

МИНИСТЕРСТВО ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РЕСПУБЛИКИ УЗБЕКИСТАН

АКАДЕМИЯ

И. Т. ТУЛЬТЕЕВ,  
Г. С. ТАСТАНБЕКОВА, А. К. ЯНГИБАЕВ

ПРАВотВОРЧЕСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПАРЛАМЕНТА:  
СОДЕРЖАНИЕ И ПРИОРИТЕТНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ЕЕ  
СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ

Ташкент – 2016

*Одобрено Редакционно-издательской коллегией  
Академии МВД Республики Узбекистан*

Рецензенты:

доктор юридических наук, профессор **И. А. ХАМЕДОВ**

доктор юридических наук **У. Х. МУХАМЕДОВ**

**Т-82**

**Тулътеев И. Т. Правотворческая деятельность парламента: содержание и приоритетные направления ее совершенствования: Учебное пособие / И. Т. Тулътеев, Г. Т. Тастанбекова, А. К. Янгибаев. – Т.: Академия МВД Республики Узбекистан, 2016. – 62 с.**

Учебное пособие посвящено раскрытию назначения, сущности, форм и содержания правотворческой деятельности Олий Мажлиса как важной и неотъемлемой части парламентской деятельности. В нем рассматриваются организационно-правовой механизм законотворчества, анализируются факторы, обуславливающие его эффективность, а также основные направления совершенствования и повышения результативности законодательной деятельности парламента. Пособие дополняет тему «Система государственной власти. Олий Мажлис Республики Узбекистан» учебной дисциплины «Конституционное право и теория государства и права».

Для преподавателей, слушателей, курсантов образовательных учреждений органов внутренних дел и других читателей, интересующихся вопросами теории и практики организации и осуществления законотворческой деятельности парламента.

**ББК 67я73**

© МВД Республики Узбекистан Академия, 2016.

## Введение

В конституционном праве и парламентской практике проблемы законодательной деятельности парламента закономерно занимают важное место. Осуществленная за годы независимости реформа существенным образом повлияла на содержание, принципы и методы работы законодательного органа. Социально-экономические и политические преобразования в Республике Узбекистан не могут быть претворены в жизнь без эффективного законотворчества, реализации основных направлений демократизации деятельности парламента, четко обозначенных в предложенной Президентом страны И. А. Каримовым Концепции дальнейшего углубления демократических реформ и формирования гражданского общества в стране<sup>1</sup>.

В Узбекистане одновременно с развитием институтов гражданского общества идет процесс становления и укрепления парламентаризма, формирования парламентских традиций и накопления собственного опыта законодательного регулирования общественных отношений, усиления политического авторитета законодательной ветви власти, консолидирующей общество в единое целое. Как показывает мировой опыт, современный парламент – это высший орган народного представительства, выражающий суверенную волю народа, призванный регулировать важнейшие общественные отношения главным образом путем принятия законов.

Законодательная функция – это ключевая и наиболее объемная по своему значению и содержанию функция парламента. Результатом ее реализации является формирование правовой системы государства, обеспечивающей посредством законодательства правовое регулирование общественных отношений. Основное назначение парламента и

---

<sup>1</sup> См.: Каримов И. А. Концепция дальнейшего углубления демократических реформ и формирования гражданского общества в стране. Доклад на совместном заседании Законодательной палаты и Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан 12 ноября 2010 г. // Народное слово. – 2010. – 13 ноября.

состоит в том, чтобы, выражая волю народа, придать ей общеобязательный характер путем принятия законов. При этом следует подчеркнуть, что законодательство является юридическим инструментом организации всех сфер жизнедеятельности общества и государства.

Основополагающими законодательными актами в организации деятельности Олий Мажлиса и его палат являются соответствующие нормы Конституции Республики Узбекистан, Конституционный закон «О Законодательной палате Олий Мажлиса Республики Узбекистан», Конституционный закон «О Сенате Олий Мажлиса Республики Узбекистан», Закон «О статусе депутата Законодательной палаты и члена Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан», Регламенты Законодательной палаты и Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан.

Законотворческая деятельность парламента представляет собой вид специальной юридической деятельности, осуществляемой в целях издания, изменения и прекращения действия правовых норм законов. Своевременность, полнота и точность законодательных решений, качество законов становятся во многом определяющим фактором экономического, политического и социального развития Узбекистана. Ведь по результатам законотворческой работы судят о государстве и степени его демократичности.

Активная законодательная деятельность Олий Мажлиса позволила расширить и углубить регулирование общественных отношений, отразить в законах новые направления развития государства, ликвидировать имеющиеся пробелы в действующем законодательстве. Проводимые реформы потребовали интенсивного законотворчества, формирования новых правовых институтов, соответствующих критериям правового государства, а также принятия законов в областях, которые ранее не охватывались правовым воздействием.

Известно, что эффективность законодательства зависит от того, насколько продуманы, активны и своевременны принимаемые законы. Ведь, как отмечает глава нашего государства, законодательство еще страдает несовершенством, в нем имеются недостатки и про-

белы, множество отсылочных норм. «Важнейшей задачей также является создание эффективной системы прогнозирования и планирования законотворческой деятельности. Это позволяло бы нам не терять наши главные ориентиры и не отрываться от реальной жизни, четко определять, какие законы нам предстоит принять с тем, чтобы обеспечить не только решение конкретных задач в сфере государственного управления, экономического развития, но и **последовательное достижение нашей главной цели – создание правового, демократического государства**»<sup>1</sup>.

Законодательство, являясь результатом законотворческой деятельности, напрямую зависит от процессуальных форм, обеспечивающих его качество и жизнеспособность, а также от степени активности и эффективности участия субъектов законотворчества, законодательной инициативы в законотворческом процессе. Именно поэтому знание и понимание сущности и содержания законотворческой деятельности палат Олий Мажлиса имеет важное значение не только для будущих юристов, но и для каждого гражданина Республики Узбекистан.

---

<sup>1</sup> *Каримов И. А.* Наша главная задача – поднять на новый уровень реформирование и демократизацию общества, модернизацию страны. Доклад на торжественном собрании, посвященном 23-й годовщине Конституции Республики Узбекистан // Народное слово. – 2015. – 7 декабря.

## СУЩНОСТЬ И СОДЕРЖАНИЕ ПРАВОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПАРЛАМЕНТА

Коренные изменения, происходящие в Республике Узбекистан, модернизация и демократизация всех сфер общественной и государственной жизни страны – объективные факторы, детерминирующие принципиальную значимость методологических и теоретических исследований правовой системы, функционирования государства, правотворческой практики. «Если возникает необходимость внести коррективы в курс реформ, что-то исправить, изменить, то в первую очередь следует менять нормативные документы, вносить необходимые поправки в законодательные акты. Не волевыми, разовыми решениями, а последовательной законотворческой работой»<sup>1</sup>.

Законодательная функция – это ключевая и наиболее объемная по своему значению и содержанию функция Олий Мажлиса Республики Узбекистан. Результатом ее реализации является формирование законодательства, обеспечивающего правовое регулирование общественных отношений, возникающих в процессе развития общества и государства и объективно требующих государственного регулирования в форме законодательных установлений.

Законодательство является эффективным инструментом государственного управления различными видами общественных отношений. Своевременность, точность законодательных решений, качество законов в условиях осуществления социально-политических, экономических и правовых реформ имеют особое значение. Разработка законов это всегда сложная, ответственная и кропотливая работа, не терпящая торопливости. Поэтому важно наличие условий и возможностей для внимательной подготовки и обоснования каждого законодательного решения, сбора необходимых подготовительных материалов, проведения анализа прогнозируемой эффективности будущего закона, его соответствия предъявляемым к нему требованиям.

**Законодательная деятельность представляет собой организационно оформленную, установленную процедурную деятельность парламента по созданию и принятию законов.** Задача законодательной деятельности парламента состоит в подготовке и принятии

---

<sup>1</sup> Каримов И. А. По пути безопасности и стабильного развития. Т. 6. – Т., 1998. – С. 158.

законов, непосредственно предусмотренных Конституцией, и тех законов, которые обеспечивают потребности развития общества и государства во всех сферах их жизнедеятельности. При этом следует подчеркнуть, что законодательство является непосредственным инструментом формирования стратегии и тактики такого развития.

Законодательство – сложная, динамичная, постоянно развивающаяся система. Ее кардинальное реформирование осуществляется в основном посредством активной правотворческой деятельности. Государственная политика приобретает правовое выражение, стратегический, долговременный характер при ее закреплении на уровне законодательства. Качество законодательной деятельности в современных условиях имеет особое значение, поскольку проводимые реформы требуют качественного обновления законодательства страны, «непрерывного поиска путей повышения эффективности законотворческой деятельности»<sup>1</sup>.

Правотворчество, являющееся официальным закреплением правовых интересов и идей общества, выступает универсальным механизмом институционализации права. Генезис этой идеи уходит в далекое прошлое – к известным произведениям «Политика» Аристотеля, «Государство» Платона, «Город добродетельных людей» Аль-Фараби и др. «Там, где отсутствует власть закона, – писал Аристотель, – нет места и (какой-либо) форме государственного строя»<sup>2</sup>.

**Правотворчество – особая форма осуществления правовой политики государства, средство юридической легитимации и закрепления воли и интересов государственной власти.** Она воплощается в законах и других нормативно-правовых актах, направлена на развитие и совершенствование общественных отношений. Следовательно, правотворчество – мощное средство преобразования общества.

Правотворческая деятельность является прежде всего одним из важнейших видов государственной деятельности. По проблеме правотворчества разработано и сформулировано достаточно много научных позиций, исследования по данному вопросу продолжаются и сегодня.

Так, З. М. Исламов характеризует правотворческую деятельность как организационно оформленную, установленную процедурную дея-

---

<sup>1</sup> Каримов И. А. Модернизация страны и построение сильного гражданского общества – наш главный приоритет. Выступление на совместном заседании Законодательной палаты и Сената Олий Мажлиса // Народное слово. – 2010. – 28 января.

<sup>2</sup> Аристотель. Политика. – М., 1991. – С. 165.

тельность государственных органов<sup>1</sup>. По мнению С. С. Алексеева, правотворчество есть «активная творческая деятельность компетентных органов по выработке и включению тех или иных норм в действующую правовую систему»<sup>2</sup>. Правотворчество иногда рассматривается и как способ государственной деятельности<sup>3</sup>.

Согласно традиционной точке зрения, наиболее четко сформулированной Ш. З. Уразаевым, правотворческая деятельность представляет собой особый вид государственной деятельности, направленной на создание правовых норм, а также на их дальнейшее изменение или отмену<sup>4</sup>. Главное для правотворчества – это создание правовых норм. Другие формы правотворчества, отмена и изменение действующих правовых норм имеют подчиненное, вспомогательное значение для образования прочной, четко выраженной, внутренне согласованной и удобной для пользования системы правовых норм<sup>5</sup>. По определению, предложенному А. Х. Саидовым и У. Таджихановым, правотворчество представляет собой деятельность по созданию и развитию действующей системы права путем разработки, обсуждения и принятия нормативных актов<sup>6</sup>.

На наш взгляд, здесь приемлем более широкий подход. Представляется вполне обоснованным мнение М. М. Файзиева о том, что правотворчество – это основное, начальное звено механизма правового регулирования<sup>7</sup>. Таким образом, можно рассматривать правотворчество как составную, начальную часть более широкого механизма правового регулирования, этап, на котором еще только зарождаются идеи, осмысливается необходимость разработки и принятия нормативно-правового акта.

---

<sup>1</sup> *Исламов З. М.* Общество. Государство. Право. – Т., Адолат, 2001. – С. 145–147.

<sup>2</sup> *Алексеев С. С.* Право: опыт комплексного исследования. – М., 1999. – С. 94.

<sup>3</sup> См.: *Исламов З. М.* Проблема власти: ее понимание, назначение, социальная ценность. – Т., 2003. – С. 18–20; *Бахрах Д. Н., Хазанов С. Д.* Формы и методы деятельности государственной администрации. – Екатеринбург, 1999. – С. 35.

<sup>4</sup> См.: *Уразаев Ш. З.* Модель закона: какой ей быть? – Т., 1992. – С. 9.

<sup>5</sup> См.: *Тихомиров Ю. А., Котелевская И. В.* Правовые акты. – М., 1999. – С. 33.

<sup>6</sup> См.: *Саидов А., Таджиханов У.* Давлат ва ҳуқуқ назарияси. Икки жилдли. 2-жилд. Ҳуқуқ назарияси. – Т., 2001. – С. 187–190.

<sup>7</sup> См.: *Файзиев М. М.* Янги қонунларни тайёрлаш тўғрисидаги қонун // Ҳуқуқ – Право – Law. – 1998. – № 1. – С. 57–59.



В широком смысле термин «правотворчество» употребляется в качестве синонима понятия «правообразование»<sup>1</sup>. Вместе с тем в юридической литературе понятия «правообразование» и «правотворчество» большинством ученых-правоведов различаются. В частности, Х. Т. Адылкариев рассматривает правотворчество как заключительную стадию правообразовательного процесса<sup>2</sup>.

Аналогичной позиции придерживается А. С. Пиголкин. Он пишет: «Учитывая государственный характер правотворческой деятельности, необходимо различать правотворчество в собственном смысле слова и более широкое и многоаспектное понятие – формирование права, правообразование... Правообразование – это процесс формирования государственной воли в законе, правотворчество же охватывает деятельность компетентных органов и организаций по выработке и принятию нормативных актов»<sup>3</sup>.

Итогом исследования данной проблематики на современном этапе явилась дифференциация двух понятий – «правообразование» и «правотворчество». Правотворчество рассматривается в качестве заключительного этапа правообразования. Под правообразованием в данном случае понимается относительно длительный по времени процесс создания правовой нормы, включающий в себя не только собственно правотворческий, но и весь предшествующий ему подготовительный процесс формирования права.

Правообразование охватывает широкий круг явлений, включает все сложные процессы, предшествующие принципиальному решению о подготовке проекта нормативного правового акта<sup>4</sup>. Он начинается с анализа социальной ситуации, осознания необходимости ее правового урегулирования, выявления потребностей в правовом регулировании тех или иных видов общественных отношений, направления и характера такого регулирования, общего представления о правовом предписании, которое следует издать, и заканчивается разработкой и принятием правовой нормы. Последний этап правообразования и есть правотворчество.

