

Ш.Рузиназаров,

профессор кафедры «Гражданское право» ТГЮУ,
доктор юридических наук,

С.Иноятова,

и.о. доцента кафедры «Гражданское право» ТГЮУ,
кандидат юридических наук

НАУЧНОЕ СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПРОГНОЗИРОВАНИЕ ЗАКОНОТВОРЧЕСТВА В ЧАСТНОПРАВОВОЙ СФЕРЕ: СОВРЕМЕННЫЕ РЕАЛИИ И ОРИЕНТИРЫ

Аннотация: ушбу мақола ҳусусий ҳуқуқ соҳасидаги қонунчиликни илмий стратегик башорат қилишнинг долзарб масалаларига бағишланган. Унда ижтимоий объектив реаллик ва мўлжалдан келиб чиқиб хорижий давлатлар тажрибаси ва мамлакатимизнинг ҳусусий ҳуқуқ соҳасига оид қонун ҳужжатларини унификация қилиш бўйича ҳулосалар асослангайиб берилган.

Калит сўзлар: илмий башорат, стратегик башорат, қонун ҳужжатлари, ҳусусий ҳуқуқ, унификация қилиш.

Аннотация: настоящая статья посвящается актуальным вопросам научного стратегического прогнозирования законодательства в частноправовой сфере. В ней, исходя из общественных объективных реалий и ориентиров, обоснованы заключения по унификации опыта зарубежных стран и законодательных актов страны в сфере частного права.

Ключевые слова: научный прогноз, стратегический прогноз, законодательные акты, частное право, унификация.

Annotation: this article is devoted to topical issues of scientific strategic forecasting of legislation in the private legal sphere. In the article, based on public objective realities and landmarks, the conclusions on the unification of the experience of foreign countries and the country's legislative acts in the field of private law are substantiated.

Keywords: scientific forecast, strategic forecast, legislative acts, private law, unification

Научное стратегическое прогнозирование законодательства является одним из важных составных атрибутов демократического правового государства и сильного гражданского общества. Иными словами, научное прогнозирование неразрывно связано с правотворческим процессом. В связи с этим в настоящее время уделяется особое внимание научно-государственным и негосударственным экспертным институциональным структурам, которые играют важную роль в совершенствовании правотворческой деятельности. Республика Узбекистан как суверенное демократическое государство активно осуществляет законотворческую деятельность.

Как отмечает Президент Республики Узбекистан Ш.Мирзиёев, принцип верховенства закона, закрепленный в нашей Конституции, является важной гарантией обеспечения прав и свобод человека в обществе, эффективной реализации всех проводимых реформ. Принятые за прошедший период около 400 целостных законов, наряду с правовым регулированием всех сфер нашей жизни, служат обеспечению прав и интересов граждан. Вместе с тем, Президент считает, что при организации работы в этом направлении необходима, прежде всего, тщательная разработка законопроектов, напрямую регулирующих общественные

отношения, а также, что особенно важно, резкое сокращение ведомственных актов [1].

Верховенство закона – это главный принцип и основной элемент сильного демократического правового государства и сильного гражданского общества. В декларации совещания на высоком уровне Генеральной Ассамблеи «О верховенстве права на национальном и международных уровнях» от 19 сентября 2012 года особо подчеркивается, что «...верховенство права является основой дружественных и равноправных отношений между государствами, а также основой строительства справедливых и равноправных обществ», а также «права человека, верховенство права и демократия являются взаимосвязанными и взаимно усиливающими и что они относятся к универсальным и неделимым основным ценностям и принципам Организация Объединенных наций» [2].

Узбекистан привержен целям и принципам Устава Организации Объединенных наций, международному праву и правосудию, а также международному порядку на основе верховенства права, которые являются неотъемлемой основой более мирного, процветающего и справедливого мира.

Как справедливо отмечается в вышеуказанном документе, признается прогресс, достигнутый странами в деле поощрения верховенства права в качестве составной части их национальных стратегий. В связи с этим особо подчеркивается важность национальной самостоятельности в вопросах верховенства права.

