целях поддержки своих проектов.

Еще одним из важнейших аспектов обеспечения прозрачности является Закон об информационной свободе. В данном законе указано, что каждый имеет право на доступ к служебной информации, касающейся деятельности органов федерации. Данная норма означает, что у граждан и прессы есть право на ознакомление с документами и материалами министерств и ведомств.

**Роль информационных технологий в законотворческом процессе.** В данном аспекте необходимо

рассмотреть информационные технологии как средство помощи законотворческому процессу, средство обеспечения прозрачности законотворческого процесса, средство упрощения административных процедур в законотворческом процессе.

1) Министерством юстиции разработаны электронная рабочая программа и специальное программное обеспечение, которые могут быть использованы сотрудниками министерства при разработке законопроектов. Данная программа касается всего законотворческого процесса, в контексте соблюдения требований законодательной техники и формальностей. Данная программа используется на всех стадиях законотворческого процесса, т. е. от разработки законопроекта до его принятия и опубликования. Программа дает возможность отслеживания законотворческого процесса в электронной форме. Бундестаг и различные министерства и ведомства используют данную программу при разработке законопроектов. Это дает возможность обеспечения качества законотворческого процесса.

2) Информационные технологии являются важным средством обеспечения прозрачности законотворческого процесса. Законопроекты на ранних стадиях их разработки публикуются на веб-страницах Бундестага, министерств и ведомств в целях проведения общественного обсуждения разработанного законопроекта.

3) Информационные технологии являются эффективным средством

упрощения административных процедур в законотворческом процессе. В Германии есть отдельный закон, который предусматривает электронную форму осуществления административных процедур внутри государственных органов и при взаимодействии между гражданами и государственными органами. Этот закон максимально упрощает административные процедуры. При этом граждане могут подавать обращения (заявления) в электронной форме в несколько министерств и ведомств одновременно, без каких-либо затруднений.

Сравнительно недавно в Германии был принят закон об электронном документообороте, согласно которому можно обмениваться документами в электронной форме. Например, адвокат может обращаться в суд в электронной форме, т. е. подавать соответствующее заявление (об исследовании доказательств) в суд.

Недопущение коррупциогенных норм в законодательстве является одним из важнейших вопросов законотворческого процесса.

В Германии регулярная ротация государственных должностных лиц является эффективным средством пресечения коррупции. Данное правило непосредственно касается также должностных лиц законодательного органа.

По вышеуказанному вопросу Федеральным правительством Германии была принята директива по предотвращению коррупции в государственных органах. Основные принципы директивы: принцип «нескольких глаз», прозрачность, повышение квалификации. Согласно директиве в каждом министерстве и ведомстве есть уполномоченный по вопросам предотвращения коррупции, у которого можно на анонимной основе проконсультироваться по поводу того или иного вопроса (получение подарка, поступившее приглашение на ужин и т. д.), и при этом получить квалифицированный и обоснованный ответ.

На основе вышеназванной директивы был разработан Кодекс поведения должностных лиц. Кодекс ориентирован на соответствующую практику.

**Хельшайдт С.\***

## **Роль научной службы Германского Бундестага (парламента ФРГ) в законодательном процессе**

**Научная служба Германского Бундестага** существует как таковая уже с 1949 года. Своего рода краеугольным камнем в её создании стала в своё время парламентская библиотека администрации Германского Бундестага. Сегодня Научная служба является самостоятельным подразделением в структуре администрации Германского Бундестага. Она предоставляет консультационные услуги для депутатов, комиссий и комитетов Германского Бундестага, можно назвать её «мозговым центром» парламента.

**Основная задача**, стоящая перед Научной службой – отвечать на запросы депутатов, **связанных с их парламентским мандатом**. Перечень вопросов может затрагивать все области федеральной политики и всё федеральное право. И депутаты охотно пользуются этой услугой: в 2012 году в Научную службу поступили около 3.400 запросов, в 2013 году – в районе 2.500.

**Спектр вопросов** охватывает от основополагающих аспектов конституционного и административного характера (например, вопроса так называемого «долгового тормоза») до вопросов несовместимости мандатов на уровне федеральной земли, федерации и мандата Европейского парламента или вопроса о том, необходимо ли проводить голосование по внесению изменений в Основной Закон поимённо.

Деятельность Научной службы нередко становится предметом **парламентских дискуссий**, а порой и находится **в центре внимания СМИ**.

Что представляет собой Научная служба?

**Абстрактно** можно на это вопрос ответить так: она является учреждением, оказывающим **политическую консультацию**. «Политическая консультация» – понятие само по себе трудно определяемое. Однако, эта «расплывчатость» приобретает формы, если учесть, что существуют внутренняя и внешняя политические консультации. Под внешней

---

\* Свен Хельшайдт – начальник отдела научной службы Бундестага (Парламента ФРГ), профессор права Университета г. Берлина, кандидат юридических наук.

политической консультацией понимается «приобретённая компетенция». Государство (прежде всего Федеральное правительство) покупает в большом объёме **консультационные услуги третьих лиц**. По данным Федерального правительства его затраты на консультантов, составление экспертных заключений и работу экспертных комиссий в период с 1999 по 2003 годы составили 168,8 миллионов евро. Научная служба Германского Бундестага является в отличие от вышеописанной формы органом внутренней политической консультации. Кроме Научной службы депутатам в их работе большую поддержку оказывают их помощники и сотрудники фракций.

В соответствии с абз. 3 ч. 3 ст. 12 Закона о депутатах каждому депутату ежемесячно предоставляется **определённый бюджет для оплаты сотрудников**. Он составляет 16.000 евро в месяц, в федеральном бюджете всего заложено в районе 160 миллионов евро в год на эти нужды. Каждому депутату полагается возмещение затрат на помощников и сотрудников в этом размере. При этом депутат вправе сам решать, сколько и каких сотрудников – например, сколько секретарей и сколько научных сотрудников – он берёт на работу. Однако, есть определённое ограничение, которое также урегулировано в абз. 3 ч. 3 ст. 12 Закона о депутатах. В этом положении сказано, что запрещено брать на работу лиц, состоящих с депутатом в браке или в родстве. Количество помощников и сотрудников

631 депутата, работающих на данный момент в Бундестаге, варьирует и составляет приблизительно 4.500 человек. То есть на каждого депутата приходится в среднем около 7 сотрудников. Часть из них работает в самом избирательном округе, часть – на месте заседаний парламента, то есть в Берлине. Помощники оказывают депутату разного вида поддержку в выполнении задач парламентского мандата. Научные сотрудники, к примеру, подготавливают проекты выступлений, консультационные и прочие документы, все они носят индивидуальный характер, то есть предназначены только для этого депутата в рамках его деятельности.

**Сотрудники фракций** делятся на 2 группы. К первой можно отнести «исконных» сотрудников, которые имеют рабочий контракт с работодателем – то есть самими правоспособными фракциями. Вторую группу составляют сотрудники, занимающие одновременно определённый пост на государственной службе. Эти кадры в основном приходят во фракции из административных подразделений министерств и администрации самого Бундестага. Их на время освобождают от занимаемых должностей с потерей заработной платы и командируют на какое-то время во фракции, которые берут на себя роль работодателя и оплачивают в этот период их деятельность. Фракциям также выделяются денежные и неденежные средства из бюджета для выполнения стоящих перед ней задач (абз. 1 ст. 50 Закона о депутатах). Размер денежных средств составил в 2014 году около

85 миллионов евро. Как правило, две трети этой суммы тратится на кадровые расходы.

В общей сложности во фракциях работают около 1.000 сотрудников. В 2012 году на содержание такого количества кадрового состава было потрачено около 62 миллионов евро. Основная задача сотрудников фракций – это оказание поддержки её деятельности. Например, они подготавливают заседания фракции и рабочих групп, разрабатывают проекты парламентских запросов. Их работа имеет, таким образом, элементы научного исследования и административной деятельности.

В работе помощников депутатов и сотрудников фракций находит своё отражение партийная принадлежность. В своих оценках они следуют политической линии своего депутата или фракции. В отличие от этого, администрация нейтральна в своих политических взглядах и к ней могут обращаться все депутаты за помощью. Сотрудничество с депутатами и их помощниками обеспечивает так сказать «приблизённый к парламенту» характер деятельности Научной службы.

Вернёмся к изначальному вопросу: что же такое Научная служба? Абстрактный ответ мы дали такой: она является учреждением, оказывающим консультационные услуги депутатам парламента. Если же посмотреть более конкретно – то она является частью администрации Германского Бундестага. Федеральный президент (абз.1 ч. 1 ст. 40 Основного Закона) является высшей служебной

инстанцией для государственных служащих Германского Бундестага, директор Германского Бундестага – самым высокопоставленным госслужащим парламента. Он замещает федерального президента по делам администрации Бундестага и является начальником всех сотрудников. Администрация Бундестага, которая насчитывает около 2.900 сотрудников, из которых 500 человек – госслужащие так наз. «высокого звена», обеспечивает деятельность всего парламента. Выделенные бюджетом средства на работу администрации Бундестага в 2012 году составили 709,3 миллионов евро, из них 140 миллионов евро тратится на содержание персонала.

Администрация Бундестага делится на **4 департамента**<sup>1</sup>: «Парламент и депутаты» (417 сотрудников), «Наука и внешние связи» (281 сотрудник), «Информация и документация» (671 сотрудник) и «Центральный департамент»<sup>2</sup>. Последний представляет собой управление администрации и насчитывает 1.217 человек, являясь, таким образом, самым большим отделом в администрации Германского Бундестага. Каждый департамент состоит из трёх-четырёх отделов<sup>3</sup>.

**Отдел «Научная служба»** – самый маленький по численности в

<sup>1</sup> См. организационный план Германского Бундестага на сайте: [www.bundestag.de/\\_verwaltung/organisationsplan.pdf](http://www.bundestag.de/_verwaltung/organisationsplan.pdf)

<sup>2</sup> Более подробную информацию об организации и задачах отдельных подразделений см. на сайте: [www.bundestag.de/bundestag/verwaltung/index.html](http://www.bundestag.de/bundestag/verwaltung/index.html)

<sup>3</sup> Более подробную информацию об организации и развитии администрации Германского Бундестага см. на сайте: [www.bundestag.de/dokumente/datenhandbuch/19/index.html](http://www.bundestag.de/dokumente/datenhandbuch/19/index.html)

департаменте «Наука и внешние связи». В нём работают всего около **90 человек**, 60 из них имеют высшее образование. Где-то половина этих сотрудников – юристы, остальные – политологи, историки, экономисты, психологи и естествоведы. При этом, специализация при обработке запросов не предусмотрена, все сотрудники работают так сказать специалистами широкого профиля.

Отдел «Научная служба» подразделяется на **10 секторов**. Кроме этого существуют ещё два сектора «Парламентское право» и «Европа», которые организационно относятся к департаменту «Парламент и депутаты».

Секторы призваны обрабатывать запросы из любых областей политики, по крайней мере, так можно утверждать абстрактно. Если же посмотреть конкретно, то не всегда имеющийся персонал соответствует этому факту. Ведь в компетенцию сотрудников входят такие области, как история, международное и международное публичное право, конституционное и административное право, финансовые и бюджетные вопросы, экономические, социальные и трудовые аспекты, гражданское и уголовное право, охрана и защита окружающей среды, вопросы здравоохранения и культуры, не говоря уже о проблемах Европы. Такой широкий спектр ориентирован на тематические специализации, по которым работают 23 комитета Германского Бундестага, которые в свою очередь следуют из подведомственности 14 Федеральных министерств. Секретариаты комитетов имеют статус отдельных отделов в департаменте «Парламент и депутаты».

Чем занимается Научная служба?

Детально деятельность секторов Научной службы урегулирована в положениях «Директивы для отдела Научной службы».

#### 1. Обработка запросов

Запросы поступают, прежде всего, от депутатов. Все запросы рассматриваются **в порядке их поступления, без привилегий**. То есть не существует такой практики, чтобы на запрос руководителя фракции правящей партии Научная служба отвечала бы быстрее, нежели на запрос «простого» депутата оппозиции. Депутаты без принадлежности к какой-либо фракции имеют, однако, особое право на получение консультации и помощи.

Кроме того, Научная служба в небольшом количестве отвечает на запросы немецких членов Европейского парламента, запросы из парламентов федеральных земель, федерального правительства и правительств федеральных земель, а также образовательных учреждений, например, университетов.

Количество депутатов, пользующихся услугами Научной службы, сильно возросло с 70-х годов. На сегодняшний день запросы поступают от **всех депутатов** без исключения. К пользователям службы относятся и депутаты на руководящих позициях, такие как руководители и секретари фракций и председатели комитетов.

Запросы депутатов должны определённым образом отражать их деятельность в рамках мандата Германского Бундестага. Вопросы, касающиеся федеральных земель, чисто



коммунального характера или связанные с политическими проблемами на коммунальном уровне сюда не относятся. Научная служба не подготавливает документов для пленарных заседаний, не разрабатывает законопроекты или политических концепций для депутатов. Она также не даёт юридических справок по отдельным вопросам вне парламента. Внутри же парламента часто приходится заниматься запросами по единичным случаям. В особенности это, например, в последнее время относится к запросам парламентских комитетов по расследованию тех или иных вопросов.

Объём и глубина исследовательской работы варьируют в зависимости от тематики и целевого назначения запроса. Информация даётся Научной службой в разных видах: от короткой справки (нередко по телефону) до развёрнутых заключений, включающих в себя перечни сведений и документов. Такие разработки дают в зависимости от необходимости либо общий обзор какой-либо тематики, либо освещают заданный вопрос подробно во всех деталях.

Кроме этого, сотрудники Научной службы пишут статьи для публикаций Германского Бундестага и в более редких случаях подготавливают проекты выступлений или определённые материалы для выступлений членов президиума Бундестага.

Большую роль для внешнего восприятия деятельности Научной службы играет, несмотря на количественно меньший объём, так

называемая «активная информация». Она составляется и предоставляется общественности по собственной инициативе того или иного сектора Научной службы и касается актуальных политических вопросов, интересующих широкий круг лиц. Такие заметки под названием «Актуальное понятие» комментируют определённую тему в сжатом виде на двух страницах максимум. «Информационная заметка» даёт более подробное разъяснение по тому или иному вопросу. «Актуальное понятие – Европа» освещает актуальные политические и правовые аспекты, связанные с Европой. С 2000 года такие заметки публикуются в интернете.

В интранете, то есть интрасети Германского Бундестага, и интернете также публикуются и другие разработки Научной службы. Все документы до их публикации отдаются в редакционную группу W. Она состоит из приблизительно 15 человек, представляющих все сектора Научной службы, и призвана обеспечить качество содержания и единообразие формы всех публикаций.

## 2. Дальнейшие задачи

Наряду с обработкой запросов Научная служба выполняет массу других задач. Она отвечает за организацию трёх регулярно вручаемых парламентских премий (Премия за научные достижения, Премия средств массовой информации и Германско-французскую парламентскую премию)<sup>1</sup>. Также от 3 до 5 раз в год проводится

---

<sup>1</sup> Более подробную информацию о парламентских премиях Вы найдёте на сайте: [www.bundestag.de/kulturundgeschichte/parlamentspreise/index.html](http://www.bundestag.de/kulturundgeschichte/parlamentspreise/index.html)

«W-Форум – Научная служба Германского Бундестага в дискуссии». На нём выступают видные деятели науки и представители самой Научной службы. На заседаниях форума, которые транслируются по парламентскому каналу, присутствуют, как правило, более 100 человек.

Как работает Научная служба?

Запросы поступают напрямую в секторы Научной службы или по «горячей линии W». «Горячая линия» представляет собой **центральный пункт приёма** запросов. Она передаёт запросы в соответствующие секторы Научной службы или в другие отделы администрации Бундестага для их дальнейшей обработки. Именно сотрудники «горячей линии», принимая запрос, обсуждают с депутатами и детали: цель запроса, объём запрошенной информации и желаемые сроки её получения. После этого она принимает решение о том, какой конкретно отдел или сектор будет работать над этим вопросом.

Кроме функции принятия запросов депутатов, сотрудники «горячей линии» призваны и **сами** отвечать на некоторые вопросы. На данный момент, она сразу же отвечает на половину поступающих запросов. В 2012 году «горячей линией» были обработаны 1.200 из 3.400 поступивших заказов, в 2013 году 1.000 – из 2.400. Преимущество работы «горячей линии» состоит в подготовке ответов на чёткие вопросы в течение нескольких часов. Для выполнения этой задачи в распоряжении «горячей линии» находятся более 2.000 платных

национальных и зарубежных баз данных и специально подготовленные кадры.

Научная служба располагает следующими средствами и возможностями для поиска информации в структуре самого Бундестага:

– **библиотека** объёмом в 1,4 миллиона изданий и около 8.000 национальных и иностранных журналов;

– **архив парламента**, содержащий документацию по всем федеральным законам, принятым с 1949 года;

– **парламентская документация**, охватывающая анализ материалов работы Бундестага и Бундесрата (законопроекты, заявления, протоколы пленарных заседаний и т. д.) с 1949 года<sup>1</sup>;

– **около 24 миллионов статей из прессы**;

– **база данных CORA**, которая представляет собой «цифровую книгу запросов», в которой, задав определённые названия и понятия, можно получить справку по всем обработанным запросам с 2002 года, что позволяет избежать двойной работы.

Большое значение имеет **сотрудничество** Научной службы с другими подразделениями администрации парламента. Сектор «Конституция и администрация», к примеру, особенно тесно работает с отделами «Денежное вознаграждение для депутатов», «Финансирование партий» и «Парламентское право».

---

<sup>1</sup> О системе документации и информации парламентской работы, в которой можно проследить состояние того или иного законопроекта, в интернете можно прочитать на сайте: [www.dipbt.bundestag.de/dip21.web/bt](http://www.dipbt.bundestag.de/dip21.web/bt)

В связи с растущим интересом к области сравнительного правоведения всё большее значение приобретает и сотрудничество с другими парламентами. Германский Бундестаг является членом **«Европейского центра парламентских исследований и документации» (EZPWD)**<sup>1</sup>. Этот центр был основан в 1977 году на Конференции глав парламентов и президентов парламентских ассамблей Европы. Кроме парламентов стран членов Совета Европы в эту организацию вступили также парламентами таких стран как Израиль, Канада, Мексика и Соединённых Штатов, а также парламентские ассамблеи Совета Европы, Западноевропейского союза (ЗЕС, англ.: WEU, Western European Union) и Европейский Парламент. Каждая палата парламента-участника назначает одного из высокопоставленных должностных лиц в качестве контактного лица, отвечающего за отношения с центром и ведущего всю корреспонденцию. Это лицо направляет вопросы, поступившие из соответствующей палаты парламента, во все или некоторые парламента-участники с просьбой, ответить на него. Также это лицо отвечает за передачу запросов из парламентов других стран-членов компетентным сотрудникам собственной палаты для их обработки. Рабочими языками являются немецкий, английский и французские. Германский Бундестаг – один из самых усердно

работающих членом центра: в 2013 году он послал 29 запросов в другие парламента, а ответил на 215 запросов из других стран.

Внутри секторов решение о том, кто из референтов будет обрабатывать запрос, принимает его начальник. Сотрудник, которого назначают обрабатывать запрос, связывается с тем лицом, от которого он поступил, если по информации от горячей линии необходимы уточнения. Важную роль в подготовке ответов играет **временной фактор**. Время, затрачиваемое на обработку запросов может быть в зависимости от их объёма очень разным: короткую справку можно подготовить уже в течение часа, на более развёрнутые разъяснения, по своей глубине и объёму скорее напоминающие научные статьи, иногда необходимо и несколько недель. В среднем требуется одна неделя на обработку одного запроса.

Научная служба призвана держать **политический нейтралитет**. Различные взгляды на одну и ту же проблему должны быть в равной степени освещены, личное мнение автора должно быть сформулировано очень аккуратно и быть обозначено как таковое. Работа идёт по принципу: все разработки должны быть по возможности в той или иной степени полезными для всех депутатов. По желанию «заказчика» запрос может быть обработан и конфиденциально. Предмет такого запроса известен в этом случае только тем сотрудникам, которые на него отвечают. Кроме этого исключительного случая, ответы Научной службы находятся в

<sup>1</sup> Более подробную информацию о «Европейском центре парламентских исследований и документации» (EZPWD) Вы найдёте на сайте: [www.ecprd.secure.europaparl.europa.eu](http://www.ecprd.secure.europaparl.europa.eu)

эксклюзивном пользовании «заказчика» 4 недели. По истечении этого срока к этой информации имеют доступ и другие депутаты.

За содержание каждого заключения Научной службы ответственность несут его автор и его начальник. Заключения при этом не выражают мнения Германского Бундестага, одного из его органов или администрации парламента. Также не существует «согласованной точки зрения Научной службы».

