

*Шахзод Алихонович Сайдуллаев*

ORCID: 0000-0001-8670-9851

**Вопросы совершенствования  
научно-теоретических и методологических  
основ нормотворческой деятельности  
в Республике Узбекистан на фоне  
зарубежного опыта**

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:**

*нормотворчество, законотворчество, законодательный процесс,  
нормативно-правовые акты, прогнозирование*

## **Введение**

В настоящее время в стране осуществляются широкомасштабные реформы направленные на реализацию предусмотренных Стратегией действий по пяти приоритетным направлениям развития Республики Узбекистан в 2017–2021 годы<sup>1</sup>. В данном документе в числе важнейших задач определены приоритетные направления совершенствования законотворческой деятельности с новыми подходами к законотворчеству и нормотворчеству, так как сложившаяся в стране ситуация с нормотворческим процессом не отвечает требованиям проводимых реформ во всех сферах общественно-политической жизни общества.

Большое количество нормативно-правовых актов, с одной стороны, способствует более эффективному регулированию той или иной группы общественных отношений, но, с другой стороны, без проведения необходимой инвентаризации, систематизации законодательства и без разработки чёткой и ясной научно-методологической основы нормотворческой деятельности невозможно продвижение намеченных реформ. Так как появляется огромное количество правовых дефектов, коллизий, образуется определенная аморф-

<sup>1</sup> См.: Указ Президента Республики Узбекистан «О Стратегии действий по дальнейшему развитию Республики Узбекистан» от 7 февраля 2017 г., Собрание законодательства Республики Узбекистан 2017 г., № 6, ст. 70, № 20, ст. 354.

ность правовой основы государственного регулирования общественных отношений, а иногда и излишняя избыточность такого регулирования.

Указанные проблемы можно решать опираясь на разработанную инновационную научно-теоретическую и методологическую базу, со строго научных, теоретических позиций, в то же время необходим детальный анализ всего массива действующего законодательства.

## **Состояние и проблемы научно-теоретических и методологических основ разработки и принятия нормативно-правовых актов**

На сегодняшний день в Узбекистане сложилась и действует организационно-правовая, научно-теоретическая и методологическая основы законодательного процесса и нормотворчества.

Нормотворческая деятельность регулируется такими основополагающими законами как «О нормативно-правовых актах», «О порядке подготовки проектов законов и их внесения в Законодательную палату Олий Мажлиса Республики Узбекистан», «О Регламенте Законодательной палаты Олий Мажлиса Республики Узбекистан», «О Регламенте Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан» и другими нормативно-правовыми актами.

Особая роль в проведении единой государственной правовой политики, координации и повышении эффективности правотворческой деятельности, а также методическое руководство и координация деятельности государственных органов и организаций по исполнению законов и других нормативно-правовых актов согласно постановлению Президента Республики Узбекистан от 13 апреля 2018 года «Об организационных мерах по дальнейшему совершенствованию деятельности Министерства юстиции Республики Узбекистан» № ПП-3666 отводится Министерству юстиции Республики Узбекистан<sup>2</sup>.

Основой и предпосылкой проведения успешной нормотворческой политики государства является необходимость разработки научно-теоретических и методологических основ, учет современных тенденций и перспектив правового развития общества, и государства, то есть – юридическое прогнозирование. Нормотворческое прогнозирование есть осуществляемое в нормотворческом процессе систематическое, научно обоснованное специальное исследование всех ожидаемых и возможных последствий принятия разрабатываемых проектов нормативно-правовых актов.

---

<sup>2</sup> Национальная база данных законодательства, 14.04.2018 г., № 07/18/3666/1073, 11.07.2018 г., № 06/18/5475/1489.

В последнее время в нормотворческий процесс при разработке законов и других нормативно-правовых актов все чаще стали внедряться элементы социального партнёрства. В соответствии с ч. 3 ст. 6 Закона Республики Узбекистан «О социальном партнерстве»<sup>3</sup> одной из основных форм социального партнерства является участие негосударственных некоммерческих организаций и других институтов гражданского общества в разработке и реализации нормативно-правовых актов. Участие различных субъектов при разработке нормативно-правовых актов является общепринятой тенденцией в мировой практике.

