

Фарохиддинов Умиджон Бахромжон ўгли,

студент магистратуры

Ташкентского государственного юридического университета

Научный руководитель (консультант) —, И.В.Кудрявцев,

кандидат юридических наук

доцент кафедры Теории государства и права ТГЮУ.

РОЛЬ МИНИСТЕРСТВА ЮСТИЦИИ РЕСПУБЛИКИ УЗБЕКИСТАН В НОРМОТВОРЧЕСКОМ ПРОЦЕССЕ

***Аннотация:** Настоящая научная статья направлена на анализ роли и значения Министерства Юстиции Республики Узбекистан в нормотворческом процессе, который приносит каждому государству несомненную пользу в обеспечении правопорядка и реализации гарантий и прав граждан, и организаций. С помощью данного органа слаженно работает механизм и аппарат государства, так как Министерство юстиции всегда выполняло функцию государственного органа, координирующего деятельность других ведомств и министерств. Но на этом нормотворческая деятельность Министерства юстиции не заканчивается, и точное определение роли данного органа в реализации нормотворчества на данный момент является недостаточно изученной темой в юриспруденции, несмотря на богатый практический опыт работы Министерства юстиции.*

***Ключевые слова:** нормотворчество, министерство, юстиция, государственный орган, ведомственный уровень, нормативный акт.*

Farokhiddinov Umidjon,

2nd year Master student

Tashkent State University of Law

Scientific adviser (consultant) - I. V. Kudryavtsev, PhD in Law

Associate Professor of the Department of Theory of State and Law, TSUL.

ROLE OF THE MINISTRY OF JUSTICE OF THE REPUBLIC OF UZBEKISTAN IN THE REGULATORY PROCESS

Annotation: *This scientific article is aimed at analyzing the role and significance of the Ministry of Justice of the Republic of Uzbekistan in the rule-making process, which brings undoubted benefits to each state in ensuring law and order and the implementation of guarantees and rights of citizens and organizations. With the help of this body, the mechanism and apparatus of the state work harmoniously, since the Ministry of Justice has always performed the function of a state body coordinating the activities of other departments and ministries. But the rule-making activity of the Ministry of Justice does not end there, and the precise definition of the role of this body in the implementation of rule-making is currently an insufficiently studied topic in jurisprudence, despite the rich practical experience of the Ministry of Justice.*

Key words: *rule-making, ministry, justice, state body, departmental level, normative act.*

Роль и назначение Министерства юстиции Республики Узбекистан объясняется необходимостью создать сильную правовую систему, где очевидным будет применение стандартов зарубежной практики в построении эффективной модели работы механизма государства.

В числе полномочий Министерства юстиции можно назвать такие полномочия, как координация и осуществления руководства работы государственных органов в сфере нормотворчества. В этой роли Министерство юстиции выступает как методический орган. Также Министерство определяет наиболее важные пути совершенствования законотворческой деятельности, разрабатывает проекты нормативных актов по поручениям Президента и Кабинета Министров. Но Министерство не лишено права самостоятельно проявлять инициативу в их разработке, обобщения предложений о разработке нормативных актов от других государственных органов[1].

Мы знаем, что в своей работе министерства и ведомства правомочны принимать нормативные акты, которые в теории называются ведомственными. Очень часто это происходит ввиду появления необходимости урегулировать тот или иной социальный процесс. Этот порядок работы министерств и ведомств также допускает возможность внесения Министерством юстиции представлений в данные органы, в которых будет очевидна востребованность определенных ведомственных нормативных актов[2], или об отмене, отзыве данных актов от исполнения. Последнее возможно, если эти акты не прошли установленный порядок государственной регистрации.

Не менее важная, и довольно распространенная функция Министерства – проведение правовой экспертизы проектов нормативных актов, в ходе которой выявляется соответствие последних Конституции и действующему законодательству. Такая экспертиза также направлена на проверку проекта акта на соответствие правилам юридической техники, в числе которых определены обоснованность, целесообразность применения отсылочных норм.

Мы считаем нужным выделить такое особое полномочие Министерства, как анализ проектов нормативных актов, который выявляет предпосылки коррупции или иных незаконных действий в работе государственных органов. Проверка осуществляется и на предмет наличия излишних административных процедур или иных ограничений для граждан и организаций, что приводит к конфликтам[3].