Подводя итоги к вышесказанному, следует отметить, что научная служба –

это учреждение внутренней политической консультации. Она предоставляет консультационные услуги депутатам Германского Бундестага и является частью администрации парламента.

**Основная задача** Научной службы состоит в обработке запросов, **связанных с парламентским мандатом депутатов.** Вопросы могут касаться всех областей федеральной политики и всего федерального права. При этом Научная служба призвана строго придерживаться **политического нейтралитета.**

## **Законодательство в ФРГ: количество, продолжительность и сроки законодательных процессов, роль права ЕС для законодательства ФРГ**

При разработке законопроекта наиболее важным является вопрос: необходимо ли принять этот закон, так как основным требованием оценки воздействия закона является оценка необходимости его принятия, т. е. по каким причинам законодатель хочет принять закон.

1) Первая причина. В Германии традиционно имеется коалиционное правительство, что означает, что правительство не может прибегнуть к поддержке политических сил в парламенте. Различные фракции заключают коалиционное соглашение, в котором определяется, какие законы необходимо принять в период созыва парламента.

2) Кроме того, законодатель в силу складывающейся в той или иной сфере общественной жизни ситуации (например, проблема «допинга») также может инициировать законы.

3) Конституция ФРГ предусматривает целый ряд причин, когда законодатель может приступить к законотворческой работе. Основной закон предусматривает, что законодатель обязан регулировать отношения в обществе.

Если происходит посягательство на права и свободы граждан, то законодатель должен эти права закрепить в соответствующем законе.

Еще одна причина законотворческого процесса для законодателя – это судебная ветвь власти. Гражданин может обжаловать решение

государственного органа в судебном порядке. Если в рамках судебного рассмотрения жалобы граждан на какое-то решение государственного органа будет очевидно несовершенство законодательства, то судебная ветвь власти обратит внимание законодателя на необходимость изменения каких-либо законов.

Еще одним поводом для законодателя инициировать закон является исполнение директив Европейского союза. Внутри государства основным законом является Конституция. Но ФРГ является членом ЕС, который принимает директивы, которые адресованы всем членам союза. Отдельные государства должны исполнять эти директивы и интегрировать их в национальное законодательство. Здесь для законодателя свободного выбора нет. Законы должны быть приведены в соответствие с нормативно-правовыми актами ЕС.

В начале созыва парламента формируется план принятия законов. Правительство и комитеты парламента знают, какие законы необходимо принять в ближайшее время.

Необходимо обратить внимание на следующие аспекты нормотворческого процесса в ФРГ:

1) подготовка законов и законопроектов происходит в органах исполнительной власти при участии одного из

курирующих министерств или профильных министерств. В силу экономии министерства не всегда обладают возможностью проведения экспертизы в той или иной области.

Этот вопрос представляет определенную проблему, и депутаты в рамках запроса обращаются за проведением экспертизы в МВД.

В период созыва в Бундестаг поступает около 1000 законопроектов на обсуждение, и из них принимается всего лишь 600 законов.

Большинство законотворческих процессов находится вне поля зрения общественности. Здесь очень много технических моментов, особенно то, что касается указаний Европейского союза. На практике большинство законотворческих процедур происходит в рабочем порядке на основе консенсуса. Есть также такие проблемы, которые не интересуют общественность.

Сколько времени требуется для законотворческой процедуры? В законодательной практике существуют очень короткие сроки и очень длительные сроки. Если соблюдены все предписания касательно сроков, закон может быть принят в течение одной недели от внесения в Бундестаг до опубликования в вестнике законодательства. В таком случае участие общественных объединений в законотворческом процессе сокращается до минимума.

В законотворческой практике также есть предельный срок – это срок созыва. Бундестаг является государственным органом, который избирается на 4 года, по истечении которых происходят пере выборы, т. е. демократия это не

только господство народа, но и господство времени. Если закон не принят в одном созыве, то другой созыв не обязан его принимать. Если процесс принятия закона не был завершен в одном созыве, то эту процедуру по его принятию надо начинать заново в новом созыве.

ФРГ является членом Европейского союза, и нормативные акты союза все больше замещают собой нормотворческие документы ФРГ. Любой инициированный закон должен ориентироваться на нормы соответствующего законодательства ЕС. Поэтому национальное законодательство должно проверяться на предмет наличия пробелов и противоречий европейским нормам и быть изменено в случае необходимости.

Если законодательство ЕС окончательно урегулировало определенную сферу политики, то законодатель не имеет возможности сделать что-либо дополнительно. Есть еще пример, когда государство должно принять какой-либо закон в соответствии с директивой ЕС. И если законодатель не предпринимает соответствующие действия, то ему грозит иск в Европейский суд.

Основной закон предусматривает, что Федеральное правительство и Бундестаг могут издавать собственные регламенты. Например, в Регламенте Бундестага написано, что правительство должно ответить на запрос депутата в определенный срок. Трудно объяснить депутатам, что написанное в Регламенте Бундестага не является обязательным для правительства, а является лишь только ожиданием депутатов.

## **Отдельные аспекты законодательного процесса в ФРГ: роль Федерального конституционного суда; роль Бундесрата (Федерального Совета); отчетность правительства; мониторинг законодательства; контроль законодательства со стороны оппозиции; контроль госбюджета**

В Бундестаге имеется база данных (информация о состоянии законотворческого процесса), к которой имеют доступ не только депутаты, но и граждане. Эта информация очень важна для юридической практики и адвокатов, которые с помощью компьютера могут посмотреть, как принимается закон, обратиться по телефону в аппарат Бундестага и поговорить с сотрудниками, которые ответственны за эту базу данных, и попросить помощь. Кроме того, этой базой данных также могут пользоваться представители гражданского сектора, т. е. могут позвонить и спросить о ходе (стадии) законотворческого процесса по определенному законопроекту.

Свободный доступ к информации является важной составляющей законотворческого процесса. Доступ к информации в Германии практически не ограничен и на сегодняшний день в Германии часто проводятся обсуждения по тем или иным вопросам. Граждане также могут ознакомиться с документами и с трудами научной службы Бундестага.

Что касается прозрачности и оценки, то вступивший в силу закон предусматривает данную оговорку. В прошлом году был подготовлен отчет по оценке воздействия некоторых законов. База данных Бундестага

включает в себя 15 тысяч официальных публикаций (сообщений) о законах и законопроектах. Чем больше проводится оценка, тем больше информационных материалов составляются для депутатов.

Законодатель может, по свою усмотрению, включить либо не включить оговорку об оценке, и указать, что федеральное правительство должно через 5 лет либо каждый год давать отчет о том, оправдал ли себя закон или нет. Это уже политическое решение и законодатель сам принимает решение о периодичности отчетности. Есть и другие возможности обязать правительство делать отчет. Например, Бундестаг может принять постановление и обязать правительство представить отчет по какому-либо закону.

Постановление Бундестага принимается в более упрощенной форме, не как обычный закон. Постановление принимается по итогам голосования.

Одним из важных видов контроля являются парламентские вопросы. Депутаты очень часто пользуются этим правом, т. е. задают вопросы членам правительства о том, оправдал ли себя закон на практике, необходимо ли вносить в него изменения. Если существует множество судебных

решений по данному вопросу, депутаты могут задать соответствующие вопросы правительству.

Бундесрат является верховным органом Германии. В Основном законе предусматривается, что федеральные земли через Бундесрат принимают участие в законотворческом процессе, в управлении федерацией.

Бундесрат принимает участие в законодательной деятельности. Он обладает правом законодательной инициативы, его участие в принятии конституционных и «федеративных» законов является обязательным. Бундесрат вправе опротестовывать обыкновенные законы, принятые Бундестагом, что влечет повторное голосование в Бундестаге. По требованию Бундесрата должен быть созван согласительный комитет. Таким образом, у Бундесрата есть возможность либо одобрить, либо наложить протест на закон или отказаться от одобрения закона. В этой связи, термин «вторая палата» необходимо брать в кавычки, так как у Бундесрата нет положительной демократической компетенции, т. е. он может препятствовать принятию законов, но сам не может их принимать.

Несмотря на обсуждение законопроектов представителями земель, в Основном законе предусматривается, что законы принимаются Бундестагом при участии Бундесрата. При этом конкретно перечислен перечень законов, которые нуждаются в одобрении Бундесратом. В состав Бундесрата входят представители исполнительной ветви власти 16 земель.

Значительная часть работы научных служб и дискуссий в юридической литературе посвящено государственному устройству, отношениям федерации и федеральных земель.

В унитарных государствах, в частности в Финляндии, законотворческий процесс намного проще, так как там законодательная палата принимает законы и это значительно упрощает законотворческий процесс. С другой стороны, бикамеральная система имеет преимущества, так как интересы и компетенция земель отражаются в законотворческом процессе.

Федеральный Конституционный суд имеет двойной статус. С одной стороны, Конституционный суд является верховным государственным органом, на уровне Бундестага, Бундесрата, Федерального правительства, а также Федерального Президента. С другой стороны, Конституционный суд является составной частью судебной системы. Его особенность заключается в том, что Конституционный суд имеет полномочия по объявлению законов недействительными.

Закон проходит очень сложную процедуру, в его разработке и принятии участвуют Федеральное правительство, Бундестаг, Бундесрат и Федеральный Президент. Законы принимаются также при участии общественности, объединений, ассоциаций и т. д. Несмотря на это, у Конституционного суда есть возможность признать закон недействительным даже после проведения всех этих процедур.

Конституционный суд состоит из 16 судей, которые избираются



Бундестагом и Бундесратом на срок 12 лет.

За 60 лет истории ФРГ всего лишь около 30 законов были признаны недействительными. С точки зрения политической дискуссии, можно обратиться в суд и часто возникает необходимость обсуждения определенных вопросов касательно политической конкуренции, т. е. все, что делается в этой сфере должно соответствовать Конституции, и это соответствие проверяется Конституционным судом.

По вопросу о процедуре разрешения споров между органами власти. Бывают случаи, когда фракции в парламенте и депутаты обращались в Конституционный суд для разрешения определенных споров. В парламенте ФРГ не допускается ограничение прав фракции или депутатов. Поэтому депутат или фракция могут обратиться в Конституционный суд о нарушении прав.

Для разрешения споров между федерацией и отдельными федеративными землями также можно обращаться в Конституционный суд.

Парламентский контроль тоже является одним из важнейших институтов в законотворческом процессе, так как контроль осуществляется оппозицией. Парламент контролирует также правительство.

Но в парламентских системах такой контроль происходит только при определенных условиях. В Германии парламент избирает главу правительства – Бундесканцлера. Поэтому он не имеет возможности постоянно критиковать его деятельность или требовать от него отчета о деятельности правительства. Данная задача относится скорее к парламентской оппозиции, которая является важным элементом парламентской демократии.

Политическое большинство сильно превосходит оппозицию. В ФРГ традиционно создается коалиционное правительство. Есть большая коалиция, которая составляет 80% всех депутатов, а парламентская оппозиция составляет всего лишь 20%. В связи с этим в результате длительных дискуссий о правах оппозиции, в регламент Бундестага было внесено изменение о гарантировании прав политического меньшинства.

Следует отметить, что каждый парламент принимает регламент с учетом политической обстановки и своего состава. На сегодняшний день в Германии функционирует новый созыв Бундестага, который принял свой регламент. Данный регламент более ориентирован на соблюдение интересов меньшинства. Регламент принимается по итогам простого голосования.

**Хакимов Р.Р.\***

## **Информационно-аналитическое обеспечение совершенствования законодательства в сфере государственного строительства**

Узбекистан идет по пути построения демократического правового государства и сильного гражданского общества, способного гарантировать гражданам права и свободы в полном соответствии с общепринятыми международными стандартами. **Создание прочных правовых основ реформирования и модернизации страны является одним из важнейших условий достижения этой цели.** Как отмечал Президент Республики Узбекистан Ислам Каримов «Только при наличии крепкой правовой основы можно с полной уверенностью реконструировать старую, отжившую систему, построить новое общество с цивилизованной рыночной экономикой... Именно законы, ориентированные на обеспечение интересов всего населения республики, защиту его прав и свобод, создают сильные социальные мотивы коренных преобразований, вселяют уверенность в светлом будущем Узбекистана»<sup>1</sup>.

---

\*Хакимов Рахимжон Расулжонович – начальник отдела Института мониторинга действующего законодательства при Президенте Республики Узбекистан, кандидат юридических наук.

<sup>1</sup> Каримов И.А. Родина священна для каждого. Т. 3. – Т.: Узбекистан, 1995. – С. 180

Поэтому с первых дней независимости в Узбекистане особое внимание уделяется правовому обеспечению осуществляемых поэтапных, последовательных реформ, в том числе в сфере государственного строительства.

**За годы независимости Узбекистана в этом направлении проделана значительная работа.**

По сути, создана новая правовая система, сердцевину которой составляет Основной Закон – Конституция Республики Узбекистан, принятая в 1992 году. Согласно Конституции демократия в Республике Узбекистан базируется на общечеловеческих принципах, в соответствии с которыми высшей ценностью является человек, его жизнь, свобода, честь, достоинство и другие неотъемлемые права. Государство строит свою деятельность на принципах социальной справедливости и законности в интересах благосостояния человека и общества.

Сутью и содержанием реформ в сфере государственного строительства стали последовательная реализация конституционного принципа разделения властей на законодательную,

исполнительную и судебную. В соответствии с Конституцией Олий Мажлис Республики Узбекистан осуществляет законодательную власть, Кабинет Министров – исполнительную власть, Конституционный, Верховный и Высший хозяйственные суды – судебную. Каждая ветвь власти является независимой и действует исключительно в рамках своих конституционных полномочий, не вмешиваясь в деятельность друг друга. В соответствии со статьей 89 Конституции согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти обеспечивает Президент Республики Узбекистан – глава государства.

На основе собственной признанной во всем мире «узбекской модели» развития за прошедшие годы независимости в стране последовательно и поэтапно проведены масштабные работы по усилению роли полномочий и контролирующих функций парламента страны. Этому в значительной мере способствовал переход в 2005 году к двухпалатной парламентской системе. Последовательно укрепляется независимость и самостоятельность исполнительной ветви власти – Кабинета Министров Республики Узбекистан. Реализованы комплекс организационно-правовых мер, направленных на укрепление судебной власти, обеспечение независимости суда, призванного надежно охранять и защищать права и свободы человека и гражданина.

Закономерным и логическим продолжением реформ в сфере государственного строительства

явилась Концепция дальнейшего углубления демократических реформ и формирования гражданского общества в стране, принятая парламентом в 2010 году. В соответствии с этим стратегическим по важности документом в Основной Закон был внесен ряд поправок, направленных на дальнейшее совершенствование системы сдержек и противовесов. В частности, введен новый порядок выдвижения кандидатуры Премьер-министра политической партией, получившей на выборах наибольшее количество мест в нижней палате парламента. В национальное законодательство введен институт вотума недоверия Премьер-министру. При этом значительно усилена роль и самостоятельность Премьер-министра в формировании и организации деятельности органов исполнительной власти.

Закон «О внесении изменений и дополнений в отдельные статьи Конституции Республики Узбекистан (статьи 32, 78, 93, 98, 103 и 117)», принятый в текущем году, послужил значительному углублению демократических реформ в сфере государственного и общественного строительства. Так, с учетом исключительно важного значения формирования цельной системы по обеспечению расширения полномочий и контрольных функций палат Олий Мажлиса, а также роли общественности в Конституции страны закреплен институт парламентского и общественного контроля.

Внесены изменения и дополнения в статьи 93, 98 Конституции страны,

направленные на передачу части полномочий Президента Республики Узбекистан Премьер-министру, повышение полномочий и одновременно ответственности Кабинета Министров, а также совершенствование порядка представления и утверждения кандидатуры Премьер-министра палатами Олий Мажлиса Республики Узбекистан, укрепление системы парламентаризма и межпартийной конкуренции.

Поправки в статью 117 Конституции обеспечили конституционное закрепление системы демократического формирования Центральной избирательной комиссии, а также основных принципов ее деятельности.

Необходимо отметить, что **формирование нормативно-правовой базы реформ, в том числе, в сфере государственного строительства — это длительный, сложный и постоянно совершенствующийся процесс, успех которого во многом зависит от уровня и качества информационно-аналитического обеспечения этой деятельности.**

Законодательная деятельность может быть эффективной лишь в том случае, когда она в полной мере соответствует уровню развития общественно-политических, социально-экономических отношений сложившихся в обществе. Эффективная система информационно-аналитического обеспечения позволяет субъектам нормотворческого процесса своевременно выявлять существенные потребности в нормативно-правовом регулировании,

вырабатывать оптимальные варианты урегулирования общественных отношений с учетом интересов населения страны.

Научная информация в законотворчестве позволяет осознать закономерное развитие правоотношений, раскрывает пути и формы обеспечения научной обоснованности нормативно-правовых актов, служит генератором новых идей о совершенствовании законодательства. Именно поэтому, эффективное информационно-аналитическое обеспечение выступает необходимым условием совершенствования законодательства, одним из важнейших факторов ее поступательного развития.

Информационно-аналитическое обеспечение совершенствования законодательства предусматривает реализацию комплекса организационно-правовых, институциональных мер, направленных на получение, обработку, анализ и использование информации в целях подготовки всесторонне обоснованных и качественных актов законодательства.

**За годы независимости в Узбекистане создана необходимая нормативно-правовая и институциональная основа информационно-аналитического обеспечения совершенствования законодательства.** В частности, приняты законы «О Регламенте Законодательной палаты Олий Мажлиса Республики Узбекистан», «О Регламенте Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан», «О нормативно-правовых актах», «О порядке подготовки проектов законов

и их внесения в Законодательную палату Олий Мажлиса Республики Узбекистан» и ряд подзаконных актов, регламентирующих порядок информационно-аналитического обеспечения законотворческого процесса.

Так, согласно статьям 20–23 Закона Республики Узбекистан «О нормативно-правовых актах» при подготовке проекта нормативно-правового акта разработчик изучает состояние законодательства, практику его применения по предмету регулирования проекта, выявляет пробелы и противоречия, негативно влияющие на правовое регулирование определенной области общественных отношений, а также общественную потребность в правовом регулировании. Важное значение отведено вопросам изучения причин и условий, влияющих на эффективность законодательства, обобщению и использованию предложений государственных органов и иных организаций, а также отдельных граждан, материалов СМИ, консультаций и рекомендаций научных и иных организаций, ученых и специалистов, данных других средств выявления общественного мнения. Особое внимание уделено учету общепризнанных принципов и норм международного права, а также изучению опыта правового регулирования в других государствах.

Проекты законов Республики Узбекистан могут выноситься на всенародное обсуждение в порядке, установленном Законом «О всенародном обсуждении проектов законов» от 14.12.2000 г. Проекты иных

нормативно-правовых актов могут выноситься на общественное или профессиональное обсуждение. Общественное обсуждение проектов нормативно-правовых актов проводится с участием представителей заинтересованных государственных органов, органов самоуправления граждан и иных организаций, ученых и специалистов. Профессиональное обсуждение проектов нормативно-правовых актов проводится с участием специалистов соответствующих отраслей.

Согласно закону, проект нормативно-правового акта подлежит обязательной правовой экспертизе, а по решению разработчика или органа, принимающего нормативно-правовой акт, также может быть подвергнут экономической, финансовой, научной, экологической и иным видам экспертиз.

В качестве экспертов привлекаются организации и (или) лица, не принимавшие непосредственного участия в подготовке проекта нормативно-правового акта. Для проведения экспертизы могут быть привлечены ученые и специалисты, в том числе из других государств и международных организаций. В оценке проекта нормативно-правового акта эксперты независимы и не связаны с позицией органа, по поручению которого проводится экспертиза.

В ходе правовой экспертизы проверяется соответствие проекта нормативно-правового акта Конституции и законам Республики Узбекистан, иным нормативно-правовым актам, имеющим по сравнению с ним более высокую

юридическую силу, правилам законодательной техники, а также обоснованность и целесообразность применения отсылочных норм.

В ходе правовой экспертизы проектов нормативно-правовых актов Министерство юстиции Республики Узбекистан осуществляет также их анализ на предмет выявления в них положений и норм, создающих условия для коррупции, совершения других правонарушений в системе органов государственной власти и управления, а также вводящих избыточные административные и иные ограничения для субъектов предпринимательства, приводящие к возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательства.

Разработчик при внесении проекта закона обязан подготовить аналитические сравнительные таблицы с указанием в последовательном порядке соответствующих положений международных документов и законодательства зарубежных стран, законодательства Республики Узбекистан, обоснованных предложений о приемлемости применения соответствующего международного опыта в условиях Республики Узбекистан. Проект закона, внесенный без сравнительной таблицы, в которой содержится подготовленный предметный анализ принципов, положений и формулировок международных документов и законодательства зарубежных стран, не рассматривается.

