

М.Ахмедшаева,
профессор кафедры ТГЮУ,
доктор юридических наук

Ш.Сайдуллаев,
заведующий кафедрой ТГЮУ,
кандидат юридических наук, доцент

ВОПРОСЫ ПРАВОВОЙ РЕГЛАМЕНТАЦИИ ПРОГНОЗИРОВАНИЯ И ПЛАНИРОВАНИЯ ЗАКОНОТВОРЧЕСТВА В РЕСПУБЛИКЕ УЗБЕКИСТАН

Аннотация: в статье анализируются теоретические и правовые основы прогнозирования и планирования законодательных работ, в частности, вопросы правовой регламентации этой деятельности. На основе реалии сегодняшнего дня и международной практики освещены взаимосвязь и различия прогнозирования и планирования законодательных работ. Также выдвигаются предложения по совершенствованию правовых и организационных основ прогнозирования и планирования законодательных работ.

Ключевые слова: законодательная власть, правотворчество, законодательский процесс, правовое прогнозирование и планирование, регламентация процесса законодательных работ.

Аннотация: мақолада қонун ижодкорлиги жараёнини прогностлаш ва режалаштиришнинг назарий ва ҳуқуқий асослари, жумладан, ушбу жараёнини ҳуқуқий тартибга солиш масалалари таҳлил этилган. Прогностлаш ва режалаштиришнинг ўзаро боғлиқлиги ҳамда фарқли жиҳатлари бугунги кун воқеликлари ва хорижий тажриба асосида ёритиб берилган. Шунингдек, қонун ижодкорлиги жараёнини прогностлаш ва режалаштиришнинг назарий-ҳуқуқий ва ташкилий асосларини такомиллаштиришга қаратилган тақдирлар илгари сурилган.

Калит сўзлар: қонун чиқарувчи ҳокимият, ҳуқуқ ижодкорлиги, қонун ижодкорлиги жараёни, қонун ижодкорлиги жараёнини прогностлаштириш ва режалаштириш, қонун ижодкорлигининг ҳуқуқий тартибга солиш.

Abstract: the article analyzes the theoretical and legal foundations of forecasting and planning of lawmaking process, including legal regulation of this process. The interdependence and the different aspects of forecasting and planning are presented on the basis of today's realities and foreign experience. In addition, proposals to improve the theoretical and organizational foundations of the forecasting and planning of lawmaking process are put forward.

Key words: legislative power, lawmaking, the process of lawmaking, forecasting and planning of law-making works, regulation of the process of forecasting and planning of law-making works.

За годы независимости в стране были осуществлены глубокие реформы во всех сферах общественной жизни, что, в свою очередь, потребовало создание соответствующей правовой базы. В настоящее время в стране имеется солидный массив законодательных актов, который направлен на регулирование тех или иных общественных

отношений. Следовательно, законодательный процесс, будучи одним из основных направлений государственной деятельности, традиционно изучается и анализируется правовой и политической науками. Очевидно, что публично-регламентированная деятельность государства, каковым и является процесс создания и принятия новых законов, естественно рассматривается с правовой точки зрения [1].

Необходимо заметить, что несмотря на накопленный опыт в сфере законотворчества в нашей стране, в настоящее время имеются некоторые вопросы, которые требуют своего решения. Особое внимание уделил этим проблемам глава государства Ш.М.Мирзиёев в своем Послании Олий Мажлису Республики Узбекистан 22 декабря 2017 года, в частности, сказал: «**Следует признать, что принятие законов и подзаконных актов, которые в большинстве случаев не способствуют решению каких-либо конкретных вопросов, а иногда противоречат друг-другу, на практике приводит к множеству проблем**». В связи с этим особую актуальность приобретают вопросы повышения эффективности законотворчества, выражающиеся в действительности, реальности и конкретности норм принимаемых законодательных актов. В этом контексте прогнозирование и планирование законодательных работ приобретает глубокий смысл и конкретное практическое содержание.

