

ЭКСПЕРТИЗА ЗАКОНОПРОЕКТОВ В РЕСПУБЛИКЕ УЗБЕКИСТАН

Бурханова Ш. Ж.

*Бурханова Ширин Жамшитовна – магистр права, соискатель степени
доктора философии (PhD),
Каракалпакский государственный университет,
г. Нукус, Республика Узбекистан*

Аннотация: правовые коллизии, противоречия текстов законов, дублирование нормативно-правовых актов свидетельствует о наличии существенных проблем в разработке проектов законов субъектами законодательной инициативы, слабости института общественной экспертизы на стадиях законодательного процесса.

Ключевые слова: общественная экспертиза, субъекты законодательной инициативы, эффективность деятельности депутатского корпуса, обсуждение проектов законов.

Актуальность: Указом Президента Республики Узбекистан от 8 августа 2018 года (№ УП-5505) утверждена Концепция совершенствования нормотворческой деятельности[1]. В указе признается, что действующие в настоящее время законы и нормативные акты не отвечают потребностям общества. Большое количество нормативных актов, не проходят обычную законодательную проверку первичного права и часто дублируют друг друга или являются излишними.

Цель статьи – определить основные причины принятия законов без конкретного механизма их реализации, действенной силы подзаконных актов, а не самих законов в регулировании общественных отношений; - проанализировать действующие НПА по законотворчеству для оценки их результативности¹; - разработать предложения по повышению эффективности законотворческого процесса.

Экспертиза законопроекта — специальное исследование, проводимое с целью оценки качества законопроекта, его соответствия Конституции Республики Узбекистан и действующему законодательству, оценки перспектив действия закона, принятого на основе данного законопроекта.

¹ Конституция Республики Узбекистан 1993 года; Указ Президента Республики Узбекистан № УП-5505 «Об утверждении Концепции совершенствования нормотворческой деятельности» от 8 августа 2018 года; Закон «О нормативно-правовых актах» от 20.04 2021 года; Закон «О законодательной палате Олий мажлиса Республики Узбекистан» от 12 декабря 2002 г., № 434-II; Закон «О Регламенте Законодательной палаты Олий Мажлиса Республики Узбекистан»; Закон Республики Узбекистан «О социальном партнерстве» от 25 сентября 2014 г.; Закон Республики Узбекистан «О прозрачности деятельности государственных органов и управления» от 5 мая 2014 года; Закон Республики Узбекистан «О всенародном обсуждении проектов законов» от 14 декабря 2000 г.; Закон Республики Узбекистан «О порядке подготовки проектов Законов и их внесения в законодательную палату Олий Мажлиса Республики Узбекистан» от 11 октября 2006 г.; Закон «Об общественном контроле» от 12.04.2018 г., Закон «Об экологической экспертизе» от 25 мая 2000 года; Указ Президента Узбекистана «О создании Общественной палаты при Президенте Республики Узбекистан» от 16.04.2020 г.

Такие исследования должны проводиться экспертами в определенной области знаний в нормативно определенном порядке, а результаты его проведения отражаются в заключении эксперта.

В Указе Президента Узбекистана, как отмечено, подчеркиваются «разрозненное регулирование общественных отношений» в различных сферах, что становится причиной «возникновения правовых коллизий, разночтений и сложностей правоприменения» и другие [2].

В этой связи научные обсуждения проекта закона об общественной экспертизе представляются необходимым для своевременного исследования законопроектов на предмет соответствия его положений интересам государства и общества, современному состоянию правовой системы, требованиям антикоррупционной политики, экологической безопасности, финансового обеспечения, а также правилам юридической техники. Проведение разного рода экспертиз по предмету проекта закона помогает заблаговременно выявить недостатки, учесть общественное мнение граждан по социально значимым вопросам. Особое значение экспертиза законопроектов и законов приобретает в XXI веке, в силу того, что сейчас в Узбекистане принимаются меры по правоприменительной гильотине, обусловленной наличием множества действующих законов и других нормативных актов, дублирующих друг друга.²

Качество экспертизы, самих нормативных правовых актов и их проектов, а также эффективность правового регулирования напрямую зависят от темпов правотворчества, количества проектируемых нормативных правовых актов [3]. Постоянное увеличение числа последних в совокупности со сжатыми сроками проведения различных видов экспертизы в правотворчестве и ограниченным числом экспертов оказывает негативное влияние на качество правотворческих решений и эффективность правового регулирования в целом. К примеру, А.Е. Постников связывает низкое качество законотворчества с количественными показателями, а именно с числом принимаемых законов, особенно вносящих изменения в действующие законодательные акты [4, с. 158–159]. Это, безусловно, не может не отразиться на уровне экспертизы