Результаты вышеуказанных информационно-аналитических работ представляются в парламент для

использования в последующей доработке проекта закона и служат своеобразной формой информационно-аналитического обеспечения совершенствования законодательства.

Информационно-аналитическое обеспечение совершенствования законодательства также предусматривает обеспечение парламента, субъектов права законодательной инициативы современными, передовыми информационно-коммуникационными технологиями, автоматизированными системами обработки данных. В настоящее время в палатах Олий Мажлиса созданы локальные компьютерные сети, объединяющие персональные компьютеры палат парламента, при Министерстве юстиции функционирует Национальная база законодательства – Lex.uz. позволяющие обеспечивать участников законодательного процесса оперативной и актуальной правовой информацией.

Важной составляющей системы информационно-аналитического обеспечения совершенствования законодательства выступают специальные информационные, аналитические и экспертные структуры, создаваемые субъектами права законодательной инициативы. Так, в Узбекистане созданы и эффективно функционируют Институт мониторинга действующего законодательства при Президенте Республики Узбекистан, соответствующие аналитические отделы при аппаратах палат парламента, исследовательские центры, курсы и институты при правительстве,

Верховном суде, Генеральной прокуратуре и др. Вузы и научно-исследовательские учреждения страны стали важным звеном в институциональной системе научного, информационно-аналитического обеспечения совершенствования законодательства.

В то же время, имеются определенные вопросы, решение которых способствовало бы дальнейшему повышению эффективности информационно-аналитического обеспечения совершенствования законодательства в сфере государственного строительства.

Это, прежде всего, нехватка научно-исследовательских работ по актуальным вопросам государственного строительства. Необходимо повысить влияние юридических центров на процесс законотворчества. Это предполагает активизацию подготовки кадров и научных проработок, налаживание обмена научной информацией об исследованиях, монографиями, научными статьями, аналитическими материалами и другими источниками. Последовательная устойчивая связь законодательной практики и юридической науки, безусловно, будет способствовать повышению интеллектуальной основы законотворчества.

Помимо юридической экспертизы, необходимо развивать и усиливать роль экономической, финансовой и иных видов экспертиз в процессе законотворчества, что имеет

немаловажное значение в прогнозировании последствий принятия законодательного акта.

Следует также особое внимание уделить вопросам расширения использования информационно-коммуникационных технологий в работе парламента, целесообразно проработать вопрос о создании автоматизированной системы обработки данных палат парламента, посредством которого можно было бы прослеживать ход прохождения законопроектов, ознакомиться со всеми материалами, связанными с проектом закона.

Огромное практическое значение могло бы иметь создание специального интернет-ресурса по организации общественного обсуждения проектов законов в социально-экономической сфере.

Подытоживая вышеизложенное, необходимо отметить, что в Узбекистане последовательно формируется и совершенствуется нормативно-правовая база реформ в сфере государственного строительства в полном соответствии с потребностями динамично развивающейся общественно-политической, социально-экономической ситуации в стране, с учетом повышения политической, правовой культуры, роста общественно-политической активности населения. И здесь важную роль играет созданная правовая и институциональная система информационно-аналитического обеспечения законотворческой деятельности.

**Набераев Б.Ф.\***

## **Приоритетные направления совершенствования законодательных основ контрольно-аналитической деятельности парламента: вопросы теории и практики**

Известно, что информационно-аналитическое обеспечение законодательного процесса непосредственно связано с результатами **контрольно-аналитической деятельности парламента**.

Связь с законодательской деятельностью здесь очень простая: посредством контрольно-аналитической деятельности в информационно-аналитических службах парламента накапливается определенный массив информации о состоянии дел в той или иной сфере, которая впоследствии используется уже в ходе осуществления законодательской функции.

Контрольно-аналитическая деятельность в свою очередь состоит из двух взаимосвязанных частей: контрольной деятельности и аналитической деятельности парламента.

Стержнем контрольно-аналитической деятельности является парламентский контроль.

**I.** Можно долго говорить о роли парламентского контроля, его объекте, предмете, субъектах его осуществляющих. Указанные проблемы получили широкое освещение в соответствующих источниках. Вместе с тем, хотелось бы остановиться на отдельных моментах, представляющих определенную актуальность в контексте темы настоящей конференции.

В юридической литературе имеется достаточно много определений парламентского контроля. Вместе с тем, по мнению многих правоведов наиболее полным и удачным является определение, данное немецким автором В. Штеффани. Ввиду его определенной громоздкости целесообразно привести его краткую форму: **парламентский контроль** – это парламентский процесс над правительством – исполнительной властью, при непосредственной или косвенной возможности применения санкций (*т. е. «проверка с возможным применением санкций»*)<sup>1</sup>.

То есть другими словами, парламентский контроль подразумевает не только проверку состояния дел в той или иной

---

\* Набераев Бехзод Фирдавсович – руководитель Информационно-аналитической группы по систематизации и формированию базы данных процесса мониторинга Института мониторинга действующего законодательства при Президенте Республики Узбекистан.

---

<sup>1</sup> Steffani W. Op. cit. S. 1328.



сфере, но и предусматривает возможность применения определенных санкций.

Мировая практика парламентского строительства показывает, что помимо парламентского контроля парламент, его органы, а также специальные учреждения, выполняющие его поручения (в рамках полномочий аналитических центров), занимаются сбором, обработкой и анализом результатов мероприятий по парламентскому контролю, мониторингу исполнения законов, актов, принятых парламентом, целевыми исследовательскими работами в различных сферах жизнедеятельности, предназначенными для обеспечения функций парламента. Данная деятельность, в своей сущности, являясь вспомогательной, тем не менее, является важной составляющей аналитической деятельности парламента. Это связано с тем, что, во-первых, результаты аналитических парламентских исследований используются в сфере совершенствования законодательства. Во-вторых, они являются важным подспорьем для принятия парламентом тех или иных практических решений в различных сферах деятельности, поскольку обеспечивают парламент достоверными данными о состоянии дел в этих сферах. В-третьих, и это является немаловажным фактором, результаты парламентских исследований зачастую являются ориентиром для развития научной мысли в сфере парламентаризма.

В своей совокупности парламентский контроль и аналитическая деятельность парламента дополняют друг друга и

направлены, в целом, на совершенствование законодательной базы, оценку складывающейся ситуации и осуществление эффективного контроля за исполнением законов.

**II.** Говоря об Узбекистане, можно отметить, что с первых дней независимого развития в нашей стране уделяется огромное внимание вопросам демократизации в сфере государственного и общественного строительства. Накопленный за эти годы законодательный и практический опыт в данной сфере позволил сформировать цельную систему, обеспечивающую эффективное осуществление парламентом функций в сфере парламентского контроля и аналитической деятельности его палат.

Последовательно, поэтапно развивались и функции парламентского контроля, основные формы которого были закреплены в Конституции страны уже в момент ее принятия в 1992 году. Так, в сфере осуществления финансовой и бюджетной политики была предусмотрена такая форма парламентского контроля, как принятие по представлению Кабинета Министров бюджета Республики Узбекистан и контроль за его исполнением. К исключительным полномочиям парламента были отнесены утверждение указов Президента Республики Узбекистан об образовании и упразднении министерств, государственных комитетов и других органов государственного управления; избрание, назначение и освобождение от должности руководителей ряда государственных органов.

Поправки, внесенные в апреле 2003 года в Конституцию Республики Узбекистан по итогам всенародного референдума, определили конституционные основы формирования и функционирования двухпалатного парламента, полномочия правительства, других органов власти, существенно расширили контрольные полномочия Законодательной палаты и Сената Олий Мажлиса. Важнейшим условием обеспечения парламентского контроля послужило закрепление в Конституции нормы об ответственности Кабинета Министров перед Президентом Республики Узбекистан и Олий Мажлисом Республики Узбекистан. К совместному ведению обеих палат парламента было отнесено полномочие по рассмотрению и утверждению по представлению Президента Республики Узбекистан кандидатуры Премьер-министра — ранее парламента лишь утверждал указ Президента Республики Узбекистан о его назначении. Введена такая важная форма парламентского контроля, как рассмотрение отчета Счетной палаты. К исключительным полномочиям Сената было отнесено заслушивание отчетов Генерального прокурора, председателя Государственного комитета по охране природы, председателя правления Центрального банка. Кроме того, Сенат был наделен полномочиями по назначению и освобождению дипломатических и иных представителей Республики Узбекистан в иностранных государствах, принятию актов об амнистии.

Мощным импульсом в дальнейшем усилении роли парламента,

представительных органов власти, в том числе их контрольных полномочий, явилась Концепция дальнейшего углубления демократических реформ и формирования гражданского общества в стране, внесенная в парламента Президентом Республики Узбекистан и принятая Олий Мажлисом в ноябре 2010 года. В соответствии с положениями Концепции в апреле 2011 года в ряд статей Конституции были внесены поправки, которыми парламента страны были предоставлены дополнительные контрольные функции: заслушивание и обсуждение отчетов Премьер-министра Республики Узбекистан по актуальным вопросам социально-экономического развития страны, утверждение Сенатом указов Президента Республики Узбекистан о назначении и освобождении от должности председателя Счетной палаты. Впервые в практике конституционного строительства был введен такой новый институт парламентского контроля, как выражение вотума недоверия Премьер-министру страны.

Следующим важнейшим шагом в деле постепенного, поэтапного развития конституционных основ парламентаризма, усилении роли и полномочий Олий Мажлиса в системе государственной власти стало внесение в апреле 2014 года поправок к Конституции, суть и содержание которых заключается в том, что они направлены на дальнейшую демократизацию системы власти и управления, последовательную реализацию конституционного

принципа разделения ветвей власти, создание эффективной системы сдержек и противовесов между ними.

Следует отметить, что данные поправки к Конституции являются закономерным и логическим продолжением широкомасштабных, последовательных реформ, получившими широкую известность в мире как «узбекская модель» государственного и общественного строительства, базирующаяся на пяти основополагающих принципах эволюционного развития страны. Важнейшим приоритетом этих реформ было и остается последовательная передача части полномочий Президента законодательной, исполнительной власти, усиление роли парламента, представительных органов в системе государственного управления.

На дальнейшее развитие и укрепление правовых гарантий и механизмов реализации конституционного принципа народовластия направлены поправки к статье 78 Конституции, в соответствии с которыми в конституционное законодательство введен институт парламентского контроля. В частности, введено положение, закрепляющее полномочия палат парламента по осуществлению парламентского контроля, что имеет важное значение в развитии конституционных основ системы сдержек и противовесов.

В соответствии с поправками к статье 98 Конституции на Кабинет Министров возлагается обязанность ежегодно представлять палатам парламента доклады по важнейшим вопросам социально-экономической

жизни страны, что существенно расширяет права и полномочия палат парламента в решении важнейших вопросов социально-экономической жизни страны.

Также установлено, что Кабинет Министров в своей деятельности ответственен, прежде всего, перед парламентом, а потом перед Президентом Республики Узбекистан, что является важным фактором усиления парламентского контроля за деятельностью правительства.

Большое значение в деле демократизации системы государственной власти, развития системы сдержек и противовесов имеет еще одна поправка к статье 98, в соответствии с которой кандидат на должность Премьер-министра при рассмотрении и утверждении его кандидатуры в Олий Мажлисе должен представлять программу действий Кабинета Министров на ближайшую и долгосрочную перспективу. Теперь рассмотрение и утверждение кандидатуры руководителя Кабинета Министров должно производиться не только с учетом личностных характеристик кандидата, но и содержания его Программы действий. Эта конституционная норма является эффективным рычагом парламентского контроля, позволяющим парламенту оценить цели, приоритеты политики Кабинета Министров, которую он собирается проводить после его формирования.

Кроме того, данная поправка позволит политическим партиям, представленным в нижней палате Олий Мажлиса, четко определить свою

позицию относительно курса правительства в реализации важных задач социально-экономического развития страны, свою программу действий по активному участию в процессах демократического обновления страны.

Усилены гарантии независимости и в то же время ответственности органов исполнительной власти на местах. Так, статья 103 Конституции дополнена положением, устанавливающим обязанность руководителей местной исполнительной власти представлять соответствующему территориальному органу представительной власти отчеты по важнейшим и актуальным вопросам социально-экономического развития региона. По данным отчетам предусмотрено принятие соответствующих решений представительным органом власти на местах.

В целом, конституционные поправки значительно расширили полномочия, роль и значение парламента, представительных органов на местах в системе государственной власти, а также укрепили правовые основы парламентского контроля за деятельностью исполнительной власти, как в центре, так и на местах.

Особую роль в эффективном осуществлении парламентского контроля играет **аналитическая деятельность парламента**. Профильные комитеты и комиссии, создаваемые в палатах парламента, регулярно изучают ход исполнения на местах требований законов, касающихся направления их деятельности. К примеру, в течение

последних лет комитетами нижней палаты более двухсот раз проводился мониторинг состояния правоприменительной практики в Республике Каракалпакстан, областях страны и городе Ташкенте, а также в сферах деятельности отдельных министерств и ведомств. Причем свыше 100 из них осуществлено с широким привлечением депутатов местных представительных органов власти, специалистов и экспертов профильных исследовательских и аналитических центров, институтов гражданского общества. Цель такой работы – определять факты и условия, влияющие на эффективность закона, добиваться того, чтобы каждая норма служила регулированию конкретных общественных отношений, устранять имеющиеся в законодательстве пробелы, а также повышать ответственность должностных лиц в исполнении законов и правовую культуру граждан. Практиковалось также создание комиссий для проведения парламентской проверки по отдельным вопросам.

Организация палатами парламента различного рода мероприятий, конференций и «круглых столов», целью которых является сбор и обобщение мнений, экспертных оценок по актуальным темам государственного и общественного строительства – еще один важнейший элемент аналитической работы Олий Мажлиса.

По итогам данных мероприятий подготавливаются аналитические документы, содержащие глубокие и всесторонние оценки интересующих парламентариев вопросов, которые

впоследствии успешно используются в законотворческой и контрольной деятельности палат парламента.

Все вышесказанное – наглядное свидетельство того, что в Узбекистане за прошедшие годы контрольно-аналитическая деятельность стала неотъемлемой и важнейшей составляющей деятельности Олий Мажлиса. Можно констатировать, что развитие института парламентаризма в Узбекистане в целом идет успешно, двухпалатный Олий Мажлис поэтапно превращается в проводника демократических, либеральных реформ в стране, сформированы эффективные механизмы сдержек и противовесов в системе государственной власти.

**III.** Вместе с тем очень важно четко и ясно понимать, что процесс демократических преобразований в сфере государственного строительства не является одномоментным, он постоянно развивается по мере развития общественно-политической, социально-экономической ситуации в стране, повышения политической, правовой культуры, роста общественно-политической активности населения. Естественно, все эти изменения должны отражаться, закрепляться в законодательных актах. Соответствие законодательной базы, системы государственного управления уровню развития общественных отношений – важнейшее условие стабильности, устойчивого развития, успешного проведения демократических реформ. Сама жизнь, международная практика государственного строительства свидетельствуют, что если законодательство не развивается и не

соответствует реальной жизни, это противоречие может привести к снижению эффективности системы государственного управления.

И вопросы совершенствования законодательных основ контрольно-аналитической деятельности в данном смысле не являются исключением. Говоря о пробелах, существующих в сфере осуществления контрольно-аналитической деятельности парламента, следует остановиться на следующих основных моментах.

**1. Недостаточная научная разработанность и отсутствие единого научного подхода** в теоретических вопросах, связанных с определением самого понятия «парламентский контроль»; его субъектов, объекта и предмета; политических и правовых последствий его реализации; пределов и порядка применения санкций за неисполнение требований по парламентскому контролю; его отличие от прокурорского надзора, административного контроля, общественного контроля; отличия форм парламентского контроля друг от друга; пределы осуществления парламентского контроля; критерии определения этих пределов, а также ряд других важнейших вопросов, формулирующих общие подходы к вопросам парламентского контроля.

**2. Определенные пробелы в законодательном регулировании контрольно-аналитической деятельности палат парламента:**

а) отсутствие единого нормативно-правового акта, регламентирующего цели, задачи, основные принципы, субъекты парламентского контроля, их

полномочия, объект и предмет парламентского контроля, решения, принимаемые по результатам парламентского контроля, вопросы финансирования, материально-технического и иного обеспечения осуществления парламентского контроля;

б) определенные правовые пробелы в регламентах палат парламента, правительства, связанные с дальнейшим совершенствованием конституционных норм, так как в связи с поправками к Конституции возникает необходимость правовой регламентации процедур осуществления таких форм парламентского контроля как, например, заслушивание ежегодных докладов Премьер-министра по важнейшим вопросам социально-экономической жизни страны, рассмотрение и обсуждение Программы действий Кабинета Министров на ближайшую и долгосрочную перспективу в процессе рассмотрения и утверждения кандидатуры на должность Премьер-министра и т. д.;

в) отсутствие в законодательных актах соответствующих положений, являющихся правовыми основаниями для проведения таких форм парламентского контроля, как парламентские расследования, парламентские слушания.

Решение данных проблем видится в первую очередь в принятии закона «О парламентском контроле», в котором важно четко определить цели, задачи, принципы, современные формы и методы осуществления парламентского контроля, его пределы, а также

конкретизировать его субъекты и объекты. Представляется, что в процессе работы над этим законом важно осуществить критический и всесторонний анализ положительного зарубежного опыта в данной сфере, что позволит внедрить в парламентскую практику современные и эффективные механизмы осуществления парламентского контроля.

Дальнейшего совершенствования потребуют и регламенты Законодательной палаты, Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан, в которых важно четко определить такие механизмы осуществления парламентского контроля, как процедура проведения парламентских слушаний, порядок рассмотрения бюджета, ежегодных докладов Премьер-министра по важнейшим вопросам социально-экономической жизни страны, порядок представления Программы действий Кабинета Министров на ближайшую и долгосрочную перспективу в процессе рассмотрения и утверждения кандидатуры на должность Премьер-министра и т. д. Целесообразно в законодательных актах закрепить положения, являющиеся правовыми основаниями для проведения таких форм парламентского контроля как парламентские расследования, парламентские слушания.

Расширение сферы, содержания парламентского контроля обуславливает необходимость внесения соответствующих изменений в законодательство, регулирующее деятельность Кабинета Министров, органов государственного управления,

предусматривающих введение в практику государственного управления качественно новых форм и методов взаимодействия с парламентом, представительными органами государственной власти на местах.

**3. Возникает необходимость глубокого изучения возможности и целесообразности внедрения иных форм парламентского контроля,** широко используемых в развитых демократических государствах, в том числе, правительственный час, петиции граждан, интерpellация (депутатский запрос, при неудовлетворительном исполнении которого в качестве правовых последствий парламентом может быть принята «резолуция порицания», влекущая отставку члена правительства), «вотум доверия» правительству и др.

**4. Актуальной задачей является повышение эффективности информационно-аналитических служб палат парламента,** необходимость изучения опыта развитых зарубежных стран в данной сфере, поэтапного внедрения отдельных элементов.

Так, например, в научных службах Бундестага ФРГ задействовано около 90 сотрудников, 60 из которых имеют высшее образование, которые осуществляют исследования по десяти сферам. Ежегодно ими разрабатываются около 2100 аналитических документов для депутатов. Исследовательская служба Конгресса США в настоящее время, по некоторым оценкам, насчитывает около 700 человек.

В целом данными службами осуществляется самый широкий спектр

направлений аналитической деятельности, как в сфере обеспечения законодательной работы, так и в сфере ответов на вопросы парламентариев. В большинстве стран палаты практикуют подготовку аналитических материалов как реакцию на то или иное событие, на тот или иной документ. Практически все парламентские службы делают материалы для широкого круга парламентариев, анализируют текущее законодательство и актуальные национальные и международные проблемы.

**5. Важно обеспечить внедрение в контрольно-аналитическую деятельность современных и информационно-коммуникационных технологий.**

В таких странах как Германия, Франция, Великобритания, США в процессе осуществления контрольно-аналитической деятельности широко используются возможности информационно-коммуникационных технологий.

В настоящее время многие услуги информационно-аналитических служб осуществляются по Интернету, уже вошла в практику подготовка и рассылка статистических данных аналитическими службами практически всем депутатам и этот процесс продвигается достаточно быстро.

Например, в ФРГ широко используются мобильные предложения – бесплатный софт, который называется «Германский Бундестаг», предназначенный для смартфонов и планшетов с операционными системами IOS, Android и Windows 8, при помощи

которых осуществляется доступ к библиографиям, актуальным отчетам совещаний, программам, к медиатеке для просмотра видео в прямом режиме. Заслуживает также отдельного внимания программа Live-Stream в App, используемая депутатами Бундестага во время пленарных совещаний и общественных заседаниях комиссий.