Следует отметить, что правовое прогнозирование – относительно новое явление в юридической теории и практике. Этим обстоятельством объясняется значительный интерес к изучению его проблематики, проявляемый учеными-правоведами, в частности, отечественными учеными, направленными на создание упорядоченной системы средств, способов и методики правового прогнозирования [2].

Основой и предпосылкой проведения успешной законодательной политики является необходимость научного исследования тенденций и перспектив правового развития общества, и государства, то есть – правовое прогнозирование. В связи с этим особую актуальность приобретает изучение теоретических и организационных основ законодательского прогнозирования.

В нашей стране уделяется серьезное внимание вопросам прогнозирования законодательской деятельности, о чём было сказано Первым Президентом И.Каримовым: «Важнейшей задачей также является создание эффективной системы **прогнозирования и планирования** законодательской 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» [3].

В этом ракурсе **законодательское прогнозирование** есть осуществляемое в законотворческом процессе систематическое, научно обоснованное специальное исследование всех ожидаемых и возможных последствий принятия разрабатываемого проекта правового акта [4].

Необходимо отметить, что **прогнозирование** представляет собой сложное социальное явление,

суть которого состоит в получении (выработки) информации о будущем. Как отмечает, А.С. Гатилова «Правовое прогнозирование является разновидностью юридической деятельности, обладает всеми основными признаками последней, подчинено общим закономерностям её функционирования» [5].

Следует указать, что в научной юридической литературе **прогнозирование в законотворческой деятельности** определяется как специальное исследование, производимое субъектами законотворческой деятельности с целью перспективной оценки проекта нормативно-правового акта и определения возможных и желательных последствий его принятия. Очевидно, что прогнозирование неразрывно связано с планированием законотворческой деятельности [6]. Исходя из этого, **планирование в законотворческой деятельности** – осуществление законодательным органом перспективного определения приоритетов, содержания и сроков разработки проектов законов, имеющее результатом конкретный план их разработки и принятия.

В свою очередь, законотворческая деятельность включает в себя:

- прогнозирование ожидаемых последствий и результатов действия законов;
- планирование законотворческой деятельности;
- подготовку проектов законов;
- прогностическую экспертизу проектов законов;
- принятие и официальное опубликование законов;
- оценку эффективности принятых законов.

Основными задачами прогнозирования, как деятельности по получению прогностической информации об основных тенденциях и направлениях дальнейшего развития системы законодательства, являются:

- получение научной прогностической информации о тенденциях, путях и формах дальнейшего развития системы законодательства;

- определение наиболее актуальных проблем, требующих правового разрешения со стороны органов государственной власти;

- выявление общественных отношений, подлежащих правовому регулированию;

- определение наиболее перспективных и прогрессивных форм и методов правового регулирования;

- установление наиболее целесообразной первоочередности подготовки проектов нормативно-правовых актов;

- использование в законотворчестве специальных прогнозов относительно сфер развития экономики, демографии, экологии и других сфер [7].

Объектами прогнозирования и прогнозных оценок в законотворчестве являются:

- общие закономерности развития системы законодательства;

- тенденции в развитии отдельных отраслей системы законодательства;

- тенденции в развитии отдельных институтов и отраслей права;

- перспективы действия отдельных законов и иных нормативно-правовых актов.

Прогностические разработки в законотворчестве **проводятся** государственными органами, научными организациями, учеными и специалистами по поручению законодательного органа. Как правило, создается экспертная группа для прогностической оценки проекта правового акта.

Метод прогнозирования законотворчества – это способ исследования объекта прогнозирования, направленный на разработку и принятия закона. Совокупность специальных правил, приемов и методов составляет методику научного прогнозирования. Методы правовой прогностики позволяют выявить сложный механизм взаимосвязей современной системы законодательства.

Методы экспертного прогнозирования можно разделить на две группы: индивидуальные экспертные оценки и коллективные экспертные оценки.

Основные этапы законотворческого прогнозирования:

- подготовка к разработке прогноза;
- анализ ретроспективной информации, внутренних и внешних условий;
- определение наиболее вероятных вариантов развития внутренних и внешних условий;
- проведение экспертизы;
- разработка альтернативных вариантов;
- оценка качества прогноза;
- контроль хода реализации прогноза и корректировка прогноза.

