

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ИНИЦИАТИВЫ

Ахмедов Мухаммаджон Шухрат угли

Магистр направления «Право государственного управления»
Ташкентский государственный юридический университет

Аннотация: в статье исследуются конституционно-правовые основы осуществления законодательной инициативы в Республике Узбекистан в контексте современных государственно-правовых реформ. Автор анализирует эволюцию института законодательной инициативы от первоначальной редакции Конституции 1992 года до конституционных поправок 2023 года, выявляя ключевые изменения в составе субъектов права законодательной инициативы. Особое внимание уделяется новеллам конституционного регулирования, включая предоставление права 100 тысячам граждан вносить законодательные предложения, а также расширение перечня субъектов за счет Омбудсмана, Центральной избирательной комиссии и Сената. Работа содержит сравнительно-правовой анализ международного опыта регулирования законодательной инициативы в различных правовых системах, включая страны Европы, федеративные государства и постсоветские республики. Исследуются проблемы правового регулирования ограничений для судебных органов и прокуратуры, связанные с формулировкой «по вопросам, отнесенным к их ведению». Автор обосновывает необходимость совершенствования механизмов координации между различными субъектами законодательной инициативы и развития цифровых технологий в законотворческом процессе. Делается вывод о том, что расширение круга субъектов законодательной

инициативы способствует реализации концепции «Нового Узбекистана» и укреплению принципов правового государства и гражданского общества.

Ключевые слова: законодательная инициатива, конституционное право, Узбекистан, субъекты права законодательной инициативы, конституционные реформы, законотворческий процесс, народная инициатива, правовое государство, сравнительное правоведение, Новый Узбекистан, парламент, Олий Мажлис, гражданское общество, разделение властей.

CONSTITUTIONAL AND LEGAL FOUNDATIONS FOR THE EXERCISE OF LEGISLATIVE INITIATIVE

Akhmedov Mukhammadjon Shukhrat ugli

Master's Degree in "Public Administration Law"

Tashkent State University of Law

Abstract: *the article examines the constitutional and legal foundations for exercising legislative initiative in the Republic of Uzbekistan in the context of contemporary state-legal reforms. The author analyzes the evolution of the legislative initiative institution from the original version of the 1992 Constitution to the 2023 constitutional amendments, identifying key changes in the composition of subjects entitled to legislative initiative. Special attention is paid to constitutional regulation novelties, including granting the right to 100,000 citizens to submit legislative proposals, as well as expanding the list of subjects to include the Ombudsman, Central Election Commission, and Senate. The work contains a comparative legal analysis of international experience in regulating legislative initiative across various legal systems, including European countries, federal states, and post-Soviet republics. The study examines issues of legal regulation regarding limitations for judicial bodies and prosecutor's office related to the*

formulation "on matters within their jurisdiction". The author substantiates the necessity for improving coordination mechanisms between different subjects of legislative initiative and developing digital technologies in the legislative process. The conclusion is drawn that expanding the range of legislative initiative subjects contributes to implementing the "New Uzbekistan" concept and strengthening the principles of rule of law and civil society.

Keywords: *legislative initiative, constitutional law, Uzbekistan, subjects of legislative initiative right, constitutional reforms, legislative process, popular initiative, rule of law, comparative law, New Uzbekistan, parliament, Oliy Majlis, civil society, separation of powers.*

Введение

Законодательная инициатива — фундаментальный институт конституционного права, определяющий, кто и как может вносить предложения о принятии новых законов. Известно, что «предложить закон — значит управлять», поэтому право законодательной инициативы играет ключевую роль в формировании государственной политики. В условиях динамичных реформ в Узбекистане данная тема особенно актуальна. В рамках концепции «Нового Узбекистана» осуществляются масштабные преобразования во всех сферах общественной жизни, направленные на построение правового государства и расширение гражданских свобод. Законодательный процесс в новых условиях приобретает особую важность: законодательная инициатива выступает инструментом реализации общественных запросов. Как отмечается в исследованиях, на современном этапе развития страны реформы нацелены на «радикальное

совершенствование институциональных и правовых основ законотворческой деятельности» с учётом международного опыта. Подчёркивается, что законодательная активность становится ключевым фактором эффективности государственного управления, а новые социально-экономические реалии и глобальная цифровизация требуют кардинальных улучшений в законотворчестве. В этой связи укрепление законодательной инициативы как института воспринимается как часть общей стратегии повышения открытости и транспарентности власти: расширение числа субъектов права вносить предложения помогает более полно реагировать на запросы граждан и бизнеса, что соответствует задачам построения «Нового Узбекистана» и развитию гражданского общества.