⁴ Указ Президента Узбекистана от 19.05 2020 г. «О мерах по дальнейшему совершенствованию деятельности органов и учреждений юстиции в реализации государственной правовой политики» предусматривает: дальнейшее совершенствование деятельности органов и учреждений юстиции по качественной организации единой государственной правовой политики, в том числе нормотворческой деятельности, формированию последовательной и единообразной правоприменительной практики, эффективное налаживание работы по систематизации и кодификации законодательства во всех сферах, пересмотр устаревших актов законодательства, их гармонизация с осуществляемыми в настоящее время реформами; проведение анализа правовых проблем, встречающихся в повседневной жизни граждан, устранение выявленных недостатков путем обеспечения совершенствования актов законодательства, регулирующих общественные отношения.

Обновление и систематизация отечественного законодательства предусматривают признание утратившими силу целого ряда документов, бездействующих и, соответственно, потерявших свою актуальность. Как известно, такая процедура в международной практике именуется как "регуляторная гильотина" актов законодательства.

проектов этих многочисленных актов, поскольку число экспертов с увеличением темпов законотворчества не растет, а в целом остается прежним.

Практика осуществления законодательной деятельности в Узбекистане не получила до настоящего времени глубокого анализа и оценки в ее связи с законотворческим процессом. Законодательная деятельность главным образом строго регламентированная процедурная деятельность, начинающаяся с внесения в Законодательную палату (далее ЗП) законодательной инициативы, субъектами, определенными в Конституции страны.

В правовой литературе выделяют четыре основные стадии законодательного процесса: законодательную инициативу; обсуждение законопроекта; принятие закона и его обнародование. Некоторые ученые считают еще одной стадией законодательного процесса подготовку проекта закона. Стадия подготовки проекта и задачи, возлагаемые по разработке проекта законов, закреплены в законах РУз. Так, по закону «О порядке подготовки проектов законов и их внесения в Законодательную палату Олий Мажлиса Республики Узбекистан право законодательной инициативы реализуется субъектами права законодательной инициативы посредством внесения в Законодательную палату проектов законов.(ст4), предусмотрен **порядок подготовки проекта закона** включающий рассмотрение предложения о подготовке проекта закона и принятие решения о его подготовке и составление проекта закона и др. Для подготовки проекта закона субъектом права законодательной инициативы может создаваться рабочая группа (комиссия), члены которой должны обладать соответствующими знаниями и опытом, необходимыми для подготовки проекта закона. Подготовка проекта закона основывается на глубоком изучении состояния законодательства, выявлении пробелов и противоречий, негативно влияющих на правовое регулирование определенной сферы общественных отношений, а также на анализе практики применения действующего законодательства (ст. 14).

Субъект права законодательной инициативы до внесения в Законодательную палату проекта закона вправе организовать изучение общественного мнения, в том числе с участием представителей институтов гражданского общества и научно-исследовательских учреждений. Порядок и форма изучения общественного мнения по проекту закона определяются субъектом права законодательной инициативы (ст16).

Таким образом, до внесения проекта в ЗП по нему изучается общественное мнение, а само планирование подготовки проектов нормативно-правовых актов осуществляется, как правило, в рамках планов (программ) нормотворческой работы, которые подготавливаются по итогам выявления и анализа проблем, требующих правового регулирования.

Проработанность процедур принятия закона должна по идее исключать некачественные законы. Для ответа на вопрос о некачественных законах важно рассматривать законодательную деятельность в связи с

законотворчеством, в который вовлекаются субъекты законодательной инициативы (далее ЗИ), органы государственной власти и граждане.

В этой статье главным образом исследуются вопросы, касающиеся законопроектной деятельности депутатов и сенаторов, являющихся главными действующими лицами в парламенте. От активности, навыков и способностей работы депутатов и сенаторов, реализации их полномочий по предпроектному изучению социальной потребности законопроекта зависит качество будущего закона. Нормы, регулирующие деятельность парламента, а также особый правовой статус депутатов и сенаторов предоставляют членам парламента широкие полномочия и возможности для свободного осуществления ими своих представительских функций. Мандат (лат. *mandatum* – поручение) во –первых, полномочие, наказ, поручение; во-вторых, - документ, удостоверяющий права и обязанности какого-либо лица, гарантирует депутатскую деятельность [5, с. 234]. Таким образом, мандат, с одной стороны, это правоотношения между депутатом и избирателем, с другой – акт, которым избиратели наделяют депутата властными полномочиями.