На сегодняшний день в Республике функционирует система грантов в различных сферах общественной жизни. Одной из основных задач Министерства инновационного развития Республики Узбекистан является определение приоритетных направлений государственной научно-технической и инновационной политики и утверждение государственных научно-технических программ фундаментальных, прикладных и инновационных исследований на грантовой основе. Также, функционируют различные некоммерческие организации, которые занимаются изучением правовых проблем. В частности, Центр изучения правовых проблем, участвует в разработке законопроектов и других нормативно-правовых актов, проведения независимых экспертиз актов законодательства, аналитических и исследовательских работ в области экономики и права и др.

В процессе изучения состояния научно-теоретической и методологической основы разработки и принятия законов, и других нормативно-правовых актов можно выделить целый ряд следующих проблем нормотворчества:

- 1) На сегодняшний день возникает проблема определения влияния объективного процесса правообразования на сущностные свойства нормотворчества, носящего субъективный характер. В связи с этим, субъекты нормотворчества при разработке и принятии законов и других нормативно-правовых актов должны ответить на вопрос о возможности учета всех факторов, детерминирующих законодательный процесс с момента выявления необходимости проведения законодательного регулирования той или иной группы общественных отношений, на стадии правотворчества.
- 2) Требуется дальнейшей разработки также вопрос о субъектном составе нормотворчества с формально-юридической и социальной точки зрения. Важность этого вопроса обусловлена сложившейся нормотворческой практикой: расширительное толкование такого субъектного состава

<sup>3</sup> См.: Собрание законодательства Республики Узбекистан, 2014 г., № 39, ст. 488; 2017 г., № 37, ст. 978, Национальная база данных законодательства, 05.01.2018 г., № 03/18/456/0512.

зачастую приводит к возникновению труднопреодолимых препятствий в определении рамок нормотворческой деятельности.

- 3) Отсутствует единое координирующее звено осуществляющее взаимодействие различных институтов и центров, занимающихся вопросами нормотворческого прогнозирования, что в свою очередь приводит к непродуманным, а порой к поспешным решениям, которые никоим образом не могут способствовать положительному регулированию возникающих проблем в жизни общества. Не разработаны четкие научно-теоретические и методологические основы структур занимающихся нормотворческим прогнозированием и планированием.
- 4) Одной из основных причин, препятствующих эффективному совершенствованию регуляторной среды, являются проблемы институционального характера, негативно влияющие на качество формирования нормативно-правовой и законодательной баз республики. Правовое поле Узбекистана сегодня имеет большое количество законов и подзаконных актов, число которых увеличивается с каждым годом. Из-за интенсивно меняющейся социально-экономической конъюнктуры вновь принимаемые и уже действующие решения порой нарушают определенную последовательность и вступают в противоречие друг с другом, что неблагоприятно сказывается на развитии общественно-политической жизни страны. В данном контексте следует отметить, что основным инструментом, позволяющим оценить эффективность и качество новых принимаемых нормативно-правовых актов, является система оценки воздействия актов законодательства (далее – СОВАЗ), которая широко используется в мировой практике, но еще не получила должного развития в Узбекистане.

Как отмечают специалисты, занимавшиеся внедрением СОВАЗ, часть составляющих методологических инструментов в той или иной форме в республике уже представлена, однако необходима дальнейшая поддержка этой работы из-за имеющихся здесь проблем институционального характера. Отсутствуют конкретные критерии для определения эффективности результатов, достигнутых на основе применения принятых нормативно-правовых актов, что в свою очередь, усложняет своевременное внесение необходимых изменений и дополнений в соответствующие нормативно-правовые акты.

- 5) Несмотря на то, что проводятся фундаментальные и прикладные научные исследования и теоретические разработки в области нормотворчества, на сегодняшний день следует признать – юридическая наука несколько отстала от практики. В нормотворческой деятельности недостаточно налажена связь с правовой наукой, слабо применяются предложения и результаты научных исследований. Имеет место дефицит качествен-

ных аналитических и научно-исследовательских разработок в сфере нормотворчества, правоприменения, мониторинга исполнения законов. Как известно, эти работы требуют высокой концентрации научных ресурсов, финансового обеспечения и наличия самостоятельной организационной структуры. Результаты научных исследований в области нормотворчества вследствие отсутствия единой координационной структуры научных исследований остаются невостребованными, а со временем устаревают. А также не разработаны научно-теоретические и методологические основы проведения научной экспертизы.

