

СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ АКТОВ ПРЕЗИДЕНТОВ УЗБЕКИСТАНА И США

Жахонгир Курбанов

Старший преподаватель

Ташкентского государственного юридического университета

Аннотация:

В данной научной статье проводится сравнительно-правовой анализ актов Президента Республики Узбекистан и Президента Соединенных Штатов Америки. В исследовании освещаются правовая природа актов Президента, порядок их принятия, юридическая сила и роль в государственном управлении. Также сопоставляются конституционные основы полномочий Президента в Узбекистане и США, система актов и их значение как источников права в правовой системе, выявляются сходства и различия. В заключении статьи представлены соответствующие предложения и выводы по совершенствованию актов Президента.

Ключевые слова: акты Президента Республики Узбекистан, акты Президента США, указ, постановление, распоряжение, административное распоряжение (administrative order), прокламации (proclamations), исполнительные указы (executive orders) и др.

Институт президентства занимает особое место в политической и правовой системе независимых государств. Президент, являясь высшим органом государственной власти, выступает ключевой фигурой, определяющей и реализующей государственную политику в политической, экономической, социальной и правовой сферах.

Как известно, в развитых странах главы государств принимают различные акты. Например, США относятся к англосаксонской правовой семье, и Президент этой страны в первую очередь подписывает федеральные законы, а также издает обязательные нормативные приказы (Executive Orders) в сфере политического управления. Одним словом, он обладает правом подписывать или налагать вето на исполнительные указы (Executive Orders), прокламации (Proclamations), президентские меморандумы (Presidential Memoranda) и федеральные законы. В свою очередь, во ФРГ Президент утверждает законы, принятые Бундесратом и Бундестагом.

В США, входящих в англосаксонскую правовую семью, и в Узбекистане, принадлежащем к романо-германской правовой семье, главы государств в целом утверждают или принимают следующие документы: если в Узбекистане глава государства утверждает законы, принимает указы, постановления и распоряжения, то в США Президент подписывает исполнительные указы (Executive Orders), прокламации (Proclamations), президентские меморандумы (Presidential Memoranda) и федеральные законы либо обладает правом вето в отношении них. В связи с этим акты, принимаемые Президентом, — указ, постановление, распоряжение и другие нормативно-правовые акты — признаются одними из основных правовых инструментов государственного управления.

Если акты, издаваемые Президентом Республики Узбекистан, направлены на обеспечение верховенства закона в стране, укрепление социальной стабильности, реализацию экономических реформ и повышение благосостояния народа, то акты Президента США в основном служат регулированию деятельности исполнительной власти, определению федеральной политики и защите интересов страны во внешних сношениях. Следовательно, при определении правовой природы актов, принимаемых главами двух государств, отчетливо проявляется их принадлежность к двум разным правовым семьям, что выражается как в юридической природе документов, так и в их месте в системе

источников права. То есть правовая система Узбекистана характеризуется принадлежностью к романо-германскому (континентальному) типу, тогда как США входят в структуру англосаксонской (общей) правовой семьи. В юриспруденции эти аспекты могут быть более глубоко изучены через призму сравнительного правоведения.

Естественно, возникает вопрос: какие именно различия существуют между этими двумя правовыми семьями? Действительно, данные различия проявляются в следующем:

Во-первых: основным источником права является судебное право (судебный прецедент). Например, решения королевских судов в Англии, соответствие парламентских актов судебным решениям, решения Верховного суда США о соответствии или несоответствии того или иного закона Конституции и т.д.;

Во-вторых: англосаксонская правовая семья, в отличие от других правовых семей, носит казуальный характер;

В-третьих: в англосаксонской правовой семье более важную роль играет не материальное, а процессуальное право;

В-четвертых: в англосаксонской правовой семье судебная власть занимает более приоритетное положение по сравнению с другими органами государственной власти;

В-пятых: в англосаксонской правовой семье (правовой системе) практически отсутствует писаная конституция (как в Англии и Канаде), вместо неё действуют конституционные акты, например, Акт о парламенте 1911 года в Англии.

Республика Узбекистан исторически относится к странам романо-германской (континентальной) правовой семьи, поэтому в нашем государстве основной формой права является нормативно-правовой акт. Глава государства участвует в этом правотворческом процессе как важнейший субъект и может непосредственно влиять на его виды. По сути, отличительной особенностью романо-германской правовой семьи (правовой системы) является то, что в ней в качестве источников (форм) права, наряду с правовыми актами, правовыми обычаями и общими принципами права, важную роль также играют судебные прецеденты, практика, нормативные договоры и доктрины. Однако в некоторых государствах, например, входящих в англосаксонскую правовую семью, судебная практика или судебное право признаются самым главным источником, что означает, что даже акты глав государств представляют собой форму права, следующую после судебных решений. В качестве примера здесь можно привести США, Канаду и Великобританию. В романо-германской правовой системе также можно наблюдать систематизацию правовых актов, развитие гражданского и торгового права как самостоятельных отраслей права, деление правовой системы на публичное и частное право, и, самое главное, закон выступает в качестве высшего источника права.

