

УДК 340.1 (575.1) (075)

Хужаназаров Азизжон Анварович

преподаватель Ташкентского государственного юридического университета, г. Ташкент, Узбекистан

e-mail: a.xujanazarov@tsul.uz

НОРМОТВОРЧЕСТВО

(на основе анализа деятельности органов Юстиции)

Әділет органдарының жұмысын одан әрі жетілдіру біздің еліміздегі демократиялық құқықтық реформалар шеңберінде, оның ішінде жүйенің нормашығармашылық функциясын дамыту бірыңғай мемлекеттік құқықтық саясаттың негізгі бағыттарының бірі болып табылады. Сонымен қатар, әділет органдарының нормашығармашылық қызметінің сапалы жаңа және қазіргі заманғы тетіктерін енгізу, мемлекеттік басқару органдары мен органдарының нормашығармашылық қызметін үйлестіру және процеске тиімді және жүйелі әдістемелік басшылық жасау, бірыңғай құқық қолдану практикасын қалыптастыру кезінде әділет органдарының функциялары мен функцияларын одан әрі жетілдіру қажет.

Жоғарыда баяндалғандарды негізге ала отырып, аталған бапта Өзбекстан Республикасындағы Әділет органдарының қызметі мен даму үрдістері, олардың функциялары мен норма шығармашылық функцияларының сипаты және шетелдік әділет органдарының қызметі қаралады, осыған қатысты талданып, жақсарту жөнінде ұсыныстар енгізілді.

Түйін сөздер: Әділет, мемлекет, министрлік, норма, сараптама, құрылым, функция, құқық, қаулы.

Дальнейшее совершенствование работы органов юстиции в рамках демократических правовых реформ в нашей стране, в том числе развитие нормотворческой функции системы, является одним из основных направлений единой государственной правовой политики. В то же время, необходимо внедрить качественно новые и современные механизмы нормотворческой деятельности органов юстиции, координация нормотворческой деятельности органов и органов государственного управления и эффективное и систематическое методическое руководство процессом, дальнейшего совершенствования функций и функций органов юстиции при формировании единой правоприменительной практики.

Исходя из вышеизложенного, в данной статье рассматриваются деятельность и тенденции развития органов юстиции в Республике Узбекистан, их функции и характер нормотворческих функций и деятельность иностранных органов юстиции в этом отношении была проанализирована, и были внесены предложения по улучшению.

Ключевые слова: юстиция, государство, министерство, норма, экспертиза, структура, функция, право, постановление.

Further improvement of the work of justice bodies within framework of democratic legal reforms in our country, including development of rule-making function of the system, is one of main directions of the unified state legal policy. At the same time, it is necessary to introduce qualitatively new and modern mechanisms for rule-making activities of judicial bodies, coordination of rulemaking bodies and the bodies of state management and efficient and systematic methodological guidance of the process, further improving features and functions of judiciary in the formation of a common legal practice.

Based on above, this article examines the activities and trends in development of justice bodies in the Republic of Uzbekistan, their functions and nature of rule-making functions, and the activities of foreign justice bodies in this regard have been analyzed and suggestions for improvement have been made.

Keywords: justice, state, ministry, norm, expertise, structure, function, law, resolution.

Нам всем известно, что радикальное улучшение качества законодательства, направленного на регулирование процесса общественно-политической, социально-экономической и судебно-правовой реформы, является одним из основных направлений государственной правовой политики. Ибо верховенство закона в обществе и любые возникающие социально-экономические и правовые отношения регулируются соответствующими нормативно-правовыми документами. А законность законодательства определяется их соответствием вышестоящему законодательству.

В соответствии со статьей 7 Закона Республики Узбекистан от 24 декабря 2012 года “О нормативно-правовых актах”, в Республике Узбекистан признается безусловное верховенство Конституции и законов Республики Узбекистан и законы и иные нормативно-правовые акты принимаются на основе и во исполнение Конституции и не могут противоречить ее нормам и принципам[1].

