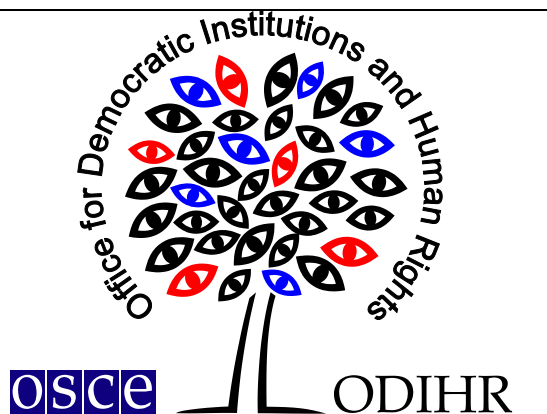


Варшава, 11 декабря 2019 года

Legis Paper-Nr.: 364/2019

www.legislationline.org



ПРЕДВАРИТЕЛЬНАЯ ОЦЕНКА ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА В РЕСПУБЛИКЕ УЗБЕКИСТАН

Данная Предварительная Оценка была подготовлена Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ в сотрудничестве с профессором Ханной Сухоцка, профессором конституционного права Университета Адама Мицкевича, Познань, Польша, профессором Аланом Пейджем, профессором публичного права Университета Данди, Соединенное Королевство и г-жой Мартой Ахлер, кандидатом юридических наук, юридический факультет, Институт Европейского университета, Флоренция, Италия.

Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ

Ulica Miodowa 10 PL-00-251 Warsaw Телефон +48 22 520 06 00 Факс +48 22 520 06 05

Это заключение также доступно на русском языке.

Тем не менее, английская версия остается единственной официальной версией документа.

СОДЕРЖАНИЕ

I. ВВЕДЕНИЕ.....	4
ОБЩИЕ СВЕДЕНИЯ	4
ОХВАТ И ЦЕЛЬ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОЙ ОЦЕНКИ.....	5
АНАЛИЗИРУЕМЫЕ МАТЕРИАЛЫ.....	7
КРАТКОЕ РЕЗЮМЕ И РЕКОМЕНДАЦИИ	8
II. ТЕМАТИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ	12
ВВЕДЕНИЕ	12
КОНСТИТУЦИОННАЯ БАЗА И ПОЛИТИЧЕСКАЯ СИСТЕМА	15
НОРМАТИВНАЯ БАЗА И ИСТОЧНИКИ ПРАВА	15
ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ИНИЦИАТИВА	20
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ И РАЗРАБОТКА ПОЛИТИКИ.....	23
ОЦЕНКА РЕГУЛИРУЮЩЕГО ВОЗДЕЙСТВИЯ	24
ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ОЦЕНКА ГЕНДЕРНОГО ВОЗДЕЙСТВИЯ	26
ПОДГОТОВКА ЗАКОНОПРОЕКТА.....	27
Наличие правовых и специальных экспертных знаний	28
Консультации по законопроектам	29
III. ПРИЛОЖЕНИЕ 1: Обзор законодательного процесса в Республике Узбекистан.....	32
1. ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ И ПРАВО ПРАВОВОЙ ИНИЦИАТИВЫ	32
2. ЭТАПЫ ПРИНЯТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ПАРЛАМЕНТЕ.....	32
А. Законодательное планирование и разработка политики	32
В. Разработка законопроектов	35
С. Структура законопроекта.....	40
Д. Наличие юридических и специальных знаний	40
Е. Оценка регулирующего воздействия	41
3. НОРМОТВОРЧЕСТВО ИСПОЛНИТЕЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ.....	42
А. Кабинет Министров	42
В. Указы Президента	43
4. ПРИНЯТИЕ ПЕРВИЧНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ПАРЛАМЕНТЕ	43
5. ОЦЕНКА ВЛИЯНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА НА ГЕНДЕРНЫЕ АСПЕКТЫ.....	44
6. ОБЩЕСТВЕННЫЕ ОБСУЖДЕНИЯ.....	45
7. ПУБЛИКАЦИИ ЗАКОНОВ	46
8. ВТОРИЧНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И ПОДЗАКОННЫЕ АКТЫ	47

ПРИЛОЖЕНИЕ 2: Совершенствование законотворчества и нынешняя реформа ПРОГРАММА	48
ПРИЛОЖЕНИЕ 3: Список собеседников	53
ПРИЛОЖЕНИЕ 4: Вопросники	55
ПРИЛОЖЕНИЕ 5. Основы Для Деятельности Бдипч/Обсе С Целью Поддержки Законодательной Реформы	63

I. ВВЕДЕНИЕ

ОБЩИЕ СВЕДЕНИЯ

1. Нижеследующая Оценка составлена на основе Меморандума о взаимопонимании (далее «МоВ») от 22 ноября 2018 года, подписанного в Самарканде, Узбекистан, между Сенатом и Законодательной палатой *Олий Мажлиса* Республики Узбекистан, Бюро по демократическим институтам и правам человека Организации по сотрудничеству и безопасности в Европе (ОБСЕ/БДИПЧ) и Координатором проектов ОБСЕ в Узбекистане.
2. В Меморандуме о взаимопонимании ОБСЕ/БДИПЧ обязалось провести оценку законотворческой системы в Республике Узбекистан в свете обязательств ОБСЕ по демократическому правотворчеству и выработать рекомендации по реформе. В частности, Меморандум о взаимопонимании был подписан с целью улучшения законодательного процесса и парламентского надзора в соответствии с международными стандартами, а также передовой практикой. БДИПЧ обязалось проанализировать и оценить существующий законотворческий процесс и разработать рекомендации по передовым стандартам и подходам. Меморандум о взаимопонимании также предусматривает, при условии дальнейшего согласия, организацию тематических семинаров по различным аспектам законотворчества, направленных на разработку конкретных рекомендаций в дополнение к тем, которые были определены в оценке, и подготовку дорожной карты по нормативной реформе, состоящей из конкретных действий, вытекающих из рекомендаций, предложенных в оценке и на семинарах.
3. Профессор Ханна Сухоцка, профессор Алан Пейдж и г-жа Марта Ахлер были приглашены для оказания поддержки БДИПЧ/ОБСЕ в проведении предварительной оценки законодательного процесса в Республике Узбекистан. Профессор Ханна Сухоцка — бывший премьер-министр Республики Польша (1992-1993), бывший Министр юстиции и генеральный прокурор Республики Польша (1997-2000), в настоящее время профессор конституционного права Университета Адама Мицкевича, Познань, Польша. Алан Пейдж — профессор публичного права Университета Данди, Соединенное Королевство. Марта Ахлер — бывшая заместитель главы Департамента демократизации БДИПЧ и бывшей главой отдела законодательной поддержки БДИПЧ, кандидатом юридических наук, юридический факультет, Институт Европейского университета, Флоренция, Италия.
4. В качестве первого шага, с 4 по 5 марта 2019 года группа экспертов ОБСЕ/БДИПЧ посетила Республику Узбекистан, чтобы провести встречи с рядом соответствующих собеседников, побеседовать с членами Законодательной палаты и Сената *Олий Мажлиса*, государственными служащими Министерства юстиции и представителями неправительственных организаций, а также

международных организаций по оказанию помощи. По итогам этого визита в июле 2019 года состоялся повторный.

5. Экспертная группа БДИПЧ, осуществлявшая мартовский визит, состояла из руководителя Отдела законодательной поддержки БДИПЧ и профессора *Ханны Сухоцка*, профессора конституционного права Университета Адама Мицкевича, Познань, Польша, *профессора Алана Пейджа*, профессора публичного права Университета Данди, Соединенное Королевство, и *Марты Ахлер*, кандидата юридических наук, юридический факультет, Институт Европейского университета, Флоренция, Италия.
6. Первому визиту предшествовал сбор соответствующих источников права, регулирующего законотворческий процесс в Республике Узбекистан (перечислены в параграфе 14). Этот визит в сочетании с имеющейся документацией позволил получить важную информацию о правотворческом процессе в Республике Узбекистан. БДИПЧ/ОБСЕ выражает благодарность Министерству иностранных дел, а также Постоянному представительству Республики Узбекистан при ОБСЕ и Координатору проектов ОБСЕ в Узбекистане за их помощь и сотрудничество в организации визита. БДИПЧ также хотело бы поблагодарить всех своих собеседников за встречу с группой экспертов и обмен мнениями. Группа БДИПЧ/ОБСЕ также получила письменные ответы на вопросы о законотворческом процессе от Законодательной палаты и Сената *Олий Мажлиса* 1 апреля 2019 года. Команда БДИПЧ/ОБСЕ благодарит всех, кто нашел время встретиться лично и поделиться своими знаниями и опытом.

ОХВАТ И ЦЕЛЬ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОЙ ОЦЕНКИ

7. Оценка законодательного процесса в Республике Узбекистан проводилась в период проходящего в Республике Узбекистан реформирования законодательного процесса и практики. В значительной степени эти усилия по реформированию, подробно описанные в Приложении 2 к настоящему докладу, были инициированы Указом Президента Республики от 8 августа 2018 года (№ УП-5505) об утверждении Концепции совершенствования нормотворческой деятельности (Указ Президента от 8 августа 2018 года). В этом президентском указе признается, что действующие в настоящее время законы и нормативные акты не отвечают потребностям общества. Кроме того, как неоднократно упоминалось во время оценочного визита в марте 2019 года, использование Министерством вторичного права привело к появлению большого количества нормативных актов, которые не проходят обычную законодательную проверку первичного права и часто дублируют друг друга или являются излишними. Важно отметить, что в соответствии с этим Указом Президента была сформирована Комиссия по реализации Концепции совершенствования нормотворческой деятельности (см. Приложение 3 к Указу Президента от 8 августа 2018 года) для осуществления реформы.

8. Соответственно, целью данной Предварительной Оценки является предоставление рекомендаций, опирающихся на те области, которые уже определены как требующие реформирования. В Оценке также содержится описание законодательного процесса в том виде, в каком он в настоящее время существует в Республике Узбекистан, а также краткий обзор усилий по совершенствованию законотворчества в Узбекистане, изложенных в Указе Президента от 8 августа 2018 года.
9. Общая цель настоящей Предварительной Оценки заключается в повышении эффективности законодательства с целью обеспечения надлежащего качества нормативных актов и их соответствия демократическим стандартам как по существу, так и по способу их принятия.
10. В частности, настоящая Предварительная Оценка направлена на предоставление рекомендаций, которые отражают и дополняют усилия по реформе, уже предпринимаемые властями Республики Узбекистан в соответствии с Указом Президента. Поэтому она будет служить предварительным этапом для организации экспертных круглых столов по соответствующим темам, как это предусмотрено в МоВ.
11. Предварительная Оценка состоит из пяти основных разделов. В первом разделе изложены общие сведения и основные характеристики нынешних усилий по повышению качества законодательной деятельности в Республике Узбекистан. Во втором разделе рассматривается нормативно-правовая база, регулирующая законотворчество в Республике Узбекистан, причем особое внимание уделяется Конституции и Закону о нормативно-правовых актах. Далее в Оценке рассматривается законодательная инициатива, а последние два раздела посвящены подготовке законопроектов в Правительстве и парламентским этапам законотворческого процесса.
12. БДИПЧ/ОБСЕ следует подчеркнуть, что данная Предварительная Оценка не ограничивает актуальность какого-либо описания, анализа или письменных и устных рекомендаций и комментариев по соответствующему законодательству и законодательному процессу, которые БДИПЧ/ОБСЕ может иметь возможность сделать в будущем.
13. В соответствии с устоявшейся методологией БДИПЧ/ОБСЕ, данная Предварительная Оценка будет сопровождаться более широкой, более всеобъемлющей, полномасштабной оценкой процесса и практики законотворчества в Республике Узбекистан. Этот итоговый Отчет об оценке будут учтены и отражены последние законодательные реформы, включены подробные юридические обзоры законодательства, относящиеся к законотворческому процессу, обозначены выявленные недостатки и разработаны

подробные рекомендации по их устранению. Итоговый Отчет об оценке будет сопровождаться дорожной картой, которая будет разработана совместно с основными заинтересованными сторонами

АНАЛИЗИРУЕМЫЕ МАТЕРИАЛЫ

14. Эта Оценка основана на неофициальных переводах на английский язык следующих юридических текстов; не исключена вероятность ошибок, вытекающих из перевода. Также возможно, что недавние поправки к ключевым законам еще не учтены в английских переводах.

- Конституция Республики Узбекистан 1993 года;¹
- Указ Президента Республики Узбекистан № УП-5505 «Об утверждении Концепции совершенствования нормотворческой деятельности» от 8 августа 2018 года;
- Закон Республики Узбекистан «О внесении изменений в Закон «О нормативно-правовых актах» № ЗРУ-342 от 24 декабря 2012 года;
- Закон «О Регламенте Законодательной палаты Олий Мажлиса Республики Узбекистан», раздел III о порядке рассмотрения законов и нормативных актов в Законодательной палате, с изменениями, внесенными Законом № ЗРУ-369 от 29 декабря 2015 года, с изменениями, внесенными 8 января 2019 года;
- Закон Республики Узбекистан «О социальном партнерстве», № ЗРУ-376 от 25 сентября 2014 г.;
- Закон Республики Узбекистан «О прозрачности деятельности государственных органов и управления» № ЗРУ-369 от 5 мая 2014 года;
- Закон Республики Узбекистан «О всенародном обсуждении проектов законов» № 166-II от 14 декабря 2000 г.;
- Закон Республики Узбекистан «О порядке подготовки проектов Законов и их внесения в законодательную палату Олий Мажлиса Республики Узбекистан», № ЗРУ-60 от 11 октября 2006 г.

1 Ведомости Верховного Совета Республики Узбекистан, 1993, № 1, ст. 4, 1994, № 1, ст. 5; Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан, 2003, № 3-4, ст. 27; Ведомости палат Олий Мажлиса Республики Узбекистан, 2007, № 4, ст. 162; 2008, № 12, ст. 637, 2011, № 4, ст. 100; № 12/1, ст. 343; 2014, № 4, ст. 85

- Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан О регламенте Кабинета Министров Республики Узбекистан с изменениями, внесенными Постановлением № 1023 от 26 декабря 2017 года;
- Постановление Кабинета Министров 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 (Постановление Правительства № 227 от 5 августа 2011 г.), с изменениями, внесенными постановлением Кабинета Министров о мерах по дальнейшему совершенствованию нормотворческой деятельности Правительства Республики Узбекистан (Постановление Правительства № 345 от 17 октября 2016 г.).
- Совместное Постановление *Кенгаши* Законодательной палаты *Олий Мажлиса* Республики Узбекистан и *Кенгаши* Сената *Олий Мажлиса* Республики Узбекистан Об утверждении правил юридико-технического оформления законопроектов, вносимых в Законодательную палату *Олий Мажлиса* Республики Узбекистан, и законов, представленных в Сенат *Олий Мажлиса* Республики Узбекистан, № 237-II, 30 декабря 2010 г. (для Законодательной палаты, и № 150-II, 30 декабря 2010 г. (для Сената);
- Приказ Министра юстиции Республики Узбекистан об утверждении Правил подготовки и принятия ведомственных нормативно-правовых актов, № 53-МХ от 28 февраля 2014 года.

КРАТКОЕ РЕЗЮМЕ И РЕКОМЕНДАЦИИ

15. В настоящей Предварительной Оценке рассматривается законотворческий процесс в Республике Узбекистан, она является частью совместных усилий БДИПЧ/ОБСЕ и Координатора проектов ОБСЕ в Узбекистане по оказанию помощи в укреплении и совершенствовании законотворческого процесса. Как предусмотрено в Меморандуме о взаимопонимании, в ней рассматривается общая нормативно-правовая база, в рамках которой осуществляется законотворчество в стране. Это включает структуру, методы и уровни взаимодействия между двумя палатами *Олий Мажлиса*, а также существующие механизмы и процедуры для подготовки, разработки, принятия, оценки (путем проведения оценки регулирующего воздействия), публикации и мониторинга реализации законодательства, также приводятся рекомендации по реформе.
16. БДИПЧ/ОБСЕ подчеркивает, что эти рекомендации сделаны в свете обязательств в рамках ОБСЕ и общедемократических норм законотворчества, основанных на принципах прав человека, таких как участие, недискриминация и уважение верховенства закона.