В своей деятельности Министерство также осуществляет предварительное согласование вопросов необходимости подготовки проектов законов органами государственного и хозяйственного управления[4].

В нормотворчестве Министерство юстиции играет решающую роль, т.к. оно отвечает за работу государственного аппарата именно в сфере ведомственного нормотворчества. Здесь очень важно обеспечить единство в реализации политики нормотворчества и ее исполнения на практике.

Разработка предложений в части последовательного улучшения нормативной базы социальных и правовых реформ, изучение риска появления в действующем законодательстве «белых пятен» [5] также возложено на Министерство как особая практическая задача, которая содержит в себе множество правовых механизмов исполнения, управлений, аппаратов и служб, в которых активно проходит работа сотрудников. Можно сказать, что тот или иной нормативный акт, а их очень много на практике, который попадает в Министерство, определяется в соответствующее Управление, службу, сотрудники которых осуществляют анализ, экспертизу. Данные сотрудники по поручению министра юстиции также могут заниматься работой по разработке нормативного акта.

Учитывая такие важные функции министерства, прежде всего, как нормотворческого органа государственной власти, можно уверенно говорить о министерстве, как о координаторе по дальнейшему углублению и реализации реформ по совершенствованию правосознания и правовой культуры в обществе.

Все мероприятия по реализации названных реформ заключаются в обеспечении эффективности всей государственной и общественной работы по повышению правосознания и правовой культуры граждан.

Ввиду проведения современных реформ в Республике Узбекистан, Министерство юстиции также ответственно за реализацию следующих задач и функций:

- ❖ постоянная работа над приоритетными направлениями правовой политики укрепления законности и роли закона в жизни;
- ❖ обеспечение постоянного улучшения работы по систематизации и кодификации законодательства во всех сферах, где также осуществляется пересмотр не актуальных нормативных актов;
- ❖ координация деятельности по оценке регуляторного воздействия системы государственного управления;
- ❖ в качестве важной функции определены постоянные правовые

исследования факторов из практики, негативно влияющих на статус Республики Узбекистан в международных рейтингах и индексах;

❖ запуск системы «виртуальная юстиция» путем широкого внедрения цифровых технологий в деятельность органов и учреждений юстиции и цифровизации государственных услуг[6].

Практика свидетельствует об активном предложении Министерства юстиции ввести в нормотворческую практику применение регуляторной гильотины[7], а также инструментов, с помощью которых будут эффективно выполняться анализ оценки регуляторного и фактического воздействия нормативного акта. Последний также будет исследоваться в ходе проведения гендерно-правовой и научно-лингвистической экспертизы.

Каждый нормативно-правовой акт, как ожидается, будет проходить через фильтры и впоследствии относиться к одной из трех категорий: «сохранить», «упростить» или «отменить». По категориям «упростить» и «отменить» уполномоченный орган будет вносить соответствующие предложения в вышестоящий орган[8].

В республике был внедрен порядок, в соответствии с которым Министерство:

❖ изучает эффективность осуществляемых задач и функций, возложенных на образованные (преобразованные) министерства и ведомства, в том числе входящие в их состав отдельные организации (агентства, инспекции, центры и другие) по истечении не менее 6 месяцев со дня их образования (преобразования);

❖ привлекает по данным сферам исследования специалистов других министерств и ведомств по вопросам, относящимся к их компетенции. По завершению их работы министерство предоставляет в Администрацию Президента и Кабинета Министров аналитические материалы, где обоснованы предложения по внесению изменений в действующее законодательство;

❖ рассматривает новые инициативы, разработанные министерствами и ведомствами в рамках административных реформ, и выдает

по ним обязательные к принятию заключения;

❖ оценивает показатели (индикаторы) эффективности осуществляемых задач и функций министерств и ведомств, в том числе входящих в их состав отдельных организаций (агентств, инспекций, центров и других) и по результатам вносит обобщенный отчет для обсуждения на заседании Президиума Кабинета Министров Республики Узбекистан, а также предложения по применению соответствующих мер ответственности в отношении должностных лиц государственных органов, не достигших показателей (индикаторов) эффективности.