В Конституции Республики Узбекистан специальная глава III посвящена верховенству Конституции и закона (ст. 15,16). Согласно статье 15 Конституции в Республике Узбекистан признается безусловное верховенство конституции и законов Республики Узбекистан. Государство, его органы, должностные лица, общественные объединения, граждане действуют в соответствии с Конституцией и законами. Вместе с тем в статье 16 Конституции Республики Узбекистан закреплены нормы о том, что ни одно из положений настоящей Конституции не может толковаться в ущерб правам и интересам Республики Узбекистан. Ни один закон или иной нормативно-правовой акт не может противоречить нормам и принципам Конституции.

Исходя из этого, необходимо отметить, что верховенство Конституции и закона являются важными принципами социального партнерства в правотворческом процессе. В правотворческом процессе активно участвуют субъекты права законодательной инициативы, а также Министерство юстиции, Олий Мажлис Республики Узбекистан, ведущие научно-исследовательские учреждения страны. Кроме того, в законотворческом процессе участвуют также негосударственные некоммерческие организации как равноправный субъект социального партнерства.

Нормативно-правовой акт, как продукт правотворческого процесса, призван реально формировать устойчивый порядок и способствовать решению различных социально-экономических значимых задач. Правотворческий процесс, как объект познания охватывает, прежде всего, следующие вопросы: в частности, правильный выбор формы правового акта, порядок разработки и принятия правового акта, а также предвидение последствий и обеспечение реализации нормативно-правового акта. Правотворческий процесс субъектов социального партнерства является составной частью юридического процесса. Субъекты социального партнерства, как института гражданского об-

щества, участвуют в правотворческом процессе. Правотворческий процесс — это властная деятельность уполномоченных субъектов права, осуществляемая в юридической процессуальной форме с целью принятия нормативно правовых актов.

Основными признаками социального партнёрства в правотворческом процессе являются сознательная и организованная деятельность субъектов законотворчества; правотворческий процесс — это властная деятельность, реализация властных полномочий субъектов законотворческой деятельности; важная особенность социального партнёрства в правотворческом процессе состоит в том, что соответствующая деятельность осуществляется в форме определенном законодательством. Вместе с тем, особенность правотворческого процесса отражает его цель — принятие, изменение и отмена нормативно-правового акта и мониторинг действующего законодательства. Процесс углубления демократических реформ и формирование гражданского общества, как правило, требуют должного их нормативного обеспечения. Социальное партнёрство и правотворческий процесс тесно связаны с проблемой научного прогнозирования и эффективности нормативно-правового регулирования общественных отношений.

Эффективность и качество правового регулирования зависят от множества объективных факторов, в том числе социального партнёрства, которое сопровождает право подготовительную и право реализующую деятельность субъектов законотворческого процесса. Проблема модернизации законодательства должны стать задачей всех участников правотворческого процесса. На основе эффективного социального партнёрства и с помощью комплексного и профессионального анализа, принимаемых законов и практики их применения, можно повысить качество законотворчества.

Одна из юридической формы реализации правотворческого процесса является гражданско-правовой договор. В связи с этим, договор, как правовой инструмент, играет важную роль в подготовке законопроектов. К сожалению, недостаточно изучено частно-правовая природа подобного договора. В силу договора с одной стороны эксперт обязуется подготовить проект закона, а другая сторона заказчик обязуется оплатить сумму за выполненные работы. Заказчиками могут быть субъекты законотворческой инициативы. Подрядчиком могут быть лица, имеющие опыт работы в сфере законотворческой деятельности. Предметом договора является проект закона, регулирующий те или иные общественные отношения. Цена договора определяется соглашением сторон. Сроки договора также указываются в договоре о подготовке законопроектов. Договор по подготовке законопроектов оформляется в письменной форме. Содержание договора составляет право и обязанности сторон. В договоре определяется имущественная ответственность сторон за невыполнение и ненадлежащее исполнение обязательств по подготовке законопроектов. Исходя из этого, можно отметить, что договор по подготовке законопроектов — это особый вид гражданско-правового договора, который не надлежаще урегулирован в действующем законодательстве. Следует отметить, что к договорным отношениям по подготовке законопроектов могут быть применены соответствующие нормы Гражданского кодекса Республики Узбекистан. Как нам представляется, такой договор можно назвать соци-

ально-партнерским договором по подготовке нормативно-правовых актов. Договор по подготовке законопроектов имеет свою особенность, правовыми признаками которого являются двусторонность, консенсуальность и возмездность. Предметом договора могут быть проекты законов и других нормативно-правовых актов.