17. С этой целью БДИПЧ/ОБСЕ провело обзор законодательного процесса с правовой, политической и практической точек зрения. В этом отношении важно признать, что законотворчество не является изолированным вопросом и всегда требует совместных усилий различных государственных субъектов и конструктивного взаимодействия с теми, на благо кого законы призваны служить. Из инициатив по реформированию очевидно, что существует общее понимание того, что необходима дальнейшая консолидация для того, чтобы весь законотворческий процесс был эффективным.
18. Принимая во внимание указанные нынешние инициативы по реформе, БДИПЧ/ОБСЕ хотело бы сделать следующие замечания по вопросам, возникающим в нынешнем законотворческом процессе, а также первоначальные рекомендации по совершенствованию законотворческой системы в Республике Узбекистан;
- A. Иерархия правовых норм:** во избежание любой возможной путаницы понятие «абсолютное верховенство» должно ограничиваться только Конституцией, а не Конституцией и законами, как в настоящее время;
- B.** Можно рассмотреть вопрос о внесении поправок в Статью 15 Конституции, чтобы уточнить, а) что Конституция является верховным законодательным актом и б) что все другие законы (и правовые акты) подчиняются Конституции, при том, что акты, чья правовая основа содержится в Конституции, имеют преимущественную силу перед всеми другими нормативно-правовыми актами; можно также рассмотреть вопрос об удалении первого предложения Статьи 7 Закона о нормативно-правовых актах;
- C. Вторичное законодательство.** Предлагается, чтобы все подзаконные акты основывались на первичном праве и были прочно закреплены в иерархии правовых норм. Следует обратить или ограничить их роль реализацией принципов права, не их установлением. Министерства должны получать только те делегированные полномочия, которые необходимы для обеспечения эффективного применения законов, но с помощью подзаконных актов и ни в коем случае не с целью создания новых норм. Подзаконные акты должны всегда указывать или ссылаться на конкретное первичное законодательство, являвшееся правовой основой для их принятия;
- D.** Процесс нормотворчества на уровне министров должен быть ограничен, как это предусмотрено в Указе Президента от 8 августа 2018 года, с целью улучшения нормотворчества путем более четкого определения компетенции министерств. В качестве дальнейшего шага в тех областях, в которых были приняты законы, нормотворчество на уровне министров должно быть

ограничено правилами, установленными при осуществлении полномочий, предоставленных регулирующим законодательством;

- Е. Сфера действия законодательной власти.** Конституция и Закон о нормативно-правовых актах должны точно определять сферу действия Указов Президента, а также их место в иерархии нормативно-правовых актов. Акты нормативного характера, изданные Президентом, не должны умалять принцип демократического правотворчества, при котором законы принимаются высшим государственным представительным органом — *Олий Мажлисом*. Указы Президента должны рассматриваться как отдельный вид нормативного правового акта в Законе о нормативно-правовых актах, подчиняться Конституции и законам, но иметь преимущественную силу над постановлениями Кабинета Министров и министерскими и другими актами. Последние также не должны использоваться в качестве альтернативы демократическому законотворчеству *Олий Мажлиса*;
- Г. Рекомендуются,** чтобы параметры законодательных полномочий, которыми наделен *Олий Мажлис*, были более полно определены в Конституции путем перечисления областей или вопросов, которые должны регулироваться законами, и, таким образом, проходить через законодательные процедуры Парламента и Сената. Кроме того, в Конституции рекомендуется определить параметры «конституционных законов», а также порядок их принятия;
- Г. Законодательная инициатива.** Вызывает озабоченность большое число сторон, которые могут в настоящее время инициировать законодательные акты. В этом свете может быть рассмотрен вопрос об исключении судов и Генерального прокурора из списка субъектов права законодательной инициативы;
- Н. Можно было бы рассмотреть вопрос о введении института законодательной инициативы граждан, объем и ограничения которого будут дополнительно определены в законодательном акте, включая пороговое значение для минимального количества собранных подписей, необходимых для рассмотрения инициативы;**
- И. Разработка политики.** В целях введения «регуляторной гильотины» и обеспечения предусмотренных результатов в части сокращения большого числа нормативных и подзаконных актов, этап разработки политики должен претерпеть существенную реформу с тем, чтобы допускалось более широкое обсуждение на этапе до принятия концепции нового закона и оценка общественных потребностей до инициирования законодательной деятельности;

- J. В этом отношении в министерствах и других руководящих органах могут быть созданы всеобъемлющие и общеправительственные координационные органы для обеспечения наличия институционализированной методологии на начальных этапах законотворчества;
- K. **Оценка регулирующего воздействия.** Внедрение методологии для предварительной оценки политики и законов может иметь ряд преимуществ в качестве одного из способов предотвращения дальнейшего или будущего накопления избыточных политик или актов и обеспечения возможности систематизации уже имеющихся законов;
- L. Одобрению подготовки законов или нормативных актов должно предшествовать рассмотрение политических альтернатив, одним из результатов чего может быть решение об отсутствии необходимости или нецелесообразности законодательного вмешательства. Условием включения в программу составления законопроекта должна быть проведенная оценка необходимости законодательного вмешательства и получение предварительного одобрения политики, которую закон призван осуществить. С этой целью рекомендуется создать структуру для проведения оценок регулирующего воздействия (ОРВ), необходимых до начала какой-либо регулирующей и законодательной деятельности.
- M. Все законодательство должно проходить оценку воздействия на гендерные аспекты. В этом отношении для определения гендерной значимости предложения следует оценивать потенциальное воздействие на любую(ые) определенную(ые) целевую(ые) группу(ы).
- N. **Прозрачность и открытость.** Общественные консультации должны стать привычной частью всего и значимой частью каждого этапа законодательного процесса, особенно в Законодательной Палате;
- O. Следует обсуждать политику и концепции, чтобы обеспечить направленность законодательной деятельности на достижение желаемого результата и соответствие международным обязательствам и стандартам
- P. Следует установить графики и расписание обнародования законов для получения комментариев и доведения до сведения общественности с достаточным временем для получения обратной связи. Проекты должны сопровождаться соответствующей документацией, включая оценки регулирующего воздействия;
- Q. Следует, насколько это возможно, использовать новые технологии для расширения возможностей общественного обсуждения проектов законов и политики, на которой они основаны;

- R. Ответы на общественное обсуждение рекомендуется публиковать, а поднятые вопросы, в случае их релевантности предмету обсуждения, следует рассматривать надлежащим образом;
- S. **Развитие и инвестирование в экспертный опыт.** Следует систематизировать и нарастить экспертный потенциал (юридический и в составлении законопроектов) на всех уровнях — правительственном, министерском или в *Олий Мажлисе*;
- T. Необходимо наращивать потенциал Законодательной палаты по изучению законов, поступающих от исполнительной власти, и следует четко разделить задачи с Кабинетом Министров;
- U. Повышение законотворческой способности Законодательной палаты и Сената приветствуется, но необходимо дополнительное укрепление, в том числе за счет финансовых ресурсов.

II. ТЕМАТИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ

ВВЕДЕНИЕ

19. Законодательной системе Республики Узбекистан предстоят потенциально значительные изменения вследствие принятия Указа Президента об улучшении нормотворческой деятельности от 8 августа 2018 года (УП-5505 от 8 августа 2018 года, подробно описан в Приложении II к настоящему документу). Указ был подписан в соответствии с Национальной стратегией развития на 2017-2021 годы. В Стратегии, которая была утверждена Указом Президента от 7 февраля 2017 года (УП-4947 от 7 февраля 2017 года), определены следующие пять областей для развития:

- укрепление системы государственного и общественного строительства;
- верховенство закона и реформа судебной системы;
- экономическое развитие и либерализация;
- развитие социальной сферы; а также
- безопасность, межэтническое согласие и религиозная терпимость, а также осуществление сбалансированной, взаимовыгодной и конструктивной внешней политики.

20. За разработкой Национальной стратегии развития последовал Указ Президента от 8 августа 2018 года, в котором существующая правовая база и качество процесса

нормотворчества в Республике Узбекистан были определены как критически важные факторы успеха Стратегии национального развития.

21. В преамбуле к данному президентскому указу подчеркиваются следующие недостатки существующей системы нормотворчества:

- «разрозненное регулирование общественных отношений» в различных сферах, что становится причиной «возникновения правовых коллизий, разночтений и сложностей правоприменения»;
- отсутствие оперативного реагирования или неспособность решить «системные проблемы»;
- невозможность оценки воздействия правовых инструментов на отрасли экономики страны;
- неспособность обеспечить достижение задач по улучшению жизни и благосостояния граждан;
- «преобладание законов рамочного характера»;
- принятие отдельных решений «без конкретного механизма их реализации»; а также
- сильная опора на подзаконные акты, а не законы в регулировании общественных отношений.

22. Что касается последнего из этих недостатков, то, по оценкам, только 5 процентов от общего количества норм и положений в настоящее время сформулированы в первичных законах, а остальные 95 процентов - в виде министерских правил и других ведомственных инструментов, в качестве балансирующего инструмента используется комбинация Указов Президента и Постановлений Правительства. Программа развития ООН и Центр стратегии развития также работают в Узбекистане над реформой законотворческого процесса. В их отчете²: «К 2030 году: диалог по политике в области ЦУР - Трансформация законотворчества в Узбекистане: новые подходы к устойчивому развитию» четко говорится в рекомендации VI. Пункт 1(а) о том, что нормативные полномочия министерств и ведомств следует ограничить путем «определения ограниченного перечня полномочий и юрисдикций каждого министерства и ведомства, в рамках которого они имеют право принимать решения», также в пункте 6 рекомендуется «разрабатывать и ввести дополнительную классификацию нормативных правовых актов, которая позволила бы разделить их в соответствии с их функциональными целями».

23. Одной из ключевых задач совершенствования системы государственного и общественного строительства, определенных в Национальной стратегии развития, является «фундаментальное улучшение» качества законодательной деятельности, направленное на усиление воздействия принятых законов на политические, экономические, судебно-правовые реформы. Указ Президента от 8

² Отчет о втором заседании в рамках Политического диалога по ЦУР «Трансформация в законотворчестве в Узбекистане: новые подходы к устойчивому развитию», состоявшемся 20 июня 2018 года.

августа 2018 года также указывает на то, что в то же время успешная реализация намеченных широкомасштабных реформ в значительной степени зависит от сформировавшейся за прошедшие годы законодательной базы, а также качества нормотворческого процесса. Важно отметить, что в Указе Президента от 8 августа 2018 года далее признается, что имеющиеся недостатки в данном направлении приводят к продолжению негативной практики разрозненного регулирования общественных отношений в различных областях, что становится причиной возникновения правовых коллизий, разночтений и сложностей правоприменения.

24. Указ Президента от 8 августа 2018 года устанавливает пять «основных направлений совершенствования» нормотворчества:

- 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.

25. Ключевые отдельные элементы Плана Действий по реализации Концепции совершенствования нормотворческой деятельности, утвержденного Указом Президента от 8 августа 2018 года включают:

- усиление роли законов, а не нормативных актов, для регулирования общественных отношений. В течение следующего десятилетия (до 2030 года) предлагается, чтобы процентная доля общего числа норм и положений, сформулированных в виде законов, возросла до 12 процентов, а процентная доля министерских постановлений снизилась до 16 процентов, разница между этими видами нормативно-правовых актов должна быть покрыта возросшим числом Указов Президента. Процент нормативов, принимающих форму правительственных постановлений, планируется оставить без изменений;
- замена «рамочных» законов так называемыми «прямыми» законами, которые не требуют дальнейшей разработки. Таким образом, предполагается, что наряду с увеличением их количества законы должны стать более подробными;
- сокращение количества нормативных актов, с помощью механизма «регуляторной гильотины» в отношении ненужных или избыточных нормативных актов, и кодификация или пересчет оставшейся части; а также
- сокращение или сужение нормотворческих полномочий министерств/министерского нормотворчества (министерства больше не

должны иметь полномочий утверждать процедуры, правила и руководящие принципы, касающиеся граждан и частного сектора).

26. Концепция совершенствования нормотворческой деятельности также предусматривает внесение изменений в способы подготовки и принятия законов. С точки зрения демократического правотворчества концепция совершенствования нормотворческой деятельности и план действий по ее реализации представляют собой скромный (с точки зрения доли общего объема правил, которые, как планируется, должны принять форму законов), но, тем не менее, потенциально значительный шаг в реализации принципа демократического правотворчества, в котором наиболее важные законы создаются демократически избранным законодательным органом.

КОНСТИТУЦИОННАЯ БАЗА И ПОЛИТИЧЕСКАЯ СИСТЕМА

27. Оценка законодательного процесса в Республике Узбекистан проводится в контексте следующих конституционных рамок и политической системы (см. Приложение 1).
28. Конституция Республики Узбекистан была принята в 1993 году, последние изменения были внесены в 2017 году. В ней говорится, что система государственной власти основана на разделении полномочий между исполнительной, законодательной и судебной ветвями власти (Статья 11).
29. В политической системе основная часть директивных и исполнительных полномочий сконцентрирована в Администрации Президента, которая разделяет законодательные полномочия с Парламентом. Президент избирается прямым голосованием на пятилетний срок.³
30. Двухпалатный Парламент состоит из Сената из 100 членов и нижней палаты из 150 членов, избираемых на пятилетний срок. Сенат состоит из 84 депутатов, избираемых косвенно 12 областными советами, городом Ташкент и Республикой Каракалпакстан, а также 16 сенаторов, назначаемых Президентом.

НОРМАТИВНАЯ БАЗА И ИСТОЧНИКИ ПРАВА

31. Точная и определенная нормативная база для создания иерархии правовых норм, принятия законов, а также источников права составляет существенную основу для системы надлежащего, открытого и демократического правотворчества. Важность конституционной ясности в этих вопросах и нормативных актов,

³ Статья 90 Конституции Узбекистана 1993 года (с изменениями, внесенными в 2014 году), для получения дополнительной информации см.: Заключительный отчет миссии ОБСЕ / БДИПЧ по наблюдению за выборами в связи с досрочными президентскими выборами в Республике Узбекистан, 4 декабря 2016 года

составляющих основу, служит соблюдению принципа верховенства права в демократическом обществе.

32. Основными инструментами правотворчества в Республике Узбекистан являются: Конституция; Закон о нормативно-правовых актах; Закон о правилах подготовки и подачи законопроектов в Законодательную палату; Закон о Регламенте Законодательной палаты; Закон о Регламенте Сената; и Закон об общественном обсуждении законопроектов; Существует также Регламент процедуры Кабинета Министров.
33. Подробные правила разработки законодательства изложены в Совместном Постановлении Законодательной палаты и Сената *Олий Мажлиса* об утверждении правил юридико-технического оформления законопроектов, вносимых в Законодательную палату, и законов, представленных в Сенат.
34. Также есть Постановление Кабинета Министров 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 (Постановление Правительства № 227 от 5 августа 2011 г.), с изменениями, внесенными постановлением Кабинета Министров о мерах по дальнейшему совершенствованию нормотворческой деятельности Правительства Республики Узбекистан (Постановление Правительства № 345 от 17 октября 2016 г.).
35. Глава III Конституции озаглавлена «Верховенство Конституции и закона». Глава очень короткая, состоящая из двух статей. Первая, Статья 15 Конституции, гласит, что «*В Республике Узбекистан признается безусловное верховенство Конституции и законов Республики Узбекистан*». Эта формулировка, являющаяся основой для деятельности всех субъектов в государстве - «Государство, его органы, должностные лица, общественные объединения, граждане действуют в соответствии с Конституцией и законами» - довольно неточная и ставит Конституцию и законы на один уровень. Параметр «безусловного» верховенства не рекомендуется приписывать обычным законам, а, скорее, следует применять только к основополагающим актам, которым является лишь Конституция. В противном случае, *prima facie*, это может создать юридическую неопределенность в отношении того, существует ли юридическая разница между Конституцией и обычным законом.
36. Действительно, Конституция является юридическим документом настолько важного ранга, что в ней необходимо добиваться максимально возможного уровня точности. Хотя это, по-видимому, не было преднамеренным, *prima facie* приравнивание конституционных норм и первичного права в некоторой степени смягчается Статьей 16.2, являющейся частью той же главы, которая предусматривает, что «*ни один закон или иной нормативно-правовой акт не*

может противоречить нормам и принципам Конституции». Таким образом, Статья 16 регулирует вопрос более точным образом, если ее рассматривать как толкование Статьи 15.

37. Кроме того, еще один набор формулировок можно найти в Законе о нормативно-правовых актах, где в Статье 7 говорится, что *«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».*
38. В первом предложении Статьи 7 также используются потенциально расплывчатые формулировки, которые, по-видимому, приравнивают важность норм, изложенных в Конституции, к обычным «законам» Узбекистана. Стоит также отметить, что в первом и втором предложениях отмечается потенциальное противоречие в терминах. Согласно первому предложению Статьи 7, Конституция и законы имеют безусловное верховенство, однако второе предложение предусматривает, что только Конституция имеет высшую юридическую силу на территории Республики Узбекистан. Рекомендуется рассмотреть возможность внесения поправок в формулировку, содержащуюся в этом первом предложении, для обеспечения того, чтобы «безусловное верховенство» сохранялось исключительно за положениями Конституции Республики Узбекистан.
39. Законы являются и должны быть вторичны только Конституции. Однако, что должно регулироваться законом, а что другим типом нормативного правового акта, - в Конституции все еще не определено. Вместо этого Статья 8 Закона о нормативно-правовых актах предусматривает, что законы регулируют наиболее важные и устоявшиеся общественные взаимодействия. Учитывая важность, придаваемую принципу демократического правотворчества, то есть увеличению роли законов в отличие от министерских и других актов, заявленную в плане действий, утвержденном Указом Президента от 8 августа 2018 года, можно рекомендовать уточнить в Законе о нормативно-правовых актах и/или Конституции, какие именно области общественной жизни и отношений, определенные на конституционном уровне, следует дополнительно регулировать законами.
40. Можно также рассмотреть возможность определения в Конституции того, что подразумевается под «конституционными законами», например, когда это касается законодательства, принятие которого требует «присутствия» двух третей от общего числа депутатов и сенаторов (Статья 81).