В Великобритании, начиная с 1 января 2003 года, парламентские запросы осуществляются в электронном виде через специальную сеть – Интрасеть, предназначенную для государственных органов, в которой зарегистрированы практически все парламентарии. В период 2010 – 2012 гг. 46% всех парламентских запросов осуществлялось через данную сеть.

Внедрение современных информационно-коммуникационных технологий позволит решить задачу оперативного информирования депутатов о результатах проведенных контрольно-аналитических мероприятий, повысить ее эффективность.

Нет сомнений в том, что предпринимаемые сегодня меры по совершенствованию конституционных основ государственной власти и управления станут важным фактором успешного продвижения Узбекистана по пути демократизации и либерализации политической и экономической жизни, реформирования гражданского общества, реализации долгосрочной цели – войти в число современных развитых демократических государств.



# СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ИНФОРМАЦИОННО-АНАЛИТИЧЕСКОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА (мнения экспертов)

**Рахманкулов М.Х.\***

## **К вопросу об информационно-аналитическом обеспечении формирования и реализации правовой политики**

Важнейшим условием успешного осуществления масштабных демократических общественно-политических, социально-экономических преобразований, проводимых в Узбекистане со дня обретения независимости является создание отвечающей современным требованиям законодательной базы, эффективных систем правоприменения и правоохранения, обеспечения высокого уровня правосознания, правовой культуры в обществе.

Решение этой задачи обеспечивается проведением всесторонне продуманной правовой политики.

«Основной фактор достигнутых нами результатов нужно искать в дальновидных, глубоко продуманных политических решениях, принятых ... с учетом подлинных интересов народа и страны, и в программах, последовательно реализуемых на этой основе»<sup>1</sup>, — отмечал Глава нашего государства.

---

\* Рахманкулов Мир-Акбар Хожи-Акбарович – член Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан, заместитель директора Института мониторинга действующего законодательства при Президенте Республики Узбекистан, доктор юридических наук.

<sup>1</sup> И.А. Каримов. Город с богатой историей, прекрасным настоящим и великим будущим. // По пути преодоления последствий мирового кризиса, модернизация страны и достижения уровня развитых государств. Т 18. – Т: Узбекистан.- 2010. С. 18.

В различных правовых доктринах под правовой политикой понимается научно обоснованная, системная деятельность государства по созданию, отвечающего современным требованиям, приоритетам государственного и общественного строительства эффективного механизма правового регулирования, рационального использования юридических средств в достижении таких целей, как укрепление законности и правопорядка, формирование правовой государственности и высокого уровня правовой культуры, правовой жизни общества и личности, наиболее полное обеспечение публичных и частных интересов<sup>1</sup>.

Правовая политика, являясь важнейшей составляющей общей политики, идеологии, определяет цели, приоритетные направления развития правового регулирования, в том числе перспективы развития национального законодательства, отраслей права, последовательность принятия законов с учетом потребностей социально-

---

<sup>1</sup> См: Малько А.В., Шундилов К.В. Цели и средства в праве и правовой политике. Саратов, 2003. С.213; Бут Н.Д. Формирование правовой политики в сфере защиты свободы экономической деятельности. Государство и право. № 2. 2014 г.; и др.

экономического, общественно-политического развития страны. Тем самым она обеспечивает единство и целостность правового государства, правовой системы, государственного управления.

Именно поэтому разработка основательной научно-методической базы формирования и развития правовой политики является одной из важнейших задач юридической, смежных с ней отраслей науки.

В стране создана целостная и взаимоувязанная система формирования и реализации правовой политики, в процессе создания и осуществления которой принимают участие все три ветви власти.

Цели, задачи, стратегия правовой политики определяется, выражается в нормах Конституции, конституционных законов, концептуальных, программных документах государственного строительства, социально-экономического, общественно-политического развития. Особое значение в определении приоритетов, сути и содержания правовой политики имеют выступления, труды главы государства по отдельным вопросам развития государства и общества.

Примером системного подхода к формированию правовой политики служит Концепция дальнейшего углубления демократических реформ и формирования гражданского общества в стране (далее – Концепция), разработанная Президентом Республики Узбекистан и принятая Олий Мажлисом в 2010 году. Концепция, определив приоритетные направления углубления демократических

реформ в сфере организации государственной власти, судебной правовой сферы, развития гражданского общества, рыночной экономики, стала стратегической основой законотворческих работ на долгосрочную перспективу.

Реализация принятых на ее основе около 30 законов, десятков подзаконных актов и государственных программ стала важным этапом в развитии национальной государственности.

В чем состоит основная суть и содержание правовой политики Узбекистана, принципы и политико-правовые подходы ее формирования и развития?

**Первое.** Правовая политика, как отмечалось выше, формируется на основе норм и положений Конституции и призвана обеспечивать их полную реализацию в законотворческой и правоприменительной практике, в сфере государственного и общественного строительства.

Положения Конституции, устанавливающие цель общественного развития – построение гуманного демократического правового государства, закрепляющие принцип народовластия, верховенства закона и разделения властей, многообразия политических интересов, идеологий и мнений и другие демократические ценности, механизмы их реализации, определяют цели и содержание политики в сфере правового регулирования экономических, политических отношений, повышения эффективности правоприменительной, правоохранительной деятельности, государственного и общественного строительства.

**Второе.** Важнейшим принципом правовой политики является направленность всей правовой системы на полное обеспечение прав и свобод человека. Идея статьи 13 Конституции, устанавливающей, что демократия в Республике Узбекистан базируется на общечеловеческих принципах, согласно которым высшей ценностью является человек, его жизнь, свобода, честь, достоинство и другие неотъемлемые права, пронизывает всю правовую систему страны, является важнейшим критерием оценки качества принимаемых законов, эффективности правоприменительной, правоохранительной деятельности.

Часть вторая статьи 13 Конституции устанавливает, что демократические права и свободы защищаются Конституцией и законами.

В этой связи, важнейшей задачей правовой политики было и остается создание таких организационно-правовых механизмов, которые бы обеспечивали гарантированную защищенность прав граждан в политической, социальной и гуманитарной сферах на основе использования всего правозащитного потенциала, имеющегося в обществе, государственно-правовой системе на данном конкретном этапе демократических реформ.

**Третье.** Важнейшей характеристикой правовой политики является ее направленность на обеспечение последовательности, поэтапности в проведении общественно-политических, социально-экономических преобразований.

Так, правовая политика в сфере государственного строительства, направленная на последовательную

реализацию конституционного принципа разделения властей, строилась и формируется с учетом становления новой системы общественных отношений, зрелости государственных и гражданских институтов на конкретном этапе общественного развития.

Реформирование парламентской системы во многом определялось и определяется динамикой становления реальной многопартийной системы в стране. В **1994** году на месте однопартийного Верховного Совета сформирован Олий Мажлис Республики Узбекистан, избранный на многопартийной основе. Нарботанный опыт парламентской, законотворческой деятельности, возросший уровень зрелости политических партий, правового сознания, правовой культуры граждан, а также необходимость усиления роли парламента в системе государственной власти, в системе сдержек и противовесов между законодательной, исполнительной, судебной ветвями власти обусловили необходимость преобразования в **2004** году Олий Мажлиса в двухпалатный парламент. При этом нижняя палата, сформированная на профессиональной многопартийной основе, стала органом, принимающим законы с учетом интересов различных политических сил. Фракции политических партий постепенно стали определять суть и содержание законотворческой работы парламента.

Сенат – орган регионального представительства, стал важным механизмом обеспечения баланса региональных и общегосударственных интересов, соответствия принимаемых

законов общенациональным интересам независимо от расклада политических сил и политической конъюнктуры.

Модель, при которой вся полнота исполнительной власти, а также в значительной мере нормотворческая деятельность в переходный период была сосредоточена у Президента страны, что обуславливалось необходимостью принятия быстрых, решительных преобразований по демонтажу командно-административной, тоталитарной системы государственного управления и формированию основ национальной государственности на принципиально новых демократических принципах, в результате эволюционных поэтапных реформ последовательно менялась.

По мере укрепления, становления парламента ему последовательно передавались отдельные полномочия Президента.

Последовательно усиливались самостоятельность, ответственность правительства, органов исполнительной власти в центре и на местах.

В **2003** году из законодательства исключено положение о том, что Президент страны одновременно является председателем Кабинета Министров, а в **2007** году – о том, что он возглавляет исполнительную власть. В соответствии со статьей 89 Конституции, Президент Республики Узбекистан является главой государства и обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти.

Поправки, внесенные в Конституцию в **2011, 2014** гг., кардинально изменившие систему формирования и

функционирования исполнительной власти, стали важными факторами дальнейшего развития принципа разделения властей, системы сдержек и противовесов в сфере государственного управления, эволюции формы государственного управления.

Анализ текущих конституционных изменений, в соответствии с которыми: кандидатура Премьер-министра вносится на рассмотрение и утверждение парламента по представлению политической партии, набравшей наибольшее количество депутатских мест в Законодательной палате Олий Мажлиса; кандидат на должность Премьер-министра вносит на рассмотрение парламента программу правительства на ближайшую и долгосрочную перспективу; вводится институт парламента контроля за деятельностью исполнительной власти, свидетельствует о последовательном утверждении, усилении парламентаризма в стране.

Вместе с тем все более возрастающая роль представительной власти в формировании и реализации внутренней и внешней политики государства требует глубокой, научно-методической проработки таких вопросов как:

дальнейшее усиление роли закона в регулировании общественно-политических, социально-экономических отношений, расширение зоны законодательного регулирования и сокращение применения индивидуальных, командных форм управления;

создание эффективной системы правовой экспертизы законопроектов, являющейся важнейшей составляющей

правовой политики, оценки эффективности воздействия законодательства на политические, экономические процессы;

развитие законодательных, политико-правовых основ различных форм парламентского контроля, создание эффективных механизмов взаимодействия различных ветвей власти в ходе его осуществления;

развитие системы взаимодействия органов исполнительной и представительной власти в центре и на местах в условиях демократизации государственной власти, создание эффективного действенного общественного контроля за их деятельностью;

оптимизация всей вертикали исполнительной власти, дальнейшая децентрализация, расширение полномочий и ответственности местных органов государственной власти и управления, прежде всего в вопросах формирования и расходования средств местных бюджетов, координации деятельности территориальных органов министерств и других органов исполнительной власти в решении стоящих перед ними задач;

обеспечение широкого участия институтов гражданского общества в решении проблем социального, экономического развития на местах и др.

**Четвертое.** Важнейшим принципом правовой политики является последовательная гуманизация системы правового регулирования, усиление правозащитной составляющей правоохранительной системы.

Конструирование правовых механизмов, не обеспеченных правозащитным инструментом, в особенности в судебно-правовой сфере, может привести к девальвации либо к обратному эффекту демократических преобразований в правовой системе.

С учетом этих положений развивается уголовная политика Узбекистана, в частности в сфере либерализации уголовных наказаний. Отмене смертной казни в 2008 году предшествовало несколько этапов сокращения этого вида наказания. Если в 1994 году смертная казнь могла быть применена к 13 составам преступлений, то в 1998 году – к 8 составам, в 2001 году – к 4 составам, в 2003 году – к 2 составам.

Поэтапно укреплялась система судебной защиты прав и законных интересов человека, расширялись полномочия судов, укреплялись гарантии их независимости и самостоятельности в отправлении правосудия. В соответствии с Законом «О судах», принятым в новой редакции в 2000 году упразднены надзорные функции органов прокуратуры над судебной деятельностью. Прокурор сегодня не может, как в прежние времена, приостанавливать исполнение судебных решений. Законом от 2001 года из полномочий прокуратуры была исключена функция по надзору за соблюдением требований актов законодательства гражданами. Важнейшими задачами этого органа являются обеспечение верховенства закона, укрепление законности, защита прав и свобод граждан, охраняемых законом интересов общества и

государства, конституционного строя Республики Узбекистан, предупреждение и профилактика правонарушений.

Важнейшими приоритетами правовой политики, направленными на дальнейшее повышение эффективности системы обеспечения законности, защиты прав и свобод человека, требующими глубокой научно-методической разработки является:

дальнейшее совершенствование законодательных основ обеспечения независимости, самостоятельности суда, повышение качества и эффективности правосудия.

Системного изучения требуют вопросы совершенствования и расширения применения института «Хабеас корпус», введенного в национальное законодательство в 2007 году. Анализ практики выдачи судьями санкции на применение мер пересечения на стадии досудебного производства свидетельствует, в частности, о необходимости рассмотрения вопроса об обязательном участии защитника при рассмотрении ходатайства о применении мер пересечения в виде заключения под стражу или продления срока содержания под стражей. По опыту Германии можно было бы установить в процессуальном законодательстве положение, в соответствии с которым судья, отказывая в рассмотрении ходатайства об избрании меры пересечения в виде заключения под стражу по собственной инициативе и с учетом обстоятельств дела, может избрать меру пересечения в виде

залога или подписки о надлежащем поведении (ст.116 УПК ФРГ)<sup>1</sup>;

повышение эффективности использования судебной практики альтернативных механизмов урегулирования споров (внесудебные процедуры, третейское разбирательство, посредничество и др.) в уголовном, гражданском, административном судопроизводстве; продолжение курса на либерализацию и оптимизацию системы уголовной ответственности, прежде всего, в сфере экономических преступлений, и за совершение правонарушений, не представляющих существенную общественную опасность. Необходимо отметить, что такая позиция в юридической литературе не является бесспорной. Использование вместо карательных мер (лишение свободы и др.) финансовых, экономических санкций некоторыми экспертами рассматривается как отход от основополагающего принципа уголовной политики – не-отвратимость наказания за преступление. В то же время дискуссии по этому поводу и целому ряду других вопросов свидетельствуют о необходимости продолжения глубоких исследований проблем либерализации, индивидуализации и дифференциации наказаний, декриминализации или наоборот криминализации деяний.

Актуальной в связи с изложенным является также проработка вопроса о принятии Концепции дальнейшей либерализации уголовной политики,

---

<sup>1</sup> П. Головненков, Н. Спица. Уголовно-процессуальный кодекс Федеративной Республики Германия – Strafprozessordnung (StPO). Научно-практический комментарий и перевод текста закона. Университет Потсдам. 2012 год, стр. 199.

рассчитанной на среднесрочную и долгосрочную перспективу.

**Пятое.** Важнейшим принципом, приоритетом правовой политики является юридическое обеспечение взаимосвязи и взаимообусловности социально-экономических, общественно-политических реформ. Президент Республики Узбекистан отмечал: «Мы не можем достигнуть высоких целей по модернизации страны, если не обеспечим четкой и глубокой взаимосвязи процесса реформирования экономики и социальной сферы, с постоянным обновлением общественно-политической и судебно-правовой системы»<sup>1</sup>.

В то же время очевидно, что процесс модернизации политической системы не может быть полноценным без опережающего реформирования экономики. В этом суть основополагающего принципа «узбекской модели» развития страны: приоритет экономики над политикой.

В отличие от сферы общественно-политических отношений, законотворческий процесс в сфере экономики развивается под непосредственным воздействием быстро растущих потребностей экономических реформ. Исследования, проведенные в Институте мониторинга действующего законодательства при Президенте Республики Узбекистан свидетельствуют о том, что нормативно-правовой массив актов

законодательства, регулирующих отношения в экономической сфере, составляет около 70% от их общего количества.

Основными приоритетами правовой политики в сфере экономического развития, требующими проведения комплексных экономико-правовых исследований является: обеспечение надежной юридической защиты права собственности, и прежде всего частной собственности, свободы экономической деятельности; создание эффективных правовых механизмов свободного развития малого бизнеса и частного предпринимательства; создание благоприятной конкурентной деловой среды; жесткий контроль за правоприменительной практикой, целью которого является недопущение чрезмерного вмешательства государственных органов в коммерческую, производственную деятельность хозяйствующих субъектов, прежде всего частного сектора; проведение жесткой антикоррупционной политики в экономической сфере; обеспечение макроэкономического равновесия, устойчивых темпов экономического развития, защита рынков от инфляционных колебаний и др.

Необходимость обеспечения свободы экономической деятельности требует разработки проблемы обеспечения оптимального соотношения публично-правовых и частно-правовых методов регулирования экономических отношений. Дальнейшее развитие публичного права должно обеспечивать эффективное функционирование и

<sup>1</sup> И.А. Каримов. Модернизация страны и построение сильного гражданского общества – наш главный приоритет. // По пути преодоления последствий мирового кризиса, модернизация страны и достижения уровня развитых государств. Т 18. – Т: Узбекистан. – 2010. С. 124.

развитие частного права. Это требование должно учитываться, в частности, в ходе совершенствования законодательства в сфере антимонопольной политики, внешней торговли, валютного, таможенного регулирования, где применяются как институты публичного, так и частного права.

Научная разработка указанных и ряда других проблем должна привести к подготовке концептуальных документов, определяющих приоритеты правовой политики в этой сфере. Так, актуальной представляется проработка вопроса о принятии **Концепции правовой защиты свободы экономической деятельности**, предусматривающей меры по обеспечению дальнейшей либерализации экономики, расширению конкурентной среды, надежной защите права собственности. Необходимость создания правовых условий для развития инновационной формы экономики потребует создания эффективных правовых механизмов, обеспечивающих надежную защиту интеллектуальной собственности.

**Шестое.** Важнейшим приоритетом правовой политики, требующим политико-правовых исследований, было и остается совершенствование

законодательных основ динамичного развития институтов гражданского общества, реализации принципа «от сильного государства – к сильному гражданскому обществу», осуществление системных комплексных мер, направленных на повышение правовой культуры в обществе, качества подготовки юридических кадров, последовательная имплементация в национальное законодательство демократических принципов норм международного права.

Правовая политика – динамично развивающийся процесс правового обеспечения постоянно меняющейся системы социальных связей. Изменения и дополнения, внесенные в Конституцию в 2011, 2014 годах, итоги четырех лет работы по реализации положений Концепции дальнейшего углубления демократических реформ и формирования гражданского общества в стране обуславливают необходимость разработки целостной Концепции правовой политики, направленной на правовое обеспечение дальнейшего углубления демократического обновления, модернизации страны, процесса повышения благосостояния, уровня жизни ее граждан.



**Хамедов И.А.\***

## **Некоторые вопросы дальнейшего совершенствования организационно-правового механизма законотворчества в Республике Узбекистан**

В демократическом государстве парламент – центральный элемент законотворческого механизма, но далеко не единственный. Законотворческий механизм – это весьма многогранная сложная система, включающая в себя помимо парламентских ряд других процессов и структур, обеспечивающих выполнение основных функций законотворческой деятельности и в принципе охватывающих весь государственный аппарат. Например, такая функция как определение потребностей в законодательном регулировании в идеале предполагает участие всех ветвей власти. Исполнительная власть сталкивается с практическими трудностями в ходе государственного управления, представительная власть (парламент и местные Кенгаши) выявляет проблемы применения законодательства в ходе контрольно-аналитической деятельности и работы с избирателями, а судебная власть обнаруживает недостатки правового регулирования,

разрешая правовые споры. Прокурорский надзор также может внести ощутимый вклад в определение проблем законодательства. Суммирование данных всех ветвей власти дает адекватную картину реального положения дел в сфере правового регулирования, а поскольку закон есть главное средство правового регулирования в правовом государстве, позволяет обоснованно судить о потребностях общества в законодательном воздействии. То же самое можно сказать и о функции оценки последствий законодательного регулирования. Здесь взгляд каждой ветви власти важен для всесторонней справедливой оценки результатов и последствий законотворчества. Подготовка законопроектов в большинстве случаев подразумевает активное сотрудничество правительства и парламента. Исходя из сказанного, ясно, что реформирование законотворчества не сводится к структурному реформированию парламента, а *подразумевает комплекс организационно-правовых мер, обеспечивающих не только эффективную работу самого*

---

\* Хамедов Иса Ахлиманович – профессор Университета мировой экономики и дипломатии, руководитель исследовательского Центра публичного права, доктор юридических наук.

*парламента, но и эффективное, слаженное взаимодействие всех органов и организаций, вовлеченных прямо или косвенно в законотворческий процесс.*

Исторически в Узбекистане, как и в большинстве новых независимых государств (в том числе на постсоветском пространстве), сложился государственный механизм с явным превосходством исполнительной власти над двумя другими. Этот перекокс имеет простое объяснение. В переходный период государство вынуждено было работать в антикризисном режиме, чтобы удержать ситуацию под контролем, не допустить полного распада публичного пространства. Когда старые институты и механизмы управления подлежат демонтажу, а новые еще не выстроены, руководство страны может использовать только наиболее надежные методы и модели управления. Антикризисный подход к государственному управлению обуславливает совершенно определенные тенденции в формировании новых государственных структур, институтов и механизмов. Исполнительная власть как наиболее структурированная, слаженная и оперативная берет на себя бремя антикризисной политики, становясь стержнем и оплотом нарождающейся государственности. При этом законодательная и судебная ветви власти еще не обладают действенным влиянием на политические, социальные и экономические процессы. В нашем случае положение усугублялось тем, что в предшествующий советский период мы не имели разделения

властей и иных институтов правовой государственности. Публичная жизнь была выстроена и функционировала по совершенно другим законам.