В соответствии со статьей 6 Закона Республики Узбекистан «О социальном партнерстве» основными формами социального партнерства являются, в частности, участие негосударственных некоммерческих организаций и других институтов гражданского общества в разработке и реализации нормативно-правовых актов.

Так, в силу статьи 7 Закона Республики Узбекистан «О социальном партнерстве» государственные органы могут с их согласия привлекать негосударственные некоммерческие организации и другие институты гражданского общества к разработке и реализации нормативно-правовых актов. При разработке и реализации нормативно-правовых актов государственные органы осуществляют сбор предложений от заинтересованных негосударственных некоммерческих организаций и других институтов гражданского общества. Разработка и реализация нормативно-правовых актов может осуществляться рабочими группами, комиссиями и общественно-консультативными органами при государственных органах с привлечением негосударственных некоммерческих организаций и других институтов гражданского общества.

При этом, негосударственные некоммерческие организации и другие институты гражданского общества вправе участвовать с инициативами по разработке проектов нормативно-правовых актов, в подготовке соответствующих предложений и проектов, а также вносить их в уполномоченные государственные органы для рассмотрения, участвовать в проведении общественной экспертизы проектов нормативно-правовых актов, инициировании по согласованию с разработчиками их общественного обсуждения, разрабатывать, осуществлять сбор и обобщение предложений по проектам, а также вносить их для рассмотрения в уполномоченные государственные органы, вносить предложения в государственные органы по совместной организации и проведению мероприятий, разработке и реализации проектов нормативно-правовых актов;

Закон Республики Узбекистан «О социальном партнерстве» также предусматривает, что субъекты социального партнерства могут заключать соглашения и договоры, а также разрабатывать и реализовывать совместные проекты и планы (статья 10). Соглашения представляют собой принятие на себя взаимных обязательств сторон, в рамках которого стороны определяют цели и задачи, направления совместной деятельности, указывают формы реализации социального партнерства. Договоры могут предусматривать выполнение работ или оказание услуг, а также реализацию социально и общественно значимых проектов при материальной, в том числе финансовой поддержке со стороны субъекта социального партнерства. Совместные проекты и планы определяют комплекс мер, направленных на реализацию соглашений и договоров, программ социально-экономического развития, решение гуманитарных вопросов, защиту прав, свобод и законных интересов различных слоев населения.

Данные вопросы нуждаются в специальном научном исследовании.

Как нам думается, что в связи с тем, что в законодательстве не определено понятие заключения вышеупомянутого договора, на практике такие формы социального партнерства не изрядно развиты, между субъектами законотворческой деятельности. Закон «О нормативно-правовых актах» также детально не регламентирует договорные отношения субъектов законотворческого процесса по подготовке нормативно-правовых актов. Кроме того, ни один подзаконный акт детально не регламентирует договорные отношения по подготовке нормативно-правовых актов. Поэтому с учетом особенностей правового регулирования договорных отношений по подготовке нормативно-правовых актов необходимо принять специальный законодательский акт, который регламентирует данные отношения. Принятие подобного законодательного акта даст мощный импульс в развитии законотворческого процесса в нашей стране. Привлечение опытных специалистов в законотворческий процесс на основе подобного договора будет стимулировать их интеллектуальный труд в современных условиях.

Другой важной сферой правотворческой деятельности является определение правового статуса хозяйственных объединений. Как показывает практика, в республике функционирует несколько видов таких хозяйственных объединений. Однако отсутствует унифицированный правовой акт, за исключением статьи 77 Гражданского кодекса Республики Узбекистан. Поэтому с учетом практики применения подзаконных актов необходимо разработать специальный закон «О хозяйственных объединениях», который заполнит некий правовой вакуум.