В современных условиях глобализации изучение опыта различных государств, в частности, анализ системы актов Президента такой страны с развитой демократической системой, как США, с целью дальнейшего совершенствования правовых механизмов деятельности Президента в Узбекистане, может оказаться несколько сложной задачей. Это связано с тем, что главное различие заключается в их принадлежности к двум разным правовым семьям. Тем не менее, по своему содержанию они способны определять важные стратегии в сфере государственного управления. Во всех государствах акты Президента с политической и правовой точек зрения являются одним из важнейших инструментов в сфере государственного управления. Они существуют в различных формах в разных странах, а их юридическая сила, порядок издания и цели зависят от политико-правовой системы государства. Если официальные акты Президента Республики Узбекистан (указ, постановление и

распоряжение) закреплены в его Конституции и Законе «О нормативно-правовых актах», то акты Президента США предопределены статьей II (Article II) единой Конституции США.

Если обратиться к практике и национальной базе, распоряжения Президента Республики Узбекистан, во-первых, можно рассматривать как индивидуальные акты. Они служат решению организационных, кадровых, финансовых и других практических вопросов. Также в некоторых случаях распоряжения могут носить нормативный характер, однако это не является их основным правовым свойством; во-вторых, распоряжение — это правовой акт управления; в-третьих, в конституционном праве оно издается главой государства и органами исполнительной власти в пределах их полномочий; в-четвертых, в форме распоряжения выносится решение органа исполнительной власти по оперативным и другим текущим вопросам, требующим незамедлительного решения. Однако по уровню, установленному Конституцией, распоряжения по своей юридической силе стоят ниже указов и постановлений, хотя они играют важную роль как инструмент осуществления непосредственного контроля Президента над исполнительной властью. На практике их охват расширяется, особенно в сферах экономического и финансового управления. В то же время в законодательных актах не дано четкого определения указу и постановлению Президента. Тем не менее, исходя из правоприменительной практики, можно сказать, что указ в узком смысле принимается исключительно Президентом и представляет собой нормативно-правовой акт или подзаконный акт, направленный на установление, изменение или отмену правовых норм в качестве общеобязательных государственных предписаний. Также он принимается по вопросам реформирования сфер жизни общества, создания или упразднения государственных органов и т.д. Постановление — это официальный документ или подзаконный акт, принимаемый Президентом, Кабинетом Министров, министерствами, хокимами, на который возлагается задача решения того или иного вопроса. Либо это акт или подзаконный акт, принимаемый государственным органом или должностным лицом в пределах своей компетенции и влекущий за собой определенные последствия. (В Толковом словаре узбекского языка слово «qarog» (постановление/решение) трактуется как решение, заключение, принятое официальным органом, организацией, собранием, должностным лицом и т.п. по какому-либо делу или вопросу в коллегиальном порядке).

В соответствии с Конституцией Соединенных Штатов Америки, Президент Соединенных Штатов Америки является главой государства и исполнительной власти, а также главнокомандующим армии и флота Соединенных Штатов Америки. Официальные акты, принимаемые Президентом США, делятся на несколько видов. Они различаются в зависимости от конституционных полномочий Президента, его политической деятельности и функционирования исполнительной власти:

Executive Order (Исполнительный указ / Президентский указ). Это официальный акт Президента, относящийся к исполнительной власти, который дает указания по реализации государственной политики или исполнению существующих законов. Он может носить нормативный характер. Например: дача поручений федеральным агентствам, реализация политических программ, определение мер, связанных с национальной безопасностью. В качестве примера можно привести указ № 9066 бывшего президента Франклина Рузвельта, принятый в 1942 году (об интернировании японских американцев).

Proclamation (Президентская прокламация или распоряжение). Это официальное заявление Президента, посредством которого он объявляет об определенном событии или привлекает внимание к важному социально-правовому вопросу. Иногда обладает юридической силой, а иногда имеет лишь

политико-пропагандистское значение. Например, прокламации, объявляющие День независимости, День труда или Неделю национальной безопасности.

Presidential Memorandum (Президентская записка или меморандум). Это официальное поручение или памятный документ, направляемый органам исполнительной власти. В некоторой степени это похоже на executive order, но зачастую облекается в менее формальную форму. Например, поручение по разработке новой стратегии по конкретным направлениям политики.

Presidential Determination or decret (Президентское решение / декрет). В соответствии с законами США в определенных случаях требуется личное решение Президента. Этот документ чаще всего принимается по вопросам внешней политики или обороны. Пример: решение о выделении экономической помощи какому-либо государству или применении санкций.