41. Важной частью нормативно-правовой базы для законотворчества является действующий Закон о нормативно-правовых актах. Поскольку вышеупомянутый процесс реформ, изложенный в Указе Президента от 8 августа 2018 года, направлен, в частности, на то, чтобы больше внимания уделялось использованию первичного закона или законов в качестве предпочтительного способа регулирования, для группы БДИПЧ/ОБСЕ не стала неожиданностью информация о том, что в этот закон будут вноситься изменения.
42. Основными целями Закона о нормативных правовых актах являются *«определение понятия, видов, соотношения нормативно-правовых актов, установление основных требований, предъявляемых к порядку подготовки и содержанию нормативно-правовых актов, а также обеспечение организации их исполнения»* (Статья 1).
43. В Статье 5 Закона о нормативно-правовых актах перечислены акты, которые в совокупности образуют «законодательство Узбекистана»: Конституция и законы Республики Узбекистан, постановления палат *Олий Мажлиса*, указы, постановления и распоряжения Президента, постановления Кабинета Министров, приказы и постановления министерств, государственных комитетов и ведомств, решения органов государственной власти на местах. Конституция и законы Республики Узбекистан являются «первичным законодательством», хотя в Законе о нормативно-правовых актах не используется этот термин. Указы, постановления и распоряжения Президента, постановления Кабинета Министров, приказы и постановления министерств, государственных комитетов и ведомств, решения органов государственной власти на местах являются подзаконными актами, или входят в категорию «вторичного законодательства» (Статья 6 Закона о нормативно-правовых актах).
44. Статья 16 Закона о нормативных правовых актах предусматривает, что *«Соотношение различных нормативно-правовых актов по их юридической силе определяется в соответствии с Конституцией Республики Узбекистан, компетенцией и статусом органов, принявших нормативно-правовые акты, видами этих актов, а также датой принятия нормативно-правового акта. Нормативно-правовой акт должен соответствовать нормативно-правовым актам, имеющим по сравнению с ним более высокую юридическую силу. В случае расхождений между нормативно-правовыми актами применяется нормативно-правовой акт, обладающий более высокой юридической силой. В случае расхождений нормативно-правовых актов, обладающих равной юридической силой, действуют положения акта, принятого позднее, за исключением случая, предусмотренного частью пятой настоящей статьи. Нормативно-правовой акт, принятый министерством, государственным комитетом или ведомством,*

имеет более высокую юридическую силу по отношению к нормативно-правовому акту, принятому другим министерством, государственным комитетом или ведомством одного уровня, если орган, принявший такой акт, специально уполномочен на правовое регулирование определенной области общественных отношений»

45. Однако на практике из информации, собранной во время визита эксперта, выяснилось, что, учитывая объем создаваемого вторичного законодательства, конфликты не могут быть легко разрешены просто путем применения этого положения. Вторичное законодательство — нормативные акты, принятые министерствами, не должны рассматриваться как альтернатива правотворчеству *Олий Мажлиса*. Как уже упоминалось выше, в отчете ПРООН⁴ «К 2030 году: политический диалог по ЦУР - Трансформация законотворчества в Узбекистане: новые подходы к устойчивому развитию», опубликованном непосредственно перед принятием Указа Президента об улучшении нормотворческой деятельности, рекомендовано провести различие в законе между «законодательными» нормативно-правовыми актами и «правоприменительными» нормативными правовыми актами, так чтобы *Олий Мажлис* и Президент были наделены полномочиями принимать оба вида актов, а государственные и другие органы власти наделены полномочиями принимать только правоприменительные акты. Неизвестно, будет ли эта рекомендация приведена в действие в предлагаемых поправках к Закону о нормативно-правовых актах, но каким бы ни был способ имплементации, БДИПЧ/ОБСЕ считает, что решающее значение для успешного осуществления Национальной стратегии развития имеет ограничение законодательной власти министерств путем более четкого определения их компетенции, как это предусмотрено в Указе Президента от 8 августа 2018 года о совершенствовании нормотворческой деятельности (Приложение 2).
46. В соответствии со Статьей 94 Конституции Президент обладает широкими законодательными полномочиями. Конституция предусматривает право Президента издавать указы, постановления и распоряжения, обязательные для исполнения на всей территории Республики, на основании и во исполнение Конституции и законов Республики Узбекистан.
47. Закон о нормативно-правовых актах в Статье 6 гласит, что «указы, постановления и распоряжения Президента, постановления Кабинета Министров, приказы и постановления министерств, государственных комитетов и ведомств, решения органов государственной власти на местах являются подзаконными актами». Однако на практике оказывается, что указы Президента — это акты более высокого уровня важности, чем другие подзаконные акты, изданные другими

⁴ Отчет о втором заседании в рамках Политического диалога по ЦУР «Трансформация в законотворчестве в Узбекистане: новые подходы к устойчивому развитию», состоявшемся 20 июня 2018 года.

государственными органами. Таким образом, указы Президента рассматриваются как отдельный вид нормативного правового акта в Законе о нормативно-правовых актах, имеющий силу ниже Конституции и законов, но превосходящий постановления Кабинета Министров и министерские и другие акты.

48. Статьи 94 Конституции, гласящая, что акты Президента издаются не только на основе Конституции, но и законов, позволяет заключить, что все акты Президента носят характер подзаконных актов, а не законов. Тем не менее, формулировка этого конституционного положения вызывает озабоченность и потребует уточнения. В частности, различие между указами и другими актами Президента четко не регламентируется Конституцией, и на конституционном уровне не предусмотрено никаких конкретных условий для указов Президента. В свете этого Президент имеет право издавать свои правовые акты в любое время и по любому вопросу. Нет никаких предметов, проблем или вопросов, которые бы исключались из сферы действия президентских «указов». К сожалению, Закон о нормативно-правовых актах не дает каких-либо дополнительных разъяснений в этом отношении. Важно, чтобы, как и в случае с другими типами «подзаконных» правовых актов, указы Президента не умаляли принцип демократического правотворчества, при котором законы принимаются высшим государственным представительным органом, то есть *Олий Мажлисом*.

ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ИНИЦИАТИВА

49. Статья 83 Конституции предоставляет право законодательной инициативы:

- Президенту Республики Узбекистан,
- Республику Каракалпакстан через ее высший представительный орган,
- депутатам Законодательной палаты *Олий Мажлиса*,
- Кабинету Министров,
- Конституционному суду,
- Верховному суду и
- Генеральному прокурору.

50. Группа БДИПЧ/ОБСЕ не получила никакой информации о каком-либо случае использования права законодательной инициативы судами, перечисленными в Статье 83 Конституции, или Генеральным прокурором. Право законодательной инициативы, предоставленное Конституционному суду, Верховному суду и Генеральному прокурору, судя по всему, унаследовано от старой системы и не соответствует принципу законодательной системы, в которой большинство предложений по законодательству выдвигается исполнительной или законодательной властью. Право судов и прокуратуры инициировать законодательную процедуру является довольно уникальным, и его применение может означать, что эти учреждения оказываются вовлеченными в политические дебаты, что может нанести ущерб обеспечению независимости судебной власти.

51. Хотя список потенциальных инициаторов первичного права представляется довольно длинным, он не включает законодательную инициативу групп граждан. Можно рассмотреть вопрос о включении права гражданских инициатив при условии четкого определения критериев и пороговых значений.
52. В список потенциальных инициаторов законодательства также не входит Сенат (верхняя палата Парламента). В ряде государств-участников ОБСЕ и за ее пределами, где Парламент является двухпалатным, члены верхней палаты Парламента (сенаторы) имеют право законодательной инициативы и могут выдвигать законопроекты, которые затем проходят такой же процесс, как проект, инициированный правительством или нижней палатой Парламента. Многое зависит от исторического контекста верхней палаты, существующей конституционной системы и того, как избираются или выбираются члены верхней палаты. В Польше сенаторы избираются сроком на четыре года на всеобщих выборах прямым тайным голосованием⁵, и Сенат в целом обладает правом законодательной инициативы⁶. Во Франции верхняя палата состоит из 348 сенаторов⁷, косвенно избираемых коллегией выборщиков⁸, в состав которой входят члены Национального собрания, сената, департаментского совета и регионального совета, а также представители муниципальных советов, которые по сути составляют 95 процентов членов избирательной комиссии колледжей. Это означает, что «сенаторы в основном избираются муниципальными советниками. Количество делегатов варьируется в зависимости от населения муниципалитетов». Кроме того, около 52% Сената (180 его членов) избирается по системе пропорционального представительства.⁹ Французские сенаторы уполномочены выступать с законодательной инициативой.¹⁰ Германия - федеративная республика, состоящая из 16 регионов (земель), наделенных большой автономией.¹¹ Верхняя палата Парламента (Бундесрат) представляет земли. Каждая земля имеет заранее определенное количество мест в Бундесрате. «Ландтагсвален» (региональные выборы) проводятся каждые четыре-пять лет. После каждого «Ландтагсгеваль» правительство соответствующей земли

⁵ См. Статью 62 Конституции Республики Польша от 7 апреля 1997 года и Отчет Ограниченной миссии БДИПЧ/ОБСЕ по наблюдению за выборами в Парламенте Республики Польша 13 октября 2019 года, где говорится, что «Члены Сената избираются по системе простого большинства в 100 одномандатных округах. Кандидат, получивший наибольшее количество голосов, считается избранным».

⁶ Статья 118 Конституции Республики Польша от 7 апреля 1997 года

⁷ Статья 24 Конституции Французской Республики от 4 октября 1958 года (с изменениями 2008 года) и Заключительный доклад Миссии БДИПЧ/ОБСЕ по оценке Парламентских выборов во Французской Республике, 10 и 17 июня 2012 года, стр. 3.

⁸ https://www.senat.fr/lng/en/senators/the_senatorial_elections.html, и Статья L280, Кодекс о выборах, Французская Республика, с изменениями, внесенными в 2013 году.
(<https://www.legislationline.org/legislation/section/legislation/country/30/topic/6>)

⁹ https://www.senat.fr/lng/en/senators/the_senatorial_elections.html

¹⁰ Статья 39 Конституции Французской Республики от 4 октября 1958 года (с изменениями 2008 года) и https://www.senat.fr/lng/en/the_senates_role/the_senate_votes_the_law.html

¹¹ Отчет Миссии БДИПЧ ОБСЕ по оценке потребностей, Федеративная Республика Германия, Выборы в федеральный Парламент (Бундестаг), 24 сентября 2017 г., стр. 3

назначает своих членов в Бундесрат. Это означает, что избиратели в первую очередь определяют состав своих региональных земельных Парламентов на своей земле и, таким образом, какая партия или партии будут управлять их землей, в то же время это косвенно определяет, кто будет иметь место и право голоса в Бундесрате, так как большинство в каждом земельном Парламенте составляет правительство этого федерального субъекта, которое, в свою очередь, назначает членов из своих рядов в Бундесрат.¹² Таким образом, политическая власть Бундесрата, хотя и не является прямой, продолжает отражать волю электората в каждой земле. Члены Бундесрата не могут голосовать индивидуально, представители каждой земли голосуют *блоками*. У Бундесрата есть законодательная инициатива, и законопроекты, которые он предлагает, направляются в Бундестаг федеральным правительством. В Австралии, которая также является федеральным государством, Сенат (верхняя палата) избирается на всеобщих выборах прямым тайным голосованием.¹³ Однако, вне региона ОБСЕ интересным примером является Сенат Австралии. Он обладает значительными полномочиями в отношении законотворчества, одним из которых является инициирование законодательства, которое затем проходит тот же процесс, что и проект Правительства или Палаты представителей (нижняя палата).

53. Эти примеры показывают, что одна из основных проблем и критических замечаний в отношении права законодательной инициативы верхней палаты возникает при существенном влиянии исполнительной власти на ее состав. Даже в вышеупомянутых проиллюстрированных случаях, когда верхняя палата не избирается прямым всенародным голосованием, действует сложная, обычно исторически сложившаяся система представительства, обеспечивающая представление воли избирателей посредством голосований парламента, членов совета регионов, коллегий выборщиков или иным образом.

54. В Узбекистане, как установлено Статьей 77 Конституции, областная коллегия выборщиков избирает 84 сенатора, а 16 отбираются непосредственно Президентом Республики. Следовательно, любое расширение полномочий сенаторов в Узбекистане с целью включения права законодательной инициативы следует рассматривать в контексте действующей системы и возможности более широких конституционных изменений, которые обеспечили бы отделение Сената как законодательного органа от исполнительной власти. Кроме того, если сенаторам будет предоставлено право законодательной инициативы, любой такой законопроект должен подвергаться той же проверке и проходить в том же порядке, что и законопроект, представленный членами нижней палаты или правительства, что потребует изменений в действующей законодательной процедуре.

¹² Статья 51, подраздел 1, Основной закон, Федеративная Республика Германия, 1994

¹³ Глава I, часть II - Закон о конституции Сената Австралии, 9 июля 1900 года

ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ И РАЗРАБОТКА ПОЛИТИКИ

55. Политические и законодательные планы реформирования разрабатываются на уровне Администрации Президента и Кабинета Министров. Хотя в соответствии со Статьей 6 Закона о нормативно-правовых актах указы Президента считаются подзаконными актами, на практике они имеют большой вес при определении повестки дня в отношении национальных приоритетов, а Кабинет Министров несет ответственность перед Президентом страны за рассмотрение и практическое выполнение указаний.
56. Постановление Кабинета Министров о Регламенте Кабинета Министров устанавливает полномочия и обязанности Кабинета Министров в области разработки политики, а также в области ее реализации.
57. Министерства также разрабатывают собственные ежегодные законодательные планы и представляют их в Кабинет Министров. Например, из встречи группы БДИПЧ с Министерством юстиции не было очевидно, означает ли это план по подзаконным актам, однако, учитывая объем вторичного законодательства в стране, на практике, похоже, так и есть, по крайней мере, если следовать логике, так было до настоящего времени (см. ниже пункт о «Регуляторной гильотине», введенной Указом Президента. Статья 17 Закона о нормативных правовых актах гласит, что *«органы, принимающие (разрабатывающие) нормативно-правовые акты, в целях правового регулирования общественных отношений или совершенствования норм законодательства могут разрабатывать и утверждать текущие (сроком до одного года) и перспективные (на срок более одного года) планы (программы) подготовки проектов нормативно-правовых актов. Порядок планирования подготовки проектов нормативно-правовых актов определяется органами, принимающими (разрабатывающими) нормативно-правовые акты»*).
58. Принятие государственной политики на уровне правительства является характерной чертой большинства демократических государств, однако этот предзаконодательный этап все чаще рассматривается как отдельный и специфический этап, заслуживающий особого внимания.¹⁴ Надлежащим образом разрабатываемая политика лежит в основе эффективных, эмпирически-обоснованных и последовательных законов. В соответствии с этими целями, вовлечение заинтересованных сторон на раннем этапе и процесс консультаций до представления проекта к парламентскому обсуждению могут обеспечить более высокое качество закона, и, следовательно, являются важнейшими факторами. Процесс, который включает в себя открытую и прозрачную разработку политики, отвечает стандартам верховенства закона при подотчетном, прозрачном и инклюзивном законотворческом процессе, в частности, включающем

¹⁴ Дополнительную информацию см. в заключительном отчете Миссии БДИПЧ/ОБСЕ по наблюдению за досрочными президентскими выборами в Республике Узбекистан, 4 декабря 2016 года.

привлечение широкой общественности.¹⁵ Это также позволяет провести тщательную оценку воздействия предлагаемого закона, а также того, нужен ли вообще новый законопроект или другие законодательные меры.

59. Помимо этого общего замечания о разработке политики, говоря более конкретно, наличие процесса предварительной оценки политики на предмет действительной потребности в новом действующем положении или законе может значительно способствовать уменьшению или предотвращению накопления большого количества подзаконных актов в будущем.

60. Планом реформы, изложенным в Указе Президента, вводится так называемая «регуляторная гильотина» в целях избавления системы от избыточных или дублирующих норм. Министерству юстиции поручено провести инвентаризацию всех нормативных актов, с тем чтобы такие избыточные нормы могли быть удалены с помощью этого «метода гильотины». Чтобы такая ситуация (чрезмерная зарегулированность посредством подзаконных актов) не повторялась, в качестве стандарта следует ввести предварительную оценку политики и потребности в нормативных актах.

ОЦЕНКА РЕГУЛИРУЮЩЕГО ВОЗДЕЙСТВИЯ

61. БДИПЧ/ОБСЕ ранее (и выше) заявляло, что «Анализ регулятивного воздействия – важный инструмент для разработки качественного законодательства в ходе всего цикла разработки политики и законопроектной деятельности. Такой анализ обычно начинается с анализа потребностей и составления схемы предполагаемых результатов законодательного акта и незаконодательных мер, с последующим обсуждением и выбором наиболее жизнеспособного решения (предварительная оценка), и завершается оценкой и мониторингом вступившего в действие законодательного акта (заключительная оценка). Цель анализа – помочь лицам, ответственным за разработку политики и принятие решений, выбрать эффективные и действенные регулятивные меры (в том числе и «отказ от регулирования») и использовать научно обоснованные методы для обоснования оптимального варианта. По этой причине может быть более эффективно и экономически выгодно проводить анализ воздействия на более раннем этапе – этапе формулирования политики, поскольку, если с самого начала будет выбрана неверная политика, то регулятивные меры в конечном итоге могут оказаться неэффективными. По возможности, стоимость регуляции не должна превышать выгоды от нее, и следует также рассматривать альтернативные варианты. Анализ регулятивного воздействия помогает властям гарантировать, что административное бремя, связанное с новым законодательством, не будет перевешивать существующее бремя».¹⁶

¹⁵ См. пункт 5.8 [Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года](#), где говорится о “законах, принятых по завершении соответствующей гласной процедуры.”

¹⁶ См. пункт 50 [Оценки БДИПЧ законодательного процесса в Кыргызской Республике](#) (2015).