---

<sup>1</sup> См.: *Марченко М. Н.* Проблемы теории государства и права. – М., 2001. – С. 661.

<sup>2</sup> См.: *Одилқориев Ҳ. Т.* Ўзбекистон Республикасида қонун чиқариш жараёни. – Т., 1995. – С. 77–78.

<sup>3</sup> Проблемы общей теории государства и права / Под общ. ред. проф. В. С. Нерсесянца. – М., 1999. – С. 309.

<sup>4</sup> См.: *Одилқориев Ҳ. Т.* Ўзбекистон Республикасида қонун чиқариш жараёни. – Т., 1995. – С. 80–81.

Проблемы правотворчества продуктивно исследовались российскими учеными. А. Б. Венгеров отмечает, что правотворчество – «это организационно оформленная, установленная процедурная деятельность государственных органов по созданию правовых норм или по признанию правовыми уже сложившихся, действующих в обществе правил поведения»<sup>1</sup>. Таким образом, помимо создания норм права, он включает и санкционирование норм государством.

В. К. Бабаев понимает под правотворчеством «деятельность государственных органов (в случае референдума – всего народа) и должностных лиц по изданию, переработке и отмене нормативных правовых актов»<sup>2</sup>.

С. В. Поленина считает, что правотворчество «охватывает весь процесс создания правовой нормы, начиная с зарождения идеи о ней в связи с выявлением потребности в правовой регламентации соответствующих общественных отношений и заканчивая ее принятием и введением в действие»<sup>3</sup>. В основу данного определения положена социально-юридическая трактовка правотворчества, в то время как в традиционном понимании правотворчество связывается прежде всего с процедурной деятельностью государственных органов по созданию, изменению и упразднению различных правовых норм.

В юридической литературе представление о правотворчестве как о форме государственной деятельности, направленной на создание, изменение или упразднение правовых норм, нередко называют правотворчеством в собственном смысле слова. Разделяя данную точку зрения, С. С. Алексеев сформулировал следующее определение правотворчества: «Правотворчество (законотворчество) – это специальная деятельность компетентных органов, завершающая процесс правообразования, в результате которой приобретает юридическую силу и вступает в действие закон»<sup>4</sup>. Как видим, данное определение характеризует процесс создания законов, т.е. законотворчество. М. Гафуров также предлагает рассматривать правотворческую деятельность государства как часть правообразовательного процесса. Правотворчество, по его мнению, представляет собой деятельность,

---

<sup>1</sup> Венгеров А. Б. Теория права: Часть II. Теория права. Том II. – М., 1996. – С. 28.

<sup>2</sup> Теория государства и права / Под ред. В. К. Бабаева. – М., 2001. – С. 320.

<sup>3</sup> Поленина С. В. Законотворчество в Российской Федерации. – М., 1996. – С. 4.

<sup>4</sup> Алексеев С. С. Государство и право. Начальный курс. – М., 1994. – С. 115.

направленную на выявление потребности в правовом регулировании, т.е. назревшей необходимости нововведений в правовом регулировании. Только после этого в процесс правообразования вступают компетентные органы государственной власти<sup>1</sup>.

Заслуживает поддержки определение правотворчества, данное К. Н. Дмитриевцевым: «Правотворчество – это разновидность профессиональной юридической деятельности, которая объективируется в официальных актах, опосредуется правом, носит интеллектуально-волевой, управленческий характер, осуществляется компетентными органами в определенных процедурно-процессуальных формах с помощью специальных юридических действий и операций, способов и средств, направляется на создание нормативных правовых актов и удовлетворение тем самым актуальных социальных потребностей и интересов»<sup>2</sup>. В этом определении объединяются традиционный взгляд на правотворчество с пониманием права в качестве средства социального компромисса.

Вместе с тем необходимо разграничивать понятия «формирование права» и «правообразование». Понятие «формирование права» является промежуточным между понятиями «правотворчество» и «правообразование» и включает в себя, помимо правотворческой деятельности, также другие каналы, через которые в правовую систему вливаются новые правовые нормы. В процессе формирования права взаимодействует множество объективных и субъективных факторов, обусловленных требованиями и логикой развития общества. отождествление этих понятий может привести к недооценке их относительной самостоятельности в жизни общества.

Представляет интерес подход Ш. Х. Файзиева, который рассматривает правотворчество как комплексную специальную интеллектуальную деятельность, требующую определенных юридических знаний и навыков и выполняемую различными способами и методами.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> См.: *Фофуров М.* Ўзбекистон Республикасида қонун ижодкорлиги жараёни босқичлари // «Қонун ижодкорлиги ва қонунчилик техникаси: назария ва амалиёт муаммолари» мавзусидаги илмий-амалий семинар материаллари тўплами. – Т., 2005. – С. 33–36.

<sup>2</sup> *Дмитриевцев К. Н.* Процесс правотворчества в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Н. Новгород, 1994. – С. 12.

<sup>3</sup> См.: *Файзиев Ш. Х.* Қонун ижодкорлигининг назарий ва амалий масалалари // «Қонун ижодкорлиги ва қонунчилик техникаси: назария ва амалиёт муаммолари» мавзусидаги илмий-амалий семинар материаллари тўплами. – Т., 2005. – С. 6.

В этом случае правотворчество понимается как деятельность человеческого разума, которая направлена на создание правовых норм.

Л. М. Бойко, занимающаяся проблемами юридической техники, определяет правотворчество как систему юридически установленных процедур деятельности государственных органов, должностных лиц и граждан, направленную на закрепление достигнутого социального компромисса в текстах нормативных правовых актов и выражающуюся в строго регламентированном порядке их подготовки, обсуждения, принятия и опубликования<sup>1</sup>. Изложенное характеризует правотворчество как единство трех его основных компонентов: познания, деятельности и результата, которые в своем диалектическом взаимодействии составляют относительно законченный цикл правотворчества.

Х. Т. Адылқариев справедливо отмечает, что правотворчество, в широком смысле, представляет собой процесс познания и оценки правовых потребностей общества, формирования и принятия правовых актов уполномоченными субъектами в рамках соответствующих процедур<sup>2</sup>. Данное определение наиболее точно и полно отражает содержание данного творческого процесса, который характеризуется строго формализованным порядком действий субъектов правотворчества. Действительно, если рассматривать правотворчество с точки зрения его фактического содержания, образующих его организационных действий, то оно характеризуется понятием «правотворческий процесс».

Итак, исходя из наиболее распространенных научных разработок и устоявшихся в практике подходов, можно дать следующее обобщенное определение законотворчества: **законотворчество представляет собой профессиональную деятельность членов парламента и специалистов, в процессе которой в рамках соответствующих процедур и с применением определенных методов и приемов осуществляется оценка необходимости, формирование модели, разработка и принятие (изменение или отмена) норм закона с целью удовлетворения потребностей системы правового регулирования.**

---

<sup>1</sup> Бойко Л. М. Совершенствование законодательной техники в условиях ускорения социально-экономического развития советского общества. – Т., 1988. – С. 11.

<sup>2</sup> См.: Одиққориев Х. Т., Тультеев И. Т. Икки палатали парламента. – Т., 2006. – С. 12.

Данное определение позволяет выделить следующие *элементы законотворчества*:

– субъекты законотворчества – органы, уполномоченные принимать правовые акты, а также специалисты, обладающие определенными познаниями в сфере действия этих актов;

– соответствующая процедура, в рамках которой осуществляется подготовка, принятие или изменение законов;

– применение специальных методов и приемов подготовки законопроектов;

– цель – удовлетворение потребностей системы регламентации общественных отношений.

В каждом государстве правотворческая деятельность обладает своими особенностями, однако везде она направлена на создание единой, внутренне согласованной и непротиворечивой системы норм, регулирующих разнообразные отношения, сложившиеся в обществе. Поэтому в современных условиях повышается значимость правотворчества как важнейшего источника формирования и развития правовой жизни, генерирования правовых ценностей современного общества<sup>1</sup>, повышения эффективности механизма правового регулирования.

Важными структурными элементами механизма правотворчества являются факторы правотворчества в его социологическом разрезе. При таком подходе выделяются два основных, относительно самостоятельных блока: 1) механизм выявления и учета социальных интересов и потребностей; 2) механизм отражения выявленных интересов и потребностей в правовом акте<sup>2</sup>.

Существуют факторы, которые оказывают воздействие на формирование права и которые находятся вне каждого отдельного закона и предшествуют ему. Они как бы составляют источник, лежащий вне материального права, как совокупность факторов, которые, будучи внешними по отношению к правовой деятельности, не ограничивая деятельность законодателя определенными рамками, ориентируют субъектов правовой деятельности, придают ей обоснованный характер. Как справедливо считает Ш. З. Уразаев, комплексный подход к законотворчеству требует учета реальных связей между различными явления-

---

<sup>1</sup> См.: Якубов Ш. У. Ўзбекистон ҳуқуқий тизимида ҳуқуқий қадрият ва тамо-йилларнинг шаклланиши: Юридик фанлар номз. .... дис. автореф. – Т., 2008. – 13-б.

<sup>2</sup> См.: Одилқориев Х. Т. Ўзбекистон Республикасида қонун чиқариш жараёни. – Т., 1995. – 146–149-б.

ми, участвующими в формировании права, осуществляющими переход от материальных факторов к сознанию и от него – к правовым нормам<sup>1</sup>.

Правотворчество – основное, начальное звено механизма правового регулирования. Оно начинается тогда, когда необходимость нововведений уже назрела, и она осознана субъектами правотворчества. Именно на этом этапе в процесс правообразования вступают компетентные государственные органы. Нормативный акт – это завершающее звено и непосредственный результат правотворческой деятельности. Формирование правовой системы – это длительный процесс, который происходит поступательно, т.е. через создание отдельных нормативных актов. Соответственно, правотворческий процесс есть порядок последовательных операций, в результате которых в правовую систему вливается новый элемент<sup>2</sup>.

Как считает Х. Т. Адылкариев, правотворческий процесс протекает в определенных формах и может быть разбит на два этапа – предпроектный и проектный. На первом этапе: а) выявляется потребность в правовой регламентации; б) изучаются факторы, определяющие необходимость регламентации, прогнозируются тенденции развития правового регулирования; в) формируются стандарты (идеалы) правового поведения; г) определяются правовые средства по достижению указанных стандартов<sup>3</sup>. Предпроектный этап не имеет жесткой регламентации, он заканчивается принятием решения о разработке проекта правового акта. Проектный же этап более регламентирован. Упорядоченную посредством правовых норм строгую процедурную форму правотворческой деятельности принято именовать правотворческим процессом.

Правотворческий процесс, как и любой юридический процесс, представляет собой совокупность взаимообусловленных, последовательно переходящих друг в друга стадий. **Стадия правотворческого процесса представляет собой самостоятельный, организационно обособленный комплекс тесно связанных между собой процедурных действий, направленных на создание нормативно-правового**

---

<sup>1</sup> См.: Уразаев Ш. З. Модель закона: какой ей быть? – Т., 1992. – С. 7–8.

<sup>2</sup> Спириин М. Ю. Теоретические проблемы законотворческой деятельности в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Самара, 2000. – С. 27.

<sup>3</sup> См.: Одилқориев Х. Т. Ўзбекистон Республикасида қонун чиқариш жараёни. – Т., 1995. – 75–78-б.

**акта.** Определение количества стадий зависит от понимания сущности правотворческого процесса.

*Первой стадией* правотворческого процесса является выявление потребности в правовом регулировании общественных отношений, определение степени необходимости, общей идеи и концепции проекта нормативно-правового акта. На этой стадии субъект правотворческой деятельности выявляет общественную потребность в правовом регулировании соответствующей сферы социальной жизнедеятельности, изучает состояние подлежащих нормативному регулированию отношений, уровень их урегулированности действующими правовыми нормами, определяет конкретную цель правового регулирования и форму закрепления соответствующих правовых норм.

*Вторая стадия* заключается в непосредственной подготовке проекта. Как правило, эта стадия проходит в форме разработки текста проекта в рамках рабочей комиссии. Как правило, эта стадия завершается официальным внесением законопроекта в законодательный орган, т.е. реализацией права законодательной инициативы. Следует учесть, что не каждый субъект правотворчества обладает указанным правом, поэтому часто проект представляется субъекту права законодательной инициативы, который уже вносит его в парламент.

*Третьей стадией* правотворческого процесса является деятельность правотворческого органа по обсуждению и принятию соответствующего проекта нормативного акта<sup>1</sup>. Именно здесь непосредственно отрабатывается, шлифуется текст проекта.

*Четвертой стадией* правотворческой деятельности является подписание Президентом страны и опубликование акта (промульгация). Эта стадия завершается официальным опубликованием источника права в предусмотренных законодательством печатных органах (специальные издания, газеты) либо его официальным оглашением в иной форме.

К правотворчеству относится и деятельность по учету, анализу, обобщению предложений о совершенствовании законодательства, организационные мероприятия по совершенствованию работы правотворческих органов и т.д. Ведь понятно, что без этих действий невоз-

---

<sup>1</sup> Х. Т. Адылқариев разделяет, с учетом прохождения обсуждения законопроекта в двух палатах парламента, данную стадию на две самостоятельные стадии – принятие Законодательной палатой и одобрение Сенатом Олий Мажлиса Республики Узбекистан.

можно представить правотворческую деятельность, хотя в узком смысле правотворчество – это деятельность по подготовке, обсуждению, утверждению и опубликованию нормативных актов, совершаемая компетентными органами.

В то же время необходимо отграничить действия, предшествующие правотворческой деятельности, от процессуального начала этой деятельности, так как материалы печати, высказывания политических деятелей и научных работников, предложения государственных и общественных организаций о совершенствовании законодательства еще не свидетельствуют о начале правотворческого процесса, т.е. процессуальные отношения не возникают. Подобные предложения являются социально-политическими предпосылками правотворческой деятельности.

В правотворческом процессе необходимо выполнять следующие обязательные требования: а) принятие акта только уполномоченным субъектом; б) принятие акта по основаниям, предусмотренным законом; в) выбор установленной формы акта; г) соблюдение процедуры подготовки и принятия актов. Необходимо отметить, что с созданием двухпалатного парламента в Республике Узбекистан существенно повысились требования к качеству правотворческой деятельности. Сам законотворческий процесс обогатился новыми процедурами и формами.