- 6) Инновационные идеи, основанные на изучении передового опыта развитых государств в нормотворческой деятельности, своевременно не внедряются, в то же время до сих пор действуют изжившие себя формы и стереотипы при разработке и принятии законов и других нормативно-правовых актов.
- 7) Следует отметить, что в соответствии со ст. 11 Закона Республики Узбекистан «О порядке подготовки проектов законов и их внесения в законодательную палату Олий Мажлиса Республики Узбекистан»<sup>4</sup>, субъект права законодательной инициативы, в случаях необходимости, в пределах своей компетенции, может поручить в установленном порядке или заказать на договорной основе подготовку проекта закона государственным органам, научным учреждениям и иным организациям, отдельным гражданам. В тоже время для субъектов, участвующих в процессе законотворчества, особенно ученых и специалистов-практиков, не разработаны организационно-правовые и финансовые механизмы стимулирования их деятельности. В частности, в законодательстве не достаточно отражены договорные отношения между субъектами нормотворчества, порядок организации государственных грантов и конкурсов на разработку и подготовку нормативно-правовых актов, а также не предусмотрено вознаграждение и материальное стимулирование. Кроме того, в законодательстве четко не отражены механизмы правовой защиты интеллектуальной собственности (проекты законов и другие нормотворческие разработки) ученых и специалистов.
- 8) редко применяется в нормотворческой деятельности такой важный приём как правовой эксперимент. Поэтому осуществление социально-экономической и политической значимости нормативно-правовых актов по всей стране может приводить к различным финансовым, организационным и духовным неблагоприятным последствиям под влиянием

<sup>4</sup> Собрание законодательства Республики Узбекистан 2006 г., № 41, ст. 406; 2014 г., № 20, ст. 222; 2017 г., № 37, ст. 978, Национальная база данных законодательства, 05.01.2018 г., № 03/18/456/0512, 10.01.2018 г., № 03/18/459/0536.

объективных и субъективных факторов. В то же время цель принятия определенного нормативно-правового акта не полностью достигается.

## **Совершенствование научно-теоретических и методологических основ нормотворческой деятельности: анализ зарубежного опыта**

Совершенствование научно-теоретических и методологических основ нормотворческой деятельности в стране напрямую связано с изучением и анализом передового опыта развитых государств.

В развитых государствах оценка воздействия актов законодательства (далее – СОВАЗ) является на сегодняшний день устоявшейся и постоянно совершенствующейся практикой. Степень СОВАЗ по их виду и сфере регулирования достаточно неоднородна, но в большинстве стран под СОВАЗ попадают как законы, так и подзаконные акты. Каждое государство имеет собственное приоритетное направление осуществления СОВАЗ. Как правило, наибольшее внимание концентрируется на тех законодательно-правовых актах, принятие которых может оказать влияние на вопросы развития общественного благосостояния (США), малого бизнеса, торговли и конкуренции (Великобритания, Германия, Швеция, Дания), защиты окружающей среды (Австралия, Германия, Норвегия) и т.п.<sup>5</sup>

Анализ актов законодательства – это инструмент, который регуляторные органы используют для прогнозирования и оценки вероятных последствий принимаемых норм.

Это способ организации данных, подтверждающих наличие значительного влияния – как положительного, так и отрицательного – различных альтернатив, которые должны рассматриваться при разработке нормативно-правовых актов. Такой анализ необходим для: получения информации о том, насколько выгоды от принимаемого решения оправдывают необходимые издержки, или определения наиболее эффективной альтернативы из числа возможных вариантов.

Качественный анализ актов законодательства должен включать следующие три основных элемента: заявление о необходимости предлагаемого действия, изучение альтернативных подходов к решению существующей проблемы, и качественную и количественную оценку выгод и издержек от предлагаемого действия и основных альтернатив, которые были выявлены в ходе анализа.

---

<sup>5</sup> См.: Ф. Мухамедов (и др.), *Оценка воздействия актов законодательства: практическое пособие*, Ташкент 2015, с. 37–60.

В большинстве случаев за проведение СОВАЗ отвечают сами регулирующие ведомства, однако при наличии координирующего органа в составе правительства.

В Великобритании оценка воздействия актов законодательства является неотъемлемой частью политического цикла. Для этого в 1998 г. был создан специальный орган при Кабинете Министров – Бюро оценивания регулирующего воздействия (Regulatory Impact Unit), аппарат которого включает госслужащих и несколько экспертных групп:

- экономическую группу;
- группу проведения исследований, включающую экспертов в области государственной политики из госслужащих и частного сектора;
- группу бизнес-регулирования, задачей которой является организация прямого диалога с бизнесом;
- группу государственного сектора, включающую экспертов частного и государственного секторов экономики, целью которой является устранение излишнего государственного вмешательства в экономику, а также мониторинг регулирующей нормативно-правовой базы;
- группа дерегулирования, в задачи которой входит методическое обеспечение процессов оценивания регулирующих актов, а также обеспечения надлежащего обучения служащих<sup>6</sup>.