На начальном этапе реформ стояла задача выстроить на руинах советского строя фундамент нового демократического правового государства. И задачу эту приходилось решать в жестких общественно-политических и социально-экономических условиях.

1999 г. стал переломным – в стране начинается административная реформа. Чуть позже, в 2002 г. стартует парламентская реформа, в результате которой в Узбекистане появился двухпалатный парламент. В 2005 г. Президент в своем докладе перед Олий Мажлисом ставит задачу выравнивания ветвей власти, устранения дисбаланса, сложившегося в переходный период. Все последние годы мы были свидетелями усилий, прилагаемых государством в этом направлении. Было сделано немало. Однако еще многое предстоит сделать. Вместе с тем, усилий в рамках одного парламента для решения проблем законотворческого механизма недостаточно. Как было замечено ранее, этот механизм охватывает весь государственный аппарат, и его реформирование требует объединенных усилий всех ветвей власти, прежде всего, правительства, которое возглавляет самую сильную ветвь власти – исполнительную – и, по-прежнему, играет особую роль в законотворческом процессе.

Эффективный механизм законотворчества подразумевает *полноценное институционализи-*

рованное (т. е. воплощенное в официальных организационно-правовых механизмах) сотрудничество всех ветвей власти в законотворческом процессе, юридически установленные процедуры согласования политических интересов и позиций, выработки оптимального с точки зрения всех заинтересованных сторон политического решения. Только такой механизм и может обеспечивать полноценный демократический законотворческий процесс.

Говоря о совершенствовании действующего законотворческого механизма, необходимо, прежде всего, иметь в виду формирование: 1) эффективного организационно-правового механизма, обеспечивающего согласованное взаимодействие всех ветвей власти (прежде всего, законодательной и исполнительной) в определении потребностей общества в законодательном регулировании и выстраивание законодательной политики соответственно этим потребностям; 2) организационно-правового механизма концептуальной проработки законопроектов, институциональная невыраженность этого компонента в законотворческой деятельности негативно влияет на ее эффективность; 3) эффективных механизмов мониторинга внедрения принятых законов и оценки последствий законодательного воздействия.

Следует отметить, что существует два принципиальных подхода к совершенствованию законотворчества. Первый, кадровый, который ставит во главу угла человеческий фактор.

Институциональный подход – альтернативный путь совершенствования законотворчества. Он исходит из первичности институтов: правил, процедур и механизмов деятельности. Люди следуют институтам, адаптируются к ним. А значит, в первую очередь, надо реформировать институты. Институциональный подход предполагает системный анализ законотворческого механизма, определение проблем действующих правил, процедур, сложившейся практики и разработку новых организационно-правовых механизмов, способных реально улучшить качество законов. Институциональный подход утверждает: «измените механизмы, и люди начнут действовать по-другому». Конечно, это не исключает усилий по подготовке и переподготовке кадров, но это вторично по отношению к реформированию институтов.

В реформировании механизма законодательной политики можно выделить два основных пути. Первый путь – это дальнейшее укрепление законодательной ветви власти и перемещение центра законодательной политики в парламент. Для реализации этой цели потребуются решить целый ряд весьма сложных задач. В первую очередь, в парламенте необходимо обеспечить создание организационно-правовых механизмов разработки законодательной политики.

Учитывая определяющее значение принципа разделения властей для данного пути реформирования,

Руководство нашей страны последовательно осуществляет политику, направленную на укрепление законодательной ветви власти, активизацию парламента в законотворческой деятельности, усиление контроля законодателя над правительством. Мы уже движемся этим путем, и поэтому такой подход к реформированию механизма законодательной политики является вполне обоснованным и логичным. Однако, если разделение властей не будет проведено последовательно и полноценно, то, вероятно, что мы можем столкнуться и с рассогласованностью законодательной политики парламента и правительства.

*В этой связи большое значение приобретает вопрос эффективности взаимодействия парламента и правительства в выработке законодательной политики.* При этом распределение функций между парламентом и правительством должно производиться сообразно их политической роли и естественным преимуществам в контексте государственного механизма. Например, *правительство в силу объективных причин более способно обеспечить компетентную профессиональную проработку вопросов государственной политики.* Однако, *парламент в силу своей политической природы, способности выразить интересы и потребности населения может ставить проблемные вопросы перед правительством.* Таким образом, ключ к согласованности и эффективному взаимодействию ветвей

власти в выстраивании законодательной политики лежит в разумном распределении функций между парламентом и правительством в рамках единого законотворческого механизма. Правительство должно предлагать проекты политических решений, а парламент – рассматривать их с учетом всех позиций и интересов и принимать в окончательном согласованном виде. Так в принципе может выстраиваться гармоничное взаимодействие законодательной и исполнительной ветвей власти в законотворческой деятельности в условиях отечественной политической действительности. При этом создаются благоприятные условия для роста политического статуса и авторитета парламента, достигается искомый баланс ветвей власти без радикальной перестройки государственного механизма.

Преимущество такого подхода в том, что он обеспечивает согласованность законодательной политики уже в начальной фазе ее формирования: на стадии разработки законотворческих планов и программ. Соответственно, можно ожидать гораздо большей согласованности и в дальнейшем.

Сообща, силами законодательной и исполнительной ветвей власти, следует проводить мониторинг внедрения и оценку последствий принятия закона. *Целесообразно ввести институт отчета правительства о внедрении закона.* Параллельно парламент может проводить и собственные контрольные мероприятия, направленные на прояснение хода и результатов внедрения вновь

*принятого закона.* Например, если закон предусматривает разработку ряда подзаконных нормативно-правовых актов, то парламент может своевременно выяснить, исполнено ли данное требование, изучив отчет правительства или запросив соответствующие документы у Министерства юстиции или непосредственно у ответственных ведомств.

Оценку последствий законодательного воздействия можно проводить посредством специальных контрольно-аналитических мероприятий парламента, в том числе и изучения мнений заинтересованной общественности. Во многих случаях весьма полезным будет изучение судебной практики.

Важно, чтобы *функции мониторинга внедрения законов и оценки последствий законодательного воздействия были процедурно регламентированы и осуществлялись на регулярной основе.* Только при таком подходе законодательная политика будет последовательной,

разумной и чуткой к потребностям общества.

Итак, в первую очередь следует реформировать механизм законодательной политики, который включает в себя структуры и процедуры, обеспечивающие выполнение следующих функций: 1) *определение проблем правового регулирования и выявление потребностей в законодательном воздействии, в том числе и стратегического характера;* 2) *разработка стратегии и программ законотворчества;* 3) *разработка планов законотворческих работ в соответствии с общей стратегией и программами законотворчества.*

Цель реформирования этих механизмов – обеспечить согласованное эффективное взаимодействие всех ветвей власти в выстраивании законодательной политики и, таким образом, повысить качество и эффективность законодательного регулирования.

**Абдуллаев И.З.\***

**Туляганов А.А.\*\***

## **Правовой эксперимент в законотворческой деятельности: современные формы и методы проведения**

Являясь важнейшей составной частью всего процесса законообразования, законотворчество включает в себя не только собственно процесс прохождения его основных стадий: осуществление законодательной инициативы, обсуждение законопроекта, принятие и утверждение закона и его обнародование, но также и вбирает в себя процесс научно обоснованной подготовки проектов рассматриваемых законодательных актов.

Для того, чтобы принимаемый законодательный акт в максимальной степени отвечал потребностям жизни общества и был эффективен, весьма важно заранее разрешить круг проблем, касающихся его характера, формы, внутренней структуры, места и роли в системе других нормативно-правовых актов. Важно также определить круг факторов, способствующих и, наоборот, препятствующих его эффективному применению на практике, спрогнозировать позитивные

и возможные негативные (побочные) последствия реализации требований и установок, содержащихся в нем.

Все это делает актуальным внедрение в законотворческих процесс новых методов и форм, основанных на детальном учете сложившихся социально-экономических условий в обществе, обеспечении участия в процесс разработки проектов законов широких слоев населения, учета общественного мнения и политико-культурных приоритетов и др.

Одной из таких перспективных форм организации законотворческого процесса, приобретающей за последнее время все большее распространение, является метод проведения правовых экспериментов. Юридическая и смежная литература определяет правовой эксперимент как – предварительное испытание, проверка действительности нормативного положения (отдельной нормы, правового акта в целом, конституционной новеллы, законодательной реформы и т. д.). Проведение правового эксперимента имеет целью в опытном порядке выявить как возможные преимущества, так и недочеты,

---

*\*Абдуллаев Ильхом Зайирович – депутат Законодательной палаты Олий Мажлиса Республики Узбекистан, доктор политических наук, доцент.*

*\*\*Туляганов Абдуманноп Абдужаббарович – начальник отдела Института мониторинга действующего законодательства при Президенте Республики Узбекистан, доктор юридических наук, доцент.*

издержки нового положения в какой-либо области правового регулирования. Наибольшая потребность в эксперименте возникает при попытке законодателя коренным образом изменить основополагающие, комплексные сферы общественной жизни, экономические стимулы деятельности субъектов, внедрить новую модель отношений, модифицировать существенным образом основания и виды юридической ответственности и т. д.

Правовой эксперимент является наиболее экономичной формой предварительной оценки эффективности правовых норм с целью подсказать законодателю наиболее целесообразное и оптимальное решение проблемной ситуации, нуждающейся в специальной регламентации. Экспериментальная норма во всех случаях является временной, ее пространственное применение заранее лимитируется. Правовая основа для проведения правового эксперимента создается либо специальным однократным решением уполномоченного органа, либо фиксируется постоянно в положениях, касающихся законодательства.

За годы своего независимого развития Республика Узбекистан добилась существенных успехов в деле демократизации национального законодательства и законодательского процесса. Важным этапом в истории национальной законодательской деятельности стало представление (12.11.2010 г.) Президентом Узбекистана И.А. Каримовым Концепции дальнейшего углубления демократических реформ и

формирования гражданского общества в стране (далее – Концепция), вобравшей в себя перечень наиболее актуальных законодательских инициатив направленных на дальнейшую либерализацию и демократизацию общественной жизни. Данная концепция инициировала разработку и принятие Закона «Об открытости деятельности органов государственной власти и управления».

В период с марта по декабрь 2013 года, до принятия Закона «Об открытости деятельности органов государственной власти и управления», направленного на усиление правовых гарантий осуществления конституционного права граждан на информацию, повышение ответственности органов власти и управления за качество принимаемых решений, обеспечение широкого доступа населения, общественных объединений к информации об этих решениях, в том числе тех, которые затрагивают права, свободы и законные интересы граждан, в Узбекистане на базе органов государственной власти и управления двух регионов республики – Бухарской и Самаркандской областей в соответствии с принятым Президентом страны соответствующим Распоряжением был проведен правовой эксперимент по апробации его проекта.

**Основными целями и задачами** проведенного эксперимента были практическая отработка и определение эффективности положений проекта закона, выработка предложений по совершенствованию данных положений, в том числе норм, определяющих права

и обязанности субъектов власти и управления, а также СМИ, гражданских институтов, населения, заинтересованных в получении информации об их деятельности, созданию эффективных организационно-правовых механизмов их реализации, оценка возможных последствий реализации норм проекта закона на устойчивое функционирование системы государственного управления, обеспечение информационной безопасности в этой сфере.

Правовой эксперимент позволил в практическом режиме отработать принципы создания нормативно-правовых актов, принятые в современном демо-кратическом государстве: принципа использования правового опыта, принципа связи с практикой, принципа адекватного отражения нормативно-правовых и общественных потребностей, принципа модальной сбалансированности и др.

Основополагающим документом, определившим ход проведения правового эксперимента стало утвержденное соответствующим нормативно-правовым актом Положение, которое содержит описание порядка осуществления правового эксперимента и нормативной модели экспериментальной ситуации.

Распоряжением Президента Республики Узбекистан от 20 марта 2013 года № УП-3987 «О проведении правового эксперимента по апробации проекта Закона Республики Узбекистан «Об открытости деятельности органов государственной власти и управления» был утвержден Порядок проведения правового эксперимента, который вобрал в себя три основных этапа:

подготовительный этап (март-апрель), в рамках которого осуществляется подготовка организационно-правовой базы эксперимента, отработка регламентов функционирования органов государственной власти и управления в режиме открытости и т. д.;

основной этап (май-ноябрь), направленный на организацию деятельности органов государственной власти и управления на местах, а также СМИ, институтов гражданского общества и других пользователей информации в соответствии с Порядком проведения эксперимента, отработка предусмотренных проектом закона форм и методов обеспечения открытости деятельности властных, управленческих структур и т. д.;

заключительный этап (декабрь), включающий в себя проведение обобщения и анализа результатов эксперимента и разработку обоснованных рекомендаций по совершенствованию проекта закона.

Важным этапом проведения правового эксперимента стал его подготовительный этап, в ходе которого было достигнуто соответствие создаваемой экспериментальной ситуации ее теоретической, семантически описанной проектом законодательного акта модели, и официально закреплённой в Положении о проведении эксперимента.

На основе утвержденного Порядка проведения правового эксперимента по апробации норм проекта закона Республики Узбекистан «Об открытости деятельности органов государственной власти и управления»



были разработаны и предоставлены субъектам правового эксперимента соответствующие типовые варианты нормативно-правовых документов, регламентирующих порядок представления информации о деятельности органов государственной власти и управления, освещения информации о деятельности органов государственной власти и управления в СМИ, обеспечения непосредственного доступа к открытым заседаниям органов государственной власти и управления, размещения информации в общедоступных помещениях и местах, а также на веб-сайт органа государственной власти и управления соответствующей информации, доступа физическим и юридическим лицам к информационно-аналитическим и архивным фондам субъектов проведения правового эксперимента.

В общем виде научно-исследовательский мониторинг за ходом правового эксперимента включил в себя систематическое изучение состояния экспериментальных объектов, определение степени реализации целей нововведений, вычленение меры влияния экспериментального фактора на выявленные изменения в состоянии экспериментальных объектов, оценка общей ценности нововведений, определение факторов, способствующих и препятствующих достижению целей нововведений.

Критически важное значение для обеспечения эффективности и действенности правового эксперимента имел процесс разработки системы индикативных показателей оценки

изменений в экспериментальном факторе.

Существенных организационно-технических мер требовал процесс автоматизации сбора статистических данных о динамике развития наблюдаемых в ходе правового эксперимента объектов и отношений. Анализ проведенной работы показал, что проведение правовых экспериментов требует генерации и использования соответствующих информационных систем.

В рамках реализации правового эксперимента был создан специализированный Интернет-ресурс ([www.legalexperiment.uz](http://www.legalexperiment.uz)), предоставляющий возможность регулярного информирования общественности о ходе реализации эксперимента по апробации норм проекта Закона, постатейного обсуждения норм проекта Закона, направления журналистами вопросов непосредственно руководителям субъектов проведения эксперимента, оперативного информационного взаимодействия вовлеченных в правовой эксперимент лиц. На данном сайте, для каждого субъекта правового эксперимента был организован доступ к заполнению табличных форм отчетности в электронном виде в режиме реального времени.

Обосновывая важную роль экспериментирования, английский философ XVI столетия Фрэнсис Бэкон писал: «Подобно тому, как каждый может продвигаться на своем пути трояким образом: или идти на ощупь в темноте, или держаться за руку другого, потому что сам плохо видит, или, наконец, идти свободно, освещая

себе путь, – точно также можно предпринимать всевозможные эксперименты: без всякой последовательности и системы – это чистейшие продвижения на ощупь; когда же при проведении эксперимента следует какому-то определенному направлению и порядку, то это можно сравнить с тем, когда человека ведут за руку: именно это мы понимаем под научным опытом. Подлинный же светоч, который мы упомянули третьим, может дать нам полное истолкование природы».

Итоги проведенного эксперимента по апробации проекта Закона «Об открытости деятельности органов государственной власти и управления» свидетельствуют, что в стратегии поиска истинного знания об обществе определенная роль принадлежит правовому эксперименту как специфическому методу поиска, познания, освоения эффективных методов и форм правового регулирования общественной жизни. Правовой эксперимент содержит глубокий потенциал, обеспечивающий дальнейшую демократизацию законотворческого процесса, широкое вовлечение масс в процесс разработки

проектов нормативно-правовых актов, и в качестве научно-обоснованного метода исследования практических аспектов социологии права может быть с успехом использован в целях оптимизации и гармонизации законодательства.

Познавательная функция правового эксперимента, призванного не только подтвердить или опровергнуть гипотезу правотворческого органа о том, что введение того или иного экспериментального варианта правового решения будет способствовать достижению конкретных юридических и социальных целей, но и выявить все побочные последствия действия экспериментального фактора, определить его полезность.

При этом познавательная функция социального эксперимента не сводится лишь к проверке эффективности и полезности разработанного теоретическим путем проектного решения. С помощью эксперимента может быть получена ценнейшая информация для сравнения различных вариантов возможных решений, направленных на достижение одной и той же цели, и выявления таким путем наиболее перспективного из них.

**Мамасиддиков М.М.\***

**Алоев У.М.\* \***

## **Совершенствование научно-методических основ правового мониторинга законодательства в сфере экономического развития**

Под правовым мониторингом в данной статье понимается комплексный структурный и информационно-аналитический механизм системного анализа и оценки качества нормативно-правовых актов экономического законодательства, их соответствия целям, задачам экономического развития государства, наблюдение за процессом правоприменения, эффективной реализации актов законодательства в этой сфере.

Основными задачами правового мониторинга законодательства в сфере экономического развития являются:

системный анализ совершенствования правовой базы в сфере экономики, подготовка предложений по соблюдению установленного законодательством порядка и принятия процедур законодательных актов;

мониторинг полноты реализации норм и положений Конституции Республики Узбекистан в законах,

нормативно-правовых актах и их применения, а также взаимной увязки, комплексности и согласованности правовых норм в принимаемых законодательных актах в сфере экономического развития страны;

анализ соблюдения в проектах законов принципа приоритета общепризнанных принципов и норм международного права, прав и свобод человека в сфере экономического развития, изучение соответствия экономического законодательства Республики Узбекистан международным нормам и стандартам в этой сфере;

системный анализ хода демократических реформ в сфере экономического развития, эффективности функционирования системы сдержек и противовесов между ветвями власти в сфере управления экономическим развитием;

комплексное изучение вопросов реформирования и демократизации исполнительной ветви власти, выработка предложений по последовательной передаче отдельных властных полномочий и функций от центральных органов государственной власти, начиная от правительства, местным органам государственной

---

\* Мамасиддиков Музаффаржон Мусажонович – начальник отдела Института мониторинга действующего законодательства при Президенте Республики Узбекистан, доктор юридических наук, профессор.

\*\* Алоев Улугбек Махмудович – ведущий научный сотрудник Института мониторинга действующего законодательства при Президенте Республики Узбекистан.

власти, органам самоуправления граждан;

глубокое изучение вопросов повышения эффективности законотворческой, контрольно-аналитической деятельности палат Олий Мажлиса Республики Узбекистан, фракций политических партий в парламенте, депутатских групп на местах в сфере экономического развития;

выработка предложений по усилению роли политических партий в осуществлении эффективного парламентского, депутатского контроля за исполнением актов законодательства в сфере экономического развития органами исполнительной власти;

изучение практики применения законодательства по защите прав субъектов предпринимательства, иностранных инвесторов и предприятий с иностранными инвестициями, создания благоприятных правовых и организационных условий для образования и эффективной деятельности микрофирм, малых предприятий, иностранных инвесторов и предприятий с иностранными инвестициями, а также внесение предложений по его совершенствованию.

В настоящее время возникает необходимость в разработке научно-методических основ правового мониторинга в целях оценки регулирующего воздействия принятых законов в сфере экономического развития. Необходимо отметить, что в октябре 2010 г. в Европейском союзе принята доктрина «Умное регулирование в ЕС», предполагающая дальнейшее развитие процедур оценки

регулирующего воздействия нормативных правовых актов в сфере экономики.

