

Акмаль Холматович Саидов

Правовой эксперимент как эффективная форма законотворческой деятельности субъектов законодательной инициативы

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:

Узбекистан, правовой эксперимент, законодательная деятельность, законодательная инициатива

STUDIA I ANALIZY

«Опыт, полученный от различных действий, создает закон».
латинское изречение

В Концепции дальнейшего углубления демократических реформ и формирования гражданского общества Президент Республики Узбекистан И.А. Каримов отметил, что «без обеспечения информационной свободы, без превращения СМИ в арену, где люди могут свободно выражать свои мысли и идеи, позиции и отношение к происходящим событиям, нельзя говорить об углублении демократии, политической активности населения, о его реальном участии в политической и общественной жизни страны. Обеспечение свободы и прав граждан в информационной сфере, включающие в себя такие составляющие, как свобода и реализация прав на получение, распространение информации и собственных идей, является краеугольным камнем основ построения демократического общества в Узбекистане».

В этой связи важное значение приобретает реализация права каждого свободно и беспрепятственно получать и использовать информацию, а также защита информации и информационной безопасности личности, общества и государства. Следовательно, глава государства выдвинул идею о необходимости принятия Закона «Об открытости деятельности органов госу-

дарственной власти и управления», который призван «расшить узкие места в осуществлении конституционного права граждан на информацию и, наряду с этим, во многом повысить ответственность органов власти и управления за качество принимаемых решений».

Закон должен четко регулировать правовые процедуры и механизмы информирования общественности о деятельности органов государственной власти и управления, обеспечить широкий доступ населения, негосударственных некоммерческих организаций и других институтов гражданского общества к информации о принимаемых ими решениях и прежде всего тех решений, которые затрагивают права, свободы и законные интересы граждан.

Принятие и реализация данного закона направлена на обеспечение прозрачности и открытости деятельности органов исполнительной власти, проводимой в стране политики демократических реформ, внешней и внутренней политики государства с учетом политического плюрализма, многообразия мнений о событиях, происходящих в стране и за рубежом.

Комиссией по подготовке проектов нормативно-правовых актов в области регулирования информационной сферы и обеспечения свободы слова и информации, образованной Распоряжением Президента Республики Узбекистан от 14 января 2011 года разработан проект закона «Об открытости деятельности органов государственной власти и управления», предусматривающий организационно-правовые механизмы реализации конституционных прав граждан на информацию, процедуры информирования общественности о деятельности органов государственной власти и управления, принимаемых ими решениях.

При разработке данного закона исходили из **трех принципов**:
во-первых, учета национального правового опыта – инвентаризация более **10** законов и **40** нормативно-правовых актов в области СМИ;
во-вторых, сравнительного анализа законов о СМИ зарубежных стран. Изучено более **50** законодательных актов более **20** государств мира, таких как Австрия, Великобритания, Германия, Франция и др.;
в-третьих, изучения международных стандартов в области свободы слова и СМИ. При этом изучено более **10** международно-правовых документов. Получены международные экспертизы Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ и Международного центра некоммерческого права (США).

Законопроект прошел широкое обсуждение, в том числе с участием зарубежных экспертов. Проведено более 40 семинаров и «круглых столов» во всех регионах страны, 1 международная конференция и 1 международный «круглый стол», по итогам которых было обобщено и изучено около 100 предложений и рекомендаций по его совершенствованию.

В целях отработки на практике основных принципов и положений проекта закона, оценки эффективности его норм по обеспечению открытости деятельности субъектов власти и управленческих структур Президент Республики Узбекистан 20 марта 2013 года принял Распоряжение «О проведении правового эксперимента по апробации проекта Закона Республики Узбекистан «Об открытости деятельности органов государственной власти и управления», в соответствии с которым создана Рабочая комиссия по проведению правового эксперимента, и 27 марта с.г. состоялось его организационное заседание.

В чем же состоит значение Распоряжения Президента о проведении правового эксперимента?

Представляется, что значение данного Распоряжения главы государства состоит в следующих моментах:

во-первых, проведение правового эксперимента направлено, прежде всего, на обеспечение демократизации законотворческой деятельности;

во-вторых, проведение правового эксперимента – это показатель ответственного подхода к Закону и соответствует пословице: «семь раз отмерь, один раз отрежь»;

в-третьих, правовой эксперимент направлен на реализацию ст. 30 Конституции, закрепляющий обязанность всех государственных органов и должностных лиц обеспечивать гражданам возможность ознакомления с документами, решениями, затрагивающими их права, свободы и законные интересы;

в-четвертых, правовой эксперимент призван апробировать положения проекта Закона и выработать правовых механизмов реализации норм Закона.