Нидерланды широко используют модель стандартных издержек (Standard Cost Model), позволяющую определить административное бремя, налагаемое тем или иным законом на бизнес и/или граждан. Консультационный совет по административным барьерам (Adviescollege Verminderende Administratieve Lasten – АСТАЛ) был создан в 2000 г. Совет оценивает все проекты НПА на предмет избыточного регулирования. В 2010 г. им было подготовлено 11 заключений по существенным законопроектам ведомств. Члены Совета избираются из числа политиков, экономистов и ученых.

Главной задачей Совета является предварительная оценка ожидаемых затрат нормативно-правовых актов, совершенствование нормотворческого процесса, но на этом его полномочия не заканчиваются. АСТАЛ также может проводить ретроспективную оценку существующего законодательства и предлагать поправки в случае обнаружения устаревших норм. Основными объектами анализа Совета являются законы и подзаконные акты, которые оказывают существенное влияние на развитие государства и общества. Однако АСТАЛ также может оценивать затраты муниципальных властей на выполнение законов. Помимо этого, Совет оценивает бремя, налагаемое государственными органами или учреждениями друг на друга. Например,

<sup>6</sup> Там же, с. 37.

Министерство образования Нидерландов разрабатывает правила, которым должны следовать все школы, но эти правила могут быть слишком обременительными, т.е. требовать дополнительных затрат или персонала, тем самым увеличивая нагрузку на систему образования страны.

Заключение Совета по законопроектам носит рекомендательный характер, однако является веским аргументом для законодателей. В целях достижения консенсуса АСТАЛ постоянно контактирует с руководителями политических партий. Заключение публикуется и находится в открытом доступе, и это означает, что на правительство оказывается сильное давление со стороны общественности в случае его нежелания принять к сведению мнение Совета.

Основные причины внедрения СОВАЗ в США были продиктованы:

- необходимостью обоснования федеральными министерствами и ведомствами целесообразности государственного вмешательства;
- потребностью правительства контролировать действия федеральных министерств и ведомств, которым предоставлены полномочия по разработке нормативно-правовых актов;
- необходимостью повышения эффективности нормативно-правовых актов путем введения обязательства по выполнению анализа выгод и издержек.

В основе внедрения СОВАЗ была, с более общей точки зрения, идея, что политики должны принимать обоснованные решения, которые основаны на всех имеющихся доказательствах. В случае Соединенных Штатов, эта идея изначально сочеталась с четким акцентом на необходимость избегать наложения на бизнес ненужных административных нагрузок.

Такой результат мог быть достигнут путем введения обязательства рассчитывать выгоды и издержки, проводить анализ альтернативных вариантов регулирования и обосновать принятие положения с точки зрения «чистой выгоды». Хотя система США остается почти неизменной, первоначальный подход был частично изменен – акцент был перенесен с снижения затрат для достижения лучшего баланса между нормативными затратами и выгодами.

Первые шаги в сфере СОВАЗ сопровождались реформированием механизма управления, принятого администрацией США для разработки нормативно-правовых актов.

СОВАЗ был введен в качестве обязательного процедурного шага при нормотворчестве.

В частности, Закон «Об административных процедурах»<sup>7</sup> предусматривает, что проекты нормативно-правовых актов, представленные федераль-

---

<sup>7</sup> См.: Национальная база данных законодательства, 09.01.2018 г., № 03/18/457/0525.



ными органами, подлежат опубликованию в течение заранее обозначенного периода для проведения обсуждений. С 1981 года, документ о проведенной оценке воздействия *должен быть прикреплен к проекту нормативно-правового акта* в качестве пояснительной записки, чтобы позволить заинтересованным сторонам высказывать более структурированные и обоснованные замечания.

Как известно, в национальной практике и в зарубежном опыте круг субъектов нормотворческой деятельности довольно широк. Они зачастую используют различные научно-теоретические и методологические приёмы и средства в нормотворческом процессе, что в свою очередь приводит к неопределённости правовых норм, их разночтению, коллизиям, пробелам и т. д. В развитых государствах накоплен позитивный опыт координации научно-теоретической деятельности в области нормотворчества, который способствует совершенствованию механизмов разработки и принятию отвечающих современным требованиям законов и других нормативно-правовых актов.