Права, обязанности и основные гарантии деятельности депутата Законодательной палаты и члена Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан определены Законом Республики Узбекистан «О статусе депутата Законодательной палаты и члена Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан» [6]. Представительская функция депутата, сенатора наиболее ярко проявляется в его правах. Депутат Законодательной палаты обладает правом законодательной инициативы и участвует в работе над проектом закона в Законодательной палате, что дает ему возможность осуществлять представительские функции по отражению в законах законных интересов и прав граждан – избравших его для этой деятельности. Избранность депутата основана на его «востребованности» как гражданина, обладающего навыками создавать такие правила поведения общественных отношений нацеленных на долгосрочный результат. Вопрос сбалансированности общенациональных и территориальных интересов, вопрос, предполагающий расстановку приоритетов.

Законом «О нормативно правовых актах» от 20.04.2021 года предусмотрено (ст35) проведение оценки регуляторного воздействия для выявления и оценки возможных последствий принятия проекта нормативно-правового акта, достижения определенных им целей регулирования, а также эффективности и результативности воздействия действующего нормативно-правового акта на регулируемые этим нормативно-правовым актом общественные отношения. Оценка регуляторного воздействия проводится по нормативно-правовым актам и их проектам, воздействующим на предпринимательскую деятельность, права, свободы и законные интересы граждан, а также на окружающую среду. Кроме всего вышеназванного в соответствии со ст.25 закона Проект нормативно-правового акта подлежит обязательной правовой и антикоррупционной экспертизам.[7]

Проект нормативно-правового акта по решению разработчика или органа, обладающего правом принятия нормативно-правового акта, может быть

подвергнут экономической, финансовой, научной, лингвистической, экологической, а также иным видам экспертиз. В настоящее время существуют различные формы гражданского контроля, к основным из них относятся: журналистские расследования; индивидуальные или коллективные обращения граждан в органы государственной власти и местного самоуправления; научно-исследовательские труды и экспертизы; участие граждан в управлении делами общества через органы местного самоуправления; публичные обсуждения проектов законов и других важных вопросов государственной жизни; общественные экспертизы законопроектов и др. Одна из наиболее востребованных в настоящее время форм - общественная экспертиза законопроектов и нормативно-правовых актов.

Закон «Об общественном контроле» РУз дает определение понятия общественной экспертизы. Так, ст.12 закрепляет, что «общественной экспертизой является изучение и оценка проектов нормативно-правовых актов и иных решений государственных органов на предмет их соответствия правам и законным интересам граждан, юридических лиц, интересам общества. Общественную экспертизу могут проводить негосударственные некоммерческие организации, органы самоуправления граждан и средства массовой информации в случаях, предусмотренных законодательством [8].

Так, В. И. Захарова, являющаяся автором одного из первых исследований, посвящённых общественной экспертизе, трактует указанное понятие как «добровольное привлечение населения (общества) к экспертизе социально-значимых объектов (законов, проектов, программ, решений и т. д.)». При этом, по мнению Захаровой, «выражается реальное отношение большинства народа, социальной группы, элементов общественной системы к фактам, событиям, явлениям, процессам, затрагивающим потребности и интересы социальной общности как совокупности индивидов, отличающихся целостностью, выступающих самостоятельными субъектами социального действия» [9, с.18].

Т. В. Троицкая рассматривает общественную экспертизу как «механизм общественной экспертной деятельности по анализу и оценке нормативных и других управленческих решений власти всех уровней, воздействующих на условия жизни и реализацию прав и законных интересов широких слоёв граждан и конкретных социальных групп» [10, с.8].

Общественная палата при Президенте Республики Узбекистан созданная по Указу Президента от 16.04.2020 года призвана оказывать содействие в коренном улучшении качества нормотворческой деятельности, в частности проведение общественной экспертизы проектов нормативно-правовых актов по наиболее актуальным вопросам социально-экономической жизни страны и вызывающим особый интерес у общественности, а также их совершенствованию на основе консультаций и общественных слушаний.

Детальное смысловое сопоставление текстов действующих законов, регулирующих законотворческую и законодательную деятельность депутатов и других субъектов законодательной инициативы в Республике Узбекистан выявляет единую целевую направленность - качество законопроекта, что гарантирует его принятие в качестве закона.

В проекте закона «Об общественной экспертизе проектов законов» принципиальное значение будет иметь определенность по вопросу принятия или отклонения решений Общественной палаты и региональных общественных палат, поскольку решения их носят рекомендательный характер для государственных органов и организаций, органов государственной власти на местах и других структур.

