
Варшава, 08 декабря 2023 г.

Заключение-№: LEGIS-UZB/480/2023 [NS]

ПОСЛЕДУЮЩАЯ ОЦЕНКА ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА В РЕСПУБЛИКЕ УЗБЕКИСТАН

УЗБЕКИСТАН

Последующая оценка законодательного процесса была подготовлена Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) в сотрудничестве с д-ром Мартой Ахлер, экспертом Центра судебного сотрудничества Европейского университетского института, Италия; д-ром Аланом Пейджем, почетным профессором публичного права при Университете Данди, Великобритания; и проф. Ханной Сухоцкой, профессором конституционного права при Университете Адама Мицкевича, Польша.

Документ основан на неофициальном английском переводе соответствующего законодательства, выполненном по заказу БДИПЧ.



Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человек

Ул. Миодова 10, PL-00-251 Варшава

Тел: +48 22 520 06 00, факс: +48 22 520 0605

www.legislationline.org

КРАТКИЙ ОБЗОР И КЛЮЧЕВЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

Со времени проведения БДИПЧ Предварительной оценки законодательного процесса в 2019 году (далее – «Предварительная оценка БДИПЧ 2019 года») в нормативную базу, регулируемую законодательный процесс в Республике Узбекистан, был внесен ряд важных изменений. Некоторые из них представляют собой позитивные изменения, направленные на выполнение рекомендаций, содержащихся в Предварительной оценке, особенно в части совершенствования стадии разработки политики и механизмов законодательства, основанного на фактических данных и более широком участии общественности. Хотя такие изменения, в значительной степени обусловленные Указом Президента «Об утверждении Концепции совершенствования нормотворческой деятельности» 2018 года, на первый взгляд, демонстрируют заявленную приверженность продвижению фундаментальных реформ в целях повышения демократичности управления, подотчетности и прозрачности, пересмотренная нормативная база, регулирующая процесс законодательства в Узбекистане, все еще имеет множество недостатков, аналогичных тем, которые были описаны в Предварительной оценке БДИПЧ 2019 года. К ним, в частности, относятся:

- необходимость более четкого определения иерархии норм и соответствующих материальных рамок первичного и вторичного законодательства во избежание тенденции чрезмерного использования подзаконных нормативных актов, а не законов, принятых парламентом;
- слабая координация законодательской деятельности внутри правительства, а также между правительством и Олий Мажлисом (Парламентом);
- отсутствие четко определенной процедуры для качественного и основанного на фактах процесса формирования политики;
- ряд недостатков в процессе подготовки законопроектов, в частности, на этапах формирования политики, оценки воздействия и общественного обсуждения;
- низкая эффективность парламентской экспертизы законопроектов и отсутствие надлежащего и эффективного механизма регуляторного надзора, в том числе с точки зрения возможностей Олий Мажлиса по проведению экспертизы законопроектов, поступивших от исполнительной власти.

На фоне этих опасений и в качестве дополнительного документа к Предварительной оценке 2019 года, с целью осмысления последних изменений в нормативной базе, регулирующей законодательный процесс в Узбекистане, БДИПЧ предлагает следующие рекомендации по дальнейшему совершенствованию законодательного процесса:

А. В отношении нормативной базы и источников права:

1. В статье 6 нового Закона «О нормативно-правовых актах» от 2021 года дать исчерпывающий перечень всех видов нормативных актов, включая конституционные законы, и указать их место в иерархии правовых норм, а в статье 9 определить параметры «конституционных законов», в частности, уточнить, что такое конституционные законы, какие вопросы они регулируют, а также каков порядок их принятия; [п. 28]
2. Более четко определить в Конституции или Законе 2021 года сферы или вопросы, по которым общие рамки должны устанавливаться основным законом для обеспечения эффективного парламентского контроля, а дальнейшие детали могут регулироваться вторичными нормами; [п. 26]