Координацию научно-теоретической деятельности в области нормотворчества в Великобритании осуществляет парламентское управление науки и техники (далее – ПУНТ). Эта структура оказывает научно-теоретическую и методическую помощь парламенту в нормотворческом процессе.

ПУНТ – это офис обеих палат парламента, контролируемый Советом депутатов и внешними экспертами, который предоставляет рекомендации по исследованиям, связанным с вопросами государственной политики. Например, консультанты ПУНТ проводят брифинги для отбора научно-исследовательских материалов, имеющих отношение к запросам, или оценки доказательств. Его деятельность охватывает широкий круг областей, включая здоровье, биологические науки, физику, инженерные науки, ИКТ, энергетику, окружающую среду и социальные вопросы.

ПУНТ обеспечивает беспристрастное резюме академических и других исследований, делая выводы в политическом контексте для парламентского использования. Они часто принимают форму экспертной оценки получаемой из научных кругов, бизнес сообщества, правительства и третьего сектора.

ПУНТ каждый год проводит ряд мероприятий, которые объединяют парламентариев с ведущими экспертами исследовательского сообщества и институтов гражданского общества.

ПУНТ определяет тенденции в науке, технологии, обществе и политике, анализирует их последствия при принятии законов и других актов для парламента. Данное управление также осуществляет работу со специалистами,

исследователями в парламенте, которые стремятся узнать больше о нормотворческом процессе и предоставляет им доступные обзоры исследований по разным отраслям науки.

Государственное стимулирование методических разработок в области нормотворчества в Великобритании осуществляет вышеназванное управление.

Исследователи PhD могут быть спонсированы для проведения научной деятельности обычно в течении трех месяцев работы в Парламентском управлении науки и техники. Некоторые стипендии также открыты для докторантов-исследователей в академических кругах и бизнес сообщества. Эта схема работает с исследовательскими советами, учеными обществами и благотворительными организациями, она также открыта для ученых, работающих в британских вузах над конкретными исследовательскими проектами определяемые парламентом или по своему выбору. Кроме того, Палата общин в партнерстве с Ассоциацией политических исследований (далее – АПИ) предлагает академические стипендии для ученых изучающих политические, правовые и социальные проблемы, а также для желающих изучать работу парламента. У стипендиатов есть доступ к парламенту, а также к назначенному куратору в целях оказания помощи в их исследовании.

Государственное стимулирование методических разработок в области нормотворчества в Японии имеет свою специфику. Субъекты, участвующие в нормотворческом процессе в Японии, получают финансовую поддержку со стороны государства. Например, в каждом министерстве имеются отраслевые консультативные органы, в которые привлекаются специалисты соответствующей области, и с ними заключаются контракты с выплатой ежедневной или постоянной заработной платы. Эти финансовые расходы вычитаются из бюджета, утвержденного в начале года.

Кроме того, депутатам и фракциям выделяются специальные средства для разработки законов. Средства выделяются из соответствующих фондов и распределяются среди участников нормотворческой деятельности.

Правительство финансирует различные государственные гранты и фонды исследователям, которые необходимы для нормотворчества.

Координация научно-теоретической деятельности в области нормотворчества в Японии осуществляется структурами, объединяющими исследовательские проекты субъектов участвующих в процессе нормотворчества.

Консультативные органы, созданные в рамках министерств, регулярно регистрируют и публикуют содержание научных дебатов касающихся нормотворчества. Кроме того, согласно статьи 131 Закона о парламенте Японии, в структуре парламента имеется Законодательное бюро. Одной из основных

задач этого бюро является сбор, систематизация и анализ документов, связанных с нормотворчеством.

Кроме того, в Японии имеется Государственная библиотека парламента, которая также служит поддержкой парламентариев в проведении научно-исследовательских работ нормотворчества. Соответствующие отделы библиотеки участвуют в исследованиях, сборе материалов, изучении опыта зарубежных стран, которые имеют непосредственное отношение к нормотворческому процессу.

Серьёзным фактором, оказывающим влияние на подготовку юридических кадров, является правовая система. Особенности романо-германской правовой семьи: верховенство закона в системе источников права, сложная система подзаконных актов, значительная роль кодифицированных законов, особое положение правовой доктрины в процессе толкования права – делают необходимым наличие у правоприменителя достаточной теоретической подготовки. В англо-саксонской правовой семье от юриста-практика не требуется знать основные принципы права, быть знакомым с историческими предпосылками, судебными методами или иметь достаточное представление о взаимоотношениях правовых и других аспектов общественной жизни. Ключевую роль для них играет умение отслеживать, обнаруживать нормативную информацию, содержащуюся в судебном прецеденте, и работать с ней. Таким образом, подготовка юриста не может происходить по некой «идеальной модели», всегда верх будут брать исторические традиции и национальные черты. Однако это не означает полного отсутствия схожих элементов в национальных системах юридического образования.