62. Нормативно-правовая база для оценки регулирующего воздействия должна основываться на международно признанной методологии и практике с учетом административных и культурных особенностей Республики Узбекистан. В этом контексте в качестве основы рекомендуется принять рекомендации, сделанные Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) в отношении консультаций с заинтересованными сторонами.¹⁷
63. По-видимому, в Республике Узбекистан не существует официальной предварительной оценки регулирующего воздействия нормативных актов. По данным ПРООН, не существует агентства, которое оценило бы закон или политическое решение, и в настоящее время не существует подобной методологии.¹⁸ Если следовать логике, то это также означает, что нет никаких средств правовой защиты или процедуры, чтобы остановить закон в случае неприемлемого воздействия. Во время своего визита команда БДИПЧ была проинформирована о том, что обычно не обсуждается возможность отклонения регулирующего решения, вместо этого в центре обсуждения всегда находится формулировка положений, а не их влияние или необходимость.
64. Однако, как уже упоминалось выше, Министерство юстиции несет ответственность за экспертизу всех законопроектов до их представления Правительству или Парламенту. Оценка должна проводиться органами-авторами проекта, и анализ, который они должны предоставлять, должен содержать экономические и финансовые оценки, а окончательный вердикт должен быть предоставлен Министерством юстиции. Это, однако, не является полной и всесторонней оценкой регулирующего воздействия, даже если она содержит некоторые ее элементы. Поскольку большинство законов являются вторичными, неясно, применяется ли этот стандарт проведения экспертизы в равной степени или с равной силой к подзаконным актам. Подзаконные акты, как правило, не подвергаются такому тщательному анализу и не сопровождаются соответствующими документами, необходимыми для принятия законов.
65. Во время оценочного визита группа БДИПЧ/ОБСЕ была проинформирована о том, что в Сенате существует установленный юридический отдел, который определяет, нужен ли закон и осуществим ли он. Однако не было уточнено, какая методология используется для проведения таких оценок, и что делается в том случае, если закон считается ненужным.
66. В Указе Президента от 8 августа 2018 года фактически признается отсутствие оценок регулирующего воздействия и предписывается внедрение методов разумного регулирования (раздел IV Указа Президента от 8 августа 2018 года):

¹⁷ См. [Справочный документ ОЭСР о публичных консультациях](#).

¹⁸ Проект ПРООН «Поддержка совершенствования законодательства, нормотворчества и ОРВ» - презентация от мая 2018 года.

«Внедрение положительно апробированной в зарубежных странах системы проведения обязательной оценки регуляторного воздействия проектов нормативно-правовых актов, предусматривающей анализ проблемы, способов ее решения, воздействия на конкуренцию, прогнозирование и оценку возможных последствий введения новых инструментов и порядка регулирования, в том числе анализ выгод и издержек для граждан и субъектов предпринимательства».

ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ОЦЕНКА ГЕНДЕРНОГО ВОЗДЕЙСТВИЯ

67. В Парламенте действует Комиссия по делам семьи и женщин. Тем не менее, похоже, что перед этой комиссией не стоит задача оценки гендерного влияния всех законов, принимаемых через Законодательную палату. Действительно, в отчете Вестминстерского фонда ¹⁹ особо отмечается, что «кроме того, не существует методологии для активного продвижения гендерного равенства в законодательстве и проведения гендерного анализа всего законодательства. Не приняты инструменты для проведения анализа с учетом гендерной специфики при изучении законодательства и других инструментов, таких как бюджет и надзор».
68. Для большинства демократий характерно, что значительная, если не подавляющая, доля законодательной деятельности происходит в министерствах и органах исполнительной власти и происходит от них (описано в разделе выше). Однако, отличительной характеристикой нынешнего положения дел в Узбекистане является то, что основная часть этой деятельности, поскольку она осуществляется посредством подзаконных актов, не подлежит какой-либо форме парламентского надзора. Это включает в себя Указы Президента. Прежде всего, следует еще раз отметить, что это является основным предметом реформы, начатой Указом Президента от 8 августа 2018 года.
69. Во время оценочного визита группе экспертов БДИПЧ/ОБСЕ стало известно, что разработана дорожная карта для принятия 60 первичных законов, и около 600 подзаконных актов уже были отобраны для исключения из нормативно-правовой базы. Парламент инициирует 60 законов, над проектами которых будут работать соответствующие министерства. Как уже упоминалось, парламент выразил уверенность в способности справиться с настолько насыщенной в данный момент законодательной повесткой, поскольку Законодательная палата находится в процессе реструктуризации, в результате которой добавляется новое бюджетное подразделение и новый секретариат с экспертами, оказывающими содействие в разработке законов. Кроме того, в юридическом институте, обслуживающем Законодательную палату и Сенат, в настоящее время работают 40 человек — стоит цель увеличить его штат до 70 человек.

¹⁹ Вестминстерский фонд демократии, Обзор парламентской практики в Узбекистане, март 2019 года.

70. БДИПЧ/ОБСЕ твердо убеждено в том, что необходимо значительно укрепить способность Парламента разрабатывать и принимать первичные законы, чтобы преобразовать нынешнюю систему из системы, регулируемой подзаконными актами, в систему, основанную на принципах права, закрепленных в первичных актах. В то же время, что необходимо и настоятельно рекомендуется БДИПЧ/ОБСЕ, так это прочное закрепление за *Олий Мажлисом* функции по контролю за действиями, осуществляемыми на всех уровнях исполнительной структуры, то есть эффективному парламентскому контролю и надзору за нормативными актами Правительства. Разделение труда должно быть согласовано, возможно, посредством подлежащего выработке регламента для Кабинета Министров и *Олий Мажлиса* (пункт 3 Указа Президента от 8 августа 2018 года), в соответствии с которым Кабинет Министров несет ответственность для подачу надлежащим образом разработанных законодательных предложений, которые затем подлежат скрупулезному рассмотрению Законодательной палатой и Сенатом.

ПОДГОТОВКА ЗАКОНОПРОЕКТА

71. Подготовка проектов законов Кабинетом Министров регулируется: О порядке подготовки проектов Законов и их внесения в законодательную палату *Олий Мажлиса* Республики Узбекистан; и Постановлением Кабинета Министров 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 (Постановление Правительства № 227 от 5 августа 2011 г.), с изменениями, внесенными постановлением Кабинета Министров о мерах по дальнейшему совершенствованию нормотворческой деятельности Правительства Республики Узбекистан (Постановление Правительства № 345 от 17 октября 2016 г.). Законотворческая деятельность государственных и экономических административных учреждений и местных органов исполнительной власти регулируется «типовым регламентом», изложенным в Приложении 1 к постановлению Кабинета Министров № 175 от 17 октября 2016 года.

72. Как и в большинстве государств-участников ОБСЕ, в Узбекистане составление законопроектов осуществляется в основном в пределах исполнительной власти, то есть в Министерстве юстиции и специализированных министерствах. Министерству юстиции поручено проверять все законы, а не только свои. Это в равной степени относится к первичным законам и подзаконным актам.

73. Подготовка законопроекта начинается с рассмотрения и одобрения предложения по составлению законопроекта (Статья 7 Закона О порядке подготовки проектов Законов и их внесения в Законодательную палату). Несмотря на требование о предварительном одобрении, представляется, что не во всех случаях достаточно внимания уделяется необходимости принятия законодательства до получения

одобрения на разработку законопроекта (также обсуждалось выше в контексте разработки политики). В Указе Президента о совершенствовании нормотворческой деятельности соответственно подчеркивается необходимость обеспечения практического применения принципа «достаточности оснований для принятия регулирующих решений», согласно которому регулирующее вмешательство со стороны государства допускается только в том случае, если проблема не может быть решена посредством других мер и необходимость разработки нормативного акта должны образом обоснована (Приложение 1, I пункт 4). Вместо того, чтобы законодательный процесс начинался с исходной инструкции по разработке законов (и положений), в упомянутом выше докладе ПРООН²⁰ рекомендуется включить ОРВ в законотворческий процесс; таким образом решению о разработке проекта будет предшествовать анализ ситуации и обоснование вмешательства со стороны регулирующих органов. Это дало бы возможность оценить в первую очередь необходимость законодательного вмешательства самого по себе. Поэтому, как уже упоминалось выше, БДИПЧ/ОБСЕ предполагает, что необходим более четко определенный процесс выработки политики, при котором учитывается потребность в законодательстве, а также политике, осуществлению которой оно должно служить, до одобрения законопроекта, в том числе путем разработки методологии для ОРВ.

74. Между тем, в Парламенте Законодательная палата обязана избирать из числа депутатов комитеты, в частности, для ведения законопроектной работы и контроля за исполнением законов (Статья 87 Конституции). Для аналогичной цели не существует эквивалентных сенатских комитетов, из чего можно сделать вывод, что законопроектная работа считается сферой ответственности Законодательной палаты, а не Сената. Не объясняется, что подразумевается под «законопроектной работой», но предполагается, что фактическая разработка проектов законов осуществляется - в министерствах посредством рабочих групп - до того, как законопроекты подаются в Законодательную палату.

i. Наличие правовых и специальных экспертных знаний

75. Что касается правовой и специальной экспертизы, то во время оценочного визита БДИПЧ/ОБСЕ было проинформировано о том, что в результате реформы, направленной на усиление регулирования посредством первичного права, будет укреплена система парламентской юридической и специальной экспертизы. Между тем министерства, по-видимому, обладают наибольшим потенциалом и юридической экспертизой по разработке проектов законов и подзаконных актов.

²⁰ Отчет о втором заседании в рамках Политического диалога по ЦУР «Трансформация в законотворчестве в Узбекистане: новые подходы к устойчивому развитию», состоявшемся 20 июня 2018 года, пункт VII, параграфы 1-5.

В отчете ПРООН²¹ также подчеркивается необходимость того, чтобы Парламент обладал кадровыми, экспертными, организационными и финансовыми возможностями для выполнения задач, изложенных в Указе Президента от 8 августа 2018 года, в рамках чего Парламенту будет поручено изучать гораздо большее количество первичных законов, поступающих от правительства или инициированных собственно Парламентом.

76. Согласно озвученной БДИПЧ информации, министерства могут обращаться к внешним экспертным знаниям со стороны гражданского общества или экспертного сообщества при разработке законопроектов, однако это происходит скорее спорадически, чем систематизировано. Это означает, что эксперты и специалисты приглашаются в состав различных законопроектных комитетов, где они могут быть полезны.²² Например, БДИПЧ было проинформировано о том, что, как это происходило в процессе разработки Закона об инвестициях, Министерство финансов призывает неправительственных экспертов присутствовать на заседаниях рабочих групп и входить в состав рабочей группы (которым иногда оказывают поддержку международные организации) в случае необходимости разработки проекта нового закона. У министерств есть реестры экспертов, которых они знают и с которыми работают. В процессе разработки главы проекта закона назначаются разным людям, и по мере их готовности они обсуждаются на разных собраниях. Иногда такие эксперты приглашаются для обсуждения в Парламент, но в последнее время все реже. Более унифицированный подход к составлению законопроектов и наличие достаточных ресурсов для обеспечения качества обеспечат большую согласованность самого текста соответствующего законопроекта, а также его согласованность с другими законами всей правовой базы.

ii. Консультации по законопроектам

77. Надлежащее качество законотворчества означает, что законодательный процесс должен соответствовать принципам верховенства права и, следовательно, должен быть открытым, прозрачным, реализуемым при подлинном взаимодействии между Правительством, Парламентом и широкой общественностью. В Указе Президента от 8 августа 2018 года признается необходимость того, чтобы законотворчество было открытым и прозрачным для общественности, с тем чтобы оно служило потребностям граждан в повышении уровня их повседневной жизни.

78. Команда БДИПЧ в ходе своего визита в экспертную сеть была проинформирована о том, что существуют хорошие примеры общественных консультаций с

²¹ Отчет о втором заседании в рамках Политического диалога по ЦУР «Трансформация в законотворчестве в Узбекистане: новые подходы к устойчивому развитию», состоявшемся 20 июня 2018 года, пункт VII, параграфы 1-5.

²² Это также соответствует Статье 19 Закона о нормативно-правовых актах.

заинтересованными сторонами, и что таковым был опыт работы над проектом Закона о домашнем насилии, в рамках которого организации, работающие с жертвами домашнего насилия, привлекались для того, чтобы внести свой вклад в разработку законопроекта в виде комментариев и предложений. Сообщалось о положительном взаимодействии в этой связи.

79. Однако важно иметь в виду, что, поскольку 95 процентов нормативных правовых актов принимают форму подзаконных актов, лишь 5 процентов актов, принимаемых в настоящее время, проходят какие-либо публичные консультации; сильный акцент на вторичном нормотворчестве означает, что любое положение, предписывающее публичное обсуждение, по сути обходится.
80. Во время встречи с Министерством юстиции сотрудники сообщили делегации БДИПЧ, что возможности неправительственного сектора по участию в конструктивном и открытом процессе консультаций ограничены. Министерство юстиции признало, что уровень экспертных знаний как в Министерстве, так и, например, в предпринимательском секторе, также не очень высок, и что у правительства мало возможностей для предоставления обратной связи от правительства общественности, которая могла бы помочь в создании инклюзивной нормотворческой среды. Тем не менее, в Руководстве БДИПЧ/Венецианской комиссии по свободе объединений четко говорится, что «с НПО следует консультироваться при разработке первичного и вторичного законодательства, которое влияет на их статус, финансирование или сферы деятельности». Более того, Совет Европы также заключает, что «крайне важно, чтобы с НПО проводились консультации не только по вопросам, связанным с их целями, но также и по предлагаемым изменениям в законодательстве, которые могут повлиять на их способность достигать этих целей. Такие консультации необходимы не только потому, что такие изменения могут непосредственно повлиять на их интересы и эффективность важного вклада, который они могут внести в демократические общества, но также и потому, что их опыт работы может дать полезную информацию об осуществляемости предлагаемых изменений.»
81. Опыт многих государств-участников ОБСЕ заключается в том, что общественности или соответствующим заинтересованным сторонам часто бывает трудно взаимодействовать с Правительством и/или Парламентом по законопроекту из-за отсутствия информации о том, будет ли законопроект предметом консультации, и если да, то когда. Прозрачность в отношении сроков консультаций является решающим фактором в достижении желаемого результата, а ее отсутствие препятствует проведению эффективных консультаций.
82. Если консультации с общественностью проводятся спорадически, без надлежащего уведомления и без достаточного времени для предоставления

обратной связи, участие будет минимальным, что прежде всего скажется на наиболее уязвимым группам общества, которые часто полагаются на добровольную юридическую помощь для обеспечения необходимой обратной связи, в отличие от групп интересов бизнеса, которые обычно располагают необходимым юридическим опытом. Даже если признается, что государственная политика может довольно быстро менять свое направление или что задержки в предоставлении возможностей для консультаций могут быть оправданы, есть основания для того, чтобы прилагать все разумные усилия, чтобы разработать и соблюдать программы принятия законопроектов и обеспечения открытости для комментариев по ним, заблаговременно доступные общественности.

83. Кроме того, качество вклада заинтересованных сторон также может быть повышено за счет усилий, предпринимаемых правительствами для наращивания потенциала специализированных организаций по предоставлению обратной связи в форме, которая была бы полезной и согласованной для работы правотворческого органа. Заинтересованные стороны и общественность также смогут предоставить качественную обратную связь, если им будут предоставлены сопроводительные документы, такие как оценки регулирующего воздействия и концепции, лежащие в основе законопроекта.
84. Между тем, группа БДИПЧ отметила, что еще одна общая и неотъемлемая проблема общественных консультаций заключается в том, что большинство консультационных процессов в первую очередь завязаны на президентском аналитическом центре, который призван служить всеобъемлющим институтом для всех НПО. Кроме того, включение экспертов в состав законотворческих комитетов не следует путать с публичным обсуждением законопроекта — это совершенно другой вопрос.
85. Интересно, что в Указе Президента от 8 августа 2018 года признается отсутствие в данный момент механизма общественных консультаций и говорится, что: Министерству юстиции поручено «проводить общественное и профессиональное обсуждение проектов, включая анализ выгод, издержек и ожидаемых результатов, а также оценку их воздействия на права и интересы физических и юридических лиц, социальную сферу, предпринимательскую деятельность, состояние окружающей среды, а также возможных последствий», а «Министерству по развитию информационных технологий и коммуникаций Республики Узбекистан в срок до 1 февраля 2019 года создать общедоступную информационную онлайн-систему, содержащую предложения по совершенствованию законодательства, выработанные по итогам научно-аналитической деятельности представителей научных и экспертных кругов, студентов высших образовательных учреждений и соискателей ученых степеней, с обеспечением ее постоянного обновления.»

III. ПРИЛОЖЕНИЕ 1: ОБЗОР ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА В РЕСПУБЛИКЕ УЗБЕКИСТАН

1. ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ И ПРАВО ПРАВОВОЙ ИНИЦИАТИВЫ

1. Согласно Конституции *Олий Мажлис* является «высшим государственным представительным органом», осуществляющим законодательную власть. Эти полномочия разделены между его двумя палатами — Законодательной палатой (нижняя) и Сенатом (верхняя).
2. Согласно Статье 78, к совместному ведению Законодательной палаты и Сената *Олий Мажлиса* Республики Узбекистан относятся: принятие Конституции Республики Узбекистан, внесение в нее изменений и дополнений (пункт 1); принятие конституционных законов, законов Республики Узбекистан, внесение в них изменений и дополнений (пункт 2); принятие решения о проведении референдума Республики Узбекистан и назначении даты его проведения (пункт 3); определение системы и полномочий органов законодательной, исполнительной и судебной властей Республики Узбекистан (пункт 5); законодательное регулирование таможенного, валютного и кредитного дела (пункт 7); принятие Государственного бюджета Республики Узбекистан и контроль за его исполнением (пункт 8); установление налогов и других обязательных платежей (пункт 9); законодательное регулирование вопросов административно-территориального устройства, изменение границ Республики Узбекистан (пункт 10); утверждение указов Президента Республики Узбекистан об объявлении общей или частичной мобилизации, о введении, продлении и прекращении действия чрезвычайного положения (пункт 19); и ратификация и денонсация международных договоров (пункт 20).
3. Кроме того, Статья 83 Конституции предоставляет право законодательной инициативы Президенту Республики Узбекистан, Республике Каракалпакстан в лице ее высшего представительного органа государственной власти, депутатам Законодательной палаты *Олий Мажлиса* Республики Узбекистан, Кабинету Министров Республики Узбекистан, Конституционному суду, Верховному суду, Генеральному прокурору Республики Узбекистан.