Понятие законодательной инициативы

Понятие законодательной инициативы. В теории конституционного права законодательная инициатива определяется как конституционно гарантированное право определенных субъектов внести на рассмотрение законодательного органа проект закона. Данное определение подчеркивает, что инициатива — это именно право предложения законопроекта, а не его принятия. Узбекские исследователи Х. Турдиев и соавторы предлагают следующую формулировку: «Право законодательной инициативы — это гарантированная государством, равная для всех субъектов права законодательной инициативы возможность в установленном порядке беспрепятственно вносить в законодательный орган проекты законов,

подлежащие обязательному рассмотрению на его заседании»¹. В этом определении акцентированы ключевые признаки: государственная гарантия, равенство возможностей всех инициаторов, соблюдение установленной процедуры внесения, а также обязанность законодательного органа принять проект к рассмотрению. Аналогичные подходы встречаются и в зарубежной доктрине. Так, македонский профессор Елена Трайковска-Христовска отмечает, что право законодательной инициативы – это, по сути, первый формальный этап любого законодательного процесса, который начинается с внесения законопроекта компетентным субъектом². Она подчеркивает, что законодательная инициатива – гораздо больше, чем техническая процедура, поскольку «законодательная инициатива инициирует процесс создания законов и воплощения воли граждан», и количество субъектов, обладающих этим правом, отражает степень участия народа во власти.

Из приведенных определений следует, что законодательная инициатива – многоаспектный институт, соединяющий юридическое право и политическую возможность. С одной стороны, она урегулирована нормами конституции и законов, определяющими круг субъектов и порядок внесения законопроектов³. С другой стороны, через механизм инициативы реализуется представительство интересов различных социальных групп и институтов власти в законодательном процессе. Правовое значение законодательной инициативы состоит в том, что без ее осуществления невозможно

¹ Политическая система современной Японии: Учеб. пособие для студентов вузов / Под ред. Д. В. Стрельцова. — М.: Аспект Пресс, 2013. — 384 с.

² Jelena Trajkovska-Hristovska * THE RIGHT OF LEGISLATIVE INITIATIVE (Comparative Analysis of Macedonian and Swiss Model of Normative Solutions).

³ Трифонов С.Г., КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА НАРОДНОЙ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ИНИЦИАТИВЫ.

формальное начало законопроектной работы – ни один закон не может быть принят парламентом, если он сначала не был кем-то предложен в установленном порядке. Как образно указывается в литературе, «законодательная инициатива – это искра, зажигающая мотор законотворчества»⁴. Она определяет не только что будет обсуждать парламент, но и во многом как будет сформирована повестка законодателя.

Следует отметить, что последние конституционные изменения 2023 года потребовали обновления законодательства. В Конституции появилось новеллы: право 100 тысяч граждан вносить законодательные предложения в порядке инициативы, а также расширен перечень субъектов за счет Омбудсмана, Центральной избирательной комиссии и Сената. Соответственно, закон 2006 года был дополнен нормами об этих новых институтах. Сейчас, статья 3 Закона Республики Узбекистан «О порядке подготовки проектов Законов и их внесения в законодательную палату Олий Мажлиса Республики Узбекистан» включает полный список субъектов в соответствии с Конституцией. Кроме того, потребовались изменения в Регламент палат парламента для процедуры рассмотрения законодательных предложений от граждан и иных субъектов, не имеющих права напрямую разрабатывать проект закона.

Международный опыт зарубежных стран

Согласно исследованию, упомянутому Е. Трайковской-Христовской, в 82 странах мира право законодательной инициативы имеют депутаты

⁴ Азизжон Абсаломов, Изменения и реформирования конституции и конституционно правовые нормы, контроль за их соблюдением.

парламента, в 65 странах – правительство, в 29 – глава государства, в 15 – парламентские комитеты, в 9 – региональные (федеральные) органы и в 8 странах – судебные органы (высшие суды). Эти цифры наглядно демонстрируют разнообразие мировых подходов. Большинство демократических государств стремятся включить как минимум парламент и правительство в число инициаторов, отражая разделение властей. Так, во Франции право законодательной инициативы имеют как депутаты Национального собрания и сенаторы, так и премьер-министр (правительство), при этом проекты, вносимые правительством, рассматриваются в приоритетном порядке (конституционное требование)⁵. В Великобритании и странах с парламентской системой доминирует фактически правительственная инициатива, хотя формально любой член парламента может внести частный законопроект (Private Member's Bill) – однако лишь малая доля таких инициатив становится законом из-за ограниченного парламентского времени и необходимости правительственной поддержки.

В федеральных государствах (например, Германия, Россия, США на уровне штатов) часто предусмотрена возможность законодательной инициативы для региональных законодательных органов в федеральный парламент. В России это закреплено в ст. 104 Конституции РФ: законодательные собрания субъектов Федерации вправе направлять

⁵ Конституционно-правовая ответственность в Республике Беларусь и зарубежных странах : электронный учебно-методический комплекс для специальности: 6-05-0421-01 «Правоведение» / БГУ, Юридический фак., Каф. конституционного права ; сост. А. М. Боголейко. – Минск.