Как любая процессуальная деятельность, правотворчество представляет собой официальный порядок осуществления юридически значимых действий. Соответственно, возникает ряд взаимосвязанных взаимоотношений, например, правоотношения по поводу подготовки и принятия нормативного акта, т.е. соответствующие права и обязанности. Это – обязанность подготовить и обсудить законопроект, право внести его на рассмотрение правотворческого органа, право этого органа рассмотреть проект и вынести по нему решение и т.д. Возникшие правоотношения носят как государственно-правовой (например, законодательная инициатива, принятие закона и т.д.), так и административно-правовой характер (поручение подчиненному органу подготовить проект).

Процессуальная правотворческая деятельность возникает лишь при наличии определенного юридического факта. Как правило, основанием возникновения правотворческого процесса является принятие официального решения о подготовке проекта нормативного акта. В какой бы форме это решение ни выражалось, оно является юридиче-



ским актом, который создает права и обязанности. Статья 9 Закона Республики Узбекистан «О порядке подготовки проектов законов и их внесения в Законодательную палату Олий Мажлиса Республики Узбекистан» гласит: «Подготовка проекта закона включает: рассмотрение предложения о подготовке проекта закона и принятие решения о его подготовке». Именно с момента принятия официального решения о подготовке проекта нормативного акта возникает определенное правоотношение, и с этого момента все действия по созданию нормативного акта качественно отличаются от действий, совершавшихся ранее и представлявших собой не процесс правотворчества, а предшествующие ему условия и предпосылки.

Итак, следующие основные особенности правотворческой деятельности выделяют ее среди других видов юридической деятельности:

– первая особенность состоит в том, что правотворчество влечет *существенные содержательные изменения* в законодательстве, его результатом является изменение или включение новых правовых норм в систему законодательства;

– второй особенностью является *упорядоченность* правотворческого процесса. Она состоит в реализации определенных процедур, последовательности и регламентированности основных действий по созданию правовых норм;

– третья особенность – *возможность формирования реальных альтернативных вариантов* правового поведения, моделей, образцов желательного и требуемого.

Итак, как особый вид юридической деятельности правотворческая деятельность характеризуется общими и специальными признаками. К *общим признакам*, т.е. к характерным чертам, свойственным всем видам юридической деятельности, можно отнести:

а) правовой характер – правотворческая деятельность осуществляется в рамках правоотношений и направлена на преобразование именно правовой сферы;

б) творческий характер – правотворческая деятельность предполагает наличие определенных творческих элементов и упражнений;

в) целевой характер – правотворческая деятельность представляет собой целенаправленное воздействие на общественные отношения, имеет целевую установку.

В качестве *специальных признаков*, характеризующих собственно правотворческую деятельность, следует выделить:

а) юридические последствия – осуществление целенаправленной правотворческой деятельности приводит к определенным юридическим последствиям (принятие акта);

б) применение юридического инструментария – осуществление правотворческой деятельности предполагает применение особого юридического инструментария (системы правовых средств и процедур);

в) упорядоченность – осуществление правотворческой деятельности в определенном порядке, на базе правовых норм.

Таким образом, **законотворческая деятельность есть специфический вид интеллектуальной юридической деятельности уполномоченных субъектов по формированию системы норм права, ориентированный на целенаправленный процесс анализа тенденций развития правовой системы, познания и оценки правовых потребностей общества, разработки и принятия законов в рамках юридически фиксированных процедур.**

## СОДЕРЖАНИЕ И ПОРЯДОК ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА В ПАЛАТАХ ОЛИЙ МАЖЛИСА

Законодательный процесс *начинается* с момента внесения законопроекта в Законодательную палату Олий Мажлиса и *заканчивается* утверждением принятого закона Сенатом Олий Мажлиса. В целом законотворчество в Узбекистане представляет собой классический процесс принятия законов, который присущ государствам с двухпалатной системой парламента, одна из палат которого является профессиональной и постоянно действующей. В связи с этим процедуру принятия законопроектов можно подразделить на *два этапа*: а) принятие законопроекта нижней палатой (Законодательная палата), б) одобрение принятого закона верхней палатой (Сенат).

**Право законодательной инициативы** в Законодательной палате принадлежит Президенту Республики Узбекистан, Республике Каракалпакстан в лице ее высшего органа государственной власти, депутатам Законодательной палаты, Кабинету Министров Республики Узбекистан, Конституционному суду, Верховному суду, Высшему хозяйственному суду, Генеральному прокурору Республики Узбекистан и реализуется посредством внесения субъектами права законодательной инициативы законопроекта в Законодательную палату<sup>1</sup>. Внесению законопроекта в законодательный орган предшествует продолжительная работа по его подготовке. К процессу подготовки законопроектов субъекты права законодательной инициативы обычно привлекают различных специалистов и соответствующие учреждения.

После того, как законопроект со всеми необходимыми приложениями поступил в Законодательную палату, проводится его тщательная *проверка* на соответствие предъявляемым законодательством требованиям. При Кенгаше Законодательной палаты создается *координационная группа* по организации рассмотрения вносимых законопроектов и проектов других нормативно-правовых актов в составе трех человек из числа работников аппарата Законодательной палаты.

---

<sup>1</sup> Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. – 2002. – № 12. – Ст. 215; 2003. – № 5. – Ст. 67; Собрание законодательства Республики Узбекистан. – 2007. – № 15. – Ст. 153; 2008. – № 52. – Ст. 510; 2011. – № 16. – Ст. 160; 2014. – № 16. – Ст. 177.

На Координационную группу возлагается регистрация поступивших законопроектов и проектов других нормативно-правовых актов, информирование о них членов Кенгаша Законодательной палаты и дальнейшее сопровождение этих проектов. Порядок организации деятельности данной группы определяется положением, утверждаемым Кенгашем Законодательной палаты.

При несоответствии проекта данным требованиям (например, отсутствие положительного заключения Кабинета Министров о законопроекте, предусматривающем сокращение или увеличение государственных доходов либо изменения по статьям бюджета) он возвращается субъекту законодательной инициативы с соответствующим пояснением. Согласно закону, если внесенный законопроект не соответствует законам «О подготовке законодательных актов Республики Узбекистан», «О нормативно-правовых актах» и Регламенту Законодательной палаты, Кенгаш Законодательной палаты принимает решение о возвращении законопроекта субъекту права законодательной инициативы.

В соответствии с Законом «О регламенте Законодательной палаты Олий Мажлиса Республики Узбекистан» при внесении законопроекта в Законодательную палату должны быть представлены:

- 1) пояснительная записка к законопроекту с изложением его концепции;
- 2) проект закона о внесении изменений и дополнений, а также о признании утратившими силу законодательных актов, связанных с внесением законопроекта;
- 3) перечень подзаконных актов, подлежащих изменению, дополнению, признанию утратившими силу или принятию;
- 3<sup>1</sup>) аналитическая сравнительная таблица 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;
- 4) финансово-экономическое обоснование – для законопроектов, требующих материальных затрат;
- 5) заключение Кабинета Министров Республики Узбекистан по проектам законов, предусматривающих сокращение государственных доходов или увеличение государственных расходов, а также измене-

ния по статьям Государственного бюджета Республики Узбекистан (далее — Государственный бюджет)<sup>1</sup>.

**Рассмотрение проекта** должно осуществляться с соблюдением всех процедур, предусмотренных Конституцией и законами, регламентами палат Олий Мажлиса. После внесения законопроекта в Законодательную палату ее Спикер определяет ответственный комитет, который будет осуществлять предварительное рассмотрение законопроекта. Однако уже в предварительном рассмотрении проекта закона могут участвовать фракции и депутатские группы. Кенгаш Законодательной палаты, заслушав информацию Координационной группы, определяет комитет, ответственный за предварительное рассмотрение законопроекта, передает ему и, одновременно, во фракции и депутатские группы законопроект и приложенные к нему материалы.

Работа над законопроектом для выработки предложений о возможности его принятия к рассмотрению Законодательной палатой осуществляется фракциями (депутатскими группами) и ответственным комитетом одновременно. При этом без мнений и предложений фракций (депутатских групп) по законопроекту ответственный комитет не имеет право выносить по нему свое заключение. По результатам предварительного рассмотрения законопроекта ответственный комитет ставит вопрос перед Кенгашем Законодательной палаты о его включении в повестку дня заседания Законодательной палаты либо о возвращении законопроекта субъекту права законодательной инициативы<sup>2</sup>.

Кенгаш Законодательной палаты на основе заключения ответственного комитета, с учетом мнений и предложений фракций и депутатских групп принимает решение о принятии или непринятии законопроекта к рассмотрению Законодательной палатой. При этом, как отмечалось, к рассмотрению Законодательной палатой не принимается законопроект в случае его несоответствия установленным требо-

---

<sup>1</sup> Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. — 2003. — № 9–10. — Ст.136; Собрание законодательства Республики Узбекистан. — 2007. — № 15. — Ст. 153; № 29–30. — Ст. 298; 2008. — № 52. — Ст. 510; 2009. — № 15. — Ст. 179; 2011. — № 16. — Ст. 160; 2013. — № 16. — Ст. 215; 2014. — № 16. — Ст. 177; № 20. — Ст. 222.

<sup>2</sup> Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. — 2002. — № 12. — Ст. 215; 2003. — №5. — Ст. 67; Собрание законодательства Республики Узбекистан. — 2007. — № 15. — Ст. 153; 2008. — № 52. — Ст. 510; 2011. — № 16. — Ст. 160; 2014. — № 16. — Ст. 177.

ваниям. После устранения выявленных недостатков законопроект может быть вновь внесен на рассмотрение Законодательной палаты.

При принятии законопроекта к рассмотрению Законодательной палатой ее Кенгаш обязательно устанавливает срок подготовки законопроекта к рассмотрению на заседании палаты. Принятый к рассмотрению законопроект с приложенными к нему материалами направляется комитетам Законодательной палаты. Комитеты палат по вопросам, отнесенным к их ведению, осуществляют подготовку и предварительное рассмотрение законопроектов, организуют проводимые палатами парламентские слушания, решают вопросы организации своей деятельности.

Ответственный комитет с учетом мнений и предложений фракций (депутатских групп), заинтересованных организаций и экспертных групп проводит предварительное обсуждение законопроекта и, если Кенгашем Законодательной палаты не установлен иной срок, в течение *двух месяцев со дня получения законопроекта* представляет его на рассмотрение Кенгаша Законодательной палаты с приложением:

- проекта постановления Кенгаша Законодательной палаты о внесении законопроекта на рассмотрение Законодательной палаты в первом чтении;

- заключения ответственного комитета с обоснованием необходимости принятия или отклонения данного законопроекта;

- мнений и предложений фракций (депутатских групп) по законопроекту.

*Обсуждение законопроекта в комитетах* Законодательной палаты проходит открыто, с приглашением представителей субъекта права законодательной инициативы, внесшего законопроект. Кенгаш Законодательной палаты принимает решение о включении законопроекта, представленного ответственным комитетом, в проект повестки дня заседания Законодательной палаты для рассмотрения его в первом чтении.

Законодательная палата рассматривает законопроект, как правило, **в нескольких чтениях**. При рассмотрении законопроекта в *первом чтении* обсуждается необходимость его принятия, концепция законопроекта, его соответствие Конституции и законам Республики Узбекистан, а также вопрос о расходах, связанных с реализацией закона, и источниках финансирования. При этом докладчик в первом и последующих чтениях в обязательном порядке доводит до депутатов

мнения и предложения фракций (депутатских групп), которые должны учитываться в обязательном порядке.

По результатам обсуждения Законодательная палата принимает решение о принятии законопроекта в первом чтении с определением в обязательном порядке срока его доработки и внесения на рассмотрение палаты в следующем чтении либо об отклонении законопроекта. При внесении на обсуждение Законодательной палаты альтернативных вариантов законопроекта они подлежат одновременному рассмотрению. Принятым в первом чтении считается законопроект, набравший наибольшее количество голосов депутатов Законодательной палаты от требуемого для принятия решения. Остальные варианты законопроекта считаются отклоненными Законодательной палатой.

Ответственный комитет при подготовке законопроекта ко *второму чтению* обобщает поступившие мнения и предложения. Предложения, признанные ответственным комитетом обоснованными, включаются в текст законопроекта. При рассмотрении законопроекта Законодательной палатой во втором чтении обсуждаются как одобренные, так и не одобренные ответственным комитетом мнения и предложения. Голосование по законопроекту проводится постатейно. По результатам обсуждения Законодательная палата принимает решение о принятии законопроекта во втором чтении с определением срока его доработки и внесения на рассмотрение палаты в следующем чтении либо об отклонении законопроекта.

В *третьем чтении* законопроект ставится на голосование в целом без его обсуждения. Закон допускает, что в случае принятия законопроекта в первом или во втором чтении по предложению ответственного комитета на голосование может быть поставлен вопрос о принятии закона, исключая процедуры последующих чтений.

**Закон принимается** Законодательной палатой большинством голосов от общего числа депутатов палаты. Для принятия Конституции Республики Узбекистан, внесения в нее изменений и дополнений, принятия конституционного закона и внесения в него изменений и дополнений требуется большинство в две трети голосов от общего числа депутатов Законодательной палаты.

*Голосование* может быть открытым или тайным. Решение о форме и способе голосования принимается Законодательной палатой открытым голосованием большинством голосов депутатов, присутствующих на заседании Законодательной палаты.

Закон, принятый Законодательной палатой, не позднее десяти дней со дня принятия **направляется в Сенат**. Вместе с законом в Сенат направляются материалы, которые были представлены при внесении законопроекта в Законодательную палату.

В соответствии с законом «О регламенте Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан»<sup>1</sup> поступивший в Сенат закон регистрируется и передается Председателем Сената в комитет, который рассматривает закон и готовит по нему заключение (ответственный комитет). Заключение ответственного комитета должно содержать оценку закона с рекомендацией об одобрении закона или его отклонении. В заключении о необходимости отклонения закона должны излагаться мотивы, по которым ответственный комитет считает необходимым отклонить закон. Заключение ответственного комитета представляется в Кенгаш Сената, который принимает решение о включении закона в проект повестки дня заседания Сената.

**Рассмотрение закона на заседании Сената** начинается с оглашения докладчиком заключения ответственного комитета. По рассматриваемому закону в порядке его обсуждения могут выступить сенаторы.