Мониторинг позволяет своевременно выявлять значительные отклонения в ходе развития событий. Если они могут оказать принципиальное влияние на реализацию важных правотворческих решений, то прогноз должен быть подвергнут корректировке [8].

В отличие от **прогнозирования, которое имеет исследовательский**, вероятностный характер, **планирование отличается императивностью** и конкретностью.

Планирование является важнейшим средством осуществления активной законотворческой политики, позволяет направить законотворческую деятельность на достижение долгосрочных целей государственного и общественного развития. Планирование – есть целеустанавливающая деятельность по выбору приоритетов развития законодательства, постоянному соотношению целей и средств законотворческой политики, в которой ключевое значение имеет прогностический компонент.

В сложившейся практике по нашей стране каждый из субъектов права законодательной инициативы по-разному планирует свою деятельность, связанную с подготовкой проектов законов. Разработка законопроектов может осуществляться на основе специальных планов и программ. Например, Кабинет Министров ежегодно утверждает программу законопроектной работы Правительства Республики Узбекистан, формируемый в соответствии с поручениями Президента Республики Узбекистан, решениями Кабинета Министров. Подготовка проекта программы и его внесение на рассмотрение Кабинета Министров осуществляется Министерством юстиции. Законодательная палата также ежегодно утверждает программы законотворческих и контрольно-аналитических работ.

Следует отметить, что эти программы формируются, в основном, с учетом программы законопроектной работы Правительства Республики Узбекистан, государственных программ и поручений Президента Республики Узбекистан, а также на основе предложений депутатов [9]. Остальные субъекты права законодательной инициативы, за исключением Президента Республики Узбекистан, вопросы, связанные с подготовкой законопроектов, обычно не планируют. Воз-

можно, это связано с незначительным количеством законопроектов, которые ими разрабатываются.

В настоящее время при подготовке законопроекта субъекты права законодательной инициативы руководствуются нормами Закона Республики Узбекистан «О порядке подготовки проектов законов и их внесения в Законодательную палату Олий Мажлиса Республики Узбекистан». Так, процедура подготовки проекта закона включает рассмотрение предложения о подготовке проекта закона и принятии решения о его подготовки, решение вопросов организационно-технического и финансового обеспечения подготовке проекта закона, сбор необходимых материалов и информации, разработку концепции проекта закона, составление проекта закона, проведение экспертизы. Как правило, для подготовки проекта закона субъектом права законодательной инициативы создается специальная рабочая группа. В системе исполнительной власти координация и осуществление методического руководства деятельностью органов государственного и хозяйственного управления в вопросах законотворчества возложено на Министерство юстиции.

Согласно Закону, предложение о подготовке проекта закона может вноситься субъекту права законодательной инициативы государственными органами, не обладающими правом законодательной инициативы, негосударственными организациями или гражданами, которые помимо предложения также могут представить субъекту права законодательной инициативы, подготовленный ими законопроект [10].

Хотя, статистики по данному вопросу не имеется, однако, учитывая принятие Закона Республики Узбекистан «О социальном партнерстве», было бы целесообразно стимулировать и развить такое участие в нормотворческом процессе представителей и институтов гражданского общества. В связи с этим особую актуальность приобретает совершенствование правовых основ такого партнерства.

Планы подготовки проектов законов разрабатываются на основе предложений субъектов права законодательной инициативы и утверждаются соответствующим органом.

Анализ зарубежного опыта по прогнозированию и планированию показал высокую роль исследовательских центров, созданных при Парламенте или Правительстве, организованных в целях проведения научных исследований. Так, в США действует **Исследовательская служба Конгресса** (ИСК), созданная специальным постановлением Конгресса о реорганизации законодательных органов в 1970 году. Этим же постановлением вновь организованной службе поручалось повысить уровень научно-исследовательской работы за счет привлечения в штат ведущих специалистов и расширения аналитической деятельности по заданиям комитетов Конгресса. В состав ИСК входят: семь исследовательских подразделений; два библиотечно-справочных подразделения; несколько специализированных бюро; отдел библиотечных услуг и отдел справок по Конгрессу американского права, экономики, образования и социального обеспечения, окружающей среды и природных ресурсов, внешней политики и государственной обороны, государственного управления и изучения научных исследований [11].