законопроекты в Государственную Думу⁶. Данный механизм позволяет учитывать интересы регионов при федеральном законотворчестве. В Германии Бундестаг (представительный орган земель) также может инициировать федеральные законы.

Отдельно стоит рассмотреть вовлечение судебной власти в законодательную инициативу – аспект, вызывающий научные споры. Европейские правовые традиции в целом исключают суды из процесса инициирования законов, исходя из доктрины разделения властей (суды должны лишь применять закон, а не участвовать в его создании). Однако есть исключения. В Испании Генеральный совет судебной власти (орган судейского самоуправления) обладает правом вносить в правительство предложения по законодательству о судостроительстве, хотя формально это не прямая инициатива в парламент. В России, Беларуси, Узбекистане и ряде других постсоветских стран высшие суды получили ограниченное право законодательной инициативы. Это новелла, возникшая в 1990-х годах: разработчики новых конституций посчитали, что высшие судебные органы, как органы государственной власти, должны иметь голос в процессе совершенствования законодательства, особенно по вопросам судопроизводства. В России статья 104 Конституции предусматривает, что Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ (ранее также Высший Арбитражный Суд РФ) могут вносить законопроекты по вопросам их ведения (то есть в сфере своей компетенции). Узбекистан пошел по этому же пути: с поправками 2019 года и в новой редакции Конституции 2023 года

⁶ Там же.

закреплено право законодательной инициативы за Конституционным Судом, Верховным Судом и Генеральным прокурором по вопросам, отнесенным к их ведению. В Европе подобного практически нет (например, конституции Германии или Франции не дают судьям право предлагать законы), поэтому этот институт является своего рода ноу-хау постсоветского права. Он, правда, вызывает опасения с точки зрения принципа «никто не судья в собственном деле» (*nemo iudex in causa sua*), о чем будет сказано далее.

Применение международного опыта в Узбекистане

Узбекистан, реформируя институт законодательной инициативы, явно учитывал как собственный исторический опыт, так и практику других стран. Принцип предоставления инициативы разным ветвям власти – наследие советской и постсоветской системы (Конституция УзССР 1978 года тоже содержала нормы о праве инициативы для Совета Министров, депутатов, Верховного суда по вопросам судебной практики). В новейшей истории при разработке поправок 2023 года был использован зарубежный опыт народной инициативы. Идея дать 100 тысячам граждан право вносить законодательные предложения могла быть вдохновлена примерами Италии, некоторых стран Восточной Европы (где тоже существуют законодательные петиции граждан) и практикой электронных петиций. В пояснительной записке к проекту Конституции (2023 года) отмечалось, что это направлено на усиление прямого участия граждан в управлении страной, что соответствует мировой тенденции развития элементов прямой демократии. В то же время введен достаточно высокий порог – 100000 граждан (порядка 0,3% населения) – чтобы оградить парламент от слишком частых популистских предложений.

Для сравнения, в Италии порог 0,1% населения, в Швейцарии для конституционной инициативы 1,2% населения. В дальнейшем возможны корректировки: например, снижение порога или упрощение сбора подписей через электронные платформы.

Эволюция конституционного регулирования

Если проследить развитие института в Конституции Узбекистана, можно отметить несколько этапов. В первоначальной редакции Конституции 1992 года (статья 83) право законодательной инициативы принадлежало Президенту, парламенту (депутатам), Кабинету Министров, а также Верховному Суду и Высшему Хозяйственному Суду по вопросам судебной деятельности, и Прокурору Республики по вопросам, отнесенным к его ведению. То есть даже изначально Узбекистан включил судебные органы и прокуратуру. Затем в 2003 года произошли поправки: Высший Хозяйственный Суд был упразднен (слился с Верховным Судом), вместо него – Конституционный Суд (после создания независимой конституционной юстиции). Состав субъектов до 2022 года оставался стабильным: президент, депутаты, Жокаргы Кенес Каракалпакстана, Кабинет Министров Республики Узбекистан, Суд, Генеральный прокурор. Поправки 2023 года впервые с 1992 года существенно расширили перечень, добавив вышеупомянутые новые институты и граждан.