Сенат *принимает решение* об одобрении закона либо о его отклонении. Закон, отклоненный Сенатом, возвращается в Законодательную палату. Закон, одобренный Сенатом, в течение десяти дней направляется Президенту Республики Узбекистан для подписания и обнародования. В постановлении Сената об отклонении закона должны быть указаны мотивы его отклонения. Одновременно в нем могут содержаться предложения о необходимости внесения в закон изменений и дополнений, а также о создании согласительной комиссии. Постановление Сената об одобрении или отклонении закона в течение *десяти дней* со дня его принятия направляется в Законодательную палату<sup>2</sup>.

Если Законодательная палата большинством в две трети голосов от общего числа депутатов вновь одобрит закон, **он считается принятым** Олий Мажлисом Республики Узбекистан и направляется За-

---

<sup>1</sup> Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. – 2003. – № 9–10. – Ст. 137; Собрание законодательства Республики Узбекистан. – 2007. – № 15. – Ст. 153; 2009. – № 15. – Ст. 179; 2011. – № 16. – Ст. 160; 2014. – № 16. – Ст. 177.

<sup>2</sup> Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. – 2003. – № 9–10. – Ст. 137; Собрание законодательства Республики Узбекистан. – 2007. – № 15. – Ст. 153; 2009. – № 15. – Ст. 179; 2011. – № 16. – Ст. 160; 2014. – № 16. – Ст. 177.



конодательной палатой **Президенту Республики Узбекистан для подписания и обнародования.**

Для решения спорных вопросов (разногласий) по законопроекту предусмотрена возможность создания **согласительной комиссии**. По отклоненному Сенатом закону обе палаты на паритетных началах могут образовывать из числа парламентариев согласительную комиссию для преодоления возникших разногласий. Если в Законодательной палате инициатива о создании согласительной комиссии может исходить от Спикера, а также фракций и депутатских групп, то в Сенате – от Председателя Сената, а также сенаторов, составляющих не менее одной пятой от общего числа членов Сената.

По кандидатурам в состав согласительной комиссии Спикером Законодательной палаты и Председателем Сената проводятся взаимные консультации. Члены согласительной комиссии от каждой из палат большинством голосов избирают из своего состава сопредседателей комиссии.

Согласительная комиссия рассматривает *каждое возражение* Сената в отдельности, с целью выработки единого текста закона. Решения согласительной комиссии принимаются *раздельным* голосованием депутатов Законодательной палаты и сенаторов, входящих в состав согласительной комиссии. Решение считается принятым, если за него проголосовало большинство членов комиссии от каждой из палат. По результатам своей работы согласительная комиссия принимает *заключение*, содержащее предложения по преодолению разногласий, которое подписывается сопредседателями согласительной комиссии и передается в обе палаты. К заключению прилагается текст проекта изменений и дополнений к закону.

При принятии предложений согласительной комиссии закон подлежит *повторному рассмотрению* Законодательной палатой. При повторном рассмотрении закона обсуждаются только те предложения, которые содержатся в протоколе согласительной комиссии. В случае отклонения хотя бы одного предложения согласительной комиссии Законодательная палата может предложить согласительной комиссии продолжить работу с учетом поправок, одобренных палатой, для представления новых предложений.

В случае принятия Законодательной палатой закона в редакции согласительной комиссии он направляется в Сенат для одобрения. Если по итогам работы согласительной комиссии по закону согласие

не было достигнуто, то закон подлежит *повторному рассмотрению* Законодательной палатой как отклоненный Сенатом.

Согласно ст. 93 Конституции страны **глава государства вправе вернуть закон** со своими возражениями в Олий Мажлис Республики Узбекистан для повторного обсуждения и голосования<sup>1</sup>. Закон, возвращенный Президентом Республики Узбекистан, направляется непосредственно в Законодательную палату для *повторного рассмотрения*. При этом закон, возвращенный Президентом страны и одобренный Законодательной палатой при повторном рассмотрении в ранее принятой редакции, направляется в Сенат в установленном порядке.

Ответственный комитет Сената дает заключение по закону, возвращенному Президентом и одобренному Законодательной палатой в ранее принятой редакции. После получения заключения ответственного комитета вопрос о повторном рассмотрении закона Сенатом включается в установленном порядке в проект повестки дня заседания Сената. По результатам повторного обсуждения Сенат принимает *постановление* об одобрении закона или его отклонении.

Закон, одобренный Сенатом при повторном рассмотрении большинством в две трети голосов от общего числа сенаторов, вместе с постановлением Сената в установленном порядке направляется Президенту Республики Узбекистан для подписания и обнародования.

Постановление Сената об одобрении либо отклонении закона по результатам повторного рассмотрения в течение десяти дней со дня его принятия направляется в Законодательную палату. Если при повторном рассмотрении Законодательной палатой закона, отклоненного Сенатом или возвращенного Президентом Республики Узбекистан, он принят в новой редакции с учетом возражений Президента Республики Узбекистан или Сената, то данный закон рассматривается Сенатом *как вновь принятый* в установленном порядке.

Подписание закона Президентом страны означает, что он приобрел завершённую юридическую форму, однако для приобретения юридической силы закон должен быть **опубликован**. Согласно установленному порядку, чтобы стать общеобязательным актом, закон должен быть опубликован в официальных источниках: газетах «Народное слово», Ведомостях Олий Мажлиса Республики Узбекистан,

---

<sup>1</sup> Ведомости Верховного Совета Республики Узбекистан. – 1994. – № 1. – Ст. 5; Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. – 2003. – № 3–4. – Ст. 27; Собрание законодательства Республики Узбекистан. – 2007. – № 15. – Ст. 152; 2008. – № 52. – Ст. 510; 2011. – № 16. – Ст. 159.

Собрании законодательства Республики Узбекистан, а также общедоступных печатных изданиях. Опубликование законов является обязательным условием и предпосылкой их **вступления в силу**. Нельзя применять неопубликованный закон.

Опубликование есть установленный законом способ доведения до всеобщего сведения принятого законодательного акта, заключающийся, как правило, в помещении полного и точного его текста в общедоступном, официальном органе печати. Поскольку опубликование имеет особое юридическое значение для вступления в силу и дальнейшего применения законодательного акта, оно представляет собой важнейший политический акт и совершается в строго определенном порядке. «Вступление в силу закона завершает законотворческий процесс, так как этим официально реализуется стоящие перед законотворчеством задачи»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> *Рассолов М. М.* Проблемы теории государства и права. – М., 2010. – С. 217.

## ПЛАНИРОВАНИЕ И ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЗАКОНОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Правовая реформа, проводимая в Республике Узбекистан, является стратегической основой правового развития страны. Определяющим субъектом правовой стратегии является Президент Республики Узбекистан. **Стратегия правового развития есть система законодательного реагирования на глобальные вызовы сегодняшнего дня и будущего, которая определяется политической стратегией государства.** На сегодняшний день стратегия правового развития – это правовое воплощение политики модернизации страны. Стратегия правового развития формируется, реализуется и совершенствуется на основе продуманной *законодательной политики* с учетом прогнозного исследования ожидаемого и возможного развития нашего законодательства.

Успешная правотворческая политика может быть осуществлена на добротной плановой основе. *Планирование* в правотворческой деятельности носит обязательный характер, вдвойне необходимо планирование при осуществлении прогнозирования в правотворчестве. В настоящее время, когда речь идет об ориентации на стратегическую программу модернизации Республики Узбекистан (в том числе правовой системы), о стабилизации развития законодательства, все большую актуальность приобретает задача совершенствования подготовки законопроектов на основе активизации законотворческой политики.

Такая активизация должна базироваться на познании происходящих социально-экономических и иных процессов общественной жизни, прогнозировании их развития и, на этой основе, «мягкой» коррекции этих процессов с применением современных методов управления в соответствии с долгосрочными общественными интересами и конституционно установленными приоритетами посредством качественных законов. Так, с целью организации планомерной и целенаправленной работы депутаты Законодательной палаты приняли важный документ – Программу законотворческих работ Законодательной палаты Олий Мажлиса Республики Узбекистан, предусматривающую разработку конкретных законопроектов.

Важнейшую роль в активизации законотворческой политики должно сыграть расширение применения *программно-целевого подхода* к организации законодательных работ, что предполагает:

- разработку целей законодательного регулирования; прогнозирование развития законодательства и его реализации;
- планомерный и научно обоснованный анализ необходимости в законодательном регулировании общественных отношений;
- разработку и применение комплексных программ и концепции развития законодательства;
- обоснованный выбор приоритетных направлений совершенствования законодательства;
- планирование правотворческой и законодательной деятельности в соответствии с разработанными концепциями и программами на основе выбранных приоритетов;
- мониторинг применения законов и контроль достижения поставленных целей<sup>1</sup>.

Фактически программно-целевой подход основан на максимально полном задействовании обеспечивающих (внутренних, процессуальных) факторов законодательной деятельности – организационного, информационного, научного и планомерно-программирующего. Действие основных факторов законодательной деятельности не может оказать стабилизирующего, упорядочивающего влияния на развитие законодательства без продуманного планирования. В этих условиях ключевое значение в совершенствовании законодательства и законодательного процесса должен иметь **принцип плановости правотворческой деятельности**.

Скажем, разработка проектов планов Кабинета Министров осуществляется Центром по мониторингу за реализацией нормативно-правовых актов при Министерстве юстиции Республики Узбекистан. Министерство юстиции и Центр взаимодействуют по вопросам законопроектной работы правительства с Советом по реформированию законодательных основ государственного и общественного строительства, судебной-правовой системы при Президенте Республики Узбекистан, Институтом мониторинга действующего законодательства при Президенте Республики Узбекистан, Комиссией по координации деятельности по совершенствованию законодательной базы в области либерализации и дальнейшему реформированию всех сторон жизни общества и реализации административной реформы, государственными и научными учреждениями<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> См.: Положение о порядке подготовки и принятия планов законопроектной работы Правительства и мониторинга их исполнения (Утверждено Постановлением Кабинета Министров Республики Узбекистан № 84 от 16 мая 2006 г.).

<sup>2</sup> Там же.

Следовательно, в правотворчестве особое место приобретает *планово-программирующий фактор*. Опираясь на научное обоснование, анализ исходных данных, организационные ресурсы субъектов правотворчества, он связывает воедино остальные обеспечивающие факторы, определяя вектор их суммарного действия. Его применение позволяет видеть тенденции, перспективу развития правовой системы на долгосрочный период и своевременно вносить в него коррективы.

Поэтому особый интерес представляет важнейшая составляющая планово-программного фактора – планирование правотворческой деятельности. В отличие от прогнозирования, которое имеет научно-исследовательский, вероятностный характер, *планирование отличается императивностью и порождает конкретные права и обязанности* для субъектов, обладающих соответствующими полномочиями по подготовке законопроектов, внесению их в качестве законодательной инициативы, их рассмотрению и принятию.

Отношения в сфере планирования являются *объектом* правового регулирования, а соответствующие планы утверждаются нормативными правовыми актами и приобретают обязательный для исполнения характер. Планирование правотворческой деятельности имеет важнейшее значение для создания целостной, внутренне согласованной и непротиворечивой системы законодательных норм, обеспечивающих прогрессивное развитие общества и государства.

Так, планирование правотворческой деятельности дает возможность рационально выстраивать систему законодательства за счет приоритетного рассмотрения базовых, системообразующих законопроектов и «пакетного» рассмотрения законопроектов, сходных по предмету регулирования<sup>1</sup>. Планирование законодательской деятельности помогает оптимально организовать подготовку законопроектов: координировать эту деятельность, устранить ее дублирование, усилить контроль за качеством и сроками подготовки, повысить дисциплинированность исполнителей, ограничить узкоотраслевое лоббирование в этой сфере<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Мухамедов У. Х. Қонунчиликни системалаштириш ва унинг аҳамияти // O'zbekiston Respublikasi Oliy xu'jalik sudi Axborotnomasi. – 2005. – № 2–3. – С. 57–61; Азизов Н. П. Қонунчилик мажмуасини яратиш // Ҳуқуқ – Право – Law. 2005. – № 3. – С. 19–21.

<sup>2</sup> Казьмин И. Ф. Совершенствование практики планирования законопроектных работ // Проблемы законодательства Российской Федерации: Труды Института законодательства и сравнительного правоведения. Вып. 53. – М., 1993. – С. 74.

Велика роль планирования при проведении масштабных и комплексных работ по обновлению, систематизации законодательства, в том числе – подготовке и изданию Свода законов<sup>1</sup>. Планирование позволяет своевременно и эффективно решать и другие задачи по совершенствованию законодательства: восполнять пробелы в законодательном регулировании, ликвидировать излишнюю множественность законов, отменять устаревшие нормы. Важное значение планирование правотворческой деятельности имеет для обеспечения рациональности и научной обоснованности подготовки, рассмотрения и принятия законов, своевременного проведения экспертно-аналитических и подготовительных работ (экспертиз, научных исследований, правовых экспериментов и др.) и, в конечном счете, для повышения качества принимаемых законов.

Планирование является важнейшим средством осуществления активной законотворческой политики, позволяет направить правотворческую деятельность на достижение долгосрочных целей государственного и общественного развития, законодательных приоритетов, а также определить сроки и последовательность наиболее эффективного достижения указанных целей. Планирование имеет важное значение для демократизации законодательного процесса.

Например, опубликование субъектами права законодательной инициативы своих планов позволяет своевременно информировать общественные объединения, научные учреждения, граждан о ходе законопроектных работ. Кроме того, опубликование планов законодательных работ позволяет обеспечить общественный контроль за их выполнением, организовать публичные обсуждения наиболее значимых проектов законов в средствах массовой информации, на научных конференциях<sup>2</sup>. Данные меры способствуют созданию у граждан ощущения причастности к законотворчеству, что имеет важнейшее значение при реализации принятого закона.

---

<sup>1</sup> См.: *Мухамедов У. Х.* Қонунчиликни системалаштириш ва унинг ахамияти // *O'zbekiston Respublikasi Oliy xu'jalik sudi Axborotnomasi*. – 2005. – № 2–3; Систематизация законодательства в Российской Федерации / Под ред. А. С. Пиголкина. – СПб., 2003. – С. 258.

<sup>2</sup> См.: *Худайбердиев А.* Парламентда қонун ижодкорлиги жараёни // *Фалсафа ва ҳуқуқ*. – 2005. – № 1. – С. 65–69; *Адарчева Л. С.* О совершенствовании законодательной деятельности Государственной Думы // *Журнал российского права*. – 2000. – №3. – С. 45.

Кроме того, планирование правотворческой деятельности имеет существенное значение для правоприменительной практики, так как повышает предсказуемость развития институциональных основ права, позволяет субъектам права скорректировать свое правовое поведение, избежать нарушений права.