Как отмечено в тексте указа, общественная палата и региональные общественные палаты имеют право направлять в государственные органы и организации запрос Общественной палаты с требованием предоставления обоснованных разъяснений либо изложения своей точки зрения по реализации законов, государственных программ в различных сферах, а также по другим важным вопросам, входящим в их ведение. При этом государственные органы и организации обязаны направить ответ на запрос не позднее десяти дней со дня его получения, если не установлен иной срок. Включение в текст проекта закона права граждан и общественных организаций обращаться с запросами к депутатам избранным по их округу о принятии их заключений, мнений также предполагает обязательный аргументированный ответ от депутата. Обсуждение такого предложения должно выявить важные аспекты ответственности депутата перед избирателями, отзыва депутата за неудовлетворительную законопроектную работу с одной стороны, а с другой стороны обеспечит вовлеченность граждан в управление делами государства и учет воли народа как источника власти. Поскольку основной задачей статьи был анализ законов о подготовке проектов законов и оценка реализации деятельности субъектов, на которых в первую очередь возложены такие обязанности, нельзя не сказать о том, что разработка законодательной инициативы правомочие не только депутатов. По конституции Узбекистана (ст.83) право законодательной инициативы принадлежит Президенту Республики Узбекистан, Республике Каракалпакстан, в лице ее высшего представительного органа государственной власти, депутатам Законодательной палаты Олий Мажлиса, Кабинету министров, Конституционному суду, Верховному суду, Генеральному прокурору Республики Узбекистан, которое реализуется посредством внесения законопроекта СЗИ в Законодательную палату Олий мажлиса Республики Узбекистан. Правовой статус субъектов законодательной инициативы, особенности и специфика их полномочий обуславливают необходимость отдельных исследований по оценке практики разработки законопроекта Кабинетом министров, Конституционным и Верховным судами, Генеральным прокурором Республики Узбекистан.

В целом принятие закона об общественной экспертизе определит:

- понятие «Общественная экспертиза»;
- цели и задачи и принципы осуществления общественной экспертизы;
- субъектов осуществления общественной экспертизы (не ограничивая состав субъектов общественной экспертизы только Общественными палатами);

- объекты общественной экспертизы, проводимой как по инициативе субъектов её проведения, так и в связи с обращением органов государственной власти, государственных органов и органов местного самоуправления;

- статус инициаторов и организаторов общественной экспертизы; права, обязанности и ответственность участников общественной экспертизы; меры по обеспечению независимости экспертов и гласности результатов общественной экспертизы;

- порядок проведения общественной экспертизы в зависимости от инициатора ее проведения.

Список литературы

1. *Иванова Н. С.* Конкурентная стратегия компании // Проблемы современной науки и образования, 2015. № 2 (42). С. 99-101.
2. Указ Президента Республики Узбекистан «Об утверждении концепции совершенствования нормотворческой деятельности» от 8 августа 2018 года № УП-5505. [Электронный ресурс]. Режим доступа: // <https://lex.uz/docs/3858812/> (дата обращения: 10.05.2021)
3. *Власенко Н.А., Залоило М.В.* Состояние законодательства, уровень законодательной культуры и стандартизация законотворчества // Юридическая техника, 2016. № 10.
4. *Залоило М.В.* Проблемы обеспечения качества закона // Журнал российского права, 2017. № 1.
5. *Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю.* Юридическая энциклопедия // М.: 1998. С. 234.
6. Закон Республики Узбекистан «О статусе депутата законодательной палаты и члена сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан» от 2 декабря 2004 г., № 704-П. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.lex.uz/docs/486437#486972/> (дата обращения: 10.05.2021).
7. Положение «О порядке проведения антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов и их проектов», утвержденное Приказом Министра юстиции Республики Узбекистан от 24 февраля 2021 г. № 2-мх. [Электронный ресурс]. Режим доступа: // <https://lex.uz/docs/5306924/> (дата обращения: 10.05.2021).
8. Закон Республики Узбекистан «Об общественном контроле», от 12 апреля 2018 г. № ЗРУ-474. [Электронный ресурс]. // Режим доступа: <https://lex.uz/docs/3679099/> (дата обращения: 10.05.2021).
9. *Захарова В.И.* Общественная экспертиза законопроектов: социологический анализ: дис. ... канд. социол. наук. М., 2005. С. 18.
10. *Троицкая Т.В.* Конституционно-правовой статус общественной палаты субъекта Российской Федерации: на опыте Приволжского федерального округа: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2007. С. 8.