Наряду с вышеизложенным, в республике интенсивными темпами развиваются субъекты малого предпринимательства. Учитывая, что правовое регулирование статуса малых инновационных предприятий является одной из перспективных направлений законотворческого процесса. Как показывает опыт, правовые основы таких субъектов не систематизированы и разбросаны по различным нормативным массивам, что создает трудности в правоприменительной практике.

В связи с этим, одной из сфер законотворческого процесса в частнопубличной сфере является создания нормативно-правовой базы о промышленности. Специализация законодательства в теории права доказана. Однако, на практике в специализации законодательства в экономической сфере много нерешенных проблем. Поэтому эволюционное развития законотворческого процесса в республике показывает, что только в отдельных отраслях имеются специальные законы. В частности, в сфере инвестиций, транспорта, связи и т.п. Промышленность является одной из составных частей экономики. За годы независимости в республике приняты многочисленные нормативно-правовые акты. Но эти акты в настоящее время не унифицированы. В Стратегии действий по пяти приоритетным направлениям развития Республики Узбекистан в 2017-2021 годах также упоминается о совершенствовании данной области (пункты 135, 136, 296). Поэтому, как нам думается, следует разработать проект Закона «О промышленности Республики Узбекистан».

Собственность – основа экономической базы любого государства и общества. В последние годы наблюдается тенденции развития законодательство о частной собственности и государственного управления

имуществом. В зарубежных странах имеются специальные законы, регламентирующие правовой режим государственной и муниципальной собственности. С учетом мониторинга действующих нормативно-правовых актов о государственной и муниципальной собственности необходимо глубоко изучить и подготовить обоснованные предложения по разработке данного законодательного акта. В связи с чем особое внимание на данный вопрос уделено в пунктах 171–173 Государственной программы по реализации Стратегии действий по пяти приоритетным направлениям развития Республики Узбекистан в 2017–2021 годах.

Интенсивное развитие сельского хозяйства требует принятия и других законодательных актов. В частности, целесообразно разработать проект Закона «О сельском хозяйстве». Принятые Земельный кодекс, Закон «О фермерском хозяйстве», Закон «О дехканском хозяйстве» играют важную роль в регулировании отношений, связанных с сельским хозяйством. Однако, до сих пор отсутствуют специальные нормативно-правовые акты, регулирующие все сферы сельского хозяйства. В некоторых зарубежных странах отношения в области сельского хозяйства регулируются Аграрным кодексом либо Законом «О сельском хозяйстве». Данные законы определяют приоритетные направления государственной политики в области сельского хозяйства. Принятие данного нормативного акта позволит урегулировать отношения между сельскохозяйственными товаропроизводителями в условиях рынка и либерализации экономики и соответствует задачам, предусмотренным пунктами 147–148 Государственной программы по реализации Стратегии действий по пяти приоритетным направлениям развития Республики Узбекистан в 2017–2021 годах.

Известно, что в современных условиях агропромышленный комплекс является одним из лидеров не только по производству продукции, но и привлечению иностранных инвестиций, внедрению высокотехнологичного оборудования, расширению экспортного потенциала. Исходя из этого, можно отметить, что предметом законотворческого процесса могут быть такие законы как «О землях сельскохозяйственного назначения», «Об агропромышленной кооперации», «О пастбищной земле». Тем самым будут частично реализованы пункты 243, 245 Государственной программы по реализации Стратегии действий по пяти приоритетным направлениям развития Республики Узбекистан в 2017–2021 годах.

В настоящее время в Узбекистане действует Закон «О социальном партнерстве». Однако, данный закон детально не регламентирует вопросы партнерства между публичным и частным субъектом. Государственно-частное партнерство – это взаимодействие государственного и частного секторов, предусматривающее полную или частичную передачу субъектам частного сектора ответственности за оказание услуг, традиционно относящихся к сфере ответственного сектора, на условиях адекватного распределения между его участниками рисков, ответственности и выгоды, а также при сохранении контроля со стороны государства. Следовательно, с учетом опыта зарубежных стран, разработка и принятие нормативно-правового акта, регулирующего государственно-частное партнерство и социальное предпринимательство является залогом углубления демократических, рыночных реформ и либерализации экономики. В связи с этим необходимо разработать проект Законов Республики

Узбекистан «О государственном и частном партнерстве» и «О социальном предпринимательстве». Такие формы нормотворчества соответствуют духу пункта 13 Государственной программы по реализации Стратегии действий по пяти приоритетным направлениям развития Республики Узбекистан в 2017–2021 годах.