Тем не менее, несмотря на высокую значимость планирования для повышения эффективности, научной обоснованности, рациональности и предсказуемости правотворческой деятельности, наличие определенного опыта планирования законодательной деятельности Олий Мажлиса, потенциал и функциональное назначение планирования пока не реализованы в должной мере. Оно все еще строится, исходя из текущих потребностей субъектов законоотворчества, остается во многом лишь суммированием их предложений без надлежащей координации и учета долгосрочной перспективы. Среднесрочное и, тем более, долгосрочное прогнозирование и планирование развития законодательства не применяется на должном уровне.

Практическая деятельность по рациональному и продуманному планированию законодательской деятельности отличается неполнотой и фрагментарностью, хотя законодательная база планирования развития законодательства существует<sup>1</sup>.

Вместе с тем можно отметить, что в результате создания при Министерстве юстиции Республики Узбекистан Центра по мониторингу за реализацией нормативно-правовых актов созданы серьезные предпосылки для формирования системы прогнозирования и планирования правотворческой работы в нашей стране<sup>2</sup>.

**Планирование правотворческой деятельности представляет собой осуществление субъектами правотворчества в закрепленном нормативными правовыми актами порядке мероприятий по установлению последовательности, сроков и ответственных за подготовку проектов правовых актов.** Под планированием законодательной деятельности следует понимать осуществление уполномоченными органами мероприятий по установлению порядка, последо-

---

<sup>1</sup> См.: Положение о порядке подготовки и принятия планов законопроектной работы Правительства и мониторинга их исполнения, утвержденное постановлением Кабинета Министров Республики Узбекистан от 15 мая 2006 г. № 84 // [www.lex.uz](http://www.lex.uz).

<sup>2</sup> См.: Постановление Президента Республики Узбекистан от 15 декабря 2005 г. № ПП–237 «Об образовании Центра по мониторингу за реализацией нормативно-правовых актов» // [www.lex.uz](http://www.lex.uz).



вательности, сроков внесения законопроектов в орган, правомочный принять законопроект.

Планирование правотворческой деятельности порождает конкретные *права и обязанности* для субъектов правотворчества. Согласно Положению о порядке подготовки и принятия планов законопроектной работы Правительства и мониторинга их исполнения, утвержденному постановлением Кабинета Министров Республики Узбекистан от 15 мая 2006 г. № 84<sup>1</sup>, отношения в сфере планирования рассматриваемой деятельности являются предметом правового регулирования, а соответствующие планы утверждаются нормативными правовыми актами и приобретают обязательный для исполнения характер.

Кроме того, Постановлением Кабинета Министров от 5 августа 2011 г. № 227 «Об утверждении Положения 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» установлено, что программы законопроектных работ принимаются ежегодно и предусматривают подготовку проектов законодательных актов, предполагаемых к внесению в Законодательную палату Олий Мажлиса Республики Узбекистан в течение предстоящего года<sup>2</sup>.

*Отношения в сфере планирования* законотворческой деятельности возникают при подготовке законопроектов в органах государственной власти, в рамках непосредственно законодательного процесса, и тесно связаны с целеполаганием, определением приоритетов, юридическим прогнозированием. К таким отношениям относятся:

– отношения по планированию подготовки законопроектов субъектом права законодательной инициативы;

– отношения по координации деятельности органов государственной власти – субъектов права законодательной инициативы и иных субъектов планирования;

– отношения по подготовке рассмотрения и принятия законопроектов, принятия (одобрения) законов в парламенте.

В систему планирования правотворческой деятельности входит совокупность взаимодействующих и координирующих свою правотворческую деятельность *субъектов планирования*. Становление и

---

<sup>1</sup> Национальная база данных законодательства Республики Узбекистан // [www.lex.uz](http://www.lex.uz).

<sup>2</sup> См.: *Собрание законодательства Республики Узбекистан*. – 2011. – № 32–33. – Ст. 335; 2012. – № 37. – Ст. 429.

развитие такой системы, значение планирования в законодательном процессе, его нормативно-правовое закрепление, соотношение политического и организационно-технического компонентов в планировании определяются рядом факторов. К ним в первую очередь следует отнести: изменчивость и сложность общественных отношений, модель организации подготовки законопроектов и законодательного процесса, развитие юридической науки и эффективность применения ее данных на практике.

Поэтому построение системы планирования правотворческой деятельности должно осуществляться на основе развития нормативно-правовой и институциональной основы координации деятельности субъектов права законодательной инициативы, соблюдения конституционно установленной компетенции органов государственной власти и принципов планирования – научности, законности, информационной открытости, приоритетности, эффективности.

Развитие планирования законодательной деятельности происходит по мере стабилизации важнейших общественных отношений. Оптимальным представляется следующее соотношение между различными компонентами кратко-, средне- и долгосрочного планирования законопроектных работ: научные ориентиры развития законодательства, установленные в *концепции развития законодательства*, актуализируются и дополняются в *среднесрочных планах законопроектных работ* палат парламента и затем приобретают обязательный для реализации характер в *краткосрочных планах субъектов права законодательной инициативы*. Формирование указанных планов должно быть скоординировано с программами социально-экономического развития страны.

В настоящее время планирование правотворческой деятельности нуждается в совершенствовании, в первую очередь – в увеличении роли перспективного планирования; повышении демократичности и информационной открытости планирования; развитии долгосрочного планирования и прогнозирования на основе концепции развития законодательства; улучшении координации планирования основных субъектов права законодательной инициативы; повышении согласованности краткосрочного и среднесрочного планирования законодательной деятельности, совершенствовании правового обеспечения планирования. Для этого нужно осуществить меры по правовому закреплению и применению скоординированной и научно обоснованной системы текущего и перспективного планирования законода-

тельной деятельности. Перспективное планирование следует строить на базе теории приоритетности в законопроектной деятельности. Это будет способствовать повышению упорядоченности, эффективности и демократичности планирования правотворческой деятельности, совершенствованию системы нормативных правовых актов.

Таким образом, планирование правотворческой деятельности представляет собой *целеустанавливающую деятельность* по выбору приоритетов развития законодательства, постоянному соотношению целей и средств правотворческой политики, в которой ключевое значение имеет прогностический компонент. Планирование – это метод и процесс достижения какой-либо цели в правотворческой практике путем определения задач и заранее намеченной последовательности их осуществления. Это совокупность приемов и способов разработки последовательности осуществления задач правотворчества. Средства юридического планирования – это конкретные инструменты, при помощи которых происходит деятельность по составлению плана в юридической практике и воздействие на правовую сферу.

Как отметил И. А. Каримов, достижению положительных результатов в развитии страны способствовала и активная законодательная деятельность<sup>1</sup>. В современных условиях требуется новая методология и технология законодательной деятельности, исключающая принятие конъюнктурных, недостаточно проработанных, увеличивающих правовую неопределенность в процессе их исполнения законов. Осуществление эффективной законодательной деятельности сегодня во многом зависит от системы мониторинга законодательства и планирования правотворческой практики, направленной на повышение ответственности государства за результаты законодательной и правоприменительной деятельности.

Для *повышения эффективности* законодательной деятельности целесообразно последовательно продвигаться в направлениях:

- развития системы контроля институтов гражданского общества над институтом законодательной власти;
- повышения прозрачности, открытости принятия и реализации правотворческих решений;
- дальнейшего реформирования законодательной системы, основным принципом которого должна стать стратегическая направленность законодательного обеспечения модернизации страны;

---

<sup>1</sup> См.: Наша главная задача – дальнейшее развитие страны и повышение благосостояния народа // Народное слово. – 2010. – 30 января.

- обеспечения авторитета закона, включая ответственность за качество законодательства и эффективность правоприменения;
- совершенствования законодательства на базе законодательного планирования и прогнозирования.

В настоящее время правовой основой законотворческой деятельности выступают Закон «О нормативно-правовых актах», Закон «О порядке подготовки проектов законов и их внесения в Законодательную палату Олий Мажлиса Республики Узбекистан», Регламент Законодательной палаты Олий Мажлиса Республики Узбекистан, Регламент Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан, Методические рекомендации по юридико-техническому оформлению законопроектов, утвержденные постановлением Кенгаша Законодательной Палаты Олий Мажлиса Республики Узбекистан.

На наш взгляд, первые два закона в определенной степени дублируют друг друга, поэтому целесообразно изучить вопрос о принятии на их базе единого закона, который на основе комплексного подхода и единого понятийного категориального аппарата стал бы базовым документом для правил создания нормативной правовой системы. В нем должны быть определены:

- общие принципы разработки нормативных правовых актов;
- правила формулирования правовых норм;
- особенности урегулирования в зависимости от отношений определенного вида и сфер деятельности;
- правила проведения правовой экспертизы;
- средства, используемые в процессе подготовки проектов нормативных правовых актов и соответствующей правовой экспертизы;
- толкование понятий, применяемых в правотворчестве и правовых актах, и иные правила, детально регулирующие и объясняющие порядок и средства подготовки нормативных правовых актов различных видов.

К числу основных *правовых факторов*, влияющих на прогнозную проработку законопроекта в современных условиях относятся: а) правовое качество проекта; б) использование методов законодательной прогностики; в) уровень профессионализма разработчиков проекта. Для анализа правового качества законопроекта проводится его комплексная правовая экспертиза.

Особый интерес при этом представляет *прогнозная экспертиза*, которая, по нашему мнению, должна осуществляться с помощью таких методов исследования, как: а) моделирование (метод включает в

себя построение модели будущих правоотношений на основе методики экстраполяции в будущее наличных тенденций и определение вероятностного развития); б) опрос экспертов (подбор и опрос специалистов, способных высказать компетентное, профессиональное мнение относительно последствий правотворческого решения; выработка обобщенной позиции экспертов); в) прогнозное проектирование (подготовка сценария развития регулируемых общественных отношений; проведение обсуждения различных вариантов развития и выработка наиболее оптимального варианта).

Одной из проблем юридической практики является отсутствие четко обозначенной *ответственности* за принимаемые законы и их реализацию тех, кто принимает и применяет эти законы. По-прежнему законы подвергаются многочисленным изменениям и дополнениям, которых можно было бы избежать еще на стадии их разработки, вследствие чего они приносят существенно меньше пользы, чем предполагалось. Результаты применения законов зачастую не соответствуют прогнозам субъектов правотворчества. Законодательное закрепление основных направлений внутренней и внешней политики остается несовершенным.

Думается, что для обеспечения эффективности, преемственности и последовательности государственно-властных решений необходимо выработать систему ответственности за их осуществление. Оценка законодательства и правоприменительной практики видится как один из важнейших инструментов формирования института такой ответственности. Необходимо обеспечить согласованность правотворчества и правоприменения на базе комплексной, объективной оценки их результатов, обеспечивающей контроль и ответственность в указанных сферах юридической практики.

Известно, что законы должны формулироваться четко, с минимальными отсылочными нормами. Для решения этого вопроса целесообразно включить в регламенты обеих палат Олий Мажлиса и в Закон «О порядке подготовки проектов законов и их внесения в Законодательную палату Олий Мажлиса Республики Узбекистан» положения о том, что уже на стадии одобрения законопроекта Сенатом к нему должен прилагаться *полный набор (пакет) проектов нормативно-правовых актов*, издание которых осуществляется Кабинетом Министров, министерствами и ведомствами в связи с его реализацией, а не потом, как это происходит сейчас, когда спустя месяцы после принятия закона готовятся инструкции, подчас искажающие цель

и смысл самого закона. По нашему мнению, такой подход создаст условия для тщательного, действенного и четкого отслеживания комплекса правоотношений, сопутствующих тому или иному закону, более квалифицированной оценки и прогнозирования его последствий.

Ознакомление с практикой перспективной оценки законопроектов, осуществляемой Институтом мониторинга действующего законодательства при Президенте Республики Узбекистан, позволяет высоко оценить важность и действенность такой формы, как выдача *экспертного заключения* на законопроект. Опыт участия одного из авторов в качестве эксперта по целому ряду законопроектов дает основание утверждать, что многочисленные документы, сопутствующие работе над проектом, после его принятия и вступления в силу остаются вне поля зрения как разработчиков проекта, так и правоприменителей в последующем. Многие интересные предложения и заслуживающие внимания замечания, отзывы практиков остаются разрозненными и не востребуемыми в ходе последующей работы по совершенствованию действующего закона.

В этой связи представляется перспективной и оправданной следующая мера – создание *досье* на принимаемые законы для осуществления непрерывного мониторинга законодательства и правоприменительной практики, обеспечивающего постоянное сопровождение закона от возникновения потребности в его разработке до прекращения действия. Фактически это означает внедрение в систему оценки законодательства элементов перспективной (прогнозной) оценки, ориентированной на недопущение в будущем законотворческих ошибок на стадии проектирования закона.

В настоящее время на сайте Национальной базы данных законодательства Республики Узбекистан ([www.lex.uz](http://www.lex.uz)), который в онлайн-режиме ведет Центр правовой информатизации при Министерстве юстиции Республики Узбекистан, производится постоянное сопровождение более 36 тыс. актов, в том числе Конституции Республики Узбекистан, кодексов, законов, постановлений Олий Мажлиса Республики Узбекистан и его палат, указов и постановлений Президента Республики Узбекистан, постановлений и распоряжений правительства Республики Узбекистан, ведомственных нормативно-правовых актов на узбекском и русском языках<sup>1</sup>. Текст каждого нормативно-

---

<sup>1</sup> Национальная база данных законодательства Республики Узбекистан // [www.lex.uz](http://www.lex.uz).

правового акта снабжен сопутствующей информацией: когда принят, подписан и вступил в силу акт; какие, когда и каким актом внесены в него изменения и дополнения; где можно найти подробную информацию о предмете регулирования акта<sup>1</sup>. Этого достаточно для обычных пользователей, но недостаточно, на наш взгляд, для субъектов правотворчества.

Завести на нормативный акт досье и сопровождать его – дело не легкое, но это принесет большую пользу. Ведь уже по проекту акта проводится соответствующая экспертиза, причем комплексная, системная, самыми разными органами, где есть свои правовые службы, правовые отделы, разные правовые структуры. Досье вберет в себя заключения и коллизии, выявленные разными структурами, а также мнения специалистов, общественности, прессы и т.д. Это – по законопроектам. Затем по самим законам, по их реализации будут даваться разные отзывы, проводиться соответствующие экспертизы. В итоге в досье будет сосредоточен большой материал, который будет играть неопределимую роль как для субъектов правотворчества, так и для правоприменителей.