3. Четко определить в Конституции и новом Законе 2021 года материальную сферу регулирования указов Президента, а также их место в иерархии нормативно-правовых актов; [п. 33]
- В. В отношении права законодательной инициативы:** Рассмотреть возможность исключения судов и Генерального прокурора из списка органов/институтов, обладающих правом законодательной инициативы; [п. 37]
- С. В отношении формирования политики и планирования законодательства:** Предусмотреть в законодательстве требование о разработке и утверждении программных документов, признающих и определяющих проблему, требующую действий правительства, прежде чем инициировать законопроект или включить его в программу законотворческой работы; [п. 48]
- Д. В отношении оценки регуляторного воздействия (ОРВ):**
 1. Пересмотреть объем и методологию ОРВ в соответствии с принципом соразмерности и инклюзивности и рассмотреть возможность разграничения различных типов ОРВ - таких как «полная ОРВ», «упрощенная»/«базовая»/«начальная» ОРВ или ОРВ, сосредоточенная на конкретных, ограниченных воздействиях, при определении соответствующих сфер и стандартов анализа для каждого типа, а также обеспечить обязательное проведение ОРВ законопроектов высокой важности, в частности тех, которые оказывают значительное влияние на фундаментальные права отдельных лиц, а не только граждан (включая равные права женщин и мужчин, права инвалидов, меньшинств и других групп); [п. 51]
 2. Обеспечить подготовку отчетов об ОРВ на ранних стадиях рассмотрения и отбора политических предложений, а также их размещение на портале для общественного обсуждения еще до подготовки проекта нормативно-правового акта; [п. 58]
 3. Определить в Постановлении конкретные последствия выявления негативных последствий того или иного нормативно-правового акта в случае неприемлемого воздействия на права человека и основные свободы; [п.60]
 4. Четко обозначить, что как предварительные, так и ретроспективные ОРВ должны оценивать экономические, экологические, социальные, правозащитные, гендерные и другие последствия; [п. 54]
- Е. В отношении подготовки законопроектов:**
 1. Рассмотреть возможность разработки единых руководств по подготовке законопроектов, предназначенных для всех разработчиков законопроектов, с целью обеспечения единообразия формата, структуры, стиля законов, основной общей терминологии и других технических элементов; [п. 70]
 2. Четко определить в Законе «О нормативно-правовых актах» процедуру проверки, в том числе органы, уполномоченные проводить проверку, и обстоятельства ее проведения, а также последствия получения отрицательного заключения проверяющего органа или непрохождения проверки законопроектом; [п. 72]
 3. Дополнить статью 25 Закона «О нормативно-правовых актах» прямым указанием на обязательность гендерной экспертизы законопроектов и перекрестной ссылкой на Закон «О гарантиях равных прав и возможностей для женщин и мужчин»; [п. 74]

Ф. В отношении общественного обсуждения:

1. Более четко прописать в Законе «О нормативно-правовых актах» 2021 года и/или в Законе «О всенародном обсуждении» критерии, определяющие обстоятельства и виды законодательства, подлежащие обязательному общественному обсуждению, которое, как правило, должно проводиться в отношении проектов законов, имеющих высокую значимость или влияние на население, а также случаи, когда такое обсуждение может не проводиться, требуя от правительства или других органов с правом законодательной инициативы обоснования допустимости отказа от общественного обсуждения законопроекта; [п. 78]
2. Более четко предусмотреть проведение обсуждения на разных этапах законотворческого процесса, чтобы заинтересованные и затронутые группы могли следить за развитием событий и участвовать в них на протяжении всего процесса; [п. 76]
3. Обеспечить наличие механизмов привлечения экспертов и гражданского общества, включая меньшинства, гендерные и другие разнообразные группы, к процессу общественного обсуждения законопроектов даже в срочных случаях; [п. 77]

Г. В отношении механизмов регуляторного надзора:

1. Разработать положения, обеспечивающие эффективную проверку Законодательной палатой и Сенатом технического качества законопроектов, инициированных Кабинетом Министров или Президентом, и соблюдение законодательной процедуры; [п. 89]
2. Рассмотреть возможность усиления роли парламентских комитетов в оценке эффективности принятых законов, в том числе путем проведения ретроспективных ОРВ и/или использования других инструментов; [п. 93]

Н. В отношении учета гендерных аспектов и вопросов многообразия:

1. Четко определить последствия несоответствия законопроекта принципам гендерного равенства и конкретные последующие шаги, а также сроки возможной доработки законопроекта; [п. 97]
2. Включить в законодательство положения, обязывающие разработчиков законопроектов принимать и использовать подход, учитывающий гендерные аспекты и многообразие, при формулировании правовых норм; [п. 99] и
3. Обеспечить участие женщин, инвалидов, других недопредставленных и маргинализированных групп в общественном обсуждении проектов политики и законов. [п. 101]

В рамках своего мандата по оказанию помощи государствам-участникам ОБСЕ в выполнении принятых ими обязательств в области человеческого измерения БДИПЧ по запросу рассматривает проекты и действующее законодательство, а также законодательные процессы на предмет их соответствия международным стандартам в области прав человека и обязательствам ОБСЕ и предоставляет конкретные рекомендации по их совершенствованию.

СОДЕРЖАНИЕ

I. ВВЕДЕНИЕ.....	6
II. СФЕРА ПРИМЕНЕНИЯ.....	7
III. АНАЛИЗ И РЕКОМЕНДАЦИИ.....	8
1. Общие сведения.....	8
2. Изменения, произошедшие с момента проведения Предварительной оценки 2019 года.....	10
<i>2.1. Конституционные рамки и политическая система.....</i>	<i>10</i>
<i>2.2. Нормативная база и источники права.....</i>	<i>11</i>
<i>2.3. Право законодательной инициативы.....</i>	<i>14</i>
<i>2.4. Планирование законодательства.....</i>	<i>17</i>
<i>2.5. Формирование политики.....</i>	<i>18</i>
2.6. Оценка регуляторного воздействия (ОРВ).....	20
2.6.1. Предварительная оценка регуляторного воздействия.....	23
2.6.2. Ретроспективная оценка регуляторного воздействия.....	24
<i>2.7. Подготовка законопроектов.....</i>	<i>26</i>
<i>2.8. Общественное обсуждение.....</i>	<i>30</i>
<i>2.9. Регуляторный надзор.....</i>	<i>35</i>
<i>2.10. Учет гендерных аспектов и вопросов многообразия.....</i>	<i>37</i>
Приложение: Перечень правовых текстов, проанализированных в целях составления данной оценки.....	43

I. ВВЕДЕНИЕ

1. Последующая оценка законодательного процесса в Республике Узбекистан является дополнением к Предварительной оценке, опубликованной в 2019 году, и отражает последние законодательные изменения в нормативной базе, регулирующей законотворческую деятельность в Узбекистане до 31 августа 2023 года, включая недавнюю конституционную реформу. Она является частью совместных усилий Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (далее - БДИПЧ) и Координатора проектов ОБСЕ в Узбекистане по оказанию содействия в укреплении и совершенствовании законотворческого процесса в стране в соответствии с Меморандумом о взаимопонимании (далее - МоВ) от 22 ноября 2018 года между БДИПЧ, Координатором проектов ОБСЕ в Узбекистане и Олий Мажлисом Республики Узбекистан¹.
2. Настоящему документу предшествовала Предварительная оценка законодательного процесса в Республике Узбекистан (далее - «Предварительная оценка»), которая была проведена в 2019 году в период реформирования законодательной базы, регулирующей законотворческий процесс в Узбекистане.
3. Последующая оценка направлена на актуализацию ключевых выводов и рекомендаций Предварительной оценки на основе последних нормативных изменений, оцененных с учетом международных стандартов демократического управления и прав человека, а также обязательств ОБСЕ в области человеческого измерения. Она основана, главным образом, на изучении и анализе применимых положений Конституции, законов