Согласно доктрине все ветви государственной власти признают, что ни жесткая форма регулирования экономики, ни практическое устранение государства от ее регулирования не идут на пользу как государству, так и экономике (бизнесу) и обществу (гражданам). Данная гипотеза фактически стала теорией. Кроме того, научно обоснованный поиск баланса интересов граждан, бизнеса и государства должен прийти на смену усмотрению, основанному на интересах ведомств или отдельных корпораций, при принятии решений законодателями. Легитимное «умное», т. е. эффективное регулирование должно стать юридическим инструментарием, с помощью которого устанавливаются такие законодательные требования, которые стимулируют и ограничивают жизнедеятельность граждан, бизнеса и чиновников при достижении поставленных политических целей. Кроме внешних задач «умного» регулирования, есть и внутренняя задача, которая заключается в том, чтобы юридический инструментарий работал не сам на себя, а на внешние задачи.

В целях проведения правового мониторинга законодательных актов в сфере экономического развития по определению эффективности действия законов и подзаконных актов в сфере экономического развития Узбекистана необходимо использовать общие и специальные источники информации:

обращения Президента Республики Узбекистан в Олий Мажлис Республики Узбекистан по важнейшим вопросам реализации внутренней и внешней политики страны;

ежегодные доклады правительства по важнейшим вопросам социально-экономической жизни страны;

ежегодные доклады Республики Узбекистан по выполнению международных договоров в области прав и свобод человека;

информация отдельных членов Кабинета Министров по вопросам деятельности руководимого им органа государственного или хозяйственного управления;

доклады Центрального банка о текущей ситуации в денежно-кредитной сфере и основных направлениях монетарной политики;

рекомендации научно-исследовательских учреждений;

обобщенные данные социологических опросов, итогов рассмотрения жалоб, обращений граждан, публикации в СМИ;

систематический сбор и обобщение оперативной информации применительно к правовым ситуациям;

обобщенные данные судебной статистики, публикуемые в «Вестнике Высшего Хозяйственного суда Республики Узбекистан», «Бюллетене Верховного суда Республики Узбекистан», «Вестнике Конституционного суда Республики Узбекистан».

Одним из наиболее эффективных способов проведения правового мониторинга законодательства в сфере экономического развития является анкетный опрос населения.

Как отмечалось выше, результатом процедуры мониторинга является анализ и оценка эффективности действующего законодательства в сфере экономического развития. Важнейшим результатом мониторинга является также разработка предложений по внесению изменений и дополнений в действующее законодательство в сфере экономического развития, а также разработка проектов новых законов в этой сфере.

Необходимо отметить, что на сегодняшний день увеличивается количество законов, предусматривающих внесение изменений и дополнений в отдельные действующие законы Республики Узбекистан. Вместе с тем любые изменения, вносимые в нормативные правовые акты, должны отвечать требованию научной обоснованности. Это означает, что они должны базироваться на результатах мониторинга правоприменения тех норм законодательства, в которые вносятся такие изменения. То есть в данном случае сам институт правового мониторинга законодательства в сфере экономического развития, а именно – не только мониторинг ретроспективного характера, но и перспективный мониторинг как прогнозирование результатов действия вносимых в действующее законодательство в сфере экономического развития изменений – призван стать в описанных обстоятельствах действенным инструментом по повышению уровня качества вносимых изменений в национальное законодательство в сфере экономики. Поэтому необходимо особо

подчеркнуть двойственную роль правового мониторинга, **как инструмента правовой политики при изменении законодательства.**

С одной стороны, проведение правового мониторинга законодательства в сфере экономического развития на предмет выявления противоречий в действующем законодательстве в сфере экономического развития и определения степени эффективности действия существующих норм права должно осуществляться на постоянной основе. И уже по результатам такого мониторинга, который носит скорее информационный характер, более общий, нежели чем узко специализированный, могут выработываться научно и практически обоснованные изменения действующего законодательства.

С другой стороны: правовой мониторинг не только предваряет оформление предложений по изменению действующего законодательства, а следует за ними после их выработки уполномоченными государственными органами власти и должностными лицами. В рассматриваемом случае представленные предложения по изменению законодательства необходимо обосновать как экономически и социально целесообразные решения в рамках проводимого курса государственного управления.

В связи с изложенным следует отметить, что наибольшего внимания в данной проблеме заслуживает вопрос разработки критериев определения существенности вносимых в законодательство изменений. В настоящее время такие критерии не

разработаны, и в действующем законодательстве не закреплены. Однако значимость их разработки и нормативного закрепления не вызывает никаких сомнений. Такие критерии будут призваны определять, насколько внесение изменений соответствует реальной степени необходимости повышения эффективности правового регулирования в соответствующей сфере управления.

Таким образом, эти критерии призваны «включать» процедуру мониторинга всякий раз, как будет сформулировано решение о внесении в законодательные акты изменений, охватываемых действием таких критериев.

При разработке данных критериев необходимо учесть множественность самых разнообразных факторов:

- специфика конкретной сферы правового регулирования;

- степень соотносимости частных и публичных интересов;

- масштабы влияния изменяемой нормы на соответствующие общественные отношения и пр.

Уже сейчас можно представить конкретные предложения по предварительному мониторингу вносимых в законодательство изменений, так как внедрение обязательного применения государственными органами правового мониторинга в качестве фактора стабилизации современного законодательства с юридической точки зрения не сложно. Достаточно в законах предусматривать нормы о мониторинге и дополнить соответствующими положениями действующие.

При этом важно, чтобы нормы о правовом мониторинге предусматривали, во-первых, указание на государственный орган, обязанный организовывать и проводить мониторинговую деятельность. В случае, когда законодательное регулирование носит комплексный характер и охватывает множество сфер, необходимо указание не только на соответствующие органы, ответственные за те или иные сферы деятельности, но и на четкое распределение мониторинговых полномочий между ними, вопросы взаимодействия.

Во-вторых, нужно установить срок, в течение которого законы не подлежат изменению (своего рода мораторий на

поправки). Главное – создать необходимое условие-принцип: коррекция закона производится только при крайней необходимости и только на основании результатов правового мониторинга. Это повысит объективность и значимость вносимых в законодательство изменений и дополнений, качество и эффективность правовых норм.

В-третьих, важно определить статус результатов правового мониторинга, вывести их из разряда «факультативной информации» и возвести в ранг документа обязательного для исполнения, «руководства к действию».

**Рузиев З.Р.\***

## **Теоретико-правовые аспекты мониторинга законодательства в социальной сфере**

Важнейшим компонентом социальной политики Республики Узбекистан является система социальной защиты. Ее роль и функции существенно возрастают и расширяются на этапе рыночных преобразований. Социальная защита в контексте рассматриваемых в этой статье проблем – это система, призванная обеспечивать определенный уровень доступа к жизненно необходимым благам и определенный уровень благосостояния населения, в том числе граждан, которые в силу обстоятельств (старость, состояние здоровья, потеря кормильца или работы и иные законные основания) не могут быть экономически активными и обеспечивать себя доходами путем участия в достойно оплачиваемом труде.

В условиях формирования правового государства и гражданского общества, которое осуществляется в Узбекистане по инициативе Главы государства, особое внимание уделяется социальной защите граждан. Одним из пяти

основных принципов пути развития Узбекистана, который признан во всем мире как «узбекская модель» и разработан Президентом нашей страны, является сильная социальная политика.

В своем докладе на заседании Кабинета Министров, посвященном итогам социально-экономического развития страны в 2013 году и важнейшим приоритетным направлениям экономической программы на 2014 год Глава государства особо отметил, что в структуре расходов Государственного бюджета продолжает сохраняться высокая доля расходов на социальную сферу – 59,3% от общих расходов.

В целом социальная политика государства в Узбекистане на всех этапах рыночных реформ включает в себя достаточно широкий круг вопросов, в числе которых – регулирование доходов населения, обеспечение занятости и формирование новых трудовых отношений, социальная защита и поддержка отдельных категорий и групп населения, развитие здравоохранения, физической культуры, спорта и образования.

---

\* Рузиев Зафар Райимович – главный научный сотрудник Института мониторинга действующего законодательства при Президенте Республики Узбекистан, кандидат юридических наук.



Для решения этих вопросов задействованы различные социальные системы, такие как социальное страхование, поддержка безработных, оказание помощи малообеспеченным семьям и предоставление льгот и преимуществ для отдельных категорий граждан и многое другое.

Кроме того, сформирована целая комплексная база нормативно-правовых актов, направленных на социальное обеспечение населения. В частности, Конституция, законы Республики Узбекистан «О социальной защищенности инвалидов в Республике Узбекистан», «О государственном пенсионном обеспечении граждан», «Об охране здоровья граждан», «Об обязательном государственном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний», «О занятости населения», «О профессиональных союзах, правах и гарантиях их деятельности», «Об охране труда», «Об упорядочении бесплатного пользования городским пассажирским транспортом», «Об обязательном страховании гражданской ответственности работодателя», «О дополнительных льготах женщинам», «О накопительном пенсионном обеспечении граждан», «Об образовании» и др.

В целях обеспечения координации, подготовки и реализации целевых комплексных программ научно-исследовательских, информационно-аналитических работ по изучению актуальных проблем, совершенствования правовой базы социально-экономических реформ Указом Президента Республики

Узбекистан от 4 мая 2011 года № УП-4305 «**О мерах по дальнейшему совершенствованию деятельности Института мониторинга действующего законодательства при Президенте Республики Узбекистан**», была кардинально усовершенствована деятельность функционирующего в структуре Института мониторинга действующего законодательства при Президенте Республики Узбекистан специального Отдела мониторинга законодательства в сфере социально-экономического развития, основной задачей которого является осуществление исследовательских и аналитических работ, связанных с мониторингом законодательства, изучением законотворческой деятельности в сфере социально-экономического развития.

За прошедший период времени Отделом осуществлено проведение мониторинга действующего законодательства в сфере социально-экономического развития, правовых экспертиз, подготовлены конкретные предложения по проектам законов в данной сфере.

Следует отметить, что современные подходы к государственному регулированию социальной сферы требуют постоянного изучения социальных процессов, выявления как негативных, так и позитивных тенденций и ситуаций в их развитии. Для этого в системе государственного регулирования социальной сферы широко используется мониторинг, позволяющий исследовать сложные процессы, явления и объекты.

Являясь способом осуществления государственно-правового управления социально-экономическими процессами, **правовой мониторинг законодательства в социальной сфере** – это научно обоснованная систематическая деятельность по периодическому сбору, обобщению и анализу социальной информации, направленная на наблюдение за развитием законодательства в социальной сфере с целью выявления соответствия его состояния ожидаемым результатам оценки его развития и воздействия на общественные отношения в данной сфере. Правовой мониторинг законодательства в социальной сфере обеспечивает:

- сбор, систематизацию информации о состоянии законодательства в социальной сфере;

- анализ данных и выявление тенденций, присущих законодательству в данной сфере;

- прогнозирование усиления выявленных тенденций, а также возможных в перспективе проблем и трудностей для дальнейшего развития законодательства в этой сфере;

- моделирование вариантов разрешения или предотвращения проблем законодательства в социальной сфере и обоснование выбора наиболее целесообразных вариантов решений.

Основными механизмами осуществления мониторинга законодательства в социальной сфере понимается деятельность субъектов мониторинга законодательства по организации эффективного исполнения полномочий по осуществлению

государственного контроля за состоянием законодательства в этой сфере, а также последовательных системных действий, направленных на формирование объективной оценки состояния законодательства, на принятие мер, обеспечивающих предотвращение и/или устранение нежелательных последствий применения законодательства.

Мониторинг законодательства в социальной сфере может осуществляться в разрезе республики, области, района, города, поселка, кишлака, аула, махалли, отрасли и т. д.

*Объектами мониторинга законодательства в социальной сфере* выступают нормативно-правовые акты Республики Узбекистан в социальной сфере, имеющие важное значение и влияющие на характер социально-экономического развития страны, ход общественных преобразований (дифференциация населения, социальная мобильность и миграционные процессы, занятость, доходы (заработная плата, пенсии, стипендии, пособия), деятельность отраслей социальной инфраструктуры) и т. д.

Источниками информации мониторинга законодательства в социальной сфере служат: данные государственной статистической отчетности, данные предприятий, данные выборочных обследований, специальных социологических исследований о состоянии исполнения норм законодательства и правоприменительной практике в социальной сфере, которые должны отвечать определенным требованиям,

таким как полнота, оперативность, системность, достоверность и сопоставимость.

Как правило, система наблюдения за состоянием исполнения норм законодательства и правоприменительной практики в социальной сфере основывается на статистических показателях и индикаторах, всесторонне описывающих законодательство в данной сфере. Система статистических показателей формируется исходя из сущности и особенностей объекта мониторинга. Так, в системе показателей *мониторинга законодательства в социальной сфере* выделяют такие блоки показателей, как состояние исполнения норм законодательства, правоприменительной практики в социальной сфере и др. В зависимости от цели и объекта мониторинга показатели могут уточняться.

Для характеристики социальной сферы принципиально важное значение имеет формирование следующих направлений мониторинга законодательства в этой сфере: **нормативно-правовые акты, касающиеся государственного управления социальной сферой** (показатели численности и структуры органов власти, правительственных органов, объема и структуры произведенного и использованного национального дохода, нормативно-правовые акты, направленные на совершенствование социальной сферы); **нормативно-правовые акты, касающиеся расходов на социальные нужды** (показатели

расходов государственного бюджета на социально-культурные мероприятия, показатели расходов на социальные нужды региональных, местных органов, предприятий и организаций, благотворительная деятельность); **население и социальная стратификация** (показатели социальных аспектов естественного, механического и социального движения населения, а также показатели, характеризующие распределение населения по социальным слоям и группам); **нормативно-правовые акты, касающиеся социальной инфраструктуры** (характеристика отраслей сферы социального обслуживания, а также показатели занятости, рынка и условий труда, экологических условий жизнедеятельности людей, криминогенной ситуации) и **образ жизни** (показатели потребления материальных благ и услуг, цены, инфляция, показатели, характеризующие образовательный, профессиональный, культурный уровень населения, показатели здоровья населения (занятия физкультурой и спортом), быта, бюджета времени, показатели семьи, моральной статистики, статистики общественного мнения).

Необходимо отметить, что процедуры мониторинга и анализа законодательства в социальной сфере позволяют выявить отклонения состояния системы социальной защиты от идеального варианта, и выработать на этой основе предложения по устранению причин этого отклонения, а также проблем, выявленных в

результате анализа состояния законодательства в этой сфере.

Таким образом, мониторинг законодательства в социальной сфере обладает рядом преимуществ перед исследованиями, выполняемыми методом одномоментного исследования.

Мониторинг законодательства в данной сфере позволяет отслеживать **динамику** развития законодательства, а следовательно, и изучать изменение общественных отношений и соответственно нормативно-правовых актов во времени. Это дает возможность выявлять в нем устойчивые связи и отношения, определять закономерности его изменения. Результаты данного мониторинга могут использоваться не только при принятии управленческого решения, но и в прогнозировании развития законодательства в социальной сфере при реализации политики государства.

Проведение регулярных исследований может выполнять диагностическую функцию. Например, проведение мониторинга законодательства в социальной сфере в интересах органов управления позволяет определять уровень социального развития и уровень социальной напряженности в регионе. Отслеживание процессов, протекающих в обществе, позволяет административным структурам оперативно принимать управленческие решения.

Накопление большого массива данных позволяет не только сопоставлять результаты исследований,

но и проводить повсеместный анализ данных, полученных на различных этапах исследований.

Будучи непосредственно включенным в штатную структуру органов управления социальной сферой, мониторинговая служба могла бы придать научную обоснованность принимаемых этой структурой решений, устойчивость в наблюдении и анализе ситуаций в социальной сфере.

Исходя из вышеизложенного, а также в целях дальнейшего укрепления нормативно-правовой базы в данной сфере предлагается разработать отдельный Кодекс социальной защиты путем систематизации отдельных институтов законодательства в социальной сфере, позволяющий обеспечить конструирование более стабильной системы нормативно-правовых актов.

В целях обеспечения системности проведения мониторинга законодательства в социальной сфере предлагается внедрить механизм, согласно которому на Министерство труда и социальной защиты населения Республики Узбекистан будут возложены соответствующие обязанности по проведению ежегодного мониторинга законодательства в данной сфере, результаты которого будут предоставляться в Олий Мажлис Республики Узбекистан.

В заключение, можно отметить, что мониторинг законодательства в социальной сфере и социальных процессов является надежной основой для выработки мер государственного

воздействия (либо их отмены) по решению комплекса задач в области дальнейшего развития данной сферы. Как отметил Глава государства: **«развитие социальной сферы, формирование рабочих мест и трудовая занятость населения, строительство жилья и**

**благоустройство населенных пунктов, дальнейшее реформирование и совершенствование образовательного процесса и здравоохранения всегда были и будут оставаться в центре нашего внимания»<sup>1</sup>.**

---

<sup>1</sup> Доклад Президента Республики Узбекистан Ислама Каримова на заседании Кабинета Министров, посвященный итогам социально-экономического развития страны в 2013 году и важнейшим приоритетным направлениям экономической программы на 2014 год. Газета «Народное слово», 18 января 2014 года.

**Миракулов М.М.\***

## **Мониторинг процесса реализации законов в нормотворческой деятельности органов исполнительной власти: теоретические и практические вопросы совершенствования**

Мониторинг процесса реализации законов в нормотворческой деятельности органов исполнительной власти имеет очень важное значение в условиях построения правового государства, так как он является основным способом обеспечения реализации всех норм законов и своевременного выполнения исполнительной властью своих функций, направленных на реализацию законов.

Мониторинг процесса реализации законов в нормотворческой деятельности органов исполнительной власти представляет собой комплекс мероприятий, осуществляемых в целях системного изучения реализации законов в нормотворческой деятельности органов исполнительной власти, в первую очередь Кабинета Министров Республики Узбекистан. В ходе мониторинга процесса реализации законов в нормотворческой деятельности Кабинета Министров Республики Узбекистан анализируется состояние

выполнения Кабинетом Министров законодательных указаний Олий Мажлиса.

Система мониторинга процесса реализации законов в нормотворческой деятельности органов исполнительной власти последовательно осуществляется в следующих направлениях:

**Первое — создание законодательных основ.** В целом сформированы законодательные основы правового мониторинга. Конституция Республики Узбекистан, законы Республики Узбекистан «О Кабинете Министров», «О нормативно-правовых актах» (в новой редакции) и др. подзаконные нормативно-правовые акты, в частности, регламенты палат парламента и Кабинета Министров определяют порядок проведения правового мониторинга, и в частности над нормотворческой деятельностью органов исполнительной власти.

**Второе — создание институциональных механизмов.** Сформированы государственные и общественные структуры, обеспечивающие правовой мониторинг. В частности, такие государственные органы как Кабинет Министров,

---

\* Миракулов Миравзал Миродилович — начальник отдела Института мониторинга действующего законодательства при Президенте Республики Узбекистан, кандидат юридических наук.

Министерство юстиции, а также непосредственно сам парламент осуществляет правовой мониторинг. Кроме того общественность также имеет право и необходимые правовые средства по осуществлению контроля за исполнением законов и других нормативно-правовых актов.

**Третье – программное обеспечение мониторинга нормотворческой деятельности органов исполнительной власти.** Имеется практика ежегодного программного обеспечения мониторинга нормотворческой деятельности органов исполнительной власти. На основе Постановления Кабинета Министров Республики Узбекистан от 5 августа 2011 года, ежегодно утверждаются программы по разработке и внесению в Законодательную палату Олий Мажлиса Республики Узбекистан проектов законов и других нормативно-правовых актов, а также мониторинга их исполнения.

**Четвертое – научно-исследовательское обеспечение мониторинга нормотворческой деятельности органов исполнительной власти.** Указом Президента Республики Узбекистан от 2 апреля 2005 года был создан Институт мониторинга действующего законодательства при Президенте Республики Узбекистан. Институт в своей деятельности осуществляет мониторинг нормотворческой деятельности органов исполнительной власти, исследовательские и аналитические работы, связанные с мониторингом законодательства и др.

В целях дальнейшего совершенствования законодательства, восполнения пробелов в нормативно-правовых актах, осуществления конкретных мер по реализации отсылочных норм законов, а также обеспечения единообразной правоприменительной практики органов государственной власти и управления, правоохранительных и контролирующих структур, в июле 2013 года было принято Постановление Президента Республики Узбекистан, согласно которому были утверждены планы разработки нормативно-правовых и иных актов, направленных на реализацию отсылочных норм законов, что позволило ускорить процессы реализации законов в нормотворческой деятельности органов исполнительной власти.

Кроме того, Постановлением Кабинета Министров Республики Узбекистан от 5 августа 2011 года утверждено Положение о порядке подготовки и принятия программ по разработке и внесению в Законодательную палату Олий Мажлиса Республики Узбекистан проектов законов и других нормативно-правовых актов, а также мониторинга их исполнения, целью которого являются целенаправленная и последовательная организация законопроектной деятельности Правительства и обеспечение своевременной и качественной подготовки проектов законодательных актов.