Самым сложным при формировании досье является вопрос об объективном и полном обобщении результатов применения законов. Для его решения необходимо объединить усилия всех органов государственной власти. Информация, а главное – выводы и рекомендации, содержащиеся в досье закона, позволят постоянно улучшать законодательную деятельность. Со временем досье закона станет объективной потребностью в законодательной деятельности.

Любая проблема, нуждающаяся в законодательном регулировании, начиная с этапа зарождения законодательной инициативы до момента отмены принятого закона, будет сопровождаться досье, т.е. будет осуществляться мониторинг практики применения уже принятого закона правоохранительными органами и другими субъектами права. Для мониторинга законодательства важен не только ретроспективный опыт, но и перспективная оценка. На все законы целесообразно готовить полноценное досье, где будут зафиксированы все

---

<sup>1</sup> См.: *Исаков Х. М.* Организационно-правовые формы деятельности Центра по мониторингу за реализацией нормативно-правовых актов при Министерстве юстиции Республики Узбекистан // «Қонун ҳужжатлари мониторинги: назария ва амалиёт масалалари» мавзусидаги илмий-амалий семинар материаллари. – Т., 2006. – С. 243–247.

отзывы, экспертные заключения, предложения к законопроектам и замечания, высказанные в ходе их обсуждения и принятия.

Оценив законопроект, выработав прогноз относительно того, как закон будет трактоваться и исполняться в будущем, необходимо обобщить и использовать полученные результаты в законодательном процессе. Поэтому ведение досье – это системная деятельность по оценке, анализу, прогнозу и обобщению результатов законотворческой деятельности и правоприменения, а мониторинг – важнейший непрерывный инструмент оценки всей системы права, системы консолидированной работы всех субъектов законотворчества.

Досье закона, таким образом, есть установленной формы пакет документов, включающий информацию о подготовке законопроектного предложения, разработке законопроекта и практике его обсуждения, доработки, официального прохождения и принятия в уполномоченных органах, а также опубликования, вступления в силу, применения, мониторинга и изменения.

Законопроектная деятельность — это сложный процесс, требующий от его участников не только определенного опыта работы в данной области, но и соответствующего образования, квалификации. Поэтому нужно обучать субъектов правотворчества, прививать им навыки и профессионализм, требуемые в этой специфической деятельности. Нередко от начала разработки законопроекта до его принятия и вступления в силу проходят годы. Здесь важна преемственность в составе рабочих комиссий.

Разумеется, принятые законы не действуют автоматически. Их исполнение должно быть соответствующим образом организовано. Организация исполнения законов является особого рода деятельностью, которая непосредственно связывает закон с практикой, жизненными реалиями. Поэтому такая деятельность всегда актуальна и должна находиться в сфере постоянного внимания государства и общества.

Таким образом, совершенствование правового механизма подготовки, и принятия нормативно-правовых актов – не только залог эффективной их реализации, но и один из главных критериев, характеризующих качество подготовки законов. Сегодня моделирование процесса формирования и прохождения закона требует развития унификации процедур работы с проектом и законом. На основе создания четкой и понятной модели, стандартизации и использования апробированных шаблонов действий мы получим более эффективные результаты.



## ПРАВОТВОРЧЕСТВО И ЭФФЕКТИВНОСТЬ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Как отмечалось выше, правотворческая деятельность – процесс, охватывающий выявление потребности в нормативно-правовом акте, разработку, обсуждение и принятие этого акта, опубликование и вступление его в юридическую силу. Это понятие шире, чем понятие «законодательная деятельность», оно включает в себя последнее как органичную составную часть. Однако именно в законодательной деятельности наиболее зримо представлены проблемы правотворчества. Именно закон является основным средством регламентации общественных отношений. Президент страны И. А. Каримов в этой связи пишет: «Мы для себя сделали важный вывод – необходимо научиться управлять обществом с помощью законов. Закон должен стать главным регулятором общественной жизни, общественных отношений. Для этого мы должны иметь глубоко продуманные, всесторонне обоснованные законы длительного действия».<sup>1</sup>

К примеру, анализ развития законодательства за последнее десятилетие показывает, что многие законы (скажем, законы «О свободе совести и религиозных организациях», «О Конституционном суде», «Об органах самоуправления граждан», Таможенный и Налоговый кодексы и др.) неоднократно изменялись, дополнялись, а то и полностью перерабатывались, т.е. принимались в новой редакции. И. А. Каримов по этому поводу прямо говорит: «Законы нередко принимаются бессистемно»<sup>2</sup>.

Можно назвать несколько причин, вызвавших необходимость доработки и изменения действующих законов. Первая – объективная изменчивость и динамизм системы общественных отношений, регулируемых законами. Вторая – реформирование, перманентное совершенствование самой системы законодательства. Третья – появление новых общественных отношений, нуждающихся в правовой регламентации. Четвертая – появление новых требований, новых правовых

---

<sup>1</sup> Каримов И. А. Узбекистан по пути углубления экономических реформ // Родина священна для каждого. Т.3. – Т., 1996. – С. 96.

<sup>2</sup> Каримов И. А. Модернизация страны и построение сильного гражданского общества – наш главный приоритет. Выступление на совместном заседании Законодательной палаты и Сената Олий Мажлиса // Народное слово. – 2010. – 28 января.

стандартов. Но, несомненно, одна из важнейших причин – *слабая прогнозная проработка* проектов законов еще до их принятия парламентом.

Как показывают отечественные статистические исследования, в течение 1991–2014 гг. в Республике Узбекистан принято более 500 законов, включая законы о внесении изменений и дополнений в действующие законы. Указанная цифра иллюстрирует активную правотворческую деятельность субъектов правотворчества. Много это или мало? Конечно же, нет и не может быть однозначной модели количественного объема законодательного массива – каждое государство принимает столько правовых актов, сколько считает нужным. Однако можно определенно сказать следующее: качество законодательства должно быть высоким, оно должно быть обоснованным и востребованным, а его исполнение – эффективным. Для этого сам правотворческий процесс должен быть должным образом регламентирован.

В последние годы был принят целый ряд актов, направленных на совершенствование законотворческой деятельности Олий Мажлиса. Среди них особое значение имеют законы «О нормативно-правовых актах», «О порядке подготовки проектов законов и их внесения в Законодательную палату Олий Мажлиса Республики Узбекистан», Регламент Законодательной палаты Олий Мажлиса Республики Узбекистан, Регламент Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан, Методические рекомендации по юридико-техническому оформлению законопроектов, утвержденные постановлением Кенгаша Законодательной Палаты Олий Мажлиса Республики Узбекистан.

В докладе на совместном заседании Законодательной палаты и Сената Олий Мажлиса 28 января 2005 г. Президент Республики Узбекистан И. А. Каримов подчеркнул: «Целевые задачи, которые мы ставим перед собой созданием нового двухпалатного парламента, можно обозначить следующим: ....существенно повысить качество законотворческой работы парламента»<sup>1</sup>. Деятельность двухпалатного парламента показала, что качество законотворческой работы значительно возросло, им принято более 250 законов, которые имеют огромное значение для полноценного регулирования социально-экономических и общественно-политических отношений. Однако все же имеются

---

<sup>1</sup> Каримов И. А. Наша главная цель – демократизация и обновление общества, реформирование и модернизация страны. Выступление на совместном заседании Законодательной палаты и Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан 28 января 2005 г. // *Узбекский народ никогда и ни от кого не будет зависеть*. Т. 13. – Т., 2005. – С. 56–57.

«неиспользованные резервы, недостатки и просчеты, допущенные в деятельности палат прежнего созыва»<sup>1</sup>.

Правотворчество, как и любой вид социальной деятельности, включает в себя цель, средство и результат.

*Цель* – это представление субъекта деятельности о конечном результате. Соответственно, цель правотворческой деятельности носит двойственный характер (цель – разработка и принятие правовых норм), что определяется включенностью правотворчества в процесс правового регулирования (как известно, сам по себе имеющий определенную цель).

Цель правотворческой деятельности достигается при помощи определенных *средств* – правил, приемов инструментов создания норм права. Особенность правотворчества как особого вида юридической деятельности заключается в том, что *результат*, определяемый целевой установкой (создание закона), на качественно новом уровне выступает как средство, используемое для достижения иного результата (правовое воздействие).

Иначе говоря, созданные в ходе законотворческой деятельности правовые нормы выступают средством регламентации общественных отношений. В идеале в процессе правотворчества всегда стоит задача максимально точного отражения в нормах права явлений общественной жизни и правильного реагирования на возникающие проблемные ситуации.

Понятия «законодательный процесс» и «законотворчество» не имеют строго однозначного определения, и они не идентичны. Если в термине «законодательный процесс» на первый план выходит официальная, властная сторона этого процесса, а также процедура создания закона, то в термине «законотворчество» проявляется интеллектуальное, созидательное начало анализируемой деятельности<sup>2</sup>. Понятие «законотворчество» призвано охватить все сопутствующие процессы, предшествующие решению о подготовке проекта нормативного правового акта, выявить потребности в правовом регулировании тех или иных видов общественных отношений.

---

<sup>1</sup> Каримов И. А. Модернизация страны и построение сильного гражданского общества – наш главный приоритет. Выступление на совместном заседании Законодательной палаты и Сената Олий Мажлиса // Народное слово. – 2010. – 28 января.

<sup>2</sup> Мирзаева Г. Р. Қонун чиқарувчи ҳокимият (назарий-ҳуқуқий таҳлил): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Т., 2004. – С. 7–8.

Законодатель зачастую недооценивает значимость подготовительного, неофициального этапа законотворческого процесса. Об этом свидетельствуют недостаточно юридически проработанные законодательные тексты, законотворческие ошибки, поспешные, непродуманные решения. Решению данных проблем может служить устранение негативных моментов ведомственных путей разработки законопроектов, привлечение к их разработке специалистов, ученых, практиков, обладающих компетентностью в том или ином законодательно разрешаемом вопросе.

Правоведение сводит законодательство к особому правовому явлению, функциональное назначение которого состоит в выражении правовых норм, а целевое назначение – в формально-юридическом закреплении и реализации равенства, свободы и справедливости<sup>1</sup>. Современное законодательство характеризуется усложнением его содержания и структуры, появлением новых требований к порядку их принятия, опубликования и вступления в силу. Оно занимает строго определенное место в правовой системе, которое определяется его инструментальной ценностью, выражающейся в способности быть точной, объективированной формой выражения норм права.

Важным направлением развития законодательства в настоящее время является признание главной роли закона в регулировании общественных отношений, создание гарантий доведения до всеобщего сведения содержания законов. Современному пониманию законодательства соответствует восприятие его в качестве особого элемента культурной жизни общества, с помощью которого общество не просто оформляет правила поведения, а создает основу правового регулирования всей жизнедеятельности. Реальное совершенствование правотворчества начинается тогда, когда возникает устойчивое понимание ценности законодательства как надежного инструмента правового регулирования, а также места и роли законодателя, ответственного за эффективное правовое опосредование общественных отношений.

Сегодня в законодательстве особенно проявляется нацеленность на достижение определенных целей. Важное значение приобретает оценка влияния правовых норм, чтобы сделать необходимые выводы и перейти к усовершенствованию норм там, где это необходимо. При этом нужно разделять эффективность закона и эффективность законотворчества, т.е. процесса принятия этого закона, а отсюда – эффек-

---

<sup>1</sup> Тихомиров Ю. А., Котелевская И. В. Правовые акты. – М., 1999. – С. 81.

тивность правотворческой политики, т.е. достижимость тех социальных целей, которых пытаются достичь путем принятия этого закона.

Проблема *оценки эффективности законов* стала чрезвычайно сложной в силу изменения самой общественной жизни и тех правовых инструментов, которые используются для регулирования общественных отношений. Поэтому эффективность законов надо изучать на перманентной основе, постоянно отслеживать прямые и косвенные последствия действующих законов. Определение эффективности правотворческой политики – необходимое условие социальной адекватности и обусловленности государственной деятельности по созданию соответствующего механизма правового регулирования, надлежащего использования правовых средств и инструментов.

Теория законодательства включает также теоретическое изучение роли или функции законодательства как инструмента социального управления и государственного контроля<sup>1</sup>. Поскольку законодательная процедура представляет собой процесс разработки, принятия и введения в действие законодательства, он осуществляется в соответствии с различными видами процедурных правил. Эти правила могут в определенной степени влиять на формальное, материальное или содержательное качество законодательства, они могут помогать или препятствовать достижению целей закона.

За рубежом получил распространение подход, согласно которому подготовка законодательства может рассматриваться как задача, для решения которой могут применяться принципы и методы проектного менеджмента<sup>2</sup>. Это означает широкое применение прогнозирования как важнейшей составляющей менеджмента. Имеются специальные органы или службы, ответственные за оценку эффективности законодательства. Такие органы создаются в министерствах, парламентах или как самостоятельные службы. Они могут самостоятельно оценивать воздействие законодательства или уполномочивать на это внешних специалистов.

Так, ст. 170 Федеральной Конституции Швейцарской Конфедерации от 18 апреля 1999 г. гласит: «Федеральный Парламент должен обеспечить оценку эффективности мер, принимаемых Конфедерацией». В нашей стране функцию оценки законодательства осуществ-

---

<sup>1</sup> См.: *Lander M.* The law-making process. – London. 1994. – С. 36.

<sup>2</sup> *Карпен У.* Необходимость оценки роли законодательства в обеспечении фундаментальных прав человека // Оценка законодательства. – М., 2002. – С. 7.

ляет Институт мониторинга действующего законодательства при Президенте Республики Узбекистан<sup>1</sup>.

Таким образом, система оценки эффективности законодательства:

– способствует учету потребностей и требований юридической практики уже на стадии подготовки закона;

– учитывает необходимые финансовые и материальные ресурсы;

– обеспечивает интеграцию результатов оценки с процессом принятия законодательного решения;

– способствует сотрудничеству с правоприменительными органами.

Регламент Законодательной палаты Олий Мажлиса (ст.113) гласит: «При внесении законопроекта в Законодательную палату должны быть представлены:

1) пояснительная записка к законопроекту с изложением его концепции;

2) проект закона о внесении изменений и дополнений, а также о признании утратившими силу законодательных актов, связанных с внесением законопроекта;

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

4) финансово-экономическое обоснование – для законопроектов, требующих материальных затрат;

5) заключение Кабинета Министров Республики Узбекистан по проектам законов, предусматривающих сокращение государственных доходов или увеличение государственных расходов, а также изменения по статьям Государственного бюджета»<sup>2</sup>.