Presidential Directive (Президентская директива). Это документ, связанный в основном с политикой национальной безопасности и обороны. Может быть предназначен для секретного или ограниченного использования. Например, указание об утверждении стратегии борьбы с терроризмом.

Veto Message (Уведомление о вето). Парламент не может ввести закон в силу, если Президент его не одобряет. Этот отказ и называется вето. Поэтому Президент США обладает сильным правом вето. Официальный отказ Президента подписать закон, принятый Конгрессом. Это также один из актов Президента, в котором излагаются причины отклонения законопроекта.

Signing Statement (Заявление при подписании). Документ, содержащий пояснения или комментарии Президента при подписании закона. Посредством этого Президент выражает свое отношение к отдельным положениям закона или указывает, как его следует применять.

В заключение отметим, что акты Президента США не одинаковы по своей юридической силе: некоторые из них, например, Executive Order, имеют обязательную силу, в то время как другие, например, Proclamation или Memorandum, носят лишь политическое или административное значение. Все они служат инструментами реализации деятельности Президента как главы исполнительной власти. Таким образом, акты Президента США по их юридической силе и целям можно дифференцировать следующим образом:

Исполнительные указы (Executive Orders) — наиболее важные акты, имеющие обязательную силу; Proclamation и Memorandum — имеют преимущественно политическое или административное значение;

Veto и Signing Statement — выступают инструментами контроля Президента в законодательном процессе.

Президент США может помиловать любого человека, осужденного за нарушение федеральных законов. Соответственно, Президент может также принять акт правоприменительного характера. При этом Президент не может помиловать самого себя, поскольку во время расследования или вынесения приговора за преступление право мгновенно аннулируется. Президент имеет право отклонить законопроект, принятый Конгрессом. В то же время, в свою очередь, Конгресс может проголосовать за преодоление президентского вето.

Хотя понятие «executive order» (исполнительные распоряжения/указы) прямо не упоминается в Конституции США, подобные акты издаются на основе полномочий Президента по руководству

исполнительной властью. Executive order дает инструкции органам федерального правительства и в определенной степени обладает силой закона. Распоряжения обычно не должны противоречить законам, принятым Конгрессом, и они также могут быть отменены Верховным судом США. Эта система судебного контроля предотвращает обретение исполнительной властью неограниченной силы. Такие документы охватывают многие сферы, включая внутреннюю политику, экономику, безопасность, миграцию, экологию и другие. Каждое распоряжение официально публикуется в Federal Register, что обеспечивает правовую определенность и открытость.

В то время как в Конституции Республики Узбекистан, подобно президентскому распоряжению в США, прямо закреплено полномочие Президента издавать распоряжения, в действующем Законе «О нормативно-правовых актах» распоряжение Президента не приведено в качестве нормативно-правового акта. Основная причина этого расхождения заключается в том, что распоряжения обычно носят индивидуально-правовой характер, они принимаются в отношении определенного лица, события или ситуации (например, назначение на должность, награждение, поручение задачи и др.). По этой причине они не включаются в перечень нормативных актов. На практике можно заметить, что некоторые распоряжения Президента могут иметь нормативное содержание. Например, в таких случаях, как дача поручений нескольким министерствам, распределение бюджетных средств или определение государственной политики в конкретных сферах, распоряжения обладают более широкой силой правового воздействия. Такие смешанные ситуации приводят к нехватке определенности в правовой системе. Хотя на практике эти распоряжения могут применяться как нормативные акты, их официальный правовой статус на законодательном уровне не конкретизирован. Поэтому для устранения этого расхождения и ликвидации правовой неопределенности вокруг распоряжений Президента целесообразно внести дополнение или разъяснение в Закон «О нормативно-правовых актах». Данное изменение станет важным шагом в уточнении юридической силы актов Президента, их открытости для судебного контроля и степени нормативности.

Сравнительный анализ показывает, что Президенты обеих стран руководят исполнительной властью посредством распоряжений (указов), однако их правовая природа и фактическая сила существенно различаются. Если в США распоряжения находятся под судебным контролем даже в тех случаях, когда они приравнены к закону, то в Узбекистане этот инструмент выполняет скорее функцию практического управления. Это порождает необходимость реформ в отношении степени нормативности, порядка опубликования и правовой определенности распоряжений Президента.