Практика подготовки и принятия программ по разработке и внесению в Законодательную палату Олий Мажлиса Республики Узбекистан

проектов законов Правительством является очень важным и эффективным средством своевременного и безусловного исполнения законов, так как в ряде случаев для исполнения некоторых норм действующих законов требуется принятие других законодательных актов.

Кроме того, Закон Республики Узбекистан «О нормативно-правовых актах» устанавливает действенные механизмы по организации и обеспечению исполнения нормативно-правовых актов Олий Мажлиса Республики Узбекистан. В частности, ст. 39 устанавливает полномочия Кабинета Министров Республики Узбекистан по организации и обеспечению исполнения нормативно-правовых актов.

Регламент Кабинета Министров Республики Узбекистан от 14.02.2005 г. устанавливает, что поручения по приведению законодательных актов и решений Правительства в соответствие с принятыми законами Республики Узбекистан подлежат выполнению органами государственного и хозяйственного управления в течение одного месяца, если иное не предусмотрено в акте о введении в действие. Исполнение данных поручений возлагается на министерства, ведомства, информационно-аналитические департаменты (другие структурные подразделения) Кабинета Министров, подготовившие эти законы, совместно с Министерством юстиции и Управлением правовой экспертизы и международных договоров Кабинета Министров (п. 81).

Также в мониторинге процесса реализации законов в нормотворческой

деятельности органов исполнительной власти важную роль играет Министерство юстиции. В целях повышения эффективности его деятельности по обеспечению строгого соблюдения законности в правоприменительной практике и нормотворческой деятельности Постановлением Президента Республики Узбекистан от 23 августа 2011 года проведены структурные преобразования в Министерстве юстиции.

Министерство юстиции Республики Узбекистан согласно ст. 42 Закона Республики Узбекистан «О нормативно-правовых актах» осуществляет мониторинг и контроль за соблюдением требований законодательства и министр юстиции Республики Узбекистан ежегодно информирует Сенат Олий Мажлиса Республики Узбекистан о состоянии законности в деятельности органов государственного управления, органов государственной власти на местах, правоохранительных и контролирующих органов. Исходя из этого, согласно информации министра юстиции о состоянии исполнения законов органами государственного управления, правоохранительными органами и контролирующими структурами в 2013 году, проведено 16 мониторингов и проверок в системе 18 государственных структур центрального и местного значения, в ходе которого было выявлено более 4 тыс. недостатков и проблем, из которых 226 являлись системными<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> См. подробнее: Информация Министерства юстиции Республики Узбекистан за 2013 год.



В правовом обеспечении организации исполнения законов также важное значение приобретает **«Порядок организации работы с документами и мониторинга состояния исполнительской дисциплины в министерствах, государственных комитетах, ведомствах, хозяйственных объединениях, их структурных и территориальных подразделениях»**, утвержденный Премьер-министром Республики Узбекистан 30 августа 2009 года. Порядок предусматривает своевременное, полное и качественное выполнение законов и организацию системного контроля данного процесса по всей вертикали управления.

Кроме того, парламент непосредственно сам может изучать и осуществлять мониторинг реализации того или иного закона. Данный метод широко применяется в деятельности комитетов Законодательной палаты Олий Мажлиса Республики Узбекистан.

Вместе с тем, существует ряд проблем, связанных с мониторингом процесса реализации законов в нормотворческой деятельности органов исполнительной власти. **Во-первых**, в законах имеется ряд отсылочных норм, не обеспеченных правовыми механизмами реализации. Отсылочные нормы законов не содержат конкретного правила поведения, а отсылают к правилу другой статьи данного или иного нормативно-правового акта. И необоснованное их применение создает условия для субъективизма, узковедомственного избирательного подхода в толковании

и применении законов. **Во-вторых**, на практике имеются проблемы по методическому обеспечению мониторинга процесса реализации законов в нормотворческой деятельности органов исполнительной власти. Нехватка методических указаний в данной сфере препятствует эффективному, качественному и полноценному осуществлению мониторинга процесса реализации законов в нормотворческой деятельности органов исполнительной власти.

Исходя из вышеуказанного, на наш взгляд целесообразно реализовать следующие предложения и рекомендации, направленные на совершенствование порядка проведения мониторинга процесса реализации законов в нормотворческой деятельности органов исполнительной власти:

**Во-первых**, в целях реализации отсылочных норм, не обеспеченных правовыми механизмами реализации и устранения субъективизма, узковедомственного избирательного подхода в толковании и применении законов предлагается внести ряд изменений в Регламент Законодательной палаты Олий Мажлиса Республики Узбекистан. В частности, статью 114 Регламента предлагается дополнить нормами о сроках приведения решений Кабинета Министров Республики Узбекистан в соответствие с принятым Законом, обеспечения пересмотра и отмены органами государственного управления их нормативно-правовых актов,

противоречащих настоящему Закону; сроках утверждения необходимых для реализации принятого закона подзаконных актов.

Кроме того, предлагается дополнить Закон Республики Узбекистан «О Регламенте Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан» статьей 11<sup>1</sup> следующего содержания: **«После одобрения Сенатом закона, Кабинет Министров Республики Узбекистан по обращению ответственного комитета Сената представляет совместный план мероприятий, необходимый для введения в действие одобренного закона».** Также предлагается дополнить регламенты Сената Олий Мажлиса (ст. 26) и Кабинета Министров Республики Узбекистан (п. 81) нормой вышеуказанного содержания.

**Во-вторых,** в целях обеспечения открытости мониторинга процесса реализации законов в нормотворческой деятельности органов исполнительной власти предлагается внедрить соответствующие информационно-коммуникационные технологии в данную сферу. В частности, через веб-сайты Кабинета Министров

Республики Узбекистан или Министерства юстиции Республики Узбекистан можно системно информировать граждан и заинтересованных лиц о результатах мониторинга процесса реализации законов в нормотворческой деятельности органов исполнительной власти.

**В-третьих,** своевременное принятие законов Республики Узбекистан «О парламентском контроле» и «Об общественном контроле» также послужит совершенствованию системы правовых средств по осуществлению мониторинга за исполнением законов. Более того, исходя из законодательной практики зарубежных стран, в целях дальнейшего улучшения нормативно-правовых и организационных основ обеспечения своевременности, системности и эффективности правового мониторинга предлагается разработать и утверждать Кабинетом Министров Республики Узбекистан Положение «О правовом мониторинге», консолидирующего разрозненные правовые нормы различных нормативно-правовых актов в этой области.

**Мухторов Н.И.\***

**Алимухамедов С.А.\*\***

## **Роль и место ИМДЗ в осуществлении правовой и научной экспертизы проектов нормативно-правовых актов в судебно-правовой сфере**

Правовая и научная экспертиза проектов нормативно-правовых актов, как составная часть законотворческого процесса, является сложным творческим процессом, направленным на качественную подготовку нормативно-правовых актов. Данный процесс основывается на глубоком правовом анализе и требует достаточных теоретических знаний, практических навыков и интеллектуального труда.

Целями проведения правовой и научной экспертизы проектов нормативно-правовых актов являются: обеспечение правомерности нормативно-правового акта, его соответствия Конституции; отражение в нем идей справедливости, свободы и равенства; определение необходимости его принятия; предотвращение фактов принятия нормативно-правового акта только из узковедомственных интересов, повышение ответственности разработчиков актов законодательства;

привлечение в законотворческий процесс опытных юристов-специалистов.

Согласно требованиям статьи 21 Закона Республики Узбекистан «О нормативно-правовых актах» проект нормативно-правового акта подлежит обязательной правовой экспертизе. По решению разработчика или органа, принимающего нормативно-правовой акт, он также может быть подвергнут научной и иным видам экспертиз. В статье 22 указанного Закона устанавливается, что в ходе правовой экспертизы проверяется соответствие проекта нормативно-правового акта Конституции и законам Республики Узбекистан, иным нормативно-правовым актам, имеющим по сравнению с ним более высокую юридическую силу, правилам законодательной техники, а также обоснованность и целесообразность применения отсылочных норм.

В качестве субъектов правовой экспертизы нормативно-правовых актов могут выступать юридическая служба разработчика или органа, принимающего нормативно-правовой акт, Министерство юстиции Республики Узбекистан и другие организации, в

---

\* Мухторов Нодиржон Илхомжонович – начальник отдела Института мониторинга действующего законодательства при Президенте Республики Узбекистан, кандидат юридических наук.

\*\* Алимухамедов Сухроб Айбекович – ведущий научный сотрудник Института мониторинга действующего законодательства при Президенте Республики Узбекистан.

частности независимые научно-исследовательские организации, а также ученые и специалисты.

В качестве экспертов привлекаются организации и (или) лица, не принимавшие непосредственного участия в подготовке проекта нормативно-правового акта. В оценке проекта нормативно-правового акта эксперты независимы и не связаны с позицией органа, по поручению которого проводится экспертиза.

В Республике Узбекистан правовая экспертиза осуществляется, в основном, Министерством юстиции, Управлением правовой экспертизы и международных договоров Кабинета Министров Республики Узбекистан, юридическими службами палат Олий Мажлиса Республики Узбекистан.

Следует особо отметить, что в качестве субъектов научной экспертизы выступают, в основном, научно-исследовательские или научно-экспертные организации. В качестве научно-исследовательского учреждения, осуществляющего правовую и научную экспертизу, особую роль играет Институт мониторинга действующего законодательства при Президенте Республики Узбекистан (далее – Институт), созданный Указом Президента Республики Узбекистан в апреле 2005 года. Согласно данному Указу основными задачами Института является проведение всесторонней правовой экспертизы законопроектов и подготовка глубоко обоснованных экспертных оценок и заключений по проектам законов на всех стадиях их рассмотрения и принятия.

Следует отметить, что Институт не осуществляет правовую экспертизу всех видов проектов нормативно-правовых актов, так как он уполномочен проводить правовую экспертизу только лишь проектов законов Республики Узбекистан. Это еще раз свидетельствует об особом внимании к законам, которые имеют наивысшую юридическую силу в системе нормативно-правовых актов.

Правовая и научная экспертиза законопроектов в судебно-правовой сфере в Институте осуществляется Отделом мониторинга законодательства в судебно-правовой сфере и в области защиты прав и свобод человека.

Как известно, законодательство в судебно-правовой сфере напрямую затрагивает вопросы, связанные с правами и свободами граждан. Исходя из этого, при осуществлении правовой экспертизы проектов законов в судебно-правовой сфере особое внимание уделяется вопросам соответствия проекта нормам Конституции Республики Узбекистан, а также международным обязательствам в сфере обеспечения прав и свобод граждан, на наличие дефектных норм в нормативно-правовом акте. В этих целях исследуется по отдельности каждая норма законопроекта. При этом производится анализ непосредственно нормы права, выясняется качественная проработанность отдельных структурных частей нормы, в том числе гипотезы, диспозиции и санкции.

Также правовая и научная экспертизы проектов законов в судебно-правовой сфере осуществляются в целях:

оценки качества, обоснованности, своевременности, правомерности проекта, соблюдения в проекте закрепленных в Конституции того или иного государства прав человека и гражданина;

оценки социальных, экономических, научно-технических, экологических и иных последствий принятия законодательного акта;

определения возможной эффективности законодательного акта, недопущения внесения в акт законодательства норм, способных повлечь негативные последствия их применения на практике.

Следует отметить, что в ходе проведения правовой и научной экспертизы проектов нормативно-правовых актов, кроме необходимости соблюдения всех вышеуказанных общих аспектов, также требуется индивидуальный подход, исходя из своеобразных особенностей регулируемой сферы.

Правовая и научная экспертиза проектов нормативно-правовых актов в судебно-правовой сфере имеет свои особенности, обусловленные самой сферой регулирования законодательства, которое регламентирует деятельность судебных и правоохранительных органов, устанавливает административную и уголовную ответственность, определяет порядок рассмотрения административных, уголовных, гражданских, хозяйственных дел.

Как правило, совершенствование законодательства в судебно-правовой сфере связано с внесением изменений и дополнений в законы «О

прокуратуре», «О судах», «Об адвокатуре», Уголовный, Уголовно-процессуальный, Гражданско-процессуальный и Хозяйственно-процессуальный кодексы, Кодекс об административной ответственности. Исходя из этого, при проведении правовой и научной экспертизы законопроектов в судебно-правовой сфере целесообразно учитывать следующие моменты:

сегодняшнее состояние судебно-следственной практики, наличие конкретной проблемы или законодательного пробела в этой сфере, необходимость решения этих проблем именно законодательным путем;

наличие аналитической и статистической информации, связанной с судебно-следственной практикой;

соответствие норм законопроекта правам и свободам человека;

анализ подзаконных нормативно-правовых актов, регулирующих отношения, составляющие предмет проекта закона;

анализ результатов научных исследований, обсуждений, проведенных с участием ученых и специалистов, в том числе, зарубежных стран, по вопросам, касающимся предмета законопроекта;

соответствие проекта закона требованиям соответствующих международных актов (ООН, ФАТФ, ЕС и СЕ, СНГ и т. д.), участником которых является Узбекистан, а также международной практике;

эффективность реализации норм, вводимых проектом закона, в судебно-следственной и в целом в правоприменительной практике.

На качество проведения научной и правовой экспертизы влияют такие факторы как:

а) полнота представленных материалов, первичных данных, сроки проведения экспертизы.

Недостаточность материалов, их противоречивость делает невозможным проведение полного обследования проекта нормативно-правового акта, понять цель и назначение его разработки и принятия.

В этой связи согласно Положению «О проведении правовой экспертизы законопроектов (законов) Институтом мониторинга действующего законодательства при Президенте Республики Узбекистан» эксперт в процессе проведения правовой экспертизы должен проверить наличие и изучить:

законопроект (закон) и прилагаемые материалы к нему, в частности, пояснительную записку, текст и сравнительную таблицу;

перечень подзаконных актов, подлежащих изменению, дополнению, признанию утратившими силу или принятию;

финансово-экономическое обоснование – для законопроекта (закона), требующего материальных затрат;

заключение Кабинета Министров Республики Узбекистан по законопроектам (законам), предусматривающим сокращение государственных доходов или увеличение государственных расходов, а также изменения в статье Государственного бюджета Республики Узбекистан;

б) квалификация эксперта, наличие у него необходимых знаний в соответствующей области, опыта проведения научной и правовой экспертизы, знание законодательства, методических рекомендаций;

в) методика, методические рекомендации, используемые экспертом, т. е. методика научного исследования. Как было сказано выше, при осуществлении экспертизы сотрудники Института детально изучают законодательства зарубежных стран, а также научные работы национальных и зарубежных ученых и экспертов в соответствующей сфере;

г) отношение государственного органа к результатам экспертизы, так как даже качественная работа эксперта сводится «к нулю» при игнорировании выводов заключения. На содержание экспертного заключения и на качество правовой экспертизы влияет корректная постановка вопросов органом-разработчиком перед экспертной группой, а также объективность оценки заказчика экспертизы проделанной экспертом работы.

Экспертное заключение Института является рекомендательным. Однако, в виду того, что оно подготавливается с учетом глубокого анализа национального законодательства, существующей правоприменительной практики, зарубежного опыта в рассматриваемой сфере, большая часть замечаний и предложений по законопроекту, в рамках экспертного заключения, учитывается субъектами законодательной инициативы, в частности, палатами парламента в ходе

последующего законотворческого процесса.

На наш взгляд, в настоящее время в системе правовой и научной экспертизы нормативно-правовых актов имеется ряд пробелов, влияющих на ее качество:

1. В Республике Узбекистан правовая экспертиза проектов актов законодательства регулируется множеством законодательных актов. В их числе, например, Закон «О порядке подготовки проектов законов и их внесения в Законодательную палату Олий Мажлиса Республики Узбекистан» (2006 г.); новая редакция Закона «О нормативно-правовых актах» (2000 г.) и ряд других.

Кроме того, существует свыше 5-ти ведомственных нормативно-правовых актов, в которых в той или иной степени регламентируется порядок проведения экспертизы. К ним, например, можно отнести Положение «О правовой экспертизе и государственной регистрации нормативно-правовых актов, принятых министерствами, государственными комитетами и ведомствами», утвержденное Постановлением Кабинета Министров Республики Узбекистан (1997 г.); «Правила юридико-технического оформления законопроектов, вносимых в Законодательную палату Олий Мажлиса Республики Узбекистан, и законов, представленных в Сенат Олий Мажлиса Республики Узбекистан», утвержденной Совместным постановлением Кенгаша Законодательной палаты Олий Мажлиса Республики Узбекистан и

Кенгаша Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан (2010 г.); Инструкция «О порядке подготовки, юридико-технического оформления и проведения правовой экспертизы проектов нормативно-правовых актов, принимаемых органами государственной власти на местах», утвержденная приказом министра юстиции и зарегистрированная Министерством юстиции (2013 г.) и др.

Множественность указанных нормативно-правовых актов создает значительные сложности в проведении экспертизы. На наш взгляд было бы целесообразно разработать единый нормативно-правовой акт, в котором следовало бы предусмотреть единообразный порядок проведения правовой экспертизы всех видов нормативно-правовых актов, виды нормативно-правовых актов, подлежащие экспертизе, легальное определение правовой экспертизы. Указанный нормативно-правовой акт целесообразно утвердить решением палат парламента.

2. Потребность в правовой и научной экспертизе нормативно-правовых актов, требования к ее качеству все более возрастает. В то же время в настоящее время не существует единого научно-методического, практического пособия, раскрывающего основные правила, способы и др. важные аспекты проведения данных экспертиз.

В этой связи представляется целесообразным подготовить учебно-методическое пособие: «Проведение правовой и научной экспертизы проектов нормативно-правовых актов»,

что позволит выработать единые подходы к процессам проведения правовой экспертизы его субъектами.

3. Следует расширить перечень субъектов, осуществляющих научную и правовую экспертизу, в том числе, путем создания негосударственных научно-исследовательских организаций, осуществляющих свою деятельность на договорной основе. Данная мера существенно позволила бы повысить качество осуществления научной и правовой экспертизы, создало бы конкурентную среду в этой сфере.

4. Важной задачей является организация системных исследований актуальных проблем развития научно-теоретических основ научной и правовой экспертизы проектов нормативно-правовых актов, подготовка магистерских и докторских работ по правовой экспертизе в рамках различных специальностей юриспруденции. Повышению эффективности правовой экспертизы способствовало бы создание целостной системы повышения квалификации субъектов правовой и научной экспертизы.



**Каландаров Д.Н.\***

## **Актуальные вопросы антикоррупционной экспертизы в Республике Узбекистан**

В условиях построения демократического государства совершенствование законодательства, обеспечение его служения интересам человека, гражданина, общества является одной из важнейших задач обеспечения поэтапного развития всех сфер жизни общества, а также защиты прав и свобод граждан.

При принятии нормативно-правовых актов, обновлении отдельных норм, полностью или частично устаревших либо не соответствующих требованиям современной жизни, особое внимание уделяется обеспечению их соответствия Конституции, законодательству, интересам человека, общества, глубоко изучается опыт развитых демократических стран, а наиболее передовые и приемлемые положения перенимаются.

При совершенствовании законодательства особую роль играет нормо-творческая деятельность, от которой зависит уровень качества принимаемых нормативно-правовых актов.

Как известно, **подготовка проекта нормативно-правового акта** – творческая и наиболее трудоемкая стадия нормотворческого процесса, которая, во-первых, требует привлечения значительных интеллектуальных сил, владеющих навыками, искусством формулирования нормативных предписаний проектов, а во-вторых, основывается на глубоком и всестороннем анализе законодательства и правоприменительной практики с целью выявления противоречий и недостатков в нормативном регулировании общественных отношений.

В ходе подготовки проекта нормативно-правового акта разработчик специально или непреднамеренно может включить в проект положения, принятие которых может негативно повлиять на эффективность данного нормативно-правового акта, привести к различным толкованиям, давать неограниченные возможности их применителю, в том числе к злоупотреблениям.

Принятие таких нормативно-правовых актов может привести к тому, что коррупционные по сути деяния,

---

\* Каландаров Даврон Наримович – начальник отдела Министерства юстиции Республики Узбекистан.

будут восприниматься как вполне «законные». Применяя, используя положения указанных нормативно-правовых актов, участники коррупционных отношений:

– государственные чиновники могут применять их для извлечения в своих интересах ненадлежащей выгоды в качестве платы за свои служебные действия (бездействие) или решения;

– должностные лица частных компаний будут иметь возможность безнаказанно дать взятку, иным образом заинтересовать или (и) отблагодарить за полученные преференции.

Наличие подобных коррупционных норм в нормативно-правовых актах приводит к тому, что действия (бездействие), решения чиновников, подготавливающих коррупционную сделку, создающих коррупционную ситуацию, не выглядят предосудительными и противозаконными.