Важнейшее значение для достижения поставленной цели имеет выработка концепции проекта закона. Закон Республики Узбекистан «О порядке подготовки проектов законов и их внесения в Законодательную палату Олий Мажлиса Республики Узбекистан» (ст. 12) устанавливает, что «подготовка проекта закона начинается с разработки его концепции. В концепции должны быть определены:

– основная идея, цель и предмет правового регулирования;

– общая характеристика и оценка состояния правового регулирования соответствующих общественных отношений с приложением

---

<sup>1</sup> Примечательно, что, несмотря на свое название, Институт осуществляет оценку не только действующего, но и разрабатываемого законодательства, т.е. законопроектов.

<sup>2</sup> См.: Ведомости палат Олий Мажлиса Республики Узбекистан. – 2005. – № 7. – Ст. 242; 2006. – № 4. – Ст. 174; 2007. – № 7. – Ст. 328.

анализа действующих в этой сфере законов и иных нормативно-правовых актов;

- обоснование необходимости разработки проекта закона;
- основные положения проекта закона;
- прогноз социально-экономических, правовых и иных последствий будущего закона.

Как видим, фактически в концепции должна излагаться перспективная (назовем ее так – прогнозная) оценка будущего закона. Можно выделить следующие *признаки концепции законопроекта* как документа, имеющего прогностический характер:

1) концепция законопроекта представляет собой специфическую форму прогнозно-целевой оценки законопроекта. Уже на начальном этапе законотворческого процесса вырабатывается этот документ, отражающий цель принятия закона и ожидаемые последствия. Цель и прогноз характеризуют концепцию законопроекта с формально-юридической точки зрения;

2) концепция законопроекта есть результат обобщения правовой информации о состоянии и потребностях общественных отношений. В ней находят отражение сложившиеся правовые взгляды и позиции о будущем законе как ученых, так и практиков. Зависимость концепции законопроекта от прогнозной оценки его разработчиков очевидна. Действительно, невозможно было подготовить обоснованную концепцию, например, законопроекта об отмене смертной казни, без учета всех факторов, влияющих на последствия этого решения<sup>1</sup>;

3) концепция законопроекта должна учитывать данные социологических исследований<sup>2</sup>. При подготовке концепций законопроектов социологические исследования должны быть обязательным элементом ее обоснования. Социологический анализ позволяет выявить факторы, которые воздействуют на отношения, подвергающиеся регламентации. Социологические исследования могут оказать значительную помощь в подготовке прогноза действия будущего закона.

---

<sup>1</sup> По данному вопросу в ИМДЗ подготовлен аналитический и сравнительно-правовой материал объемом более тысячи страниц. Фактически, это солидный труд, разработка которого под силу коллективу с большим творческим и научным потенциалом. См. текущий архив Института мониторинга действующего законодательства при Президенте Республики Узбекистан.

<sup>2</sup> *Исаков В. Б.* Стадии подготовки проектов законов // Законодательная техника. – М., 2000. – С. 58.

**Таким образом, концепция законопроекта есть специфический документ, составляемый субъектами законотворчества, отражающий правовые взгляды и позиции его составителей в виде прогнозной информации об ожидаемых и возможных последствиях его принятия, обосновывающий необходимость подготовки и принятия данного закона.**

Правотворчество характеризуется органическим единством трех основных компонентов: познания, деятельности и результата, которые в совокупности составляют относительно законченный цикл правотворчества, вслед за которым по восходящей линии следуют в той же последовательности аналогичные циклы, образующие в своей целостности механизм правового воздействия. Действительно, для того чтобы в законодательстве адекватно отражались происходящие в обществе процессы, надо постоянно обнаруживать, изучать и умело использовать объективные закономерности, направляющие эти процессы.



## КУЛЬТУРА ЗАКОНОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Общепризнано, что право как явление духовной жизни относится к сфере общественной культуры. Поэтому нормы права, нормативные акты, правотворческие решения и другие юридические феномены могут рассматриваться как своеобразные теоретические и практические проекции культуры, для обозначения которой в этом качестве науке необходимо специальное понятие. Таким понятием, отражающим особое измерение правовой реальности, выступает **категория правовой культуры**.

Правовая культура теснейшим образом сопряжена с философскими теориями, идеологическими воззрениями, религиозными доктринами. Некоторые мыслители считали, что нормы права, их обязательность и принудительность должны быть частью культуры и сознания добропорядочных людей, поэтому право – явление духовное (Аль Фараби). Другие подчеркивали правовую культуру как внутреннее средство регулирования свободы человека (И. Кант, Г. Гегель). Третьи признавали за правовой культурой роль оформителя и гаранта естественных прав человека (Ш. Монтескье, Ж.-Ж. Руссо).

В юридической литературе относительно понятия «правовая культура» наиболее распространенным является следующее определение: *правовая культура представляет собой относительно самостоятельную категорию, включающую в себя не только социально-психологические процессы, протекающие в обществе, но также юридически значимое поведение членов общества, правовую деятельность в виде правотворчества и его результатов, традиции правотворчества, практику функционирования правовых институтов в целом*<sup>1</sup>.

Важнейшим элементом, определяющим зрелость правовой культуры, является уровень развития правовой деятельности. Последняя состоит из теоретической – деятельность ученых-юристов и практической – правотворческой и правореализующей (в том числе правоприменительной) деятельности. Действительно, правовая культура общества во многом зависит от уровня развития и качества правотворческой деятельности по созданию законодательной основы жизни

---

<sup>1</sup> См.: Саидов А., Тожихонов У. Ҳуқуқий маданият назарияси. Икки жилдди. 2-жилд. – Т., 2001. – С. 36; Таджиханов У. Т. Мустақиллик, ҳуқуқий мафкура ва Конституция. – Т., 1996. – С. 56–57.

общества. Правотворчеством должны заниматься компетентные в юридическом и многих других отношениях лица с соблюдением демократических и собственно юридических процедур и принципов.

Другим элементом правовой культуры общества является *уровень развития всей системы юридических актов*, т.е. текстов документов, в которых выражается и закрепляется право данного общества. Наиболее важное значение для оценки правовой культуры общества имеет система законодательства. Во-первых, любой юридический акт должен быть правовым, т.е. отвечать господствующим в общественном сознании представлениям о справедливости, равенстве и свободе. Во-вторых, закон должен быть совершенным с точки зрения его формы: быть непротиворечивым, по возможности кратким, ясным и понятным для населения, содержать определения основных терминов и понятий, быть опубликованным в доступном для населения источнике и т.д.

На основании анализа содержания правовых актов можно сделать вывод об уровне развития не только правовой культуры общества, но и его культуры в целом. Ведь по дошедшим до нас памятникам права и иным правовым документам историки восстанавливают атмосферу правовой жизни общества, особенности общественных отношений этого общества. Более того, можно сделать следующий вывод: нормативно-правовые акты должны соответствовать основным ценностям развитой правовой культуры, т.е. быть «узаконенным» культурным смыслом. Всякое правотворчество обязано следовать этому принципу, если хочет иметь регулятивную силу.

Таким образом, юридическая наука и практика выработали некоторые общецивилизационные критерии в определении уровня культуры, что дает возможность для определения основных направлений повышения правовой культуры. В их числе следует отметить: формирование высокой правотворческой и, особенно, парламентской культуры; освоение достижений передового логико-правового мышления; повышение уровня законопроектных работ, отточенная законодательная техника.

В этом контексте анализ правовой культуры необходим для того, чтобы сначала выделить и описать правовые ценности, идеалы и образцы, к которым следует стремиться субъекту правотворчества, законодателю и обществу в целом, а затем, оценив с этой точки зрения реальное состояние дел, искать пути и средства достижения намеченных идеалов, формирования правового государства.

В целом, правовую культуру можно представить в виде институционально-функциональной модели, состоящей из следующих компонентов: а) правовые нормы и институты; б) правовое поведение и правоотношения; в) правосознание; г) правотворчество (результат действия специализированного правосознания и важнейший источник правовых норм и институтов); д) правоприменение; е) правовая наука и философия права (научно-теоретическая, понятийная форма правосознания, которая опредмечивается в правотворчестве и правоприменении); ж) юридическое образование.

Основопологающей культурной ценностью является само право. Право и закон как инструменты организации общественных отношений – пока непревзойденное и всеобъемлющее средство социального регулирования и контроля. Открытие права, конструирование правовых законов является важнейшим завоеванием цивилизации. В качестве примера ценностных завоеваний культуры в средствах (способах) и формах правовой деятельности можно указать на законодательную технику. Без нее трудно было бы ожидать надлежащего качества и эффективности системы правовых актов. Об уровне правовой культуры субъектов правотворчества и правоприменения красноречиво свидетельствуют такие процессы, как парламентские процедуры по принятию законов и отправление правосудия по уголовным или гражданским делам.

Повышение уровня правовой культуры предполагает, с одной стороны, повышение правосознания и совершенствование юридической практики, а с другой – надлежащее кадровое обеспечение юридических учреждений, законодательных, исполнительных и правоохранительных органов.

Было бы утопичным желание сделать каждого субъекта правотворчества, к примеру депутата, юристом. Но преодолеть юридическую безграмотность и правовой нигилизм – это одно из условий развития правовой культуры, а следовательно – и правотворчества. Отсюда вытекают задачи для тех, кто по роду своей деятельности заинтересован в юридических знаниях или по занимаемой должности обязан иметь необходимый их минимум. Эти задачи следующие:

- умение ориентироваться в основных началах и принципах государственно-правовой жизни;
- наличие базовых правовых знаний;
- владение основами правил и навыков законодательной техники.

Одним из основных носителей правотворческой культуры современного государства является **парламент**. Авторитет и значение любого парламента в государственной жизни определяется уровнем культуры законодательной деятельности, профессионализмом и компетентностью его членов, четким и качественным выполнением функций и задач, возложенных на парламент. Следовательно, можно сделать вывод о том, правотворческая культура во многом определяется парламентской культурой, т.е. культурой деятельности парламентариев по разработке и принятию законопроектов.

В культуре законотворчества аккумулируются: разносторонние знания действительности, ее истории и перспектив развития; специальные знания о праве, законе и законодательной технике, умелое их использование в практической деятельности по созданию законов и их реализации. Овладение этими знаниями и их использование в процессе законотворчества позволяют создавать научно обоснованные и технически совершенные законодательные акты, в полной мере отвечающие назревшим и назревающим потребностям общественного прогресса.

Что же представляет собой *парламентская культура*? Это в первую очередь культура парламентаризма, важнейшего института современного демократического общества. Это совокупность методов, знаний, ценностей, умений и навыков, позволяющих принимать на цивилизованной основе добротные, качественные и эффективные законы. Это система этико-правовых ценностей, основанных на толерантности, высокой юридической грамотности и квалификации, позволяющих вырабатывать такие разумные правовые решения, которые бы отвечали действительным потребностям юридической практики и в целом – общественной жизни. Другими словами, *парламентская культура есть культура законодательной деятельности*, базирующаяся на высокой правовой культуре, которая, в свою очередь, является составной частью общечеловеческой культуры.

Парламентская культура как комплексное социально-правовое явление состоит из следующих компонентов:

- 1) общая культура члена законодательного корпуса, представляющая собой систему общечеловеческих духовно-нравственных ценностей, высокоцивилизованный образ жизни, основанный на определенном уровне знаний, умений и навыков всесторонне развитого человека;

2) политическая культура – т.е. система идей, ценностей и норм, обеспечивающих в деятельности депутатов учет многообразных общественных интересов, взглядов и политических устремлений той или иной социальной группы или партии, находящих преломление в работе парламента;

3) правовая культура законодателя, составляющая систему взглядов, ценностей, идей, знаний, чувств и переживаний относительно права. Ведь, как гласит классическая теория права, правовая культура включает в себя собственно право, правосознание, правовую практику и ряд других компонентов. Она предполагает наличие правовой грамотности, уважения к праву, высокую правовую активность и правосознание;

4) организационная культура, т.е. совокупность правил и принципов эффективной и умелой организации процесса разработки и принятия управленческих (в данном случае правовых) решений. Это эффективная правотворческая бюрократия (в позитивном смысле этого слова), высокий профессионализм парламентариев как государственных служащих;

5) культура парламентского общения, т.е. уровень умения вести диалог, способность найти компромисс, толерантность в борьбе мнений и позиций, основанные на высоких моральных и этических нормах.

Следует отметить, что правовая культура депутатов в первые годы независимости была недостаточной, им зачастую не хватало юридических и других специальных познаний. Со временем депутатский корпус обретал необходимые знания, обогащался правотворческим опытом. В настоящее время созрело понимание того, каким должен быть профессиональный парламентарий, какой должна быть его правовая культура.

На уровень парламентской культуры влияют следующие *факторы*:

– во-первых, исторический опыт и парламентские традиции. Олий Мажлис, являющийся преемником Верховного Совета Узбекистана, претерпел все трудности и перипетии развития законодательного органа советского государства, когда он фактически был исполнителем воли партийных органов. Вместе с тем зарождение реального парламента в независимом Узбекистане, его реформирование показывает, что уже накоплен определенный опыт, имеются свои сложившиеся традиции<sup>1</sup>;

---

<sup>1</sup> См.: Халилов Э. Х. Высший законодательный орган Республики Узбекистан: от формального представительства до реального парламентаризма. – Т., 2001. – С. 17.