В нашей республике уделяется особое правовое регулирование электронной торговле. Поэтому одной из проблем является обеспечение правовых условий для электронной торговли. В частности, закрепление прав и обязанностей лиц, осуществляющих электронную торговлю, определение правил совершения сделок с использованием электронных документов подписанных аналогами собственноручной подписи, а также признание электронных документов в качестве судебных доказательств. Изучение зарубежного опыта показывает, что электронные торговые отношения регламентируются специальными законами. Поэтому с учетом положительного опыта развитых стран, необходимо разработать проект закона, который регулирует отношения, возникающие между лицами, осуществляющими предпринимательскую деятельность, или с их участием при совершении сделок и иных юридических действий с использованием электронных документов. Правовое регулирование электронной торговли основывается на принципах равенства участников регулируемых им отношений, свободы договора, беспрепятственного осуществления предпринимательской деятельности, свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств на всей территории Республики Узбекистан, а также гарантиях судебной защиты прав участников электронной торговли. Следует отметить, что физические и юридические лица приобретают и осуществляют права и обязанности в области электронной торговли своей волей и в своем интересе. Они свободны в установлении своих прав и обязанностей на основе договора и в определении любых не противоречащих законодательству и условиям договора. Приобретение и осуществление физическими и юридическими прав и обязанностей в области электронной торговли могут быть ограничены только законами. Исходя из этого, можно отметить, что унификация законодательства в сфере электронной торговли является одной из перспективных направлений законодательного процесса, и будет соответствовать пунктам 122-124 Государственной программы по реализации Стратегии действий по пяти приоритетным направлениям развития Республики Узбекистан в 2017-2021 годах.

Вместе с тем, по нашему мнению, на сегодняшний день некоторые законы устарели, так сказать, не отвечают современным требованиям. Так, к примеру, не отвечают сегодняшним реалиям и потребностям правового регулирования арендных и кооперативных отношений законы «Об аренде» и «О кооперации».

Наряду с этим одним из важных направлений законодательного процесса является правовое регулирование транспортной экспедиции. В Гражданском кодексе эти отношения регламентированы нормами главы 40. Но, к сожалению, нормы Гражданского кодекса Республики Узбекистан, посвященные транспортной экспедиции детально не регулируют отношения, возникающие в транспортно-экспедиционной деятельности. В некоторых зарубежных странах транспортная деятельность регулируется специальным законом «О транспортно-экспедиционной деятельности».

География международного сотрудничества расширяется. Интенсивно развиваются нормы не только публичного, но и частного права. В частном праве особое место занимают нормы международного частного права. Результаты исследований и опыт зарубежных стран показывает, что действующие нормативные правовые акты не унифицированы и не систематизированы. В настоящее время в свыше двадцати зарубежных странах действует Закон «О международном частном праве». Наблюдение тенденций и эволюции законов в этой области показывает, что в рассматриваемой сфере осуществляется специальная законодательная деятельность. На основе вышеизложенного необходимо разработать проект закона «О международном частном праве Республики Узбекистан». Принятие данного закона даст возможность эффективного регулирования отношений с участием иностранных граждан, юридических лиц и государств в международной частноправовой сфере.

Разумеется, в данной сфере научное стратегическое прогнозирование законодательства в частноправовой сфере даст возможность модернизации правовой системы.

Список литературы:

1. Доклад Президента Республики Узбекистан Ш.Мирзиёева на торжественном собрании, посвященном 24-й годовщине принятия Конституции Республики Узбекистан «Обеспечение верховенства закона и интересов человека – гарантия развития страны и благополучия народа». <http://www.press-service.uz>
2. http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/ruleoflaw2012.shtml