Комиссия по реализации Концепции совершенствования нормотворческой деятельности, образованной Указом Президента Республики Узбекистан от 8 августа 2018 года № УП-5505, Кабинета Министров Республики Узбекистан и Министерства о внедрении с 1 июля 2020 года в практику порядка, предложила следующие нововведения в правоприменительную практику по работе с обществом:

- установление правовых норм, предусматривающих ответственность для физических и юридических лиц, исключительно законами;
- недопущение включения правовых норм в нормативные акты в области технического регулирования;
- проведение обязательной правовой экспертизы нормативных актов в области технического регулирования и вступления их в силу после получения положительного заключения и постановки на учет в Министерстве [9].

В целях систематизации законодательства и сокращения излишнего правового регулирования в период с 1 июля 2020 года по 1 января 2021 года приостанавливается принятие ведомственных нормативно-правовых актов (за исключением принятия ведомственных нормативно-правовых актов о внесении изменений и дополнений и признании утратившими силу, а также предусматривающих их унификацию) [10].

В соответствии с постановлением Президента Республики Узбекистан от 13 апреля 2018 года № ПП-3666 «Об организационных мерах по дальнейшему совершенствованию деятельности Министерства юстиции Республики Узбекистан» определяет перспективы развития системы органов и учреждений юстиции.

В Концепции развития органов и учреждений юстиции в 2020 — 2024 годах мы можем выделить следующие приоритетные направления:

- ❖ целостный анализ государственной правовой политики в сфере нормотворчества, в том числе и ведомственного, а также материалов практики и отчетов органов государственного управления;

- ❖ особый акцент в Концепции был сделан на развитии человеческого капитала, а также на работе над повышением материально-технического обеспечения деятельности органов и учреждений юстиции, внедрение новых механизмов социального и материального стимулирования работников данных органов. Тем самым, можно будет говорить о повышении уровня, роли и эффективности работы территориальных органов юстиции[11];

- ❖ установление комплексной системы оценки регуляторного воздействия актов законодательства, включающего в себя ex-post (последующий) анализ принятых нормативно-правовых актов;

- ❖ дальнейшее совершенствование единой электронной системы разработки и согласования проектов нормативно-правовых актов путем внедрения в нормотворческий процесс инновационных методов деятельности с применением современных информационно-коммуникационных технологий;

- ❖ практическая реализация модели «умное регулирование», где также будет применена система стандартизированной методологии анализа. Данные механизмы направлены на улучшение работы государственных органов в сфере нормотворчества и на устранение инструментов, замедляющих процедуры принятия нормативных актов.

На данный момент по республике активно проводится поэтапная

цифровизация баз данных органов и учреждений юстиции, перевод государственных услуг в электронную форму и внедрение системы «виртуальная юстиция» [12].

Таким образом, все вышеизложенное позволяет сказать, что Министерство юстиции было определено уполномоченным органом по осуществлению мониторинга эффективности и результативности проводимых административных реформ, функционального анализа полной и качественной реализации министерствами и ведомствами полномочий и функций, а также достижению установленных целей в данной сфере. Также хотим добавить, что это государственный орган с целой массой ответственности и задач не только перед Кабинетом Министров и Президентом, сколько перед обществом. Следует заметить, что вся деятельность министерства пропитана связующем началом во всех аспектах, где происходит нормотворческая деятельность. Значит, министерство имеет взаимосвязь по вопросам нормотворчества с большинством государственных органов. Это позволяет посчитать министерство органом, координирующим их деятельность по вопросам нормотворчества.

Деятельность Министерства юстиции во многом была улучшена. Учитывая требования реального времени, оно было освобождено от несвойственных ему функций и задач, например, таких, как материально-техническое обеспечение деятельности судов и контроль за деятельностью судебных исполнителей через ранее работавший при министерстве специальный департамент и многих других.

Но мы считаем, что на достигнутом уровне нельзя останавливаться. Такая категория, как «механизм» реализации правовых гарантий для граждан (особенно, молодежи), должна стать особым объектом научного внимания в деятельности Министерства юстиции. Нужно как можно чаще создавать правовые исследования, ориентированные на теоретико-прикладной анализ правовой активности личности, с единым научным пониманием некоторых спорных моментов, существовавших до недавнего времени.

Следовательно, с принятием такого большого количества нормативно-правовых актов всегда существует необходимость приведения их в порядок, постоянный анализ их правильного исполнения, доработка действующего законодательства, а также оперативный анализ на необходимость разработки новых нормативных актов. Это, в первую очередь, необходимо для самого общества.