2. ЭТАПЫ ПРИНЯТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ПАРЛАМЕНТЕ

А. ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ И РАЗРАБОТКА ПОЛИТИКИ

4. На примере Указа Президента политические и законодательные планы реформирования вырабатываются на уровне Администрации Президента и Кабинета Министров. Хотя в соответствии со Статьей 6 Закона о нормативно-правовых актах Указы Президента считаются подзаконными актами, на практике

они имеют большое значение при определении повестки дня в отношении национальных приоритетов.

5. Постановление Кабинета Министров о Регламенте Кабинета Министров устанавливает полномочия и обязанности Кабинета Министров в области выработки политики и ее реализации. Поскольку Кабинет Министров подотчетен Президенту, он принимает и выполняет распоряжения и указы Президента Республики.
6. Министерства также разрабатывают свои годовые законодательные планы, но из встречи в Министерстве юстиции, например, не было понятно, означает ли это на практике план преимущественно для подзаконных актов. Они отвечают за представление своего плана Кабинету Министров. Статья 17 Закона о нормативных правовых актах предусматривает, что «органы, принимающие (разрабатывающие) нормативно-правовые акты, в целях правового регулирования общественных отношений или совершенствования норм законодательства могут разрабатывать и утверждать текущие (сроком до одного года) и перспективные (на срок более одного года) планы (программы) подготовки проектов нормативно-правовых актов. Порядок планирования подготовки проектов нормативно-правовых актов определяется органами, принимающими (разрабатывающими) нормативно-правовые акты».
7. На основании Постановления о Регламенте Кабинета Министров (с изменениями, внесенными в 2017 году) Кабинет Министров устанавливает политику в пределах и сфере деятельности, изложенных в Конституции и Законе о Кабинете Министров, а также по вопросам, определенным Президентом.²³
8. Кабинет Министров также рассматривает и выполняет поручения Президента, а также поручения, представленные членами Кабинета Министров, главами государственных и экономических администраций, Председателем Совета Министров Республики Каракалпакстан, хокимами областей и города Ташкент.²⁴
9. На парламентском уровне, отвечая на вопросник БДИПЧ, Сенат *Олий Мажлиса* указал, что вопросы для рассмотрения на заседании Законодательной палаты и Сената включаются в проект повестки дня заседания с указанием последовательности их рассмотрения, комитетов, ответственных за подготовку каждого вопроса к рассмотрению, докладчиков (содокладчиков) и другой информации. Проект повестки дня заседания Законодательной палаты и Сената формируется *Кенгашем*.

²³ См. пункт 16 [Постановление Кабинета Министров о Регламенте Кабинета Министров](#).

²⁴ Там же, пункты 17 и 18.

10. Вопросы, подлежащие рассмотрению на заседаниях Законодательной палаты и Сената, включаются в проект повестки дня заседаний, как правило, исходя из последовательности их получения и готовности. Ответственный комитет представляет *Кенгашу* Палаты свои выводы по проработанным им вопросам и предложения по их включению в повестку дня заседания Законодательной палаты и Сената.
11. Сенат проинформировал БДИПЧ/ОБСЕ, что в приоритетном порядке в повестку дня включаются следующие вопросы, подлежащие рассмотрению на заседании Законодательной палаты:
- проект Конституции Республики Узбекистан, законопроект о внесении изменений и дополнений в нее, проекты конституционных законов, а также законопроекты о внесении изменений и дополнений в конституционные законы;
 - проекты законов, признанные Президентом неотложными, а также указы Президента Республики Узбекистан, представленные на утверждение;
 - законы, возвращаемые с рассмотрения Президентом;
 - решение о проведении референдума в Республике Узбекистан и определение даты его проведения;
 - проект государственного бюджета, а также изменения и дополнения в государственный бюджет;
 - проекты законов о ратификации, денонсации, прекращении и приостановлении действия международных договоров Республики Узбекистан;
 - выборы спикера Законодательной палаты, председателя Сената, их заместителей, председателей комитетов и их заместителей, а также другие вопросы, касающиеся выборов, назначения и утверждения должностных лиц правительства;
 - проект регламента палаты и постановления Законодательной палаты о внесении изменений и дополнений в регламент палаты.
12. На заседаниях Законодательной палаты законы, которые были отклонены Сенатом, также рассматриваются в качестве приоритетных. На заседаниях Законодательной палаты и Сената иные вопросы могут рассматриваться в приоритетном порядке только по решению Законодательной палаты и Сената, принятым большинством голосов от общего числа депутатов и сенаторов. Вопросы, в отношении которых закон устанавливает сроки рассмотрения на заседаниях этих двух палат, подлежат рассмотрению в отношении этих сроков.
13. Проект повестки дня заседания Законодательной палаты и Сената утверждается их решениями большинством голосов от общего числа депутатов и сенаторов.

14. Законопроекты включаются в проект повестки дня заседания Законодательной палаты в следующей последовательности: проекты законов, рассматриваемые в третьем чтении; проекты законов, рассматриваемые во втором чтении; проекты законов, рассматриваемые в первом чтении.
15. Вопросы утвержденной повестки дня заседания Законодательной палаты и Сената могут рассматриваться в порядке, отличном от оговоренного, откладываться, изменяться или исключаться из обсуждения. В то же время инициатор такого предложения предоставляет обоснование и отчет о выполненной подготовительной работе, степени готовности вопроса к рассмотрению, сроках распространения соответствующих материалов и документов среди депутатов, сенаторов, также заслушивается презентация по этому вопросу председателя соответствующего комитета. Решение Законодательной палаты и Сената об изменении порядка рассмотрения пунктов или об их исключении из утвержденной повестки дня принимается большинством голосов от общего числа депутатов и сенаторов. Депутаты и сенаторы заранее уведомляются о вопросах, включенных в проект повестки дня заседания палаты. Проекты законов, постановления Законодательной палаты и другие необходимые материалы предоставляются депутатам не позднее, чем за три дня до их рассмотрения на заседании Законодательной палаты, если последним не предусмотрен иной порядок.

В. РАЗРАБОТКА ЗАКОНОПРОЕКТОВ

16. В ответе на опросник БДИПЧ/ОБСЕ, полученном от Законодательной Палаты и Сената *Олий Мажлиса*, было отмечено, что субъект права законодательной инициативы может обратиться к другим субъектам права с предложением совместно подготовить законопроект, и что для подготовки законопроекта субъект права законодательной инициативы может создать рабочую группу (комиссию).
17. В рабочие группы (комиссии) могут входить представители соответствующих подразделений субъекта права законодательной инициативы, министерств, государственных комитетов или ведомств, ответственных за состояние и развитие соответствующих отраслей, другие заинтересованные государственные органы, научные и иные организации, а также граждане. В то же время, как указано в ответе Сената, представители неправительственных организаций, а также граждане включаются в состав рабочей группы (комиссии) с их согласия - и в любом случае члены рабочей группы (комиссии) должны обладать соответствующими знаниями и опытом, необходимыми для подготовки законопроекта. Представитель гражданского общества подтвердил, что иногда их приглашают в качестве экспертов для участия в таких рабочих группах; Одним из таких примеров был недавно принятый Закон об инвестициях.

18. Законодательная Палата и Сенат также отметили, что для обеспечения работы рабочей группы (комиссии) субъект права законодательной инициативы имеет право получать от государственных органов и других организаций материалы, статистические и другие данные, необходимые для подготовки проекта закона, получать рекомендации и консультации научных и других организаций, исследователей и ученых, а также экспертные заключения по проекту закона. Кроме того, субъект права законодательной инициативы в случаях необходимости в пределах своей компетенции может доверить в установленном порядке или поручить государственным органам, научным учреждениям и другим организациям отдельных граждан подготовить проект закона. Наконец, в ответ Сената на опросник утверждается, что субъект права законодательной инициативы в случае необходимости в пределах своей компетенции имеет право поручать подготовку альтернативных законопроектов нескольким государственным органам, научным учреждениям и другим организациям, отдельным гражданам, или заключать с ними соглашения, а также объявлять конкурсы на лучший законопроект.
19. В ответе на опросник БДИПЧ/ОБСЕ говорится, что для каждого законопроекта основной исполнительный орган разрабатывает график его подготовки. График работы утверждается руководителем органа, если иное не предусмотрено инструкцией по подготовке законопроекта. Мониторинг выполнения графика осуществляется юридическим отделом, а результаты мониторинга ежемесячно представляются на обсуждение руководителю органа.
20. Основной исполнительный орган информирует юридическую службу о процессе подготовки законопроекта и, при необходимости, привлекает, с согласия руководителя органа, юридическую службу для решения правовых вопросов, возникающих в ходе подготовки. По запросу основного исполнительного органа соисполнитель представляет информационно-аналитические и другие материалы, необходимые для подготовки законопроекта, и, при необходимости, участвует в подготовке законопроекта.
21. Для подготовки законопроектов, как правило, создаются рабочие группы (комиссии). Решение о создании рабочей группы (комиссии) с указанием ее состава принимается руководителем органа. В состав рабочих групп (комиссий) входят сотрудники основного исполнительного органа, его подразделений и, при необходимости, могут включаться (по согласованию) представители министерств и ведомств, ответственных за состояние и развитие соответствующих отраслей, других заинтересованных государственных органов, научных и других организаций, а также граждане. Подготовка законопроекта начинается с разработки его концепции.
22. Основной исполнительный орган или рабочая группа (комиссия) собирает необходимые материалы и информацию, проводит необходимые исследования и

в результате готовит концепцию, а также, при необходимости, наглядные материалы, таблицы, схемы и другие информационные и аналитические материалы.

23. Согласно ответу на опросник БДИПЧ/ОБСЕ, полученному от Законодательной Палаты и Сената, в концепции законопроекта должны быть определены:

- основная идея, цель и предмет правового регулирования;
- общее описание и оценка состояния правового регулирования соответствующих общественных отношений с анализом законов и других нормативных правовых актов, действующих в этой области;
- обоснование необходимости разработки законопроекта;
- основные положения законопроекта;
- прогноз социально-экономического, правового и иного воздействия будущего закона.

подготовленная концепция утверждается руководителем органа, если иное не предусмотрено инструкцией по подготовке законопроекта.

24. После одобрения концепции начинается разработка проекта, и ответственный орган (исполнительный орган или рабочая группа/комиссия) должен изучить состояние законодательства; практику его применения в отношении предмета регулирования законопроекта; выявить пробелы и конфликты, которые негативно влияют на правовое регулирование конкретной сферы общественных отношений, а также общественную потребность в правовом регулировании, причины и условия, влияющие на эффективность законодательства; обобщить и использовать предложения от государственных органов и других организаций, а также отдельных граждан, материалы СМИ, советы и рекомендации научных и других организаций, ученых и специалистов, данные прочих способов сбора общественного мнения; провести сравнительный анализ положений международных документов и законодательства зарубежных стран в соответствии с методикой сравнительного анализа положений международных документов и законодательства зарубежных стран при подготовке проектов законов, утвержденной Совместным постановлением *Кенгаши* Законодательной палаты *Олий Мажлиса* Республики Узбекистан и *Кенгаши* Сената *Олий Мажлиса*.²⁵

25. В ответе на опросник БДИПЧ/ОБСЕ уточняется, что подготовка законопроекта должна основываться на тщательном и всестороннем анализе эффективности будущего закона на практике. Кроме того, в процессе подготовки законопроектов особое внимание следует уделять: обеспечению прямого воздействия норм, системности и кодификации правовых документов, содержащихся в

²⁵ Принято 15 сентября 2015 года, № 220-III/РК-41-III.

законопроекте; определению четких механизмов, в том числе административных и судебно-правовых для исполнения будущего закона.

26. Юридино-техническое оформление законопроектов осуществляется в соответствии с Правилами юридико-технического оформления законопроектов, вносимых в Законодательную палату и Сенат, утвержденными Совместным постановлением *Кенгаши* Законодательной палаты и *Кенгаши* Сената.²⁶
27. В случае, если законопроект влечет за собой необходимость внесения изменений и дополнений в другие правовые документы или признания их (полностью или частично) утратившими силу или недействительными, эти изменения и дополнения, а также предложения об объявлении недействительными или утратившими силу, должны быть включены в готовящийся законопроект. Если значительное количество правовых документов или их частей подлежат изменению, дополнению или признанию недействительным, они одновременно представляются в виде отдельного законопроекта. При этом к нему прилагаются соответствующие таблицы сравнения действующей и предлагаемой редакции текста акта с пояснениями.
28. После подготовки законопроекта основной исполнительный орган или рабочая группа (комиссия) направляет его на согласование в соисполняющие подразделения. Если проект одобрен в установленном порядке руководителями всех подразделений-соисполнителей, проект закона передается юридической службе на экспертизу. Если законопроект соответствует закону, нормам законотворчества и другим требованиям к законопроектам, руководитель юридической службы одобряет законопроект, проставляя подпись на обратной стороне каждой страницы законопроекта. Одновременно с одобрением законопроекта юридическая служба готовит юридическое заключение.
29. Юридическое заключение юридической службы отражает: информацию о нормативных правовых актах, предусматривающих подготовку законопроекта, а также о поручениях вышестоящего органа (при наличии); краткое изложение сущности и значения основных положений законопроекта с объяснением их правовой природы; заключение о соответствии законопроекта законодательству, правилам законотворчества, а также целесообразности и возможности применения каждой ссылки законопроекта. Заключение подписывается руководителем юридической службы.
30. Если законопроект не соответствует законам и нормам законотворчества, другим требованиям к законопроектам, юридическая служба возвращает законопроект в основной исполнительный орган на доработку с соответствующими комментариями и предложениями.

²⁶ Принято 30 декабря 2010 года, № 237-П/150-П.

31. После получения юридического заключения юридической службы, основной исполнительный орган отчитывается руководителю государственного органа о возможности направления законопроекта на утверждение заинтересованным сторонам и другим организациям. Рассмотрев законопроект, глава государственного органа принимает решение о пересмотре законопроекта или об отправке законопроекта заинтересованным сторонам и другим организациям на утверждение.
32. Законопроект обсуждается и вопрос о внесении его в Законодательную палату рассматривается соответственно на заседании *Жокарги Кенеса* Республики Каракалпакстан, Кабинета Министров Республики Узбекистан, Конституционного Суда Республики Узбекистан, Пленума Верховного Суда Республики Узбекистан. Решение о внесении законопроекта в Законодательную палату включает информацию о представителе субъекта права законодательной инициативы, который примет участие в рассмотрении законопроекта в Законодательной палате.
33. При подаче законопроекта в Законодательную палату субъект права законодательной инициативы должен приложить в сопровождение следующие документы²⁷:
- пояснительную записку к законопроекту с изложением его концепции;
 - законопроект о внесении изменений и дополнений, а также о признании недействительными правовых документов, связанных с внесением законопроекта;
 - список подзаконных актов, подлежащих изменению, дополнению, признанию недействительными или принятию;
 - аналитическую сравнительную таблицу с последовательным указанием соответствующих положений международных документов и законодательства зарубежных стран, законодательства Республики Узбекистан, обоснованных предложений о применимости соответствующего международного опыта и их применимости в стране;
 - финансово-экономическое обоснование - для законопроектов, требующих материальных затрат;
 - заключение Кабинета Министров о законопроектах, предусматривающих сокращение государственных доходов или увеличение государственных расходов, а также изменение статей государственного бюджета.

²⁷ См. Статью 6 Правил юридико-технического оформления законопроектов, вносимых в Законодательную палату *Олий Мажлиса*, и законов, представленных в Сенат *Олий Мажлиса*, № 237-II, 30 декабря 2010 года (для Законодательной палаты, и № 150-II, 30 декабря 2010 года (для Сената).

34. При внесении законопроектов в Законодательную палату *Жокаргы Кенесом* Республики Каракалпакстан, Кабинетом Министров Республики Узбекистан, Конституционным Судом Республики Узбекистан, Верховным Судом Республики Узбекистан предоставляются соответствующие решения этих органов по представлению законопроекта в Законодательную палату. Все копии текста законопроекта и материалы должны быть представлены в электронном виде.

С. СТРУКТУРА ЗАКОНОПРОЕКТА

35. Формальная структура законопроекта должна соответствовать Совместному постановлению Законодательной палаты и Сената о юридико-технических правилах оформления законопроектов.²⁸ В то время как в Главе I указанного Постановления повторяется, кто является инициаторами и какие документы должны сопровождать законопроект (указано выше), в Главе II содержатся подробные инструкции относительно названия, преамбулы, нумерации, отступов и ссылок на другие законы и т.д. Также даются рекомендации о том, как должны быть структурированы поправки (Глава 7 указанного Постановления) и как должны выглядеть статьи, регулирующие вступление в силу, а также о том, как разрабатывать законы, лишающие законной силы другие законы. Все Постановление наполнено примерами, призванными служить руководством для законодателя, и заканчивается списком документов, которые должны сопровождать проект при внесении в Сенат.

Д. НАЛИЧИЕ ЮРИДИЧЕСКИХ И СПЕЦИАЛЬНЫХ ЗНАНИЙ

36. Согласно Статье 21 Закона о нормативно-правовых актах проекты нормативных правовых актов подлежат обязательному правовому анализу. Кроме того, существуют и другие условные формы проверки, включая экологические и антикоррупционные, по усмотрению принимающего органа.
37. Кроме того, Министерству экономики, Министерству финансов и Министерству юстиции поручено «осуществлять на системной основе критическую и всестороннюю экспертизу вносимых органами государственного и хозяйственного управления предложений и проектов нормативно-правовых актов» (Регламент Кабинета Министров, Статья 3), что подразумевает, что они должны обладать соответствующим юридическими и специальными знаниями.