В то же время, наряду с органами государственного управления, осуществляющими нормотворческую деятельность, органами юстиции обеспечивается верховенство Конституции и

законов Республики Узбекистан правовая экспертиза проектов законов и нормативных актов, которые в настоящее время разрабатываются, соответствует этим вышестоящим законам.

В государственной и правовой теории создание нормативно-правовых актов полномочных государственных органов, деятельность направленная на внесение изменения в них и их отмены выражены как правотворчество.

Также, в качестве видов правотворчества можно показать следующие: непосредственное правотворчество (общенародный референдум), правотворчество государственных органов (Олий Мажлис, Кабинет Министров, министерства и др.), правотворчество отдельных должностных лиц (Президент, министры, хакимы и др.), правотворчество местных органов самоуправления.

В процессе правотворчества разрабатываются и утверждаются новые правовые нормы. При этом, в первую очередь, намеченные задачи государственной деятельности находят своё выражение в праве. Конечно, когда речь идет о государственных функциях, прежде всего, целесообразно упомянуть формы их реализации и, в качестве одной из них, правотворческую или законодательную деятельность, которая является одной из форм государственного лидерства в обществе. Следовательно, независимо от функции, типа государства, форм государственного управления и организации правотворчество осуществляется государством[2]. И поэтому нормотворчество – процесс охвативший выявление и оценку правовых потребностей общества и государства, формирование и принятие правовых документов полных субъектов в установленном порядке. В данном описании акцентируются следующие важные аспекты: осознание, изучение и анализирование состояния или процесса требующего правовое регулирование, определение органа (субъекта) обладающего полномочием принятия того или иного правового акта, выбор формы намечаемого на принятие акта, подготовка, принятие и изменение правового акта в рамках соответствующей процедуры. Конечно, перечисленные эти стороны взаимосвязаны и является цельным процессом.

Согласно Указа Президента Республики Узбекистан от 8 августа 2018 года №УП-5505 «Об утверждении концепции совершенствования нормотворческой

деятельности» в качестве основных направлений совершенствования нормотворческой деятельности определены следующие, в частности:

- систематизацию законодательной базы, обеспечение стабильности правового регулирования общественных отношений;
- повышение качества процессов разработки и принятия нормативно-правовых актов, а также совершенствование мониторинга их исполнения;
- внедрение в нормотворческий процесс современных информационно-коммуникационных технологий;
- применение в нормотворчестве элементов модели «умное регулирование»;
- совершенствование институциональных основ нормотворческой деятельности[3].

В качестве примера правотворчества государственных органов уместно привести деятельность органов юстиции в этой области. В частности, согласно утвержденного постановлением Президента Республики Узбекистан от 13.04.2018 г. №ПП-3666 «Об организационных мерах по дальнейшему совершенствованию деятельности министерства юстиции Республики Узбекистан» Устава о министерстве Юстиции, определен ряд направлений деятельности органов юстиции, из них в области проведения единой государственной правовой политики, координации и совершенствования правотворческой деятельности Министерство юстиции выполняет следующие функции. Также, согласно указа Президента Республики Узбекистан от 13 апреля 2018 года №УП-5415 «О мерах по коренному совершенствованию деятельности органов и учреждений юстиции в реализации государственной правовой политики» основными задачами отделов юстиции районов (городов) намечено проведение правовой экспертизы решений хокимов и Кенгашей народных депутатов районов (городов) на предмет определения их соответствия законодательству, целям и задачам проводимых в стране реформ[4].

Согласно статьи 7 Закона “О нормативно-правовых актах” Республики Узбекистан от 24 декабря 2012 года в Республике Узбекистан признается безусловное верховенство Конституции и законов Республики Узбекистан. Конституция Республики Узбекистан имеет высшую юридическую силу и применяется на всей территории Республики Узбекистан. Законы Республики Узбекистан и

иные нормативно-правовые акты принимаются на основе и во исполнение Конституции Республики Узбекистан и не могут противоречить ее нормам и принципам.