Таким образом, правовой эксперимент: повышает качество законопроекта; устраняет пробелы правового регулирования; показывает необходимость и степень эффективности законопроекта; позволяет осуществить предварительный мониторинг реализации законопроекта; повышает осведомленность и информированность субъектов о законопроекте; направлен на обеспечение стабильности Закона; позволяет учитывать общественное мнение по законопроекту.

Французский просветитель Шарль Луи Монтескье в своей классической книге «О духе законов», 29-я глава которой называется «О способе составления законов», писал: «Дух умеренности должен быть духом законодателя». Следует отметить, что в Канаде не допускается вносить поправки в закон в течение не менее 5 лет после его принятия. В течение всего времени после принятия закона проводится мониторинг относительно практики реализации норм закона.

Что же такое правовой эксперимент?

Первое. Правовой эксперимент – это предварительное испытание, проверка действенности и эффективности законопроекта.

Второе. Правовой эксперимент имеет целью в опытным порядке выявить как возможные преимущества, так и недочеты, издержки законопроекта.

Третье. Правовой эксперимент является наиболее экономичной формой предварительной оценки эффективности правовых норм с целью подсказать законодателю наиболее целесообразное и оптимальное правовое решение.

Четвертое. Экспериментальный законопроект во всех случаях является временным и его пространственное применение заранее географически лимитируется.

Пятое. Законопроект носит научно-поисковый характер. Его содержание может быть существенно изменено в процессе проведения правового эксперимента, так и на последующих стадиях законодательных работ.

Шестое. Правовая основа проведения правового эксперимента создается специальным юридическим актом, в нашем случае Распоряжением Президента.

На первом организационном совещании Рабочей комиссии по проведению правового эксперимента отмечалось, что правовой эксперимент является одним из важных демократических и современных методов законотворческой деятельности, который широко и разнообразно используется в зарубежной и международно-правовой практике. Его использование позволяет получать научно обоснованные, глубоко увязанные с реальной практикой общественного и государственного строительства, рекомендации по жизнеспособности правовых норм разрабатываемых проектов законодательных актов. Принятие Распоряжения главы государства открывает новые возможности, как для совершенствования данного законопроекта, так и формирует основу для широкого внедрения в законотворческую деятельность субъектов законотворческой инициативы нового, перспективного метода.

Основная суть проводимого правового эксперимента заключается в том, что инициаторы законопроекта получили возможность апробировать в условиях Бухарской и Самаркандской областей, на примере реальной практики органов государственной власти и управления, положения проекта закона, обеспечивающие открытость и прозрачность их деятельности.

Правовой эксперимент проводится в целях практической отработки положений проекта закона, направленных на обеспечение прозрачности и открытости деятельности органов государственной власти и управления, проводимой в стране политики демократических реформ, усиления роли

и значения средств массовой информации, негосударственных некоммерческих организаций и других институтов гражданского общества в информировании населения о работе государственных органов по решению важнейших социально-экономических и политико-правовых проблем, реализации задач в сфере демократического обновления и модернизации страны.

Основные задачи проводимого правового эксперимента являются следующие:

первая задача: определение эффективности норм проекта закона, направленных на обеспечение открытости и прозрачности деятельности государственных органов, широкого доступа к ним средств массовой информации, ННО и других институтов гражданского общества;

вторая задача: выработка предложений по совершенствованию норм проекта закона, созданию механизмов его эффективного применения, а также внедрению методов правового эксперимента в законотворческий процесс;

третья задача: отработка эффективных организационно-правовых механизмов, методов стимулирования активного участия руководителей государственных органов в работе по разъяснению населению сути и содержания принимаемых ими решений и прежде всего по вопросам, непосредственно затрагивающим интересы людей, общественности, путем проведения пресс-конференций, брифингов, интервью и т.п.;

четвертая задача: апробация на практике различных механизмов эффективного саморегулирования сферы профессиональной деятельности журналистов (кодекса профессиональной этики), направленных на последовательное повышение качества и эффективности национальной прессы в освещении деятельности органов государственной власти и управления, внешней и внутренней политики страны;

пятая задача: оценка возможных последствий реализации норм проекта закона на устойчивое функционирование системы государственного управления и обеспечение информационной безопасности в этой сфере.