²⁸ См. Совместное *Кенгаша* Законодательной палаты *Олий Мажлиса* и *Кенгаша* Сената *Олий Мажлиса* об утверждении Правил юридико-технического оформления законопроектов, вносимых в Законодательную палату *Олий Мажлиса*, и законов, представленных в Сенат *Олий Мажлиса*, № 237-II, 30 декабря 2010 года (для Законодательной палаты, и № 150-II, 30 декабря 2010 года (для Сената)

38. Министерство юстиции несет ответственность за «правовую экспертизу» проектов нормативных правовых актов Кабинета Министров на предмет их соответствия Конституции и национальному законодательству, правилам законодательной деятельности, а также надлежащих и целесообразных отсылок к другим актам. Оно также отвечает за анализ законопроектов на предмет их соответствия целям и задачам текущих реформ, за выявление норм, которые могут создать условия для коррупции или других нарушений в системе государственных органов, а также норм, устанавливающих обременительные административные и иные ограничения, и положений, приводящих к необоснованным расходам субъектов хозяйствования. Условием внесения проектов нормативных правовых актов в Кабинет Министров является подтверждение Министерства юстиции целесообразности их принятия после проведения правовой экспертизы.²⁹ В ходе визита группы экспертов, команда БДИПЧ/ОБСЕ была проинформирована о том, что министерства также привлекают внешних экспертов для разработки для них законов.

Е. ОЦЕНКА РЕГУЛИРУЮЩЕГО ВОЗДЕЙСТВИЯ

39. Как упоминалось выше, судя по всему, не существует официальной предварительной оценки регулирующего воздействия нормативных актов. В ходе своего визита делегация БДИПЧ была проинформирована о том, что обычно не обсуждается возможность отклонения регулирующего решения, вместо этого в центре обсуждения всегда находится формулировка правил, а не их воздействие или необходимость.

40. Однако, как уже упоминалось выше, Министерство юстиции обязано предоставить экспертную оценку всех законопроектов до их представления Правительству или Парламенту. Экспертиза/оценка должны проводиться разрабатывающими проект органами путем предоставления экономического и финансового анализа, а окончательный вердикт остается за Министерством юстиции.

41. Премьер-министр также имеет право возвращать законы, которые не соответствуют требованиям в соответствии с пунктом 30 Постановления Кабинета Министров о Регламенте Кабинета Министров.

42. В то же время, на парламентском уровне, как было сообщено группе БДИПЧ/ОБСЕ, Сенат использует свои надзорные функции над Правительством и выявляет несоответствия и пробелы в законопроектах. Иногда Сенат сталкивается с положениями, которые должны быть удалены, и когда это происходит, они

²⁹См. Регламент Кабинета Министров, Приложение 1, пункт 28, введенный 9 августа 2018 года после опубликования Указа Президента (УП-5505).

направляют законопроект обратно в Законодательную палату (или в Правительство) для внесения изменений в закон.

43. Во время оценочного визита группе БДИПЧ/ОБСЕ был приведен пример — 28 февраля 2019 года Сенат отклонил закон о новой процедуре составления бюджета (который теперь будет приниматься законом, а не постановлением) из-за несоответствия двум критериям: (i) не было пункта об уведомлении широкой общественности; (ii) поскольку бюджет утверждается первичным законом, он должен был вноситься в Сенат, чего Парламент не сделал.
44. Кроме того, во время оценочного визита, БДИПЧ/ОБСЕ было проинформировано о том, что в Сенате существует сформированный юридический отдел, который определяет, нужен ли закон и осуществим ли он. Однако не было сказано, какая методология используется для проведения таких оценок, и что делается в случае, если закон сочтен ненужным и неосуществимым.

3. НОРМОТВОРЧЕСТВО ИСПОЛНИТЕЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ

А. КАБИНЕТ МИНИСТРОВ

45. В соответствии со Статьей 83 Конституции Кабинет Министров имеет право собственной законодательной инициативы. Подробное описание этих полномочий как в области разработки политики, так и в отношении ее реализации и разработки законодательства содержится в Постановлении Кабинета Министров о Регламенте.
46. Работа Кабинета Министров заключается в регулировании экономики, социальной и духовной среды, обеспечении реализации законов, постановлений *Олий Мажлиса*, указов, постановлений и распоряжений Президента. В своей деятельности Кабинет Министров подотчетен Президенту и *Олий Мажлису*.
47. Решения Кабинета Министров, имеющие нормативный характер, принимаются в виде постановлений.³⁰ Кроме того, в Статье 17 указанного Регламента говорится, что распоряжения Президента подлежат рассмотрению и выполнению Кабинетом Министров.
48. Согласно Статье 24, проекты нормативных правовых актов, вносимые в Кабинет Министров, должны соответствовать требованиям Закона о нормативно-правовых актах, а также Постановления «О порядке подготовки проектов законов и внесения их в Законодательную Палату *Олий Мажлиса* Республики Узбекистан». Несоблюдение указанных правил позволяет Кабинету Министров

³⁰ См. Статью 6 Постановления Кабинета Министров о Регламенте Кабинета Министров.

возвращать закон в составляющий проект орган (Статья 30), законопроект должен быть сперва одобрен Министерством юстиции (Статья 28), а также сопровождаться его «заключением».

В. Указы Президента

49. Проекты указов, постановлений и распоряжений Президента, вносимые в Кабинет Министров, должны соответствовать требованиям Секретариата Президента, утвержденным Постановлением Президента Республики Узбекистан № 2861 от 28 июля 2017 года.
50. Кроме того, как также отмечалось, несмотря на то, что президентские указы в соответствии с Законом о нормативно-правовых актах классифицируются как подзаконные акты, на практике они оказываются выше в нормативной иерархии, чем другие акты. На примере Указа Президента от 8 августа 2018 года — Указом Президента можно определить программу реформ, наметить ее направление и активизировать исполнительную власть и Парламент, установив ответственность и задачи для всех ветвей власти, не только для исполнительной, но и для законодательной.
51. Наконец, Статья 93.16 Конституции гласит, что Президент «приостанавливает, отменяет акты органов государственного управления Республики и хокимов в случае несоответствия их нормам законодательства», то есть полномочия отменять устаревшие законы уже существуют и находятся в руках Президента и его администрации.

4. ПРИНЯТИЕ ПЕРВИЧНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ПАРЛАМЕНТЕ

52. Прохождение основных законов через Парламент регулируется Конституцией. В частности, Статья 83 устанавливает, кто может инициировать законы, в то время как Статья 84 описывает в общих чертах процесс принятия в Парламенте, а подробности этого процесса можно найти в Законе о Регламенте рассмотрения законов и постановлений в Законодательной палате, Часть III.
53. Согласно Статье 84, закон вступает в силу, когда он принимается Законодательным собранием, утверждается Сенатом, подписывается Президентом и публикуется в официальных изданиях, определенных законом. Закон, принятый в Законодательном собрании, должен быть передан в Сенат в течение 10 дней, после чего после одобрения Сенатом он должен быть передан Президенту в течение 10 дней для подписания и обнародования, Президент должен подписать закон и обнародовать его в течение 30 дней.

54. В Статье 15 Закона о Регламенте рассмотрения законов и постановлений в Законодательной палате, Часть III, говорится, что «как правило» Законодательная палата рассматривает законопроекты в трех чтениях. Первое чтение, естественно, включает в себя обсуждение и рассмотрение других альтернативных вариантов проекта, если таковые существуют - проект с наибольшим количеством голосов переходит во второе чтение, а затем он «как правило» размещается на официальном веб-сайте Законодательной палаты. Именно здесь в упомянутой Статье 15 предоставляется возможность публичных консультаций по законопроекту. Такие публичные консультации по законопроектам после прохождения в первом чтении могут быть открыты для общественного обсуждения на основании решения Законодательной палаты. Применительно к этому, в случае проведения публичных консультаций закон обязывает Палату собирать отзывы, мнения и предложения и обобщать их до второго чтения. После этого проводятся публичные слушания.
55. Второе чтение предполагает голосование по законопроекту постатейно или, как вариант, поглавно. Законодательная палата затем принимает решение отклонить законопроект или внести его в последнее, третье чтение, где нет дебатов и голосование принимается в целом по закону. Законопроект, принятый в третьем чтении, затем вносится в Сенат (в течение 10 дней, как указано выше) на утверждение.
56. Статья 84 Конституции гласит, что если закон отклонен Сенатом, он возвращается в Законодательную палату для повторного рассмотрения и затем должен быть одобрен в Законодательной палате большинством в две трети голосов от общего числа депутатов.
57. Отклонение закона Сенатом может также привести к созданию согласительной комиссии, состоящей из членов обеих палат, для преодоления разногласий. Группа БДИПЧ/ОБСЕ была проинформирована о том, что такой согласительный комитет пересмотрит законопроект, который затем повторно вносится (в соответствии с Конституцией). Деятельность комиссии также регулируется Статьей 16 Закона о Регламенте рассмотрения законов и постановлений в Законодательной палате, Часть III.
58. Президент также имеет право вернуть закон в Парламент с возражениями. В этом случае Парламент обязан пересмотреть закон в соответствии с Конституцией, а также в соответствии со Статьей 17 Закона о Регламенте рассмотрения законов и постановлений в Законодательной палате, Часть III.

5. ОЦЕНКА ВЛИЯНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА НА ГЕНДЕРНЫЕ АСПЕКТЫ

59. В парламенте действует Комиссия по делам семьи и женщин.³¹ Он состоит из восьми членов парламента и имеет ряд задач и широкий мандат в реализации государственной политики, направленной на укрепление семьи, защиту материнства, отцовства и детства, обеспечение прав, свобод и законных интересов женщин, укрепление их роли и статуса в обществе, дальнейшее расширение участия женщин в социальной, экономической, политической, правовой и культурной жизни.

60. В сфере законодательной деятельности мандат Комиссии заключается в следующем:

- анализ пробелов, недостатков и проблем в законодательстве по вопросам семьи и женщин, выявленных в ходе мониторинга и аналитических мероприятий и исследований, проведенных местными депутатами, с вынесением соответствующих рекомендаций по устранению случаев нарушения законов о женщинах и семье, выявленных соответствующими государственными органами и органами управления, неправительственными некоммерческими организациями, коренных причин и благоприятных условий;
- разработка предложений по совершенствованию законодательства по вопросам семьи и женщин, а также содействие в обеспечении реализации международных договоров Республики Узбекистан в этой области;
- разработка предложений по внедрению эффективного и действенного парламентского и депутатского контроля за выполнением законодательства о семье и женщинах.

61. На основании проанализированных материалов не представляется очевидным, что перед этой комиссией стоит задача оценки влияния всех законов, принимаемых через Законодательную палату, на гендерную проблематику. Действительно, в отчете Вестминстерского фонда, выпущенном во время написания этого отчета, особо отмечается, что «кроме того, не существует методологии для активного продвижения гендерного равенства в законодательстве и проведения гендерного анализа всего законодательства. Не приняты инструменты для проведения анализа с учетом гендерной специфики при изучении законодательства и других инструментов, таких как бюджет и надзор».³²

6. ОБЩЕСТВЕННЫЕ ОБСУЖДЕНИЯ

³¹ <http://parliament.gov.uz/ru/structure/commission/23567/?el=23567>

³² Вестминстерский фонд демократии, «Обзор парламентской практики в Узбекистане», март 2019 г., стр. 19, <https://www.wfd.org/wp-content/uploads/2019/06/WFD-Report-on-Parliamentary-Practices-in-Uzbekistan-2019-in-English.pdf>

62. Важно отметить, что, поскольку 95 процентов законов являются подзаконными актами, лишь в отношении 5 процентов первичного законодательства, принимаемого в настоящее время, предполагается возможность общественного обсуждения.
63. Тем не менее, как уже говорилось выше, Статья 15 Закона о Регламенте рассмотрения законов и постановлений в Законодательной палате, Часть III, консультации с общественностью по проекту закона возможны после его принятия в первом чтении. На основании решения Законодательной палаты могут быть организованы публичные консультации, в результате чего должны быть собраны отзывы и предложения для представления на рассмотрение во втором чтении.
64. Кроме того, Статья 3 Закона о всенародных обсуждениях проектов законов устанавливает принципы общественных обсуждений, включая публикацию в газетах и других средствах массовой информации. Далее в Статье 15 утверждается, что публичные обсуждения могут проходить путем организации семинаров с участием экспертов, представителей научных кругов и специалистов.
65. В Статье 19 далее отмечается, что предложения и комментарии общественности должны приниматься во внимание - без каких-либо дополнительных указаний относительно того, как их следует принимать во внимание, однако эти комментарии носят рекомендательный и консультативный характер.
66. В Статье 21 (1) постановления Кабинета Министров о Регламенте Кабинета Министров говорится, что «все проекты нормативно-правовых актов размещаются организациями-разработчиками на Едином портале интерактивных государственных услуг Республики Узбекистан для проведения общественного обсуждения в установленном порядке».
67. Во время встречи с Министерством юстиции сотрудники сообщили делегации БДИПЧ, что возможности неправительственного сектора по участию в конструктивном и открытом процессе консультаций ограничены. Министерство юстиции признало, что уровень экспертных знаний как в Министерстве, так и, например, в предпринимательском секторе, не очень высок, и что у Правительства мало возможностей для предоставления обратной связи от Правительства общественности, которая могла бы помочь в создании инклюзивной нормотворческой среды.

7. ПУБЛИКАЦИИ ЗАКОНОВ

68. Публикация законов является обязательным условием их вступления в силу. Надлежащий процесс консультаций способствует прозрачности и подотчетности

законодательного процесса, повышает уровень осведомленности и понимания проводимой политики и поощряет общественную причастность к этой политике, что повышает уровень общественной приверженности ей. Также приветствуется тот факт, что Реформа, введенная Указом Президента от 8 августа 2018 года, предусматривает улучшение электронного доступа к законам.

8. ВТОРИЧНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И ПОДЗАКОННЫЕ АКТЫ

69. Теоретически, вторичное правотворчество регулируется Приказом Министра юстиции Об утверждении Правил подготовки и принятия ведомственных нормативно-правовых актов. В Статье 2 настоящих Правил говорится, что «Министерства и ведомства принимают ведомственные нормативно-правовые акты на основе и во исполнение Конституции и законов Республики Узбекистан, постановлений палат *Олий Мажлиса* Республики Узбекистан, указов, постановлений и распоряжений Президента Республики Узбекистан, постановлений и распоряжений Кабинета Министров Республики Узбекистан. Принятие ведомственного нормативно-правового акта входит в компетенцию Министерства и ведомства, если указанными актами им предоставлены полномочия по принятию соответствующего ведомственного нормативно-правового акта или правового регулирования соответствующих отношений».³³
70. Согласно Приказу *«ведомственный нормативно-правовой акт — официальный документ, принятый министерством, государственным комитетом и ведомством в определенном виде, направленный на установление, изменение или отмену правовых норм как общеобязательных государственных предписаний»*. В соответствии с образцами, приведенными в приложениях к этому Приказу, утверждения, необходимые для принятия такого подзаконного акта, затрагивающего основные области законодательства, такие как вопросы налогообложения, вопросы импорта-экспорта, являются межведомственными и не требуют проверки со стороны *Олий Мажлиса*.
71. Приказ также наделяет министерства следующими полномочиями: «Министерства и ведомства принимают ведомственные нормативно-правовые акты на основе и во исполнение Конституции и законов Республики Узбекистан, постановлений палат *Олий Мажлиса* Республики Узбекистан, указов, постановлений и распоряжений Президента Республики Узбекистан, постановлений и распоряжений Кабинета Министров Республики Узбекистан. Принятие ведомственного нормативно-правового акта входит в компетенцию Министерства и ведомства, если указанными актами им предоставлены полномочия по принятию соответствующего ведомственного нормативно-

³³ См. Глава 1 Общие положения, §2 пункт 3.

правового акта или правового регулирования соответствующих отношений» (Приложение 1, параграф 2).

ПРИЛОЖЕНИЕ 2: СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЗАКОНОТВОРЧЕСТВА И НЫНЕШНЯЯ РЕФОРМА ПРОГРАММА

1. Как уже отмечалось во введении выше, визит БДИПЧ/ОБСЕ состоялся на фоне реализации комплексной программы реформ: Стратегии действий по пяти приоритетным направлениям развития Республики Узбекистан в 2017-2021 годах (называемой «Национальной стратегией развития»). Одно из ключевых направлений этой программы реформ было введено Указом Президента (УП-5505) «Об утверждении концепции совершенствования нормотворческой деятельности» от 8 августа 2018 года, который включает три Приложения, призванных подробно изложить план реформы. В Указе говорится, что «одной из ключевых задач совершенствования системы государственного и общественного строительства определено коренное повышение качества законотворческой деятельности». Группа БДИПЧ/ОБСЕ была проинформирована о том, что Приложение 2 к Плану действий по реализации Концепции совершенствованию нормотворческой деятельности и Приложение 3, устанавливающее состав Комиссии по реализации Концепции совершенствованию нормотворческой деятельности, в настоящее время находятся в стадии реализации, причем Комиссия уже создана и работает.
2. Из текста Указа Президента от 8 августа 2018 года, а также обсуждения Указа во время визита БДИПЧ/ОБСЕ очевидно, что есть три основных движущих фактора усилий по реформированию, которые включают:
 - «демократизацию» как сближение власти с народом (обеспечение прав, свобод и законных интересов граждан);
 - экономическое развитие (посредством предоставления гарантий защиты и поддержки хозяйствующих субъектов, учета их мнения в полной мере); а также
 - подотчетность перед международным сообществом, то есть соблюдение требований международного сообщества и усиление защиты прав человека, а также соблюдение международных обязательств.
3. Кроме того, делегация БДИПЧ/ОБСЕ была проинформирована о том, что Узбекистан заинтересован в повышении своего авторитета в международных индексах.