На этапе идентификации проблемы, требующей законодательного решения, когда требуется точно аргументировать необходимость внимания Конгресса к

ней и определить общий контекст, ИСК может предоставить базовую информацию и историческую справку по вопросу, анализ причин и симптомов проблемы, а также различных подходов к ее решению. Каждый законопроект должен быть внесен членом Палаты представителей или сенатором, прежде чем Конгресс может формально рассматривать его.

ИСК может предоставлять информацию по истории вопроса, чтобы определить важность законодательного решения возникшей проблемы. Такая информация по истории вопроса может представлять собой, например, собрание статей, в которых какая-то проблема изучается с различных точек зрения, или же обобщение и объяснение научных данных по технически сложному вопросу, или же сравнительный анализ нескольких объяснений, предложенных для толкования данной проблемы. Аналитики из ИСК могут помочь законодателю прояснить цели законопроекта, выявить вопросы, которых он, возможно, касается, определить альтернативные пути их разрешения, оценить достоинства и недостатки каждого варианта, проконсультироваться с профессиональными правовыми редакторами по вопросам Палаты представителей и Сената, так как они переводят политические решения конгрессменов на язык формального законодательства, разработать информацию и аргументы в поддержку законопроекта, предугадать возможную критику законопроекта и ответы на неё.

Основными видами продукции ИСК являются следующие:

1) доклады для конгресса (Reports for Congress) - основной вид исследований и анализа вопросов, относящихся к законодательству;

2) резюме (Issue Briefs) - краткие документы ИСК (не более 15 страниц) по вопросам, которые считаются наиболее актуальными для Конгресса;

3) ситуационный доклад (Situation Report) представляет собой краткий доклад, ежедневно доставляемый каждому конгрессмену во время кризисных ситуаций;

4) меморандумы (General Purpose Memoranda / Congressional Distribution Memoranda) рассчитаны на аудиторию не более 50 человек. Особое место занимают конфиденциальные меморандумы (Confidential Memoranda), подготовка которых предполагает очень высокий уровень экспертизы со стороны специалистов ИСК, т.к. требует адаптации знаний к конкретной ситуации, имеющей интерес для очень ограниченного круга законодателей;

5) информационные пакеты (Info Pack) – подборки материалов по наиболее часто запрашиваемым вопросам, включающие доклады и резюме ИСК, а также копии статей из периодических изданий, публикации исследовательских организаций и библиографические справки;

6) издание "Конституция Соединенных Штатов Америки: анализ, и интерпретация" (Constitution of the United States of America – Analysis and Interpretation) содержит аннотацию каждой статьи конституции и анализ решений Верховного суда, интерпретирующих положения конституции. Издается раз в десять лет, а каждые два года выходят в свет приложения.

ИСК также осуществляет такие услуги как проведение разнообразных семинаров, тренинг по вопросам процесса принятия решений в Конгрессе (включая рассмотрение бюджетного процесса, комитетской системы и процедурных вопросов), аудио- и видеопро-

граммы с записями курсов и брифингов по важнейшим вопросам, личное консультирование членов Конгресса, услуги переводчиков.

В **Великобритании** осуществляет свою деятельность **Правовая комиссия** (The Law Commission), независимый орган, созданный Актом о Правовой комиссии (Law Commissions Act) от 1965 года. Комиссия ответственна за проведение исследований и консультаций, в целях выдвижения рекомендаций по внесению на рассмотрение Парламента, а также, за подготовку Свода законов, выявление несоответствий, устаревших актов, сокращение числа отдельных законодательных актов [12].