Нам всем известно, что данная практика в Республике Узбекистан довольно хорошо развита. Вообще нужно признать, что эта сфера исследований очень динамичная, часто меняющаяся, как и само законодательство. При ознакомлении с нормативным массивом обществу предоставляется удобство, возможности для оперативного поиска нужного нормативного материала, и подкрепление его другими действующими нормативными актами.

Сейчас нет необходимости кому-то доказывать такой тезис, в котором можно было бы объяснить, насколько необходимо постоянно совершенствовать нормы действующего законодательства и отделять от него устаревшие нормы, которые свой результат уже принесли, или стали неэффективными ввиду объективных обстоятельств. Самым главным методом в этом деле может послужить обработка и надлежащее изложение норм действующего законодательства и иного нормативного правового материала по определенному алгоритму в виде сборников (справочников), актов (предметных, системно-предметных, хронологических и др.) или в форме свободных (собранных) кодифицированных актов.

Ранее, чтобы ознакомиться гражданину с определенной совокупностью законов, приходилось покупать специальные сборники. Также нужно признать, что юридическая конструкция правовой нормы, ее содержание и смысл не всегда понятны человеку, не посвященного в юридическую науку. Такая ситуация не всегда связана с правовой апатией или конформизмом. В связи с этим государство должно взять на себя задачу обеспечить населению наиболее широкие возможности получения юридических знаний даже вне

процесса получения высшего юридического образования. И Министерство юстиции в реализации данной задачи не оставлено в стороне. Практический пример содействия обществу со стороны Министерства юстиции – специальные телеграмм каналы, службы по юридическому консультированию граждан и т.п. Мы считаем, что это альтернативные способы получения юридических знаний для общества.

Сейчас ситуация в части нормотворческой деятельности меняется в пользу адресатов правовых норм, т.е. членов общества. Все законодательство Республики Узбекистан можно найти в электронной форме, которая, наряду с бумажной, имеет одинаковую юридическую силу.

Исходя из контекста вышесказанного, мы также поняли, что активной личности с правовой и социальной точки зрения постоянно нужно поддерживать надлежащий уровень правовых знаний. Это касается, в особенности, юристов, сотрудников государственных и правоохранительных органов. В ряду общества также встречаются случаи, когда граждане особо заинтересованы национальным законодательством. Зачастую такая активность помогает им решать на деле многие свои юридические проблемы.

Постоянному повышению правовых знаний будет способствовать активная работа государства по бесплатному консультативному обеспечению граждан через ИКТ и интернет. Как нам известно, данная практика стала внедряться в республике[13]. Однако мы считаем, что теоретическая составляющая данной организационной работы на данный момент проработана слабо, что уже говорит о желании совершенствовать данную сферу работы путем создания отдельных научных исследований, направленных на диалог с законодателем.

Сейчас, в столь не легкое время именно для людей становятся трудновыполнимыми задачи повышения правовых знаний граждан, т.к. он очень часто сталкивается с материальными разрезами в своей жизни. Именно поэтому взаимодействие человека и государства должно носить более сплоченный характер, направленный на взаимопонимание в не легкой

ситуации, определении новых ценностей жизни и проведении мероприятий, не допускающих в корне рост преступности среди населения.

В остальном, мы считаем, что Министерство юстиции нашей страны активно вовлечено в процесс развития общества. В данном государственном органе действует множество управлений, служб и иных структур (аппаратов), которые работают над целым массивом нормативных актов. Сложность заключается в объемах этой работы, т.к. она постоянно увеличивается, а сотрудники указанного Министерства зачастую оказываются в плотном рабочем графике, где создается риск утраты таких работников. Еще в 2019 г. такую проблему пытались решить путем упорядочения графика работы и автоматического отключения компьютеров у сотрудников Министерства при окончании рабочего дня. Но это еще не последняя мера, которая направлена не только на улучшение механизма работы сотрудников Министерства, сколько на совершенствование деятельности Министерства в целом.

Мы считаем нужным внедрить в практику работы управлений Министерства юстиции механизм, состоящий из применения принципов обеспечения правовой ясности и прогноза регуляторного воздействия на общественные отношения. Здесь данный механизм сможет проявить себя в работе отдельного должностного лица, уполномоченного на проведение анализа и оценки деятельности государственных органов и их должностных лиц государственных органов. Значит, этот вопрос может быть реализован с помощью пересмотра действующих кадров в некоторых управлениях Министерстве юстиции.