Здесь же, обеспечивая верховенства Конституции и законов Республики Узбекистан органами юстиции совместно с государственными органами, осуществляющими нормотворческую деятельность, проводится юридическая экспертиза проектов законов и постановлений, которые в настоящее время разрабатываются на предмет их соответствия вышестоящему законодательству.

Согласно статьи 22 Закона “О нормативно-правовых актах” Республики Узбекистан в ходе правовой экспертизы проверяется соответствие проекта нормативно-правового акта Конституции и законам Республики Узбекистан, иным нормативно-правовым актам, имеющим по сравнению с ним более высокую юридическую силу, правилам законодательной техники, а также обоснованность и целесообразность применения отсылочных норм.

Являющимся одним из документов, принятых в годы независимости, обладающих первоначальным и важным значением налаживания деятельности органов юстиции и регулирующих эту область в Указе Президента Республики Узбекистан № УП-314 от 8 января 1992 года «О совершенствовании деятельности Министерства юстиции Республики Узбекистан» намечены ряд направлений деятельности системы[5].

Вышеназванным Указом принятым в целях повышения роли и ответственности органов юстиции, усиления деятельности законопроизводства, совершенствования юридических услуг населению, защита конституционных прав и законных интересов граждан исходя из деятельности нормотворчества Министерству юстиции поручена задача проведения юридической экспертизы и регистрация нормативных документов обязательных для всех принимаемых министерствами, государственными комитетами и ведомствами в пределах своей юрисдикции.

В структуре центрального аппарата Министерства юстиции Республики Узбекистан, утвержденного Постановлением “О вопросах совершенствования деятельности Министерства юстиции Республики Узбекистан” Кабинета Министров Республики Узбекистан от 12 ноября 1992 года №523,

создано управление Законодательства также согласно Уставу о министерстве Юстиции Республики Узбекистан определено данное управление осуществляет исследование проблем законодательства, участие в подготовке законодательных и иных нормативных актов республики, регулирование, кодификация законов Республики Узбекистан, решений Кабинета Министров Республики Узбекистан.

На основании Постановления Кабинета Министров Республики Узбекистан №294 от 17 июня 1993 года “Об утверждении Положения о правовой экспертизе и государственной регистрации нормативных актов министерств, государственных комитетов и ведомств, имеющих общеобязательный характер” министерство Юстиции проводит юридическую экспертизу и государственную регистрацию нормативных документов министерств, государственных комитетов и ведомств общего-обязательного характера.

Постановлением Кабинета Министров Республики Узбекистан № 27 от 24 января 1994 года в составе центрального аппарата Министерства юстиции было создано Управление по подготовке и правовой экспертизе проектов законов и положений об экономической реформе, разработка и правовая экспертиза проектов законов и неэкономических документов по экономической реформе, участие в подготовке законодательных и иных неофициальных документов республики, нахождение и кодирование законодательства, указов Президента Республики Узбекистан, Кабинета Министров определены направлением деятельности этого управления.

Также Постановлением Кабинета Министров Республики Узбекистан №257 “О некоторых вопросах совершенствования структуры аппарата Министерства юстиции Республики Узбекистан” от 13 мая 1994 года Управление по законодательству центрального аппарата Министерства, в состав которого были введены управление подготовки и правовой экспертизы проектов законодательных и нормативных актов по экономической реформе и Информационно-юридический центр, был преобразован в главное управление законодательства министерства Юстиции.

Кроме этого, в соответствии с Постановлением Кабинета Министров № 469 “О мерах по обеспечению законности

нормативных актов министерств, государственных комитетов и ведомств” от 9 октября 1997 года на базе департамента государственной регистрации нормативных актов министерств, государственных комитетов и управлений Центрального аппарата Министерства юстиции был создан Департамент государственной регистрации ведомственных нормативных актов и установлено, что Министерство юстиции проводит юридическую экспертизу и государственную регистрацию нормативных актов министерств, государственных комитетов и ведомств независимо от их действительности (постоянной или временной) и характера содержащейся в них информации.