Проведение правового эксперимента открывает лицам, заинтересованным в получении информации о деятельности органов государственной власти и управления, и в первую очередь средствам массовой информации, ННО и другим институтам гражданского общества, новые широкие возможности в доступе к подобной рода информации. В соответствии с правовым режимом в субъектах проведения правового эксперимента определяемого принятым Распоряжением Президента четко определены обязанности органов государственной власти и управления по обеспечению открытости своей деятельности, устанавливаются основные способы ее обеспечения.

Нормативно закреплены сроки рассмотрения информационных запросов и требования по подготовке соответствующих ответов на них. Так, установ-

лено, что запрос физических и юридических лиц подлежит рассмотрению в срок не более пятнадцати дней со дня его регистрации, а запрос средств массовой информации о деятельности субъектов проведения эксперимента, а также об организации интервью с должностными лицами субъектов проведения эксперимента рассматривается в срок, не превышающий семи дней. Закреплены также права пользователей информации направлять запросы на информацию о деятельности органов государственной власти и управления в письменной (включая электронную) и устной форме, а также опосредованно через своих представителей.

Графиком реализации мер по проведению правового эксперимента определен комплекс организационно-правовых мероприятий направленных на эффективную реализацию задач проводимого правового эксперимента. Так, в ходе правового эксперимента будет осуществляться:

- во-первых**, широкое информирование общественности, общественных объединений и других институтов гражданского общества о ходе эксперимента, новых возможностях для физических и юридических лиц в получении информации о деятельности органов государственной власти и управления, принимаемых ими решениях, программах, других документов в сфере социально-экономического и политико-правового развития;
- во-вторых**, проведение социологических исследований по получению оценок пользователями информации эффективности проводимого эксперимента и деятельности субъектов проведения эксперимента по обеспечению своей информационной открытости;
- в-третьих**, проведение конференций, брифингов, «круглых столов» и семинаров, в том числе с участием иностранных специалистов и экспертов в сфере обеспечения открытости, по обсуждению норм проекта Закона и выработка предложений по их совершенствованию. В ходе проведения правового эксперимента руководителями субъектов проведения правового эксперимента будут проводиться пресс-конференции, брифинги, интервью со средствами массовой информации, с целью отработки в соответствии с нормами проекта закона, эффективных форм и механизмов непосредственного информирования общественности о деятельности органов государственной власти и управления;
- в-четвертых**, для эффективной реализации задач правового эксперимента будет создан специализированный Интернет-сайт, на котором каждый желающий сможет ознакомиться с ходом реализации эксперимента, участвовать в обсуждении норм проекта закона, представители СМИ смогут получать автоматическую рассылку информационных материалов о деятельности субъектов правового эксперимента. Для обеспечения

эффективности работы Рабочей комиссии и рабочих групп, создаваемых в хокимиятах Бухарской и Самаркандской областей, предполагается организовать на системной основе проведение видеоконференций, что существенно сократит расходы и повысит оперативность информационного обмена между ними.

Все полученные результаты по итогам проведения правового эксперимента будут глубоко проанализированы, на их основе будут сформулированы конкретные предложения и рекомендации, которые будут учтены при доработке текста проекта закона.

Известный английский философ Фрэнсис Бэкон отмечал, что «самое лучшее из всех доказательств есть опыт, если только он коренится в эксперименте». Великий физик Альберт Эйнштейн говорил, что «на опыте можно проверить теорию, но нет пути от опыта к построению теории».

Таким образом, правовой эксперимент выступает в качестве формы соединения правовой теории и юридической практики, является «теоретическим моментом» правоприменительной деятельности и одновременно «практическим моментом» теоретического познавательного правового процесск.

РЕЗЮМЕ

Автор настоящей статьи анализирует правовой эксперимент как форму соединения правовой теории и юридической практики. Правовой эксперимент является «теоретическим моментом» правоприменительной деятельности и одновременно «практическим моментом» теоретического познавательного правового процесск. В работе сформулирован ряд предложений по использованию правового эксперимента в законодательном процессе.

Akmal Kholmatovich Saidov

LEGAL EXPERIMENT AS AN EFFECTIVE FORM OF LEGISLATIVE ACTIVITY SUBJECTS OF LEGISLATIVE INITIATIVE

The legal experiment is a form of the compound of legal theory and legal practice, a theoretical point of law enforcement both practical and theoretical point of the cognitive process of law.

KEY WORDS: *Uzbekistan, legal experiment, legislative activity, legislative initiative*