4. В преамбуле к Указу Президента от 8 августа 2018 года объясняется, что успех программы реформ в значительной степени зависит от существующей правовой базы, а также от качества процесса нормотворчества. И существующая правовая база, и процесс нормотворчества рассматриваются как препятствия на пути реформ, которых хочет достичь Администрация. В качестве дополнительных недостатков в преамбуле указывается «преобладание законов рамочного характера», а также принятие отдельных решений «без конкретного механизма их реализации».
5. В завершение, что в преамбуле к Приложению 1 к Указу Президента от 8 августа 2018 года говорится, что большое количества норм, иногда вступающих в противоречие с действующим законодательством «обуславливает необходимость кардинального пересмотра всего массива законодательства» для достижения намеченных целей и задач проводимых реформ (Приложение 1).
6. Программа совершенствования нормотворчества состоит из пяти элементов, которые подробно изложены в Приложении 1:
 - Элемент 1: Систематизация законодательной базы, обеспечение стабильности правового регулирования общественных отношений;
 - Элемент 2: Повышение качества процессов разработки и принятия нормативно-правовых актов, а также совершенствование мониторинга их исполнения;
 - Элемент 3: Внедрение в нормотворческий процесс современных информационно-коммуникационных технологий;
 - Элемент 4: Применение в нормотворчестве элементов модели «умное регулирование»³⁴;
 - Элемент 5: Совершенствование институциональных основ нормотворческой деятельности.
7. Кроме того, в пункте 3 Указа Президента от 8 августа 2018 года, говорится о принятии предложений палат *Олий Мажлиса* Республики Узбекистан и Кабинета Министров об установлении порядка, в соответствии с которым:
 - инициирование разработки и принятия законов и решений допускается исключительно при отсутствии полномочий государственных органов

³⁴

Относительно «умного регулирования»: в октябре 2010 года в своем [Сообщении об «умном регулировании» в Европейском Союзе](#) Комиссия определила «умное регулирование» как имеющее три основные характеристики: оно касается всего цикла политики - от разработки законодательного акта до его реализации, правоприменения, оценки и ревизии; это должно быть общей ответственностью европейских учреждений и государств-членов; и мнения тех, кого больше всего затрагивает регулирование, должны играть ключевую роль в «умном регулировании». Хотя «умное регулирование» изначально должно было стать преемником «лучшего регулирования», именно программа ЕС по лучшему регулированию/законотворчеству обеспечивает лучшее руководство по многим элементам программы совершенствования нормотворчества, включая замену директив «непосредственно» применимыми «правилами», тем самым исключая практику «особого статуса» директив, в случае Узбекистана, министерств и «переориентацию» законодательства.

решать поднимаемые вопросы или проблемы через предусмотренные законодательством действующие нормы и административные процедуры (никаких «ненужных» законов);

- применение законов и решений осуществляется с момента их вступления в силу без возложения обязательств по принятию дополнительных внутриведомственных актов по организации их исполнения. Концепция непосредственно применимых законов более подробно изложена в Приложении 2 (пункт 3);
- субъекты права законодательной инициативы при внесении законопроекта в Законодательную палату *Олий Мажлиса* прилагают к нему план мероприятий по его реализации, содержащий, как правило, вопросы по совершенствованию законодательных и подзаконных актов, осуществлению организационно-технических мер, а также широкому распространению законопроекта и пропаганды его сути и значения.

8. Что также важно, Указ Президента от 8 августа 2018 года предписывает Законодательной палате *Олий Мажлиса* и Кабинету Министров в течение трех месяцев разработать единую методологию юридического и технического оформления законопроектов или правовых документов, а также прилагаемые к ним информационные и аналитические материалы.

9. Наконец, Указом Президента от 8 августа 2018 года учреждается Комиссия по реализации Концепции (пункт 6, Приложение 3), которая, как сообщалось группе БДИПЧ/ОБСЕ, создана (указано выше) и работает. Мандат Комиссии заключается в обеспечении качественной разработки составления и внесения проектов правовых документов, необходимых для реализации Указа. Это также предполагает следующее:

- организовать в рамках реализации Концепции встречи, семинары, «круглые столы» и пресс-конференции с широким привлечением представителей институтов гражданского общества, средств массовой информации, научных кругов и зарубежных экспертов;
- в месячный срок внести предложения по организации сплошной инвентаризации законодательной базы и пересмотра нормативно-правовых актов на предмет (в целом) систематизации нормативно-правовых актов;
- подготовить список положений международных договоров, которые необходимо рассмотреть и соблюдать, с целью выявления и отмены действий, которые являются противоречивыми или избыточными; а также
- модернизировать электронную базу правовых актов.

10. Президентский указ также пытается свести к минимуму использование «регуляторной гильотины»³⁵. Пункт 7 предписывает «в двухмесячный срок внести предложения по определению конкретного перечня ведомственных нормативно-правовых актов, принимаемых каждым ведомством, предусмотрев поэтапное сужение и исключение полномочий с переводом содержащихся в них норм в акты законодательства более высокой юридической силы и применение метода «регуляторной гильотины» в отношении остальных актов, в том числе в рамках проводимой систематизации законодательства». Группа БДИПЧ/ОБСЕ была проинформирована всеми собеседниками, которые, похоже, сходятся во мнении по этому вопросу - что распространение министерских подзаконных актов должно прекратиться для совершенствования системы.
11. В этом смысле, в пункте 5 Приложения 1 содержится настоятельный призыв к «ограничению нормотворческих полномочий ведомств путем четкого определения перечня юрисдикций каждого из них, регламентация которых связана с принятием нормативно-правовых актов, предусматривающее поэтапное сужение и исключение полномочий по принятию ведомственных нормативно-правовых актов».
12. Как уже упоминалось выше, группа БДИПЧ/ОБСЕ была проинформирована о том, что Комиссия, созданная Указом, с указанием состава в Приложении 3, уже работает и что инвентаризация нормативных актов проводится Министерством юстиции — тех, которые должны быть подготовлены к применению «регуляторной гильотины». БДИПЧ/ОБСЕ не получило дополнительной информации относительно выполнения других ключевых показателей, изложенных в Указе.
13. С одной стороны, нынешняя система — пережиток былых времен, когда первичных нормативно-правовых актов было мало, а когда они существовали и принимались Парламентом, они были расплывчатыми, так что допускалось их толкование через подзаконные акты и приказы исполнительной власти. Тем более амбициозны предпринимаемые усилия по реформированию, поскольку представляют собой необходимость изменений не только на бумаге, но и полную переработку юридической культуры и концептуального перехода к созданию законов, способных выдерживать не только юридическую, но и парламентскую проверку, то есть, проверку общественности.
14. Указ Президента от 8 августа 2018 года нацелен на ряд вопросов, касающихся законотворческого процесса, которые требуют внимания и исправления для достижения целей «Национальной стратегии развития на 2017-2021 годы», к чему стремится Республика Узбекистан. Данный отчет об оценке и содержащиеся в

³⁵ «Гильотина» устраняет и упрощает многие правила в короткий период времени при низких затратах, одновременно усиливая способность Правительства сосредоточиться на правилах, необходимых для защиты здоровья, безопасности и окружающей среды..

нем рекомендации, как уже упоминалось выше, призваны вторить выявленным и озвученным вызывающим озабоченность вопросам и служить для более пристальной самооценки.

ПРИЛОЖЕНИЕ 3: СПИСОК СОБЕСЕДНИКОВ

Сенат Олий Мажлиса

Г-жа Светлана Артикова, заместитель председателя Сената *Олий Мажлиса*;

Г-н Шухрат Чуллиев, член Сената *Олий Мажлиса*;

Г-н Ильдар Азизов, Главный консультант Аппарата Сената *Олий Мажлиса*;

Законодательная палата Олий Мажлиса

Г-н Сарвар Отамуратов, заместитель спикера Законодательной палаты, член Законодательной палаты *Олий Мажлиса*;

Г-жа Феруза Эшматова, заместитель председателя Комитета по международным делам Законодательной палаты *Олий Мажлиса*;

Д-р Акмаль Саидов, председатель комитета по демократическим институтам, неправительственным институтам и органам самоуправления Законодательной палаты *Олий Мажлиса* Республики Узбекистан, директор Национального правозащитного центра Республики Узбекистан и др. представители Национального центра по правам человека;

Министерство юстиции

Г-н Алишер Каримов, начальник Главного управления законодательства, другие представители Министерства юстиции и Кабинета Министров;

Министерство иностранных дел

Г-н Ильдар Шигабутдинов, руководитель Департамента многостороннего сотрудничества;

Организации гражданского общества

Г-н Абдурахмон Ташанов, председатель НПО «Общество прав человека «ЭЗГУЛИК» и г-н Бехзод Нурматов, помощник председателя;

Шамиль Асянов, директор общественной организации «Центр исследования правовых проблем»;

Г-жа Ширин Рашидова, директор НПО «Центр развития и поддержки инициатив «НИХОЛ»;

Г-жа Сайёра Ходжаева, директор общественной организации «Институт демократии и прав человека»;

Г-н Ильдар Шигабутдинов, начальник Департамента многостороннего сотрудничества;

Международные организации и НГО

Г-жа Наргиза Абдукадирова, представитель Вестминстерского фонда демократии (Великобритания) в Узбекистане;

Г-жа Наташа Расич, заместитель руководителя партии, Управление по реформе правосудия в Узбекистане;

Сотрудники отдела надлежащего управления ПРООН и группа проекта по оценке регуляторного воздействия;

Посольства

Посол Джон МакГрегор, координатор проектов ОБСЕ в Узбекистане;

Г-жа Виолайн де Виллемер, посол Франции в Узбекистане;

Г-н Петр Ивашкевич, посол Польши в Узбекистане;

Г-н посол Эдуардс Стипрайс, глава представительства ЕС в Узбекистане;

Г-н Алан Мельцер, временный поверенный в делах, посольство Соединенных Штатов Америки в Ташкенте;

Г-н Кристофер Фукс, заместитель главы миссии, посольство Германии в Ташкенте;

Г-н Майкл Баум, сотрудник по правам человека, посольство Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии в Ташкенте.

ПРИЛОЖЕНИЕ 4: ВОПРОСНИКИ

ВОПРОСНИКИ ПО ЗАКОНОТВОРЧЕСКОМУ ПРОЦЕССУ

Настоящие вопросники были составлены при подготовке к интервью с высокопоставленными представителями правительства и парламента. Вопросники были предоставлены всем участникам опроса в правительстве и парламенте незадолго до интервью.

ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ

Планирование законодательства

1. Как проходит подготовка ежегодных законодательных планов? Кто координирует представление предложений министерств в аппарат президента?
2. Как принимаются решения об инициировании нового законопроекта? Это происходит на уровне министерства или кабинета министров?
3. Как происходит совместное определение правительственных приоритетов в отношении новых законопроектов?

Процесс выработки политики

4. До начала работы над текстом законопроекта, проводится ли оценка необходимости нового законопроекта?
5. Участвуют ли в процессе выработки политики независимые эксперты? Если да, то в каких случаях и на каких этапах процесса?
6. Проводятся ли консультации с заинтересованными сторонами на начальном этапе обсуждения политики?
7. Является ли оценка затрат стандартной процедурой для всех новых законопроектов? Если нет, то в каких случаях проводится такая оценка? Существуют ли ситуации, при которых такая оценка является обязательной?
8. Какие процедуры выполняются во время оценки воздействия предлагаемого законопроекта на государственный бюджет в плане капитальных и периодических затрат, в частности, расходов на персонал и текущих расходов?
9. Какая информация о запланированных расходах предоставляется парламенту, и в какой форме? До какой степени происходит обнародование этой информации?
10. Если законопроект не сопровождается оценкой воздействия, несмотря на существование соответствующего требования, есть ли вероятность того, что он будет возвращен инициаторам? Если да, то кто принимает соответствующее решение?
11. Существует ли на этапе разработки политики механизм проверки соответствия предложений по политике и вариантов политики тексту Конституции? Если да,

то как именно это происходит?

12. Существует ли на этапе разработки политики механизм проверки соответствия предложений по политике и вариантов политики действующему законодательству? Если да, то как именно это происходит?

Процесс разработки законопроектов

13. Проводятся ли обсуждение политики и разработка законопроектов как два отдельных процесса? Кем?
14. Нам известно, что Закон «О нормативных актах» устанавливает общие принципы составления законопроектов. Существуют ли в дополнение к данному закону какие-либо постановления правительства или документы необязательного характера, к примеру, руководства, подробно описывающие стандарты разработки законопроектов?
15. Существуют ли специальные пособия/руководства/вопросники по разработке законодательства с учетом гендерных аспектов для разработчиков законопроектов? Если да, то кем они были составлены? Какие комиссии/ведомства/органы в аппарате правительства и/или парламент, или другие независимые органы, если таковые имеются, уполномочены или обязаны анализировать все предлагаемые варианты политики или законопроекты с точки зрения гендерной концепции?
16. Как проходит процесс составления законопроекта? Из каких этапов состоит этот процесс, и существует ли специальный документ, в котором описываются эти этапы и вся последовательность процесса законотворчества? По Вашему мнению, есть ли необходимость в усовершенствовании этого процесса? Если да, то что бы Вы порекомендовали?
17. В работе над отдельным законопроектом обычно участвует один или несколько разработчиков? Является ли разработчик, работающий над законом, членом отдела министерства, отвечающего за разработку политики?
18. Бывают ли ситуации, когда над законопроектом работают представители нескольких министерств? Как в этом случае координируется весь процесс? Кто и как контролирует ход работы?
19. Кто следит за качеством разработки законопроекта (например, начальник отдела)? Является ли это задачей конкретного министерства, отдельного органа, или это совместные действия?
20. Чем ограничивается круг обязанностей разработчика в отношении законопроекта? Обязан ли разработчик корректировать все версии законопроекта?
21. Привлекали ли Вы экспертов со стороны для работы над законопроектами? Если да, то кто принимал соответствующее решение, и какие именно эксперты привлекались чаще всего? Как Вы оцениваете качество их работы?

22. В какой степени иностранное законодательство используется в качестве образца разработчиками политики или в качестве законодательного прецедента авторами законопроектов?
23. Существуют ли установленные сроки для подготовки каждого законопроекта? Кто и как контролирует соблюдение этих сроков? Если за разработку законопроекта отвечает несколько министерств, то создается ли отдельная группа по работе над этим вопросом в каждом министерстве или формируется совместная группа?
24. Должен ли законопроект получить одобрение правительства перед тем, как быть представленным в парламенте?
25. Какой процедуре следует правительство после представления законопроекта на одобрение?
26. Существует ли на этапах разработки законопроекта механизм проверки его соответствия тексту Конституции? Если да, то как и на каком этапе это происходит? По Вашему мнению, есть ли необходимость в усовершенствовании этого процесса? Если да, то что бы Вы порекомендовали?
27. Существует ли на этапах разработки законопроекта механизм проверки его соответствия текстам международных конвенций/договоров, участником которых является Узбекистан? Если да, то как и на каком этапе это происходит? По Вашему мнению, есть ли необходимость в усовершенствовании этого процесса? Если да, то что бы Вы порекомендовали?
28. Существует ли на этапах разработки законопроекта механизм проверки его соответствия действующему законодательству? По Вашему мнению, есть ли необходимость в усовершенствовании этого процесса? Если да, то что бы Вы порекомендовали?
29. Проходят ли законопроекты какую-либо еще экспертизу/проверку соответствия помимо юридической оценки? Входят ли в этот перечень гендерная оценка, правозащитная оценка, анализ воздействия и/или антикоррупционная экспертиза?
30. Предусмотрено ли (в законах и подзаконных актах) требование, согласно которому, разработчики законопроектов обязаны включать гендерный анализ в оценку регулирующего воздействия? Каковы последствия не включения гендерного анализа? Существует ли вероятность того, что такой законопроект будет возвращен инициаторам? Если да, то кто принимает подобное решение?

Консультации

31. Проводятся ли в процессе разработки законопроекта консультации с участием всех основных заинтересованных сторон? Если да, то проводятся ли подобные консультации в рамках всех правовых реформ или только в рамках некоторых? Если верен последний вариант, то каких именно? Как происходит определение основных заинтересованных сторон?

32. Как и на каком этапе общественность может высказать свое мнение по поводу законодательных предложений или законопроектов? Каким образом общественность информируется о законодательных предложениях и как происходит изучение и рассмотрение общественного мнения? Сколько времени обычно выделяется на общественное обсуждение? По Вашему мнению, есть ли необходимость в усовершенствовании этого процесса? Если да, то что бы Вы порекомендовали?
33. Существует ли обязательство по включению отчетов о результатах слушаний в документы, прилагаемые к законопроекту?
34. Существуют ли специальные пособия по проведению общественных слушаний? Как контролируется соблюдение процедуры проведения общественных слушаний? В случае существования установленных требований по поведению таких слушаний, как обеспечивается его выполнение? Какие меры принимаются для того, чтобы обеспечить эффективность, справедливость и открытость общественных слушаний?
35. Существует ли механизм общественных слушаний, обеспечивающий участие в них представителей обеих полов, включая представителей социально незащищенных и изолированных групп, а также представителей организаций гражданского общества, работающих над гендерными вопросами?

