

**С.Адилходжаева,**  
профессор кафедры «Теория и история  
государства и права» ТГЮУ

### СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ЭФФЕКТИВНОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ПАРЛАМЕНТА И ПРАВИТЕЛЬСТВА НА ОСНОВЕ СРАВНИТЕЛЬНОГО АНАЛИЗА СОВРЕМЕННЫХ МОДЕЛЕЙ В МИРЕ

Аннотация: в статье анализируется взаимоотношение между исполнительной и законодательной ветвями власти на примере Германии. На основе опыта дуалистической системы, автор представил выводы и предложения по совершенствованию эффективности взаимодействия между Олий Мажлисом и Кабинетом Министров. Автор представил также предложения по совершенствованию законодательства.

Ключевые слова: дуалистическая модель, исполнительная ветвь, законодательная ветвь власти, парламент, кабинет министров, полномочия.

Abstract: the article analyzes the relationship between the executive and legislative branches of power in the example of Germany. Based on the experience of the dualistic system, the author presented the conclusions and proposals on improving the effectiveness of interaction between the Oliy Majlis and the Cabinet of Ministers. The author also presented proposals for improving legislation.

Key words: dualistic model, executive branch, legislative branch, parliament, cabinet, full powers.

Аннотация: мақолада Германия мисолида ҳокимиятнинг қонунчилик ва ижро ҳокимиятининг орасидаги муносабатлар таҳлил қилинган. Дуалистик тизим тажрибасига асосланиб, муаллиф Олий Мажлис ва Вазирлар Маҳкамаси ўртасидаги ўзаро ҳамкорликнинг самарадорлигини ошириш бўйича ҳулосалар, шунингдек қонунчиликни такомиллаштириш бўйича таклифларини тақдим этган.

Калит сўзлар: дуалистик модел, ижро ҳокимият, қонунчилик ҳокимият, парламент, ҳуқумат.

Развитие парламентаризма на современном этапе, как одного из основных демократических институтов зависит, от ряда факторов. Ключевая роль в эффективности парламента принадлежит функциональному взаимодействию парламента и правительства. В работе Парламента с Правительством реализуются такие демократические конституционные принципы разделения власти на три ветви, сдержки и противовесы между законодательной и исполнительной ветвями власти. Эффективность государственной власти при этом достигается контролем над исполнением, уже принятых парламентом законов, с одной стороны, и выработкой совместной законодательной стратегии правительством и парламентом в соответствии с потребностями общества, для реализации социально-экономической политики на данном этапе.

Центральная исполнительная власть, ее статус и полномочия получили конституционное закрепление во всех демократических государствах мира. В современном государственном строительстве в странах с устоявшейся демократией наблюдается тенденция отделения главы государства от исполнительной власти и выполнение президентом арбитражных функций по

отношению к другим институтам государственной власти [1]. Центральная исполнительная власть подразделяется на *монистическую* и *дуалистическую* в зависимости от того, является ли глава государства одновременно главой правительства, или же обладает отдельными арбитражными полномочиями [2].

Начиная со Второй мировой войны дуалистическая модель исполнительной власти на национальном уровне является константой для большинства западноевропейских стран. Исполнительная власть разделена между президентом и правительством, назначаемых главой государства во Франции, Италии, ФРГ, Греции, Португалии, Ирландии, Финляндии, Австрии или монархом и правительством в Великобритании, Бельгии, Нидерландах, Норвегии, Швеции, Дании, Испании. Возникает вопрос: зачем вводить такую сложную структуру центральной исполнительной власти, если монистическая модель организационно более проста?

В государствах с развитой демократической системой налицо тенденция постоянной модернизации и рационализации государственных институтов. Одними из главных направлений такой модернизации является:

- совершенствование дуалистической модели исполнительной власти;
- усложнение и разнообразие форм парламентского контроля над деятельностью правительства.

Такая тенденция, в частности, особенно ярко проявляется в ФРГ, Франции, Италии, где, с одной стороны, с помощью формальных юридических норм было осуществлено функционирование центральных органов государственной власти и применены различные конструкции по обеспечению устойчивости системы государственных органов при их взаимодействии. А с другой стороны, усиление парламента с помощью расширения спектра форм, методов и действенности парламентского контроля.