В соответствии с Актом о Правовой комиссии, функциями данной Комиссии определены:

анализ состояния правовой системы Великобритании;

проведение соответствующих комплексных исследований в целях упрощения и модернизации законов;

модернизация, совершенствование и упрощение права за счет формулирования предложений, на основе которых издаются доклады Комиссии и Программы правовых реформ.

В подготовке законопроектов учитываются, помимо заключения исследовательских групп, обращения в Комиссию судей, практикующих юристов, правительственных департаментов и граждан по поводу противоречий в законодательстве и затруднений, возникающих при его применении.

Комиссия ежегодно готовит Программы по реформам законодательства, в которых определяются приоритетные направления развития законодательства, и предоставляет в Парламент Лорду-Канцлеру и Правительству для дальнейшего определения приоритетов законодательной программы.

Австралийская Комиссия по реформе законодательства (Australian Law Reform Commission) является австралийским независимым уставным органом, созданным в 1996 году для проведения проверок в законодательстве Австралии и предоставления альтернатив правовой реформы. Комиссия основывается на Акте Австралийской Комиссии по реформе законодательства (Australian Law Reform Commission Act). Комиссия работает с другими органами правовой реформы, таких как Административный совет по рассмотрению и Совет Семейного права. Комиссия состоит из председателя, заместителя председателя и не менее четырех других членов. Члены комиссии назначаются австралийским генерал-губернатором. Требования к членам:

судья австралийского суда высшей инстанции;

адвокат с опытом работы не менее пяти лет;

выпускник юридического факультета университета с опытом работы в качестве члена профессорско-преподавательского состава университета [13].

Основной задачей Комиссии является проведение исследований в целях разработки рекомендаций по внесению на рассмотрение Правительства, данные исследования оформляются в виде докладов, которые заслушиваются Парламентом. При разработке рекомендаций уделяется особое внимание соответствию законопроекта текущим условиям и потребностям населения, устранению разногласий в законодательстве, упрощению и модернизации проекта, а также принятию новых и более эффективных методов применения закона.

В **Индии** такого рода исследования проводятся **PRS Законодательного исследованиями** (PRS Legislative Research) при Парламенте Индии, отдельный независимый институт правовых исследований, созданный в сентябре 2005 года [14].

Исходя из вышеизложенного, выдвинуты следующие предложения по вопросам правовой регламентации порядка определения приоритетных направлений прогнозирования и планирования законодательских, контрольно-аналитических работ палат Олий Мажлиса с учетом потребностей осуществляемых в стране реформ:

1. Учитывая важность общественного мнения, участия граждан и представителей институтов гражданского общества при разработке законопроектов, необходимо установить такой порядок, согласно которому каждый внесенный законопроект в Законодательную палату имел бы альтернативный вариант законопроекта, разработанной вышеуказанными лицами и организациями.

2. Закон «О порядке подготовки проектов законов и их внесения в Законодательную палату Олий Мажлиса Республики Узбекистан» закрепляет положение о привлечении на основе договоров к разработке альтернативных вариантов законопроектов, однако в нормотворческом процессе применяется крайне редко. В связи с этим, предлагается внести норму о том, что субъект права законодательной инициативы при внесении проекта закона с большой общественно-политической значимости в Законодательную палату должен представить альтернативный вариант вносимого законопроекта.

3. При прогнозировании и планировании нормотворческой деятельности важное значение имеет поиск оптимального решения, направленного на эффективное использование современных информационно-коммуникационных технологий по изучению общественного мнения, учитывающих особенности различных слоев и групп общества, особенно молодежи, субъектов малого бизнеса и частного предпринимательства, женщин, и конечно же, в деятельности тех учреждений, где сосредоточен значимый научный потенциал специалистов-юристов (напр. ИМДЗ и АГУ при Президента Республики Узбекистан, Минюст, ТГЮУ, Академия МВД, НИМФОГО, УМЭД и т.д.):

· заслуживает внимания, на наш взгляд, практика изучения общественного мнения в развитых странах по выявлению проблем, связанных с совершенствованием социально-экономических, политических и правовых сторон жизни общества, вопросов, связанных с укреплением законности и правопорядка. Так, например, в США и Евросоюзе, в настоящее время действует практика определения важности первостепенных проблем, которые определяются количеством поставленных «лайков» в соответствующих сайтах. При их изучении и анализе готовятся соответствующие предложения, направленные на совершенствование механизма правового регулирования в той или иной сфере, связанные с прогнозированием и планированием нормотворческой деятельности.