Этапы законотворчества в парламенте

36. До какой степени авторы первоначальной редакции закона могут привлекаться к работе над законопроектом о внесении в него изменений и дополнений, предложенных парламентом?
37. Когда докладчик представляет законопроект комитету и что обычно включают в себя такие презентации? Кого обычно назначают для представления законопроекта? Может ли это быть один из его разработчиков?
38. Следят ли представители министерства–разработчика законопроекта за его продвижением в парламенте? Если да, то как это происходит?
39. Если правительство решает, что законопроект, рассматриваемый в настоящее время в парламенте, нуждается в исправлении, может ли министерство–разработчик самостоятельно подготовить необходимые изменения и представить их в парламенте? Если да, то как это происходит? Требуются ли для этого дополнительные консультации и оценка воздействия?

Подзаконные акты

40. Каковы этапы разработки подзаконных актов? Отличаются ли они в зависимости от типа подзаконного акта?
41. Кто принимает решение о необходимости разработать подзаконный акт для ввода закона в действие? Есть ли ситуации, когда для этого требуется предварительное согласие правительства?

42. Бывают ли ситуации, когда разработка подзаконного акта происходит в процессе работы над законопроектом, для реализации которого он и предназначен?
43. Кто осуществляет разработку политики в отношении подзаконных актов? Те же ли это специалисты, которые разрабатывают политику в отношении законов?
44. Проводятся ли в ходе разработки подзаконных актов консультации с заинтересованными сторонами?
45. Кто осуществляет разработку подзаконных актов? Те же ли это специалисты, которые разрабатывают законопроекты?

Доступ к законам

46. В каком отделе министерства содержится централизованный реестр законов? Компьютеризирован ли он?
47. Есть ли у министерства беспрепятственный доступ ко всем законам, которые могут иметь к нему отношение? Имеют ли сотрудники Вашего министерства, занимающиеся разработкой законопроектов, доступ к полному своду законов? Существует ли электронная база данных по законодательству? Есть ли у соответствующего персонала доступ к этой базе данных?
48. Существуют ли категории лиц, которые вправе получать копии законов бесплатно (например, судьи, адвокаты, ассоциации и т.д.)?
49. В каких случаях законопроект может быть обнародован до публикации самого закона? Кто принимает соответствующее решение?
50. Существует ли сборник всех действующих законов и/или подзаконных актов (содержащий законы, действующие на момент публикации)? Как он опубликован?
51. Существует ли официальный современный каталог действующих законов, в котором также отражаются изменения и дополнения, ранее внесенные в действующие законы? Есть ли иные общедоступные средства для поиска действующих законов?
52. Как представители общественности и частные адвокаты получают доступ к подлинному и полному собранию действующих законов или копиям отдельных законов? Имеются ли эти документы в свободном доступе на всей территории страны? Ими можно воспользоваться бесплатно или требуется определенная плата?
53. Существует ли орган для контроля над состоянием действующего законодательства (например, с целью выдвижения предложений по упразднению утративших силу или устаревших законов) или для подготовки и публикации сводных редакций действующих законов и/или подзаконных актов?

Олий Мажлис

1. Нам известно, что Закон «О нормативных актах» устанавливает общие принципы разработки законопроектов. Существуют ли в дополнение к данному закону какие-либо постановления правительства или документы необязательного характера, к примеру, руководства, подробно описывающие стандарты разработки законопроектов?
2. Как происходит составление законодательной повестки дня?
3. Как происходит подготовка повесток дня заседаний комитетов? Оповещаются ли о повестке дня лица, не являющиеся членами комитетов? Кто может присутствовать на заседаниях комитетов?
4. Как организованы комитетские слушания, интерpellации, «правительственный час»? Как обеспечивается качество законодательства – является ли это обязанностью отдельных комитетов или за это отвечает какой-нибудь определенный комитет?
5. Какие парламентские методы применяются для выполнения надзорной функции парламента? Какими инструментами надзора обладают комитеты и как они их применяют?
6. Существует ли парламентский комитет по гендерным вопросам и/или женская группа? Если да, то обладают ли они полномочиями по анализу законодательства с точки зрения гендерной концепции? Существует ли специальная институциональная стратегия гендерного равенства для Олий Мажлис?
7. Как проходит процесс разработки законопроекта в Олий Мажлис? Из каких этапов состоит этот процесс? По Вашему мнению, есть ли необходимость в усовершенствовании этого процесса? Если да, то что бы Вы порекомендовали?
8. Практикуется ли приглашение экспертов со стороны для работы над законопроектами? Если да, то кто принимает соответствующее решение, на основании каких критериев, и какие именно эксперты обычно приглашаются с этой целью? Как Вы оцениваете качество проделанной ими работы?
9. Существует ли на разных этапах разработки законопроектов механизм проверки их соответствия содержанию Конституции? По Вашему мнению, есть ли необходимость в усовершенствовании этого процесса? Если да, то что бы Вы порекомендовали?
10. Существует ли на разных этапах разработки законопроектов механизм проверки их соответствия содержанию международных договоров/конвенций, участником которых является Узбекистан? Если да, то как и на каком этапе это происходит? По Вашему мнению, есть ли необходимость в усовершенствовании этого процесса? Если да, то что бы Вы порекомендовали?
11. Существует ли на разных этапах разработки законопроектов механизм проверки их соответствия содержанию действующего законодательства? По Вашему мнению, есть ли необходимость в усовершенствовании этого процесса? Если да,

то что бы Вы порекомендовали?

12. Как и на каком этапе проводится оценка затрат? Фокусируется ли оценка исключительно на воздействии предлагаемого закона на государственный бюджет или она также затрагивает его воздействие на бюджеты других органов государственной власти (например, органы местного самоуправления, автономные единицы)? Участвуют ли эти органы в консультациях по данному вопросу? По Вашему мнению, есть ли необходимость в усовершенствовании этого процесса? Если да, то что бы Вы порекомендовали?
13. Проводятся ли в процессе разработки законопроекта консультации с участием всех основных заинтересованных сторон? Если да, то проводятся ли подобные консультации в рамках всех правовых реформ? Если это происходит лишь в определенных случаях, пожалуйста, укажите, в каких? Как и на основании каких критериев происходит определение основных заинтересованных сторон, если этот процесс вообще имеет место? Как организованы консультации? По Вашему мнению, есть ли необходимость в усовершенствовании этого процесса? Если да, то что бы Вы порекомендовали?
14. Кто отвечает за организацию консультаций? Как проходят такие консультации – в виде официальных или неофициальных встреч или в письменном виде? Как и в какой форме участники обычно высказывают свое мнение?
15. Чем ограничивается круг обязанностей разработчика в отношении законопроекта? Обязан ли разработчик корректировать все версии законопроекта?
16. Кто работает над предлагаемыми изменениями во время рассмотрения законопроекта в Олий Мажлис? Участвуют ли в процессе авторы первоначального закона?
17. Когда докладчик представляет законопроект комитету и что обычно включают в себя такие презентации? Кого обычно назначают для представления законопроекта? Может ли это быть один из его разработчиков?
18. Следят ли представители министерства- разработчика законопроекта за его продвижением в Олий Мажлис? Если да, то как это происходит?
19. Если правительство решает, что законопроект, рассматриваемый в настоящее время Олий Мажлисом, нуждается в исправлении, может ли министерство-разработчик самостоятельно подготовить необходимые изменения и представить их Олий Мажлису? Если да, то как это происходит с точки зрения процедуры?
20. В каких случаях при рассмотрении законопроекта Олий Мажлис использует экспертное мнение чиновников, экспертов или представителей общественности? Как часто это происходит? Существуют ли какие-либо механизмы для обеспечения участия в этом процессе представителей обоих полов, в том числе представителей социально незащищенных и изолированных групп, а также организаций гражданского общества, работающих над гендерными вопросами?

21. Существует ли специальный Олий Мажлисский орган по контролю над разработкой законопроектов, который обеспечивает соблюдение установленных норм? Если да, то выполняет ли он свои обязанности и насколько эффективна его работа?
22. Существуют ли установленные процедуры для проведения консультаций? Существуют ли какие-либо пособия по проведению консультаций? Каким образом контролируется соответствие установленным процедурам? Если проведение консультаций является обязательным требованием, то как обеспечивается выполнение этого требования? Какие меры предпринимаются для обеспечения эффективности, честности и открытости консультаций?
23. Как и на каком этапе общественность может высказывать свое мнение по поводу законодательных предложений или законопроектов? Каким образом общественность информируется о законодательных предложениях. Как происходит изучение и рассмотрение общественного мнения?
24. Существуют ли категории лиц, которые в парламенте вправе получать копии законов бесплатно?
25. Существует ли официальный современный каталог действующих законов, в котором отражались бы изменения и дополнения, ранее внесенные в действующие ныне законы?
26. Как представители общественности и частные адвокаты получают доступ к подлинному и полному собранию действующих законов или копиям отдельных законов? Имеются ли эти документы в свободном доступе на всей территории страны? Ими можно воспользоваться бесплатно или требуется определенная плата?
27. Существует ли орган для контроля над состоянием действующего законодательства (например, с целью выдвижения предложений по упразднению утративших силу или устаревших законов) или для подготовки и публикации сводных редакций действующих законов и/или подзаконных актов?

ПРИЛОЖЕНИЕ 5. ОСНОВЫ ДЛЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ БДИПЧ/ОБСЕ С ЦЕЛЬЮ ПОДДЕРЖКИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ РЕФОРМЫ

Анализ отдельных законов часто выявляет скрытые недостатки законодательной системы страны. Законы, принимаемые с лучшими намерениями, с целью отреагировать на насущные социальные нужды, оказываются неэффективными или недейственными ввиду недостатков в системе разработки самого закона. Часто при исполнении законодательства, касающегося существенных вопросов, политические соображения преобладают над всеми остальными. Наиболее действенный метод улучшить ситуацию – это устранить лежащие в ее основе причины. Часто недостаточно усилий затрачивается на поиск способов рационализировать законодательные процедуры, при этом значительные ресурсы затрачиваются на создание и усиление институтов, задействованных в процессе нормотворчества. Наиболее полная работа по анализу нормотворческой практики отдельных стран и выявлению критических аспектов, которые необходимо учитывать при разработке и пересмотре законодательных норм, была проведена в рамках программы SIGMA³⁶ - совместной инициативы Европейского Союза и Организации экономического сотрудничества и развития.

Успешный законодательный процесс включает следующие компоненты: надлежащее обсуждение и анализ политики; оценку последствий предлагаемого законодательства (в том числе возможные соображения, связанные с бюджетом); законодательная программа и сроки; применение четкой и стандартной нормотворческой техники; ознакомление с проектами законов всех сторон, на которые может повлиять предлагаемое законодательство; и механизмы регулярного и постоянного контроля эффективности и исполнения законодательства на практике. Далее, эффективная и действенная законодательная система требует определенной степени инклюзивности и гласности внутри правительства и парламента. Это включает в себя предоставление общественности, в том числе меньшинствам, реальной возможности участвовать в процессе подготовки проектов законов и влиять на качество их анализа, в том числе в оценке регулятивного и гендерного воздействия, что подразумевает применение политики и практики, исключая дискриминирующее воздействие закона на представителей обоих полов. Предлагаемое законодательство должно быть полным и четким, чтобы сторонам были ясны их права и обязанности. Эффективность законодательства в реальной жизни необходимо контролировать на постоянной основе.

При анализе ряда законопроектов некоторых государств-участников ОБСЕ, БДИПЧ пришло к выводу, что некоторые из описанных выше этапов законодательного процесса отсутствуют, не регулируются надлежащим образом или не исполняются. Помимо этого, недостаточно внимания уделяется обеспечению предварительных условий для

36 SIGMA – программа «Поддержка для совершенствования в области государственного управления и менеджмента» в Центральной и Восточной Европе, <http://www.sigmaweb.org/>.

эффективного исполнения законодательства, таких как наличие достаточной административной инфраструктуры, людских или финансовых ресурсов и так далее. Страны недостаточно знакомы с методами, которые могли бы снизить риск принятия непрактичных законов. К таким методам относятся широкие консультации с заинтересованными сторонами, парламентом и правительством, чтобы повысить вероятность того, что принятое законодательство приведет к консенсусу и будет должным образом исполняться. Особое внимание следует уделять концепции «законодательной прозрачности», которая особо упоминается в двух основных документах ОБСЕ³⁷, а также рекомендациям или «вопросам, представляющим особый интерес», которые были выявлены в ходе обсуждения на Дополнительном совещании ОБСЕ по человеческому изменению в ноябре 2008 года и отмечены в докладах по результатам оценок различных внутригосударственных законодательных процессов, которые БДИПЧ подготавливает с 2006 года. Следует отметить следующие из этих рекомендаций³⁸:

- а) Проекты законов должны разрабатываться в рамках эффективного процесса разработки политики и на их разработку следует выделять достаточный срок; необходимо сознавать, что разработка политики и составление проектов – это разные процессы, и нормотворческий процесс проистекает из процесса формулирования политики, а не замещает ее;
- б) Общественные консультации должны быть неотъемлемой частью законодательного процесса. Необходима ясная и четко сформулированная стратегия развития гражданского общества, гарантирующая, что его участию в процессе разработки политики и законодательства будет уделяться надлежащее внимание. Такая стратегия повысит качество законодательства, его признание в обществе и обеспечит более эффективное его исполнение после утверждения;
- с) Необходима эффективная система проверки рабочих характеристик законодательных актов и их соответствия правовой системе. Такая система проверки должна обеспечивать правильность юридических формулировок, ясность и полноценность проектов законов. Следует надлежащим образом планировать и оценивать последствия, к которым приведет принятие закона. Такая оценка является важным и ценным инструментом как для формулирования государственной политики, так и для разработки законов с

³⁷ К числу элементов справедливости, которые существенно необходимы для полного выражения достоинства, присущего человеческой личности, и равных и неотъемлемых прав всех людей относятся следующие (...) законы, принятые по завершении соответствующей гласной процедуры, и административные положения публикуются, что является словием их применения. Эти тексты будут доступны для всех» (пункт 5.8, Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ, 1990 г.). «Законодательство будет разрабатываться и приниматься в результате открытого процесса, отражающего волю народа либо непосредственно, либо через избранных им представителей» (пункт 18.1, Документ Московского совещания Конференции по человеческому измерению КБСЕ, 1991 г.).

³⁸ Данные рекомендации взяты из оригиналов документов.

целью ее исполнения. Такая оценка должна носить обязательный характер, как минимум в тех случаях, когда дело касается пакета законов или законов, которые будут иметь серьезные последствия для большей части населения;

- d) Необходимо своевременно принимать необходимые подзаконные правовые акты, чтобы обеспечить эффективное исполнение основного законодательства;
- e) Следует обеспечить эффективный и действенный парламентский надзор над исполнением законодательства;
- f) Правительству следует контролировать исполнение принятых законов, оценивать их воздействие и обнародовать результаты таких оценок, при необходимости с формулировкой конкретных рекомендуемых поправок. Механизмы мониторинга исполнения законодательства и его последствий должны стать неотъемлемой частью законодательной процедуры и основываться на анализе существующей практики.

По официальной просьбе государства-участника ОБСЕ и в тесном сотрудничестве с национальными властями БДИПЧ может провести полномасштабную всестороннюю оценку законодательной системы государства и оказать властям помощь в составлении «дорожной карты» комплексной законодательной реформы. Такая работа включает в себя три основных аспекта:

1. Оценку всех этапов процесса инициирования, составления, оценки, обсуждения, консультирования, принятия, обнародования, распространения и оценки законодательного акта;
2. Оценку, которая описывает текущую законодательную систему, существующую как на бумаге, так и на практике;
3. Оценку с составлением достаточно подробного отчета для разработки заслуживающих доверия рекомендаций в отношении реформы, составленных с учетом конкретных нужд страны.

Цель такой оценки заключается в сборе, обобщении и анализе информации с достаточной степенью объективности и детализации для разработки заслуживающих доверия рекомендаций в отношении реформы в законодательной системе. Информация для оценки собирается в ходе полуструктурированных интервью на местах с заранее выбранными респондентами, а также получается из соответствующего национального законодательства и норм. Информация, полученная в ходе интервью и почерпнутая из национальных законов и норм, затем анализируется с учетом общепринятых международных норм законотворчества.

Часто всесторонней оценке предшествует предварительная оценка, которая дает довольно подробное описание конституционных, правовых (законы и подзаконные

акты) и организационных основ законодательного процесса в стране. Подобная оценка включает анализ некоторых, особенно важных аспектов законодательного процесса и составление рекомендаций по их усовершенствованию. Цель предварительной оценки - представить описание и составить систематизированный отчет о законодательном процессе в стране и предложить анализ выявленных слабых сторон этого процесса и способов их устранения. Предварительный отчет не отражает исполнения процедур на практике, поскольку посвящен исключительно законодательной базе, регулирующей законодательный процесс.

В ходе всесторонней оценки анализируются как правовые, так и практические аспекты законодательного процесса. Такая оценка может стать катализатором реформ. Рекомендации, включенные в отчет об оценке, служат рабочей основой для проведения тематических семинаров. Семинары предназначены предоставить форум для обсуждения приведенных в отчете общих рекомендаций и для разработки рекомендаций более конкретного характера. Темы семинара обсуждаются БДИПЧ совместно с местными властями. Цель семинаров – создать платформу для интерактивных дискуссий между национальными заинтересованными сторонами, включая неправительственные организации, по поводу того, каким образом можно сделать законодательный процесс более эффективным, прозрачным, доступным, инклюзивным и подотчетным. Рекомендации, разработанные на основе оценки и тематических семинаров, обобщаются и в форме пакета предлагаемых реформ официально направляются государству на утверждение.