Следует отметить, что основным вопросом при такой модернизированной системе парламентаризма является вопрос о распределении полномочий между главой государства, парламентом и правительством. При этом каждое государство исходит из своей политической истории, расстановки политических сил и приоритетности задач на данный момент, т.к. дуалистическая модель на современном этапе развития общества является наиболее гибкой политической конструкцией.

В парламентских странах формирование правительства не происходит путем прямых выборов, а происходит на основе принципа партийности. В странах со смешанной формой правления, как, например, во Франции, Премьер-министр не обязан быть членом парламента.

Правительство может быть однопартийным, коалиционным и техническим. Коалиционное правительство, как правило, формируется, если в результате выборов ни одна партия не получила большинство мест в парламенте. Коалиционное правительство включает в состав представителей двух или нескольких партий. Возможно образование коалиционного правительства до выборов, как это часто происходит в ФРГ. При этом избиратели уже знают, за какое правительство отдадут свои голоса, а также после выборов много времени не тратится на согласование и деление портфелей министров при формировании коалиционного правительства. Кроме этого, может быть правительства мень-

шинства или теневой кабинет – как это происходит в Великобритании. Технический кабинет формируется из профессионалов-менеджеров, который носит временный характер при особых обстоятельствах или кризисах.

Рациональная и эффективная дуалистическая модель исполнительной власти функционирует в Германии – в государстве с парламентской формой правления, опыт которой представляет большой интерес для Узбекистана.

Федеральный канцлер в Германии возглавляет правительство и несет ответственность за его работу. Правительство несет солидарную ответственность перед парламентом за проведение социально-экономической и внешней политики. Солидарная ответственность означает, что в результате вотума недоверия Федеральному канцлеру, все правительство выходит в отставку. Этот принцип отражен в большинстве конституций или законов, регулирующих деятельность правительства.

Федеральный канцлер избирается Бундестагом – нижней палатой Парламента Германии по предложению президента. Канцлер, единственный из членов правительства, избирается Бундестагом. Его кандидатура предлагается президентом. Инициатива Бундестага в этом вопросе весьма ограничена, однако, как правило, президент практически может предложить кандидатуру главы политической партии, победившей на выборах, а Бундестаг избрать канцлером лидера партии (коалиции партий), которая располагает большинством мест в парламенте. Федеральный канцлер избирается Бундестагом без прений. Избранным считается кандидат, получивший голоса большинства членов Бундестага. Голосование является тайным. Федеральный президент обязан произвести назначение избранного лица в течение семи дней после выборов. Весь механизм избрания Федерального канцлера построен по принципу «победивший получает все».

В назначении федеральных министров Парламент не участвует. Федеральные министры назначаются Федеральным президентом по предложению Федерального канцлера и увольняются в таком же порядке. При вступлении в должность Федеральный канцлер и федеральные министры приносят перед Бундестагом присягу.

Главой ФРГ согласно Конституции является Федеральный президент, которого избирает на пятилетний срок специально созываемое Федеральное собрание, которое создается из членов бундестага и такого же числа членов, избираемых ландтагами земель. Федеральный президент не может занимать какую-либо иную оплачиваемую должность, осуществлять предпринимательскую деятельность.

Полномочия президента весьма широки. Он может участвовать в заседаниях правительства, промульгирует законы, распускает Бундестаг по предложению канцлера, если тот остался в меньшинстве, либо по собственной инициативе, если ни один из кандидатов на пост главы правительства не собрал требуемого большинства голосов, предлагает кандидатуру канцлера. Особенно высока роль президента в случае отсутствия в Бундестаге абсолютного большинства мест у одной из политических партий. Президент осуществляет общее руководство страной до избрания правительства, а также способствует переговорному процессу для скорейшего формирования коалиционного правительства. Президент аккредитует и принимает

послов. Договоры, регулирующие политические отношения Федерации или относящиеся к вопросам федерального законодательства, требуют одобрения или содействия органов, компетентных в данном случае осуществить федеральное законодательство, в форме федерального закона. Президент также назначает федеральных судей, осуществляет право помилования и т.д. Ответственность президента заключается в лишении его данной должности. Это возможно в случае обвинения его в умышленном нарушении Конституции или закона. Такое обвинение могут выдвинуть только Бундестаг или Бундесрат.

Центральное место в системе федеральных органов власти ФРГ занимает федеральное правительство, состоящее из канцлера и министров. На правительство возложены обязанности руководства страной, однако практически оно выполняет все государственные функции. Канцлер несет ответственность перед Бундестагом, определяет внутреннюю и внешнюю политику государства. Федеральные министры, которых он назначает и смещает, действуют в рамках установленных направлений политики самостоятельно, но несут за это ответственность перед канцлером и перед бундестагом. Федеральное правительство имеет право издавать постановления в целях исполнения федеральных законов, а также общих административных предписаний. Кроме того, оно обладает правом предложить президенту республики с согласия Бундесрата объявить состояние законодательной необходимости. Ответственность за деятельность правительства несет канцлер. С его сменой уходят в отставку и министры.

Бундестаг избирается населением страны, имеющим избирательные права, сроком на четыре года. Важнейшие функции Бундестага: принятие законов, выборы Федерального канцлера и контроль за деятельностью правительства. На комитеты возложена основная работа по парламентскому контролю за деятельностью правительства. Фракции политических партий формируются, если они набрали не менее 5% от всего количество мест в парламенте, а если меньше – формируются депутатские группы.

Бундестаг, его фракции, комитеты, а также 5% депутатов могут требовать присутствия на их заседаниях любого члена Федерального правительства, их присутствие обязательно по требованию парламентариев. Члены Бундесрата и Федерального правительства имеют право присутствовать на всех заседаниях Бундестага и его комитетов. Они должны быть заслушаны в любое время.

Бундестаг имеет право, а по предложению четвертой части его членов – обязан учредить следственный комитет, который собирает необходимые доказательства на открытых заседаниях. Для защиты основных прав и в качестве вспомогательного органа Бундестага при осуществлении парламентского контроля назначается Уполномоченный Бундестага по делам вооруженных сил. Бундестаг создает Комитет по петициям, который обязан рассматривать просьбы и жалобы, подаваемые в Бундестаг. Депутаты Бундестага могут обратиться к Федеральному правительству с общим запросом, которое направляется председателем Бундестага Федеральному канцлеру или министрам. Каждый депутат Бундестага может обратиться с запросом к Федеральному правительству или отдельному министру. Ответ на запрос должен быть получен в течение 14 дней. В начале каждой сессии Бундестага проходит

«час актуальных поросов», где Федеральное правительство отвечает на вопросы депутатов.

Бундестаг может выразить вотум недоверия Федеральному канцлеру или отдельному министру.

Полномочия Федерального канцлера или федерального министра прекращаются в любом случае с момента первого заседания Бундестага нового созыва, а полномочия федерального министра – также и при любом ином прекращении должностных полномочий Федерального канцлера.

Канцлер может быть смещен только путем избрания нового канцлера (так называемый конструктивный вотум недоверия). Так, в Конституции ФРГ содержится норма: Бундестаг может выразить недоверие Федеральному канцлеру лишь таким образом, что большинство членов Бундестага изберет его преемника и обратится к Федеральному президенту с ходатайством об отстранении от должности Федерального канцлера. Федеральный президент должен удовлетворить это ходатайство и произвести назначение избранного лица. Между ходатайством о выражении доверия и голосованием должно пройти сорок восемь часов.

Однако, есть механизм сдержек и противовесов в такой ситуации. Если ходатайство Федерального канцлера о выражении ему доверия не встретит одобрения большинства членов Бундестага, Федеральный президент может по предложению Федерального канцлера в течение двадцати одного дня распустить Бундестаг. Право на роспуск утрачивается, как только большинство членов Бундестага изберет другого Федерального канцлера.

Таким образом, на примере опыта Германии, можно убедиться, что при такой демократической конструкции глава государства выполняет важную функцию по сохранению стабильности, безопасности, притяжению самых судьбоносных для страны решений и преемственности власти. Правительство ведет основную политическую, социально-экономическую и хозяйственную деятельность, исполняет решения главы государства и законы, принятые парламентом. Парламент принимает законы и контролирует деятельность правительства. Такая демократическая конструкция взаимодействия главы государства, правительства и парламента имеет ряд положительных особенностей.

Во-первых, в результате эволюции парламента и развития многопартийности, глава государства играет роль важную – сохранения стабильности в условиях плюрализма, конкуренции и борьбы между различными политическими силами.

Во-вторых, при монистической модели возникает опасность перевеса сил в сторону парламента из-за жесткого контроля им исполнительной власти. А в обстоятельствах, когда нужно оперативно принимать решения, быстро реагировать на сложившуюся внутреннюю или внешнюю политическую ситуацию парламента, как правило, допускает проволочки [3].

В-третьих, при дуалистической модели исполнительной власти наиболее полно реализуется система сдержек и противовесов между законодательной и исполнительной ветвями власти и в организационном, и в функциональном аспектах.

В-четвертых, дуалистическая модель зарекомендовала себя как самая гибкая в современных условиях и что весьма важно такая модель максимально сохраняет стабильность, внутреннюю и внешнюю безопасность в стране [4].

Исходя из обоснований положительной оценки дуалистической модели и основных принципов его функционирования, считаем целесообразным внести следующие предложения для совершенствования Закона «О Кабинете Министров Республики Узбекистан».

1. Принципы деятельности Кабинета Министров в ст.3 Закона «О Кабинете Министров Республики Узбекистан» дополнить принципом солидарной ответственности перед парламентом.

*Выражение вотума недоверия Премьер-министру – это оценка деятельности всего правительства, в результате чего все члены правительства слагают свои полномочия, поэтому нужно ввести принцип солидарной ответственности.*

2. Исходя из дуалистической концепции, глава государства выполняет важную функцию по сохранению стабильности, безопасности. Правительство ведет основную политическую, социально-экономическую и хозяйственную деятельность, исполняет решения главы государства и законы, принятые парламентом. Глава государства является Верховными главнокомандующим, поэтому следует закрепить, что все силовые службы и структуры непосредственно подчиняются Президенту. Кроме того, Президенту принадлежит исключительное полномочие вносить в парламент вопросы объявления войны, мира, а также сохранения территориальной целостности, защиты суверенитета и мирной жизни населения страны и другие вопросы касательно сохранения и безопасности. Следует эту норму отразить в Законе «О Кабинете Министров Республики Узбекистан».

3. Исходя из принципа ответственности Кабинета Министров перед Парламентом в ст.8 Закона «О Кабинете Министров Республики Узбекистан» следует закрепить обязанность членов Кабинета Министров принимать участие на заседаниях палат Олий Мажлис, их органов по приглашению.

Законодательная палата или Сенат Олий Мажлиса могут вносить предложения на заседание об отставке отдельного министра. Если за это предложение проголосует большинство членов палаты, то оно вносится на рассмотрение Премьер-министру. Премьер-министр вносит предложение Парламента Президенту, окончательное решение об отставке министра принимает Президент.

Возможно, также следует предусмотреть норму, где министры приносят присягу на добросовестное выполнение своего долга и служение Родине.

4. В случае, если две или несколько политических партий получит одинаковое количество мест в Законодательной палате Олий Мажлис, то до первого совместного заседания необходимо сформировать коалицию и выдвинуть одного кандидата в Премьер-министры. Такая практика способствует сохранению стабильности и решения всех вопросов межпартийного регулирования до первого совместного заседания палат Парламента. Если кандидат не получит достаточное количество голосов, то можно предложить механизм, аналогичный которые применяются в Германии. Иногда одно лишь введение такой нормы может стать рациональным, действенным стимулом для быстрого урегулирования споров.

*Если у предложенного Президентом кандидата нет поддержки в парламенте, то Бундестаг в течение 2-х недель должен избрать на пост Канцлера абсолютным большинством другое лицо, и Президент обязан назначить его на пост Канцлера. Если*

*избрание канцлера в течение 14 дней не состоялось абсолютным большинством голосов, проводится второй тур, в котором для избрания достаточно относительного большинства. Если и такая процедура не дала результатов, президент в течение 7 дней сам назначает канцлера и одновременно распускает парламент с назначением даты новых выборов. Это положение в ФРГ ни разу не применялось.*

5. По ст.18 Закона «О Кабинете Министров Республики Узбекистан». Парламент может выразить свое отношение Программе кандидата в Премьер-министры проголосовав «за» или «против» его кандидатуре. Отклонить программу целиком или даже частично Парламент не может, депутаты и сенаторы могут вносить свои рекомендации, которые Кабинет Министров может принять или не принять. Это исходит из принципа разделения власти. По итогам реализации политики Кабинет Министров все равно ответственен перед Парламентом. Возможность выразить свое отношение к проводимому курсу Парламент может на ежегодных докладах и отчетах Кабинета Министров. Юридическое оформление рекомендаций может получить в виде протокольного решения палат Олий Мажлиса, которое подписывается Спикером Законодательной палаты и Председателем Сената.

6. Время для представления ежегодного доклада не должно быть жестким, но должно быть отражено в Законе «О Кабинете Министров Республики Узбекистан». Целесообразно установить срок, к примеру, не позднее 15 декабря текущего года.

Формы и методы парламентского контроля нет необходимости регламентировать в Законе «О Кабинете Министров Республики Узбекистан». В этом законе следует сделать акцент на ответственности Кабинета Министров и всех его членов перед Парламентом, в том числе и за рассмотрение рекомендаций парламентского контроля, а также мониторинга по итогам парламентского контроля.

#### Список литературы

1. Макланов В.В. Исполнительная власть: глава государства и правительства // Конституционное (государственное) право зарубежных стран. – М., 2012 – С. 706.
2. Favoreu L. and et. Droit constitutionnel. 11. 2008. – P. 627.
3. Ardont Ph. Institution politiques et droit constitutionnel. 2002, – P. 240.
4. Афанасьева О.В., Колесников Е.В., Комкова Г.Н., Малько А.В. Конституционное право зарубежных стран / Под общ. ред. д. ю. н., проф. А.В. Малько. — М.: Норма, 2004. – С. 320.

**И.Р.Рустамбеков,**

Заведующий кафедрой Академии государственного управления при Президенте Республики Узбекистан,  
д.ю.н., доц.

#### НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ АНАЛИЗА РЕГУЛЯТОРНОГО ВОЗДЕЙСТВИЯ В РЕСПУБЛИКЕ УЗБЕКИСТАН

**Аннотация:** в статье рассмотрены некоторые вопросы анализа регуляторного воздействия, в частности, системы оценки воздействия актов законодательства в Республики Узбекистан. В статье осуществлен анализ аспектов регуляторного воздействия и определены некоторые перспективы его развития в Узбекистане.

**Ключевые слова:** анализ регуляторного воздействия, нормативно-правовые акты, оценка законодательства.

**Аннотация:** мақолада Ўзбекистон Республикасида норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар таъсирини баҳолаш тизимида доир айрим масалалар кўриб чиқилган, шунингдек мақолада қонун ҳужжатларини баҳолаш тизими, усул ва воситалари таҳлил қилиниб, уларни такомиллаштириш юзасидан хулоса ва таклифлар ишлаб чиқилган.

**Калит сўзлар:** тартибга солиш таъсирини баҳолаш, норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар, қонунчиликни баҳолаш.

**Annotation:** in the article some questions of the regulatory impact assessment, in particular the systems of assessment of influence of the legal acts in the Republic of Uzbekistan are considered. Analysis of aspects of regulatory assessment is carried out and some prospects of its development in Uzbekistan are defined in the article.

**Key words:** Regulatory Impact Assessment, normative legal acts, legislation assessment.

Эффективность законодательства, достижение целей нормотворчества невозможны без оценки качества подготовки и принятия нормативно-правовых актов, существенной составной частью которой, является оценка регулирующего воздействия нормативно-правовых актов и их проектов.

Такая система довольно активно используется в экономически развитых странах. Также данная система началась активно внедряться в правотворческую практику стран-членов СНГ.

Оценка или анализ регуляторного воздействия (ОРВ, АРВ) (англ. Regulatory Impact Assessment – RIA) является современным инструментом, используемым в большинстве развитых стран для совершенствования понимания экономических и социальных последствий актов законодательства. Данная система повсеместно признается важным механизмом, способствующим улучшению делового климата и повышению эффективности и результативности правового регулирования.

Термин «Оценка или анализ регуляторного воздействия» используется для описания систематического анализа воздействия нового или действующего законодательства и информирования о результатах.

Данную систему можно использовать как для оценки воздействия нового законодательства, так и действующего законодательства.