Список использованной литературы

[1] Закон Республики Узбекистан «О порядке подготовки проектов законов и их внесения в Законодательную палату Олий Мажлиса Республики Узбекистан». Принят Законодательной палатой 21 августа 2006 года. Одобрен Сенатом 25 августа 2006 года, действие от 11 октября 2006 г., № ЗРУ-60. Национальная база данных законодательства, 05.01.2018 г., № 03/18/456/0512, 10.01.2018 г., № 03/18/459/0536; 11.05.2019 г., № 03/19/536/3114; 10.08.2020 г., № 03/20/631/1153. – Статья 7

[2] Правила подготовки и принятия ведомственных нормативно-правовых актов. Приложение 1 к приказу министра юстиции Республики Узбекистан от 28 февраля 2014 года № 53-мх // Источник: <https://lex.uz/docs/2349916#2352676> - Пункт 4

[3] Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан от 5 августа 2011 года № 227 «Об утверждении положения о порядке подготовки и принятия программ по разработке и внесению в законодательную палату Олий Мажлиса Республики Узбекистан проектов законов, а также мониторинга их исполнения» // Источник: www.lex.uz

[4] Закон Республики Узбекистан «О порядке подготовки проектов законов и их внесения в Законодательную палату Олий Мажлиса Республики Узбекистан». Принят Законодательной палатой 21 августа 2006 года. Одобрен Сенатом 25 августа 2006 года, действие от 11 октября 2006 г., № ЗРУ-60. Национальная база данных законодательства, 05.01.2018 г., № 03/18/456/0512, 10.01.2018 г., № 03/18/459/0536; 11.05.2019 г., № 03/19/536/3114; 10.08.2020 г., № 03/20/631/1153.

[5] Постановление Президента Республики Узбекистан «О мерах по дальнейшему совершенствованию деятельности Министерства юстиции Республики Узбекистан» <https://www.minjust.uz/ru/about/function/>

[6] Указ Президента Республики Узбекистан «О мерах по дальнейшему совершенствованию деятельности органов и учреждений юстиции в

реализации государственной правовой политики». №УП-5997 19.05.2020 г. Источник: Национальная база данных законодательства, 20.05.2020 г., № 06/20/5997/0634)

[7] Регуляторная гильотина — это снижение административного бремени на субъекты предпринимательства. Для внедрения регуляторной гильотины необходимо назначить уполномоченный орган по ее проведению, который совместно с министерствами и ведомствами будет инвентаризировать законодательство, влияющее на бизнес.

[8] Министерство юстиции предлагает ввести в нормотворческую практику инструменты для отсека нецелесообразных инициатив и соблюдения гендерного равенства. Дата: 29 октября 2019 г. // Источник: <https://www.gazeta.uz/ru/2019/10/29/instruments/>

[9] Хужаназаров А. А. Анализ деятельности органов юстиции и реализации ими функции нормотворчества. Текст научной статьи по специальности «Право». Журнал «Review of law sciences». 2020 г. // Источник: <https://cyberleninka.ru/article/n/analiz-deyatelnosti-organov-yustitsii-i-realizatsii-imi-funksii-normotvorchestva-1>

[10] Указ Президента Республики Узбекистан «О мерах по дальнейшему совершенствованию деятельности органов и учреждений юстиции в реализации государственной правовой политики». №УП-5997 19.05.2020 г. Источник: Национальная база данных законодательства, 20.05.2020 г., № 06/20/5997/0634

[11] Концепция развития органов и учреждений юстиции в 2020 — 2024 годах. Приложение № 1 к Указу Президента Республики Узбекистан от 19 мая 2020 года № УП-5997 // Источник: <https://lex.uz/ru/docs/4820075>

[12] «Дорожная карта» по реализации в 2020-2021 годах Концепции развития органов и учреждений юстиции в 2020 — 2024 годах Приложение № 2 к Указу Президента Республики Узбекистан от 19 мая 2020 года. № УП-5997 // Источник: <https://lex.uz/docs/4802185>

[13] Указ Президента Республики Узбекистан «О коренном совершенствовании системы повышения правосознания и правовой культуры в обществе» от 9 января 2019 г., № УП-5618 // <https://lex.uz/docs/4149770>