· учитывая важность изучения общественного мнения в нашей стране при прогнозировании и планировании нормотворчества (ведомственных, подзаконных, местных органов власти) было бы целесообразно в официальных сайтах субъектов права законодательной инициативы открыть интерактивный онлайн рубрику по определению «горячих тем», требующих норма-

тивного регулирования для прогнозирования и планирования нормотворчества.

· с целью изучения мнения представителей разных слоев общества при прогнозировании и планировании законотворческих работ, необходимо в сайте regulation.uz открыть рубрику и систематически проводить социальный опрос среди разных слоев населения по линии Республиканского центра «Общественного мнения» на предмет (на вопросы): «По Вашему мнению, в настоящее время, какие законы нужно принять?» или «Какие изменения и дополнения нужно внести в действующее законодательство в вашей сфере деятельности?» и другие, что дало бы законодателю практические ориентиры в прогнозировании законотворческих работ, а также усилило бы действенность принимаемых законов и социальную активность граждан. Разумеется, в этом случае субъекты законодательной инициативы могли бы осуществлять аналогичную работу в своей сфере.

Список литературы

1. Шульман Е. Законотворчество как политический процесс. – М.: Московская школа гражданского просвещения, 2014. – 184 с.
2. Тультеев И.Т. Правотворческое прогнозирование: теория, методология, практика. – Ташкент, 2009.
3. <http://www.press-service.uz/uz/news/5214/>
4. Конституция – основа нашей свободной и благополучной жизни, дальнейшего развития и процветания страны // Доклад Президента Республики Узбекистан Шавката Мирзиёева на торжественном собрании, посвященном 25-й годовщине принятия Конституции Республики Узбекистан // <http://www.press-service.uz>
5. Гатилова А.С. К вопросу о технологии правового прогнозирования // Вестник ОГУ. - 2012. – №3 (139). – С.31-36.
6. Арзамасов Ю.Г., Наконечный Я.Е. Мониторинг в правотворчестве: теория и методология. – М.: Издательство МГТУ им. Н.Э. Баумана. 2009. – 160 с.; Тультеев И.Т. Правотворческое прогнозирование: теория, методология, практика; А.И. Абрамова. Актуальные проблемы планирования законодательной деятельности; Гатилова А.С.К вопросу о технологии правового прогнозирования / Вестник ОГУ 2012. №3 (139). – С.31-36; Шульман Е. Законотворчество как политический процесс. – М.: Московская школа гражданского просвещения, 2014. – 184 с.
7. Тультеев И.Т. Правотворческое прогнозирование: теория, методология, практика; А.И. Абрамова. Актуальные проблемы планирования законодательной деятельности; Гатилова А.С.К вопросу о технологии правового прогнозирования / Вестник ОГУ №3 (139). - 2012. – С.31-36.
8. Абрамова А.И. Актуальные проблемы планирования законодательной деятельности; Гатилова А.С.К вопросу о технологии правового прогнозирования // Вестник ОГУ №3 (139). - 2012. – С.31-36.
9. Конституция – основа нашей свободной и благополучной жизни, дальнейшего развития и процветания страны // Доклад Президента Республики Узбекистан Шавката Мирзиёева на торжественном собрании, посвященном 25-й годовщине принятия Конституции Республики Узбекистан // www.press-service.uz

10. Закон Республики Узбекистан «О порядке подготовки проектов законов и их внесения в Законодательную палату Олий Мажлиса Республики Узбекистан» // Lex.uz.

11. www.loc.gov/crsinfo/about/
12. www.lawcom.gov.uk/
13. www.alrc.gov.au
14. www.prsindia.org/aboutus/background