Согласно Постановления Кабинета Министров Республики Узбекистан №370 “О мерах по дальнейшему совершенствованию деятельности Министерства юстиции Республики Узбекистан” от 27 августа 2003 года разработка и обеспечение реализации приоритетных направлений совершенствования законодательной деятельности и правоприменительной практики определены как одна из важнейших задач и направлений деятельности Министерства юстиции.

Исходя из упомянутого направления деятельности, согласно данного постановления, в структуре центрального аппарата Министерства юстиции созданы отделы Главного управления законодательства, непосредственно занимающиеся нормотворческой деятельностью: «Административное и социальное законодательство», «Экономическое законодательство», «Государственная регистрация ведомственных нормативных документов», «Классифицирование законодательства и правовая информация”. Также, этим постановлением в структуре министерства Юстиции Республики Каракалпакистан отделение “Законодательства” и в структуре управлений юстиции Областей и города Ташкента была налажена деятельность отделений “Классифицирование законодательства”.

При Министерстве юстиции одна из основных задач систематического анализа развития и реформирования законодательной, правовой базы страны, ее соответствие приоритетным целям и задачам демократизации и обновления общества, реформирования и модернизации

страны Указом Президента Республики Узбекистан от 15 декабря 2005 года №УП-237 был создан центр по контролю за выполнением нормативно-правовых актов.

17 июня 2011 года в соответствии с Указом Президента Республики Узбекистан №ПП-1555 “О мерах по дальнейшему повышению роли органов юстиции в сфере обеспечения законности в деятельности государственных органов” Центр по контролю за исполнением нормативно-правовых актов при Министерстве юстиции был преобразован в Главное управление по соблюдению закона Министерством юстиции и созданы его территориальные подразделения.

Позднее Указом Президента Республики Узбекистан от 24 июля 2014 года №УП-4636 “О мерах по дальнейшему совершенствованию системы обеспечения исполнения законодательства” Главное управление по надзору за соблюдением законодательства Министерства юстиции и его территориальных подразделений было упразднено.

В соответствии с Указом Президента Республики Узбекистан №ПП-1602 “О мерах по дальнейшему совершенствованию деятельности Министерства юстиции Республики Узбекистан” от 23 августа 2011 года принята единая государственная политика, направленная на обеспечение надежной защиты конституционных прав и свобод граждан в области нормотворчества и правоприменения в контексте нормотворческой деятельности последовательная реализация разработки предложений по последовательному совершенствованию правовой базы демократических, социально-экономических и социально-политических реформ; определение «белых пятен» в действующем законодательстве, а также правил и норм, создающих условия для коррупции и других правонарушений в системе государственной власти и управления, является одной из основных задач и направлений деятельности Министерства юстиции.

Вышеуказанным постановлением Кабинета Министров №370 от 27 августа 2003 года управление “Административного и общественного законодательства” в структуре центрального аппарата министерства Юстиции налаженная деятельность – было реорганизовано с изменением названий и функциональных задач в управление “Уголовного, административного и общественного законодательства”, а

управление “Государственной регистрации административных нормативных документов” в управление “Государственной регистрации административных нормативно-правовых документов”.

Также указом Президента Республики Узбекистан от 23 августа 2011 года №ПП-1602 в структуре управления юстиции областей и города Ташкента отдел «Классификация законодательства» был переименован в «Правовая экспертиза и классификация законодательства».

И наконец, исходя из требований сегодняшнего дня и опыта развитых государств в целях радикального улучшения функционирования органов юстиции в нашей стране и повышения ее роль в системе государственного управления на основании Указа Президента Республики Узбекистан №УП-5415 “О мерах по коренному совершенствованию деятельности органов и учреждений юстиции в реализации государственной правовой политики” от 13 апреля 2018 года было принято постановление №ПП-3666 “Об организационных мерах по дальнейшему совершенствованию деятельности Министерства юстиции Республики Узбекистан”.