Конституционные ограничения и условия реализации

Как уже упомянуто, единственное прямое ограничение – это фраза «по вопросам, отнесенным к их ведению», относящаяся к Конституционному Суду, Верховному Суду и Генеральному прокурору. Она означает, что эти

органы не вправе выступать с законодательными инициативами вне сферы своей компетенции. Например, Верховный Суд может предложить изменения в законодательство о судопроизводстве, судебной системе, процессуальные кодексы и т.п., но не должен инициировать, скажем, налоговую реформу или закон об образовании, так как это не его ведение. Однако на практике грань может быть размыта: многие законы затрагивают косвенно вопросы правосудия (например, экономические преступления – сфера Уголовного кодекса; административные процедуры – Кодекс об административном судопроизводстве и т.д.). Узбекские юристы уже обратили внимание на необходимость уточнения термина «вопросы ведения» применительно к праву инициативы судов и прокуратуры⁷. Предлагаются узкий и широкий подходы: узкий – когда высшие суды могут инициировать законы только строго по вопросам организации судебной власти и процессуального права; широкий – когда любое законодательство, затрагивающее функционирование правосудия или вопросы, которые встают в судебной практике, может считаться «вопросом их ведения». Например, д.ю.н. Х. Турдиев указывает, что в Конституции не расшифровано это понятие, и требует его разъяснения либо через закон, либо официальным толкованием.

Взаимодействие субъектов законодательной инициативы.

Интересный аспект механизма – координация между разными субъектами, чтобы не было конфликтов инициатив. Законодательство прямо не содержит норм о случаях конкуренции инициатив (например, если Президент и депутаты одновременно внесли два альтернативных

⁷ A.Q. Khudoyberdiyev, ON THE ISSUE OF THE RIGHT TO LEGISLATIVE INITIATIVE IN MODERNISATION PROCESS OF STATE POWER: FROM UZBEKISTAN'S PERSPECTIVE.

законопроекта по одной теме). В практике обычно такие ситуации решаются политически: парламент отдаст приоритет президентскому проекту, а депутатский может быть отозван авторами или объединен с президентским. Исследователи Кудряшов и Мартьянов (РФ) отмечали, что взаимодействие субъектов законодательной инициативы – залог качественного закона. Формы взаимодействия: совместные рабочие группы (например, депутаты и специалисты министерств вместе готовят текст – такое случается при доработке ко второму чтению), парламентские слушания с участием инициаторов, обмен информацией о планах законодательных работ (так называемый план законопроектной деятельности, который утверждает Президент, включает как правительственные, так и парламентские проекты). В Узбекистане ежегодно утверждается Программа законотворческих работ, где расписано, какие законы кто готовит и когда внесет. Это координирует субъектов и предотвращает дублирование.

Последние годы идут к тому, чтобы процесс законотворчества стал более цифровым: электронный документооборот между Кабмином и парламентом, база данных законопроектов в режиме реального времени. Есть информация, что создается информационная система "Легистлатура", куда инициатор может загрузить свой проект, и все участники процесса его видят, комментируют. В России аналог – система СЗЭД (система обеспечения законодательной деятельности). Узбекистан движется в том же направлении, чтобы упростить прохождение инициатив и отслеживать их судьбу.

Заключение

В заключении, следует подчеркнуть, что, реализуя предложенные меры, Республика Узбекистан сможет сформировать более устойчивую, прозрачную и участную модель законодательного процесса, в которой право законодательной инициативы будет эффективно служить интересам государства и общества. Концепция «от сильного государства – к сильному обществу», провозглашённая руководством, напрямую связана с развитием механизмов народного участия в управлении, включая законодательную инициативу. Многообразие субъектов инициативы – от главы государства до рядового гражданина – при надлежащей правовой проработке и культуре применения превратится в многоуровневую систему генерирования качественных законопроектов. Это, в свою очередь, приведёт к укреплению принципа верховенства закона, более гибкому и адекватному реагированию правовой системы на вызовы времени, а также к росту доверия граждан к законодательной власти.

ИСПОЛЬЗУЕМАЯ ЛИТЕРАТУРА:

1. Конституция Республики Узбекистан от 30.04.2023 года.
Электронный источник: <https://lex.uz/uz/>.
2. Д. В. Стрельцова. Политическая система современной Японии: Учеб. пособие для студентов вузов. 2013. — 384 с.
3. Jelena Trajkovska-Hristovska. The right of legislative initiative (Comparative Analysis of Macedonian and Swiss Model of Normative Solutions). 2022.

4. Трифонов С.Г. Конституционно-правовая характеристика народной законодательной инициативы. 2023.
5. Азизжон Абсаломов, Изменения и реформирования конституции и конституционно правовые нормы, контроль за их соблюдением. 2023. Электронный источник: <https://inlibrary.uz/>.
6. А. М. Боголейко. Конституционно-правовая ответственность в Республике Беларусь и зарубежных странах. Минск. 2024.
7. A.Q. Khudoyberdiyev. On the issue of the right to legislative initiative in modernization process of statepiwer: from Uzbekistan's perspective. 2022. Электронный источник: <https://doi.org/10.55640/eijmrms-02-12-31>.