Когда речь заходит об указах и постановлениях Президента, акты Президента Республики Узбекистан, направленные на установление, изменение или отмену правовых норм в качестве общеобязательных государственных предписаний, являются нормативно-правовыми актами и принимаются в форме указов и постановлений. С теоретической точки зрения актами Президента Республики Узбекистан, имеющими важное социальное значение и направленными на реформирование отдельных сфер жизни общества или определение приоритетных направлений государственной социально-экономической политики, создание (упразднение) государственных органов, принимаются в форме указов, а другие акты Президента Республики Узбекистан — в форме постановлений. Акты Президента Республики Узбекистан по оперативным и другим текущим вопросам принимаются в форме распоряжений. Акты Президента Республики Узбекистан, не являющиеся нормативно-правовыми (по кадровым вопросам, вопросам гражданства, помилования, предоставления политического убежища, награждения государственными наградами и присвоения воинских и специальных званий, по другим вопросам индивидуального характера и т.д.), также могут приниматься в форме указов, постановлений и распоряжений Президента Республики Узбекистан.

Выводы

В обеих странах акты Президента являются центральным звеном механизма государственного управления;

В Узбекистане акты Президента обладают большей нормативно-правовой силой, тогда как в США они используются главным образом как средство координации политической и исполнительной власти;

В Узбекистане законодательная система является централизованной и кодифицированной, в то время как в США управление осуществляется под демократическим контролем, но в различных формах;

Акты Президента Узбекистана, будучи частью системы нормативно-правовых актов, имеют обязательную силу наряду с законами. Посредством них правовым образом закрепляются государственная политика, реформы и социально-экономические меры;

Акты Президента США в основном координируют деятельность исполнительной власти, имеют политическое и административное значение и во многих случаях обеспечивают механизм исполнения федеральных законов;

Сходство заключается в том, что в обеих странах акты Президента обеспечивают последовательную реализацию государственной политики и служат защите национальных интересов;

Различие заключается в том, что если в Узбекистане акты Президента обладают большей нормативно-правовой силой, то в США они составляют систему актов преимущественно исполнительного и политического характера.

Предложения

В Узбекистане необходимо более четко определить и классифицировать правовой статус распоряжений. В результате распоряжения займут свое четкое место и обретут понятный статус в системе государственной власти;

На основе опыта США можно внедрить механизмы независимого правового контроля за распоряжениями. Как известно, в США исполнительные акты президента (Executive Orders и другие указания) не являются абсолютными. Над ними существует три основных независимых вида контроля (конституционный, парламентский и со стороны гражданского общества);

В целях обеспечения открытости и прозрачности распоряжений в нашей стране необходимо укрепить систему их полного опубликования;

Целесообразно широко внедрять судебную практику и комментарии, связанные с распоряжениями, в сферу юридического образования страны;

В целях дальнейшего совершенствования процесса подготовки и принятия актов Президента Узбекистана полезно изучать международный опыт, в частности практику США;

Необходимо усилить систему правового мониторинга актов Президента, внедрить специальный механизм оценки эффективности их исполнения;

Требуется расширить пропагандистскую работу по обеспечению информационной открытости актов Президента и разъяснению их содержания, целей и значимости для граждан;

Исходя из опыта США, в Узбекистане также можно более эффективно управлять определенными сферами исполнительной власти путем применения документов в форме меморандумов или директив;

В процессе разработки актов Президента рекомендуется широко применять методы научно-правового анализа, экспертизы и международного сопоставления.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция Республики Узбекистан. 01.05.2023.
2. Закон Республики Узбекистан «О нормативно-правовых актах». 20.04.2021.
3. Ф. Хаитбоев, М. Нажимов. Основные современные правовые системы. Учебное пособие. – Т.: Издательство ТГЮИ. 2010. – 216 с.
4. В. М. Шумилов. Правовая система США. Москва. Издательско-консалтинговая компания «ДеКА». 2003
5. Правовая система США: учебное пособие для вузов. Шумилов В. М., Акчурин Т. Ф. 2025.
6. Петрова Е. А. Система источников современного американского права (теоретический и сравнительно-правовой аспекты): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Петрова Екатерина Алексеевна. – СПб., 2004. – 205 с.
7. Burrows V. K. Executive Orders: Issuance, Modification and Revocation. December 13, 2011 [Electronic resource]. URL: <http://www.hsdl.org/?view&did=719425> (дата обращения: 05.05.2015).
8. Chu V. S., Garvey T. Executive Orders: Issuance, Modification and Revocation. April 16, 2014 [Federation of American Scientists]. URL: <http://www.fas.org/sgp/crs/misc/RS20846.pdf> (дата обращения: 05.05.2015).
9. Hart S. J. Ordinance-Making Powers of the President of the United States. 1923. Ch. I.
10. Olson W. J., Woll A. Executive Orders and National Emergencies: How Presidents Have Come to Run the Country by Usurping Legislative Power // Cato Policy Analysis. 1999. No. 358.
11. URL: <https://constitutioncenter.org/the-constitution/articles/article-ii>
12. URL: www.lex.uz
13. URL: <https://lex.uz/docs/-6445145#-6445984>
14. URL: <https://lex.uz/docs/-5378966#-5380904>