Постановлением Президента Республики Узбекистан №ПП-3666 от 13 апреля 2018 года в структуре центрального аппарата министерства Юстиции относительно нормотворческой деятельности были созданы: управление по проведению правовой экспертизы решений протокола Правительства и ведомственных нормативных документов, управление анализа и классификации законодательства.

В настоящее время функция правовой экспертизы в области нормотворчества органов юстиции осуществляется управлениями “Уголовного, административного и общественного законодательства”, “по проведению правовой экспертизы решений протокола Правительства и ведомственных нормативных документов” центрального аппарата министерства и отделениями правовой экспертизы областных управлений юстиции а также отделениями юстиции района (города).

Исходя из вышеизложенного, целесообразно внести следующие

предложения по совершенствованию работы органов юстиции по правовой экспертизе законодательства для обеспечения верховенства права.

В частности, хотя законодательные департаменты, входящие в состав Министерства юстиции, проводят в основном правовую экспертизу нормотворческой деятельности, у Министерства нет четкого механизма для методологического руководства правоприменительной деятельностью государственных органов и организаций.

С учетом этого было бы целесообразно создать в системе Министерства юстиции управление методологического обеспечения нормативного творчества и научно-технической экспертизы. Данное управление занимается осуществлением “методического руководства” правоохранительной деятельности государственных органов и организаций: вместе с разработкой руководящих принципов для этой деятельности, изучить деятельность правоохранительных органов и государственных органов и организаций по осуществлению нормотворческой деятельности, выявить системных недостатков и проблем в отрасли и разработка предложений по улучшению, повысить опыт сотрудников и специалистов в данной области, оказать им методическую и практическую помощь.

Также, учеными-теоретиками и экспертами в соответствующих областях управленческой юриспруденции а также специалистами в области лингвистики и информационных технологий осуществляется экспертиза законопроектов только по научно-лингвистическим и другим техническим аспектам.

Организация вышеупомянутого управления по нормотворчеству в системе юстиции и государственных органов а также организаций является основой для качественного и конкретного функционирования структур, эффективного осуществления “правовой экспертизы” проектов сотрудниками правоохранительных органов министерства исключительно с законодательной точки зрения.

Список использованной литературы:

1. Собрание законодательства Республики Узбекистан, 2012 г., № 52, ст. 583.
2. Н.Сабуров, Ш.Сайдуллаев. Давлат ва ҳуқуқ назарияси / Ўқув кўлланма. –Т.: ТДЮИ, 2011. – С.102.

3. Национальная база данных законодательства, 09.08.2018 г., № 06/18/5505/1639
4. Национальная база данных законодательства, 14.04.2018 г., № 06/18/5415/1072.
5. <https://www.lex.uz>

Хужаназаров Азизжон Анварович

Лауазымы: Ташкент мемлекеттік заң университетінің Мемлекет және құқық теориясы мен тарихы кафедрасының оқытушысы

Почталық мекен-жайы: индекс 100001, Узбекистан Республикасы, Ташкент қ., Сайилгох көшесі, 35

Ұялы тел.: +99891-567-53-82

Нормошығармашылық (Әділет органдары қызметін талдау негізінде)

Хужаназаров Азизжон Анварович

Должность: преподаватель кафедры Теории и истории государства и права Ташкентского государственного юридического университета

Почтовый адрес: индекс 100001, Республика Узбекистан, г. Ташкент, ул. Сайилгох, 35

Сот. тел.: +99891-567-53-82

Нормотворчество (на основе анализа деятельности органов Юстиции)

Khujanazarov Azizjon Anvarovich

Position: teacher of the Department of Theory and history of state and law of Tashkent state University of law

Mailing address: index 100001, Republic of Uzbekistan, Tashkent, st. Sayilgoh, 35

Cells. ph: +99891-567-53-82

Law-making (based on the analysis of the activities of Justice bodies)