– во-вторых, состав законодательного органа. Объективность и прозрачность выборов в парламент позволяют сформировать достаточно эффективный законодательный орган. Умения и способности профессиональных парламентариев, их качественный уровень, образование, опыт политической и правовой деятельности, половозрастной состав, несомненно, оказывают существенное влияние на парламентскую культуру депутатского корпуса;

– в-третьих, правовая регламентация законодательного процесса. Качество и степень детализации правового регулирования деятельности парламентариев имеют определяющее значение для нормального протекания работы парламента, активного участия его членов в законодательной деятельности. Пробелы и противоречия в правовой базе деятельности парламента способны негативно повлиять на уровень его профессиональной, цивилизованной работы;

– в-четвертых, степень развитости парламентской инфраструктуры. Уровень организационного, финансового, информационного обеспечения деятельности парламента, а также наличие вспомогательных структур (юридическая служба, библиотека, экспертные группы, информационно-справочная служба, пресс-службы палат и др.) оказывают значительное влияние на культуру деятельности Олий Мажлиса в целом и его членов в отдельности;

– в-пятых, политическая борьба партийных фракций, их расстановка в Законодательной палате Олий Мажлиса. От того, насколько активной будет внутрипарламентская борьба между депутатами и фракциями, зависит и эффективность их законодательной деятельности. В то же время межфракционными отношениям должны быть присущи цивилизованность и толерантность, они должны строиться строго на правовой основе. Активность партийных фракций в парламенте, их позиции при обсуждении и принятии законодательных актов оказывают (или, по крайней мере, должны оказывать) серьезное влияние на уровень парламентской культуры;

– в-шестых, обладание членами парламента знаниями и навыками применения правил юридической техники. Умение парламентария грамотно составить текст законодательного акта, хорошая ориентация в довольно сложных вопросах языка и стиля законов – свидетельство высокой парламентской культуры депутата.

По мнению главы нашего государства, именно высокая парламентская культура и профессионализм парламентариев позволила новому составу двухпалатного Олий Мажлиса успешно выполнять свои

функции<sup>1</sup>. В ходе реформирования парламента было установлено, что депутаты Законодательной палаты станут профессиональными законодателями, поскольку этой деятельностью они будут заниматься на постоянной основе. Но чтобы стать действительным профессионалом, депутату необходимо обладать многими качествами, навыками и отвечать определенным требованиям. Возникает вопрос: что следует понимать под **профессионализмом** в данном случае?

Профессия – это формируемая системой образования совокупность определенных знаний, умений и навыков, это род трудовой деятельности человека, обладающего вышеуказанными качествами. Профессионализм содержит две основные характеристики: с одной стороны мастерство, которым обладают специалисты своего дела, с другой – ценности и идеалы, то, что конституирует данную профессию<sup>1</sup>. Значит, профессионал – это человек владеющий знаниями и мастерством в определенной сфере жизнедеятельности.

Независимо от своей предыдущей деятельности (профессии) и образования избранный в Олий Мажлис депутат (сенатор), приобретает новое социальное качество, статус и профессию, вступает в своеобразное профессиональное сообщество. Избрание человека членом Законодательной палаты (а также сенатором, работающим в Сенате на постоянной основе) Олий Мажлиса отнюдь не означает, что он уже обладает системой профессиональных (специализированных) знаний и умений в области парламентской, и особенно – правотворческой деятельности. Значит, этого профессионала нужно формировать. Во многом формирование профессионального парламентария – это результат их самообразования и повседневной парламентской практики. Вместе с тем, на наш взгляд, желательно специально учить депутатов на систематической основе, прививать им необходимые знания и умения. А, например, краткосрочное обучение азам законотворческой деятельности, на наш взгляд, просто обязательно.

Что представляют собой *модель парламентария-профессионала*, какими качествами он должен обладать?

---

<sup>1</sup> Каримов И. А. Модернизация страны и построение сильного гражданского общества – наш главный приоритет. Доклад на совместном заседании Законодательной палаты и Сената Олий Мажлиса 27 января 2010 г. // Народное слово. – 2010. – 28 января.

<sup>1</sup> См.: Жалинский А. Э. Профессиональная деятельность юриста. Введение в специальность. – М., 1997. – С. 37.

Во-первых, депутат – прежде всего личность, которую характеризует высокий уровень нравственности и морали, составляющих суть парламентского профессионализма.

Во-вторых, он должен обладать умением вести за собой людей, коммуникабельностью, знанием и пониманием сути общественных процессов и проблем, быть выразителем интересов как своих избирателей, так и всего общества. Другими словами, это должна быть глубоко социальная личность.

В-третьих, ему должны быть присущи хотя бы элементарные юридические знания, достаточные навыки законодательной техники, высокое правосознание и правовая культура. Хотя зачастую депутат не имеет юридического образования, законодательная деятельность предполагает глубокое понимание сути законопроектов (разработку которых осуществляли специалисты-юристы), поэтому он должен иметь базовые представления о механизме правового регулирования и его средствах.

В-четвертых, депутат должен обладать навыками предвидения результатов принимаемых парламентом правотворческих решений. Облекаемое в форму закона правовое решение может касаться любой сферы жизнедеятельности человека (например, биологии, медицины или геологии), однако депутат, не будучи специалистом в этой области, должен предусмотреть все его возможные последствия.

Наличие приведенных и некоторых других качеств и навыков у депутата парламента дает возможность назвать его профессионалом. Хороший (действенный, качественный) закон может быть принят при условии, что большинство депутатского корпуса парламента составляют именно специалисты своего дела, профессионалы. Итак, профессионал в парламенте – это депутат, обладающий основами знаний о парламентской (особенно правотворческой) деятельности, владеющий специальными познаниями и практическими навыками такой деятельности.

Понятно, что законодательная функция не может быть успешно решена непрофессионалом, лицом, не владеющим специальными познаниями и навыками в законотворчестве. В отличие от профессионализма государственных служащих, т.е. лиц, работающих по найму в государственных органах и занимающих в них государственные должности (предполагающие наличие образования в соответствующей сфере), специальная подготовка депутатов к парламентской деятельности не связывается с получением высшего юридического образования.



Причина этого вытекает из самой природы органов народного представительства. Современный парламент имеет сложную организационную систему, особую внутреннюю структуру и осуществляет целый ряд специальных функций. Многофункциональность парламента, под которую трудно подвести образовательную базу, является объективно тормозящим фактором на пути формирования профессионализма его членов.

Еще одним фактором, тормозящим введение рассчитанного на сколько-нибудь длительный срок профессионального обучения депутатов, является также ограниченный сроком legislatury период времени для овладения необходимыми знаниями и навыками в сфере парламентской деятельности.

Каковы же возможные *формы обучения* депутатской деятельности, в том числе законотворчеству? Идеальным вариантом была бы система краткосрочной профессиональной подготовки кандидатов в парламентарии, например, путем создания Школы парламентской деятельности, где изучались бы основы юриспруденции, законодательной техники, парламентской этики. Факт окончания такой школы давал бы преимущества в избирательной кампании и способствовал бы росту профессионализма депутатского корпуса. Но эту теоретически привлекательную идею на практике трудно реализовать.

Наилучшим вариантом для быстрой и компетентной подготовки вновь избранных в парламент депутатов законотворчеству и обеспечению иных функций парламентария была бы отработанная, эффективная и рациональная комплексная система их обучения основам парламентской деятельности. Чем быстрее в рамках парламентского цикла депутаты достигают требуемого уровня квалификации, тем эффективнее и плодотворнее оказывается их деятельность, тем больше, в конечном итоге, выигрывает общество в целом. Ведь представительный характер парламента обуславливает тот факт, что большинство избираемых депутатов не имеет специальных знаний и навыков в области правотворчества. Поэтому обучать их нужно с момента получения депутатского мандата. Представляется целесообразным введение системы ускоренного (двух-трехнедельного) обучения членов парламента основам правотворческой деятельности.

Поскольку парламент – орган законодательной власти, овладение базовыми юридическими знаниями чрезвычайно полезно для каждого парламентария. Бесспорно, пользу принесут семинары и лекции, проводимые ведущими специалистами. Например, цикл семинаров по следующим образовательным программам: «Нормативно-правовые

акты», «Процедура подготовки и принятия правовых актов в Олий Мажлисе Республики Узбекистан», «Основы законодательной техники», «Методы прогнозирования в правотворческой деятельности».

В этом плане заслуживает интереса *опыт парламента США*. Исследовательская служба Конгресса США проводит инструктажи, приспособленные к конкретным информационным нуждам конгрессменов. Инструктажи назначаются по их просьбе на время, удобное для них, и могут проводиться либо в помещениях службы, либо в канцелярии конгрессмена. Исследовательская служба проводит также семинары для конгрессменов по темам, представляющим интерес для законотворческой деятельности. Ведут эти обсуждения старшие сотрудники службы и приглашаемые специалисты национального уровня.

Кроме того, эксперты ведут семинары за завтраками, обедами или ужинами для конгрессменов по тематике, имеющей в Конгрессе приоритет в законотворческом аспекте. Одна из программ подготовки, идущих под эгидой Исследовательской службы, – это серия занятий Юридического института для конгрессменов и комиссий Конгресса. Этот состоящий из трех частей курс дает подготовку по процедурам и методике законодательства<sup>1</sup>.

В процессе формирования депутата-профессионала особое внимание должно быть уделено освоению процедур подготовки и принятия правовых актов, методике разработки и оформления проектов законов, составлению ежегодных и перспективных программ законотворчества, планированию законов, разъяснению и толкованию правовых норм. Серьезное внимание следует уделить и таким вопросам, как определение предмета законодательного регулирования, виды законов, разработка концепции закона, способы изложения норм, юридическая техника, язык закона.

Депутаты должны знать критерии приоритетности законов, хорошо ориентироваться в процессе формирования законодательной системы, в том числе в вопросах согласованности и преодоления противоречий законов и подзаконных актов, способах их реализации. Они должны изучить основы систематизации законодательства, типологию правовых актов, знать проблемы формирования и развития отдельных отраслей законодательства. Полезным представляется также ознакомление с опытом законодательствования парламентов развитых стран.

---

<sup>1</sup> Подробнее см.: *Васильев Р. Ф.* Законодательный процесс: понятие, институты, стадии. – М., 2002. – С. 261–265.

Важный резерв повышения профессионализма парламентской деятельности – использование всей парламентской инфраструктуры: юридической службы, рабочих и экспертных групп, информационной службы и других. Постоянное общение со специалистами ускорит усвоение депутатами знаний и навыков, необходимых для законотворческой деятельности.

Итак, видится несколько направлений обеспечения профессионализма членов Олий Мажлиса Узбекистана. Первое – формирование эффективного механизма *предварительной подготовки* кандидатов в депутаты, ознакомление их со спецификой законотворческой работы будущих депутатов. Второе – *обучение избранных* членов парламента основам юриспруденции и законодательной техники. Третье – эффективное *использование вспомогательного аппарата* парламента, специалистов и экспертов.

На наш взгляд, в понятие культуры правотворчества составной частью также входит *правовой опыт* субъектов законотворчества. Правовой опыт можно определить как систематизированный результат восприятия этим субъектом многообразия правовых явлений, находящихся выражение в категориальных формах, в содержании законопроектов. Практика субъектов правотворчества тесно связана с правовым опытом, основывается на нем. Большое значение имеет опыт депутатов-юристов, обладающих теоретическими знаниями и практическими навыками в сфере юриспруденции.

Таким образом, можно выделить ряд общих *требований к правовой культуре субъектов* законотворческой деятельности: а) научная обоснованность; б) аргументированность; в) компетентность; г) логическая последовательность; д) профессионализм. Наличие вышеуказанных качеств, бесспорно, будет способствовать членам парламента, как важнейшим участникам правотворческого процесса, в принятии всесторонне продуманного, юридически грамотного, имеющего высокую прогнозную обеспеченность законопроекта.

Исходя из изложенного, можно сказать, что правовая культура, обусловленная социально-правовыми условиями, потребностями и интересами общества, должна оказывать информативное и ценностно-мотивационное влияние на правотворчество, вследствие чего обеспечивать соответствие принципам и ценностям права содержательной стороны законодательства, помогать достижению цивилизованными средствами стратегических целей правового развития, способствовать утверждению реального господства права в общественных отношениях.

## Заключение

Прозрачность парламентских процедур позволяет общественности влиять на содержание принимаемых парламентами правовых актов. Традиционными средствами обеспечения этой прозрачности является доступ общественности к заседаниям палат Олий Мажлиса, публикация материалов заседаний палат и освещение хода и итогов заседаний палат парламента средствами массовой информации.

Важным условием формирования гражданского общества является развитие общенационального диалога, в рамках которого парламент принимает решения на основе общественного консенсуса. Можно констатировать, что реализация принципа открытости и гласности деятельности государственных органов, заложенного Конституцией страны, создает необходимые условия для участия гражданского сообщества в принятии законов страны.

Правотворчество парламента есть процесс познания и оценки правовых потребностей демократического общества, формирования и принятия правовых актов палатами Олий Мажлиса в рамках соответствующих процедур. Оно включает следующие элементы: познание, изучение и оценка явлений и процессов, требующих правового регулирования, выбор формы акта, его подготовка и принятие в рамках установленных процедур.

Законотворческий процесс после парламентской реформы стал отличаться особой взвешенностью, скрупулезностью и тщательностью принимаемых решений, что благотворным образом сказалось как на качестве издаваемых законов, так и на стабильности действующего законодательства. Законодательный процесс представляет собой специфическую деятельность, направленную на создание акта высшей юридической силы – закона.

Основным и ведущим субъектом законодательного процесса является парламент, так как практически весь процесс законодательства, начиная от внесения законопроекта и заканчивая принятием законодательного акта, проходит в рамках парламентской деятельности. В процессе обсуждения законопроекта содержащиеся в нем положения могут быть подвергнуты изменению, дополнению или исключению из текста документа.

## СОДЕРЖАНИЕ

Введение.....	3
СУЩНОСТЬ И СОДЕРЖАНИЕ ПРАВОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПАРЛАМЕНТА.....	6
СОДЕРЖАНИЕ И ПОРЯДОК ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА В ПАЛАТАХ ОЛИЙ МАЖЛИСА .....	19
ПЛАНИРОВАНИЕ И ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЗАКОНОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ.....	28
ПРАВОТВОРЧЕСТВО И ЭФФЕКТИВНОСТЬ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА .....	41
КУЛЬТУРА ЗАКОНОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ.....	49
Заключение.....	60

**И. Т. Тультеев**, доктор юридических наук, доцент;  
**Г. С. Тастанбекова**, кандидат юридических наук;  
**А. К. Янгибаев**

**ПРАВОТВОРЧЕСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПАРЛАМЕНТА:  
СОДЕРЖАНИЕ И ПРИОРИТЕТНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ЕЕ  
СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ**

*Учебное пособие*

Редактор **В. Г. Кан**  
Технический редактор **Д. Джалилов**

---

Подписано в печать 06.05.2016 г. Объем 4,0 уч.-изд. л.

Тираж 30. Заказ № . Цена договорная

---

Академия МВД Республики Узбекистан,  
100197, г. Ташкент, ул. Интизор, 68.