Подготовка высококвалифицированных специалистов является одним из важных факторов разработки и принятия отвечающим современным требованиям законов и других нормативно-правовых актов, и в целом всего нормотворческого процесса. В этом плане заслуживает внимания положительный опыт развитых государств.

Особый интерес представляет опыт организации системы юридического образования в США, в государстве, где сложилась одна из наиболее эффективных моделей подготовки юристов. Особая правовая система этой страны, традиционно высокий уровень правовой культуры определили важное место юридической профессии в жизни американского общества. Юристы занимают ведущие посты в государственном аппарате, политике, экономике США. Одной специфической чертой юридического образования США является усиление практической направленности процесса обучения: разбор конкретных дел, учебные судебные процессы, работа с юридическими документами.

Наличие жесткой специализации является одной из важнейших особенностей юридического образования в США. Подобный подход в процессе обучения юристов имеет как плюсы, так и минусы. С одной стороны, из стен американских вузов выходят юристы, получившие хорошую теоретическую и практическую подготовку по выбранной специализации, которые будут востребованы в конкретной сфере деятельности. Но с другой стороны, такая подготовка ограничивает возможности американских юристов, заставляя останавливаться на одной области правоприменения. Такое соотношение специальных и общеобразовательных курсов обусловлено тем, что объем правового регулирования общественных отношений в США достаточно велик. Подготовить квалифицированного специалиста широкого профиля, разбирающегося во многих законодательных сферах, в США просто невозможно. Именно поэтому американская система высшего юридического образования основана на углубленном изучении предметов специализации. В случае, если уже практикующий юрист захочет переквалифицироваться, для этого в американских вузах предусмотрены годовые программы обучения – магистр в области права (Magister's degree in law – LL.M).

Так, например, в Германии в нормотворческом процессе особое место занимает подготовка кадров в сфере юриспруденции. В настоящее время в Германии насчитывается около 40 юридических факультетов, входящих в состав государственных университетов. В Германии лидерами в сфере юридического образования считаются Европейский университет Виадрина во Франкфурте-на-Одере, Высшая юридическая школа имени Буцериуса в Гамбурге, университеты Пассау, Байройта и Дюссельдорфа. Однако, в Германии нет отдельных вузов по подготовке кадров именно в сфере нормотворчества.

Во Франции функционирует Институт политических исследований в Париже. Здесь слушатели изучают курсы по подготовке проектов законодательных актов, которые являются одними из составляющих учебного плана. Навыки слушателей развиваются на практике после обучения за счет поставленных задач со стороны практиков, работающих в министерствах и ведомствах. Во время обучения основной уклон делается на юридическую экспертизу, нежели чем на социальные науки. Каждый год примерно 100 госслужащих проходят данный курс.

В Южной Корее не существует системы подготовки кадров в сфере нормотворчества. Специалисты по юриспруденции готовятся в высших учебных заведениях, то есть в школах права и отбираются в министерство Южной Кореи по вопросам законодательства или в парламент.

Социальное и государственно-частное партнерство в нормотворческом процессе имеет богатый опыт в развитых странах. Так, например, институт

государственно-частного партнерства в сфере нормотворчества в Германии начал развиваться с 2002 г., после создания так называемых центров государственственно-частного партнерства (далее – ГЧП).

После принятия в 2005 г. Закона «Об ускорении внедрения ГЧП», практически во всех округах страны были созданы консалтинговые компании «Партнерства Германии». Кроме Закона «Об ускорении внедрения ГЧП» в Германии к нормативно-правовой базе, обеспечивающей реализацию механизма государственственно-частного партнерства, относят закон «О конкурсных ограничениях». Основной целью ГЧП Германии в сфере нормотворчества является повышение благосостояния общества. В свете реализации этой цели, государственные органы Германии являются с одной стороны «заказчиками» законопроектов, с другой – пытаются создать условия благоприятные для инвестирования, играя при этом роль «регулятора». Все это говорит о гармонизации интересов не только государственных структур, но также частного бизнеса и населения страны посредством применения данного механизма. На уровне федеративных земель организационно-консультационную роль играют специально создаваемые группы по развитию проектов государственственно-частного партнерства.