В конкретных случаях, когда действия (решения) должностного лица, устанавливающего, признающего, отменяющего какие-либо права гражданина или организации, регулируются нормой, в которой вместо слова «обязан», содержится слово «вправе», все его приготовления и действия по извлечению коррупционной выгоды могут быть облачены в легальную правовую оболочку.

Антикоррупционная экспертиза впервые законодательно закреплена в Положении о Министерстве юстиции, в соответствии с которым одной из основных **задач и направлений деятельности Министерства**

**юстиции** определено обеспечение эффективного надзора и контроля за строгим соблюдением требований актов законодательства, законности в нормотворческой и правоприменительной деятельности органов государственного управления, органов государственной власти на местах, а также правоохранительных и контролирующих структур, в том числе органов прокуратуры; реализация мер правового воздействия, направленных на недопущение ими злоупотреблений, нарушений, фактов неисполнения требований законодательства, произвольного, неправильного толкования правовых норм, субъективизма, узковедомственного, избирательного подхода в применении закона.

Также, на Министерство юстиции возложена функция по осуществлению анализа проектов законодательных и других нормативно-правовых актов на предмет выявления в них положений и норм, создающих условия для коррупционных проявлений, совершения других правонарушений в системе государственной власти и управления, а также вводящих избыточные административные и иные ограничения для субъектов предпринимательства, положений, приводящих к возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательства.

Так, Министерством юстиции в ходе **правовой экспертизы** проверяется соответствие проекта нормативно-правового акта Конституции и законодательству, а также правилам законодательной техники.

При проведении правовой экспертизы Министерством также проводится **анализ проектов нормативно-правовых актов**, в ходе которого проверяется соответствие проектов нормативно-правовых актов целям и задачам проводимых в стране реформ, соблюдение государственным органами установленного порядка подготовки, согласования и внесения в Правительство проектов нормативно-правовых актов. Кроме того, Министерство при проведении правовой экспертизы также проводит анализ проектов нормативно-правовых актов на предмет выявления в них положений и норм, создающих условия для проявления коррупции (что, по сути, **является антикоррупционной экспертизой**), совершения других правонарушений в системе государственной власти и управления.

**Методика** проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативно-правовых актов и **Методика** осуществления анализа на предмет выявления в них положений и норм, вводящих избыточные административные и иные ограничения для субъектов предпринимательства, положений, приводящих к возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательства, которые используются специалистами Министерства при проведении правовой экспертизы. Следует отметить, что указанные акты являются первоначальными и по мере накопления опыта и практики будут совершенствоваться.

В соответствии с Методикой, под **коррупциогенными факторами**

понимаются положения проектов, устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, положения, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции, а также пробелы в правовом регулировании.

Любая норма проекта нормативно-правового акта, в которой обнаруживается коррупционный фактор, признается коррупциогенной (т. е. она может быть использована для извлечения ненадлежащей выгоды, получения административной ренты) и должна быть устранена или скорректирована так, чтобы она не создавала «правовые» предпосылки коррупции. Коррекция предполагает обязательное устранение выявленного коррупционного фактора.

Соответственно, проект нормативно-правового акта, содержащий такие нормы, признается коррупциогенным. Основная цель антикоррупционной экспертизы – устранить или (и) предотвратить коррупциогенность проектов нормативных правовых актов, ликвидировать содержащиеся в них коррупционные риски. Непосредственные ее задачи – предотвратить появление типичных и иных коррупционных факторов на стадии разработки нормативно-правового акта, выявить их в подготовленном проекте нормативно-правового акта.

Следует отметить, что заключение, которые готовятся по итогам антикоррупционной экспертизы, имеет рекомендательный характер. В этой связи, выявление и устранение коррупционных факторов может сталкиваться и с такой трудностью, как нежелание разработчиков признавать возможность и необходимость коррекции или устранения соответствующих норм.

Декларируемым мотивом могут быть и традиции (такова сложившаяся практика), и уникальная сложность вопроса (ситуация столь многообразна, что регулированию не подлежит). Но в отдельных случаях за этой мотивацией легко различается стремление сохранить создаваемую коррупционным фактором возможность административной ренты. Примером такого стремления являются случаи, когда ведомство при разработке административного регламента исполнения государственной функции настойчиво утверждает, что:

– перечень сведений (документов), которые могут быть востребованы от гражданина или организации, не может быть исчерпывающим;

– информация, за сбор и систематизацию которой отвечает ведомство (реестр, кадастр и др.), не может вывешиваться на официальном сайте (или не более, чем на один-два

дня) и должна выдаваться не иначе как по запросу у специализированной организации или в «устанавливаемом объеме»;

– гражданин или организация, обращающиеся за разрешением, должны предоставить объемный список сведений и документов, их копий, которые можно получить только в самом этом ведомстве или смежных ведомствах и аффилированных организациях и др.

Необходимо отметить, что роль Министерства юстиции в нормотворческой деятельности значительно возросла в связи с принятием нового Положения о Министерстве юстиции. Указанным Положением на Министерство возложена функция по осуществлению анализа проектов нормативно-правовых актов на предмет определения их соответствия целям и задачам проводимых в стране реформ, выявления в них положений и норм, создающих условия для проявления коррупции, совершения других правонарушений в системе государственной власти и управления, а также вводящих избыточные административные и иные ограничения для субъектов предпринимательства, положений, приводящих к возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательства.

**Шахназарян Р.Л.\***

## **Роль Министерства юстиции Республики Узбекистан в проведении правовой экспертизы проектов нормативно-правовых актов**

В соответствии с Основным Законом в Республике Узбекистан признается безусловное верховенство Конституции и законов Республики Узбекистан. Статья 16 Конституции гласит, что ни один закон или иной нормативно-правовой акт не может противоречить нормам и принципам Конституции. Данные нормы являются гарантией правовой основы всей работы, проводимой в сфере обеспечения законности, соответствия подготавливаемых проектов законов и других нормативно-правовых актов Конституции.

В целях обеспечения реализации названного конституционного принципа создан и эффективно функционирует институт правовой экспертизы проектов законов и других нормативно-правовых актов.

Особую роль в координации нормотворческой деятельности, в том числе, организации правовой экспертизы, играет Министерство юстиции Республики Узбекистан. Так, статьей 19 Закона «О нормативно-правовых актах» установлено, что координация

работы министерств, государственных комитетов и ведомств, а также органов государственной власти на местах по подготовке проектов нормативно-правовых актов осуществляется Министерством юстиции Республики Узбекистан в соответствии с законодательством.

В соответствии с Положением о Министерстве юстиции Республики Узбекистан, утвержденным постановлением Президента Республики Узбекистан от 23 августа 2011 года № ПП–1602, одной из основных задач Министерства юстиции Республики Узбекистан является осуществление последовательной реализации единой государственной политики в области нормотворчества и правоприменительной практики в сфере общественного и государственного строительства, направленной на обеспечение надежной защиты конституционных прав и свобод граждан, верховенства закона, законности в деятельности органов государственной власти и управления, правоохранительных и контролирующих структур.

---

\* Шахназарян Регина Леоновна – начальник отдела Министерства юстиции Республики Узбекистан.

На сегодняшний день в стране сформирована необходимая законодательная база в области разработки, экспертизы проектов нормативно-правовых актов и их внесения в соответствующие органы. В частности, приняты:

1) Закон «О нормативно-правовых актах»;

2) Закон «О порядке подготовки проектов законов и их внесения в Законодательную палату Олий Мажлиса Республики Узбекистан»;

3) Закон «О всенародном обсуждении проектов законов»;

4) Правила юридико-технического оформления законопроектов, вносимых в Законодательную палату Олий Мажлиса Республики Узбекистан, и законов, представленных в Сенат Олий Мажлиса Республики Узбекистан, утвержденные совместным постановлением Кенгаша Законодательной палаты Олий Мажлиса и Кенгаша Сената Олий Мажлиса от 30 декабря 2010 года № 237-II/150-II;

5) Распоряжение Президента Республики Узбекистан от 4 февраля 2005 года № Р-2118 «О порядке разработки, рассмотрения и подписания постановлений и распоряжений Кабинета Министров Республики Узбекистан»;

6) Регламент Кабинета Министров Республики Узбекистан, утвержденный постановлением Кабинета Министров от 14 февраля 2005 года № 62;

7) Положение о порядке подготовки и принятия программ по разработке и внесению в Законодательную палату Олий Мажлиса проектов законов и

других нормативно-правовых актов, а также мониторинга их исполнения, утвержденное постановлением Кабинета Министров от 5 августа 2011 года № 227;

8) Методические указания о порядке подготовки, юридико-технического оформления и проведения правовой экспертизы проектов нормативно-правовых актов, вносимых органами государственного и хозяйственного управления, органами государственной власти на местах в Кабинет Министров Республики Узбекистан (рег. № 2352 от 09.04.2012 г.);

Необходимо отметить, что в целях дальнейшего совершенствования законотворческого процесса 24 декабря 2012 года была утверждена новая редакция Закона «О нормативно-правовых актах». Среди основных новшеств Закона можно отметить нормы о планировании подготовки проектов нормативно-правовых актов, нормы о проведении обязательной антикоррупционной экспертизы проектов нормативно-правовых актов при проведении Министерством юстиции их правовой экспертизы и др. Также, 31 марта 2014 года в названные Методические указания были внесены соответствующие изменения и дополнения, направленные на обеспечение подготовки еще более качественных и отвечающих требованиям законодательной техники проектов нормативно-правовых актов.

В ходе разработки проекта нормативно-правового акта подвергается различным видам экспертиз (правовой, экономической, финансовой, научно-технической,

экологической и другой). Важно отметить, что среди всех экспертиз правовая экспертиза проектов нормативно-правовых актов занимает особое место.

Обычно под правовой экспертизой понимают специальное исследование проекта нормативно-правового акта на предмет его соответствия действующему законодательству. Это наиболее общее определение вряд ли можно считать достаточным для понимания целей правовой экспертизы. Можно сказать, что целью правовой экспертизы является также оценка соответствия исследуемого проекта нормативно-правового акта определенным правовым критериям.

В ходе проведения правовой экспертизы в Министерстве юстиции используются следующие критерии оценки проекта нормативно-правового акта:

соответствие Конституции и другим актам законодательства Республики Узбекистан, а также целям и задачам проводимых в стране реформ;

глубокий анализ состояния законодательства, отсутствие внутренних противоречий и пробелов в правовом регулировании соответствующих отношений;

влияние проекта на основные права и свободы граждан;

полнота, необходимость и приоритетность правового регулирования соответствующих общественных отношений;

наличие положений и норм, создающих условия для проявления коррупции, совершения других правонарушений в системе

государственной власти и управления, а также вводящих избыточные административные и иные ограничения для субъектов предпринимательства, положений, приводящих к возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательства; единообразное применение понятий и терминов в соответствии с их значением, принятым в законодательстве, исключающем возможность различного толкования; обоснованность выбора формы проекта нормативно-правового акта; правильное применение употребляемых отсылочных норм; соответствие наименованию проекта его содержанию; соблюдение правил законодательной техники.

При проведении правовой экспертизы проектов нормативно-правовых актов министерством, помимо определения соответствия проектов Конституции, законодательству Республики Узбекистан, целям и задачам проводимых в стране реформ, осуществляется также определение его соответствия правилам законодательной техники, что является не менее важным при проведении правовой экспертизы.

Понятие законодательной техники можно определить как совокупность правил и средств, применяемых в процессе подготовки и оформления проектов законов и других нормативно-правовых актов.

Законодательная техника имеет две основные цели:

регулирование общественных отношений нормами, сформулированными точным,

ясным и кратким образом. Неясность и пробелы в содержании положений законодательства уменьшают эффективность правового регулирования; обеспечение единообразного понимания актов законодательства со стороны исполнителей и населения, недопущения возникновения различных сомнений и толкований.

Эффективность нормативно-правового акта, доступность его содержания для адресатов, правильное и единообразное понимание и применение его требований самым прямым образом зависят от того, насколько соблюдены правила законодательной техники в процессе подготовки проекта данного нормативно-правового акта.

При проведении правовой экспертизы в части соблюдения требований законодательной техники уделяется внимание внешнему оформлению акта, содержанию, структуре, а также изложению норм проектов законов и других нормативно-правовых актов.

Проведение в установленном порядке экспертиз проектов нормативно-правовых актов при условии их организации на профессиональном уровне позволяет значительно улучшить качество принимаемых нормативно-правовых актов, предотвратить коллизии,

несоответствия и неоднозначность правовых норм, исключить возможность негативных последствий при реализации нормативных предписаний.

По результатам правовой экспертизы проекта нормативно-правового акта подготавливается заключение, которое должно содержать выводы, суждения на основании критериев оценки проекта нормативно-правового акта.

Согласно Регламенту Кабинета Министров Республики Узбекистан, после получения заключения Министерства юстиции по итогам проведенной правовой экспертизы проекты нормативно-правовых актов вносятся в Кабинет Министров. При этом они должны отвечать требованиям Закона «О нормативно-правовых актах», а проекты законов должны отвечать также требованиям Закона «О порядке подготовки проектов законов и их внесения в Законодательную палату Олий Мажлиса Республики Узбекистан».

Вышеизложенное позволяет сделать вывод, что проведение качественной и всесторонней правовой экспертизы проектов нормативно-правовых актов играет важную роль в нормотворческом процессе и способствует формированию законодательной базы, отвечающей современным требованиям.



**ПРОГРАММА**  
**международной конференции**  
**на тему: «Роль научных исследовательских служб**  
**в информационно-аналитической поддержке**  
**законодательного процесса»**

*(г. Ташкент, 23–24 апреля 2014 г.)*

**10:00 – 10:10** Открытие

**Вступительное слово:**

**Мухамедов Фаррух Эркиевич** – директор Института мониторинга действующего законодательства при Президенте Республики Узбекистан

**Первый день**

*(г. Ташкент, 23 апреля 2014 г.)*

Модератор:

**Ф. Мухамедов** – директор Института мониторинга действующего законодательства при Президенте Республики Узбекистан

<b>I. «Современное состояние законодательства и информационно-аналитическое обеспечение законодательного процесса»</b>	
10:10 – 10:30	<p><b>Тема:</b> «Сотрудничество научно-исследовательских служб с парламентом Республики Узбекистан»</p> <p><b>Докладчик:</b> <i>Директор Института мониторинга действующего законодательства при Президенте Республики Узбекистан – к.ю.н. Ф. Мухамедов</i></p>
10:30 – 11:00	<p><b>Приветствие</b> от имени Германского Фонда международного правового сотрудничества – <i>Статс-секретарь Федерального министерства юстиции и защиты прав потребителей (в отставке), член попечительского совета Фонда ИРЦ, к.ю.н. Б. Грундманн</i></p> <p><b>Доклад на тему:</b> «Деятельность Федерального министерства юстиции ФРГ: основные задачи и правовая экспертиза законопроектов»</p> <p><b>Докладчик:</b> <i>немецкий эксперт Статс-секретарь Федерального министерства юстиции и защиты прав потребителей (в отставке), член попечительского совета Фонда ИРЦ, к.ю.н. Б. Грундманн</i></p>
11:00 – 11:30	<b>Дискуссия</b>
11:30 – 12:15	<p><b>Тема:</b> «Роль научной службы Бундестага (Парламента ФРГ) в законодательном процессе»</p> <p><b>Докладчик:</b> <i>немецкий эксперт – начальник отдела научной службы Бундестага (Парламента ФРГ), профессор права Университета г. Берлина, к.ю.н. С. Хельшайдт</i></p>
12:15-12:30	<b>Дискуссия</b>

12:30-13:15	<p><b>Тема:</b> «Вопросы информационно-аналитического обеспечения совершенствования законодательства в сфере государственного строительства»</p> <p><b>Докладчик:</b> узбекский эксперт – начальник отдела Института мониторинга действующего законодательства при Президенте Республики Узбекистан, к.ю.н. Р. Хакимов</p>
13:15-13:30	<b>Дискуссия</b>
13:30-14:30	<b>Перерыв</b>
14:30-15:30	<p><b>Тема:</b> «Законодательство в ФРГ – часть 1: стадии законодательного процесса, роль Федерального министерства юстиции и механизмы взаимодействия участвующих учреждений в рамках законодательного процесса»</p> <p><b>Докладчик:</b> немецкий эксперт – Статс-секретарь Федерального министерства юстиции и защиты прав потребителей (в отставке), член попечительского совета Фонда ИРЦ, к.ю.н. Б. Грундманн</p>
15:30-16:15	<p><b>Доклад на тему:</b> «Законодательство в ФРГ – часть 2: количество, продолжительность и сроки законодательных процессов, роль права ЕС для законодательства ФРГ»</p> <p><b>Докладчик:</b> немецкий эксперт – начальник отдела научной службы Бундестага (Парламента ФРГ), профессор права Университета г. Берлина, к.ю.н. С. Хельшайдт</p>
16:15-16:30	<b>Дискуссия</b>
16:30	<b>Подведение итогов первого дня</b>

## Второй день

(г. Ташкент, 24 апреля 2014г.)

Модератор:

**Ф. Мухамедов** – Директор Института мониторинга действующего законодательства при Президенте Республики Узбекистан

<b>II. «Перспективы совершенствования законодательного процесса: современные тенденции развития, информационно-аналитическое обеспечение и прозрачность законодательного процесса»</b>	
10:00 – 10:45	<p><b>Тема:</b> «Отдельные аспекты законодательного процесса в ФРГ – часть 1:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>– современные тенденции в законодательстве</li><li>– прозрачность законодательного процесса</li><li>– внедрение современных информационных технологий и средств коммуникации в законодательный процесс</li><li>– предотвращение коррупции»</li></ul> <p><b>Докладчик:</b> немецкий эксперт – Статс-секретарь Федерального министерства юстиции и защиты прав потребителей (в отставке), член попечительского совета Фонда ИРЦ, к.ю.н. Б. Грундманн</p>
10:45 – 11:15	<p><b>Дискуссия</b></p>
11:15 – 11:45	<p><b>Тема:</b> «Приоритетные направления совершенствования законодательных основ контрольно-аналитической деятельности парламента: вопросы теории и практики»</p> <p><b>Докладчик:</b> узбекский эксперт – руководитель группы Института мониторинга действующего законодательства при Президенте Республики Узбекистан, Б. Набераев</p>
11:45 – 12:00	<p><b>Дискуссия</b></p>
12:00 – 12:45	<p><b>Тема:</b> «Отдельные аспекты законодательного процесса в ФРГ – часть 2:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>– роль Федерального конституционного суда</li><li>– роль Бундесрата (Федерального Совета)</li><li>– отчётность правительства</li><li>– мониторинг законодательства</li><li>– контроль законодательства со стороны оппозиции</li><li>– контроль госбюджета»</li></ul> <p><b>Докладчик:</b> немецкий эксперт – начальник отдела научной службы Бундестага (Парламента ФРГ), профессор права Университета г. Берлина, к.ю.н. С. Хельшайдт</p>
12:45 – 13:00	<p><b>Дискуссия</b></p>
13:00 – 13:30	<p><b>Подведение итогов работы и закрытие конференции</b></p> <p>Директор Института мониторинга действующего законодательства при Президенте Республики Узбекистан – к.ю.н. Ф. Мухамедов</p>

**АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ИНФОРМАЦИОННО-  
АНАЛИТИЧЕСКОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАКОНОТВОРЧЕСКОГО  
ПРОЦЕССА НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ:  
ОПЫТ ГЕРМАНИИ И УЗБЕКИСТАНА**

**(Сборник научных статей)**

*(по материалам международной конференции: «Роль научных исследовательских служб в информационно-аналитической поддержке законодательного процесса» г. Ташкент, 23–24 апреля 2014 г.)*

*Ответственный за подготовку выпуска: Б. Набераев*

Редакторы:	<i>А. Омонов Г. Артыкходжаева</i>
Технический редактор:	<i>А. Ахмедов</i>
Компьютерная верстка:	<i>Ш. Расулов</i>

Издательство «Адолат» при Министерстве юстиции  
Республики Узбекистан. Изд. лиц. АІ № 228, 16.11.12.  
г. Ташкент. 100192, ул. Буюк ипак йули, 69.  
Телефон: (371) 268-28-41, 268-28-39.  
Факс: (371) 268-28-43. 268-28-56  
Веб сайт: [www.adolatnashr.uz](http://www.adolatnashr.uz)  
e-mail: [info@adolatnashr.uz](mailto:info@adolatnashr.uz)

Подписано к печати 29.08.2014 г.  
Формат издания 60x84 1/8.  
Гарнитура «Antiqua». Печать офсетная.  
Печатн. лист 11,5. Уч. изд. лист 9,6.  
Тираж 1000 экз. Заказ №