Федеральный центр совместно с оперативными группами реализует проектную, координационную, консультационную, а также научно-методическую деятельность. Проектная деятельность заключается в подготовке, организации, а также реализации законопроектов. Стоит отметить, что реализация проектов со стороны центров заключается лишь в создании пилотных проектов, а также предоставлении консультаций частным структурам. Координационная деятельность ГЧП-центров заключается в поддержке институтов, регулирующих деятельность партнерств, а также развитие информационной инфраструктуры, что подразумевает создание информационных баз о консультантах и инвесторах. Кроме того, оперативными группами постоянно проводятся семинары, симпозиумы, конференции, круглые столы, призванные, во-первых, привлечь внимание к нормотворчеству государственственно-частного партнерства, а во-вторых, дать возможность познакомиться и обменяться опытом между чиновниками и частными лицами, что повышает лояльность обеих сторон к механизму государственственно-частного партнерства в сфере нормотворчества.

Еще одной значимой характеристикой института государственственно-частного партнерства в сфере нормотворчества в Германии является реализация оперативными центрами ГЧП научно-методической деятельности, что подразумевает изучение опыта зарубежных стран в сфере развития нормотворчества.

Существующая в Германии система социального партнерства дает возможность решать спорные вопросы в законодательстве с помощью разработки законопроектов. Это означает, что разные социальные группы могут участвовать в процессе нормотворчества, в частности в разработке и обсуждении законопроекта. Германская модель социального партнерства в сфере нормотворчества предполагает опосредованное правом взаимодействие между ведущими группами индустриального общества. На общественно-публичном уровне происходит регулируемое правом и организованное на принципах социального партнерства взаимодействие между государством и частным сектором

В Японии нормотворчество осуществляется создаваемыми в соответствии с законом Консультативным советом и Кабинетом Министров Японии, частными консультативными органами. Консультативные органы формируются из представителей следующих сфер деятельности:

- 1) бизнеса;
- 2) органов центральной власти;
- 3) науки;
- 4) средств массовой информации.

Задачами представителей данных сфер являются отражение мнения каждого слоя населения, обеспечения справедливости в нормотворческой деятельности, отражение знаний специалистов, участвующих в подготовке проекта закона и других нормативно-правовых актов.

В Японии большинство проектов законов разрабатываются в министерствах. Они создают экспертные и рабочие комиссии. Комиссия выдает отчет о своих выводах министерству, которое затем разрабатывает проект закона. После этого законопроект направляется в Бюро законодательства Кабинета министров для изучения его соответствия правилам законодательной техники. После его утверждения Бюро Кабинета министров, официальные лица министерства обсуждают закон с представителями правящей партии. Законопроект обсуждается среди заместителей министров, а затем представляется в Кабинет министров для утверждения, после чего отправляется в парламент. Таким образом, предлагаемый законопроект проходит несколько этапов обсуждения прежде чем его обсудит и примет парламент. Членами парламента инициируется только 20 процентов законопроектов, оставшиеся 80 процентов предлагаются Кабинетом министров.

В Южной Корее нормотворчество, в частности подготовка проектов законов, осуществляется путём социального партнерства. Например, Сообщество «Зеленых» Кореи (Green Korean group) и другие негосударственные некоммерческие организации участвуют при разработке проектов законов

в сфере экологии и оказывают позитивное влияние на деятельность Национального собрания Южной Кореи. Национальное собрание и правительство являются субъектами законодательной инициативы.

## Выводы

Исходя из проделанного анализа можно сделать следующие выводы и выдвинуть рекомендации по укреплению научно-теоретической и методологической основы нормотворческой деятельности.

1. Для обеспечения эффективности правового регулирования и высокого качества закона, законотворческая политика должна осуществляться путем совершенствования правотворческой деятельности, повышения технико-юридического качества нормативных правовых актов, уровня профессиональной подготовки субъектов правотворческой деятельности, эффективного применения и толкования права. В настоящее время законотворческий процесс регламентируется многочисленными нормативно-правовыми актами, что нередко приводит к дублированию друг друга и к неоправданному затягиванию принятия важных нормативно-правовых актов. В связи с этим необходимо систематизировать многочисленные нормативно-правовые акты, регламентирующие нормотворческую деятельность и принять Кодекс законотворчества.
2. Проведение правового эксперимента по апробации проектов законов является эффективной практикой в законодательстве нашей страны и создает дополнительные возможности для дальнейшего совершенствования нормативно-правовых актов, широкого внедрения в законотворческую деятельность основанного на демократических принципах метода апробации новых правовых актов. В связи с этим необходимо разработать Закон «О правовом эксперименте нормативно-правовых актов».
3. Целесообразно разработать и принять Закон «Об экспертном обеспечении законотворческой деятельности». Принятие данного закона позволит определить порядок проведения экспертного сопровождения всех стадий законотворческого процесса, начиная с законодательной инициативы и до принятия закона, а также мониторинга его исполнения. В этом законе, наряду с другими видами экспертизы проектов нормативно-правовых актов, предусматривается также обязательное проведение научной экспертизы с участием представителей различных областей науки исходя из предмета регулирования нормативно-правового акта. Это послужит важным фактором укрепления научно-методологических основ законотворческой деятельности.

4. При разработке нормативно-правовых актов необходимо предусмотреть возможные положительные и отрицательные последствия на ближайшую и долгосрочную перспективы, которые могут повлиять на социально-экономическую и общественно-политическую жизнь общества. В этих целях необходимо разработать четкие научно обоснованные критерии и методы прогнозирования, шире внедрять механизмы мониторинга действующего законодательства и правоприменительной практики как источника прогностической информации для принятия эффективных нормотворческих решений. Кроме того, для повышения эффективности работ в данной сфере, следует включить в круг функциональных обязанностей всех субъектов нормотворчества задачи прогнозирования, а их координацию возложить на Исследовательский институт правовой политики при Министерстве юстиции Республики Узбекистан.
5. Одним из основных инструментов, позволяющих оценить эффективность и качество принимаемых законов и других нормативно-правовых актов, является СОВАЗ. На современном этапе следует разработать научно-теоретическую и методологическую основу СОВАЗ, исходя из международного опыта.
6. Необходимо обратить внимание на упорядочение понятийного аппарата законов и иных нормативно-правовых актов, в связи с чем предстоит провести работу по унификации понятий и терминов, используемых в нормотворческой и правоприменительной деятельности. Целесообразно подготовить типовой Словарь законодательных понятий и терминов, и Унифицированные правила юридической техники на узбекском и русском языках.

## **РЕЗЮМЕ**

В статье рассматриваются научно-теоретические и методологические основы нормотворческой деятельности в Республике Узбекистан и зарубежных странах. Анализируются состояние и проблемы научно-теоретических и методологических основ разработки и принятия нормативно-правовых актов. Автором выдвинуты предложения и рекомендации по укреплению научно-теоретической и методологической основ нормотворческой деятельности.



*Shahzod Alikhonovich Saydullaev*

**ISSUES IMPROVEMENT OF SCIENTIFIC-THEORETICAL AND METHODOLOGICAL BASIS OF RULE-MAKING ACTIVITY IN THE REPUBLIC OF UZBEKISTAN AGAINST FOREIGN EXPERIENCE**

The article deals with the scientific-theoretical and methodological foundations of norm-making activities in the Republic of Uzbekistan. The condition and problems of scientific-theoretical and methodological bases of elaboration and adoption of normative-legal acts are analyzed. The author also puts forward proposals and recommendations on strengthening the scientific-theoretical and methodological basis of rule-making activities.

**KEY WORDS:** *rule-making, lawmaking, legislative process, normative-legal acts, prognostication*

## **Библиография**

- Yu. G. Arzamasov, *Departmental Lawmaking: Current State, Problems of Modernization*, «Legal technology» 2012, № 6.
- Yu. G. Arzamasov (ed.), *Normography: Theory and Technology of Rulemaking*, Moscow 2017.
- L. N. Berg, *Rulemaking as a Form of Legal Policy*, «Law and Politics» 2013, № 11.
- T. Kurus, *Foreign Experience of the Rule-Making Activities of Local Governments, the Norms Governing their Powers*, «Law and Life» 2013, No 10/3.
- S. I. Kuzmin, *Smart Regulation – in Search of the Golden Mean*, «Customs Scientific Journal CUSTOM» 2013, № 1.
- V. I. Radchenko, *Monitoring of Law Enforcement. Determination of the Effectiveness of Legal Regulation*, «Monitoring of law enforcement» 2014, № 3.
- O. Ryaboshapko, T. Chapurko, *Citizen Participation in the Development of Regulatory Legal Acts in the Electronic Environment: Problems and Prospects*, «Society and Law» 2014, № 2 (48).
- N. A. Vlasenko (ed.), *Normative Legal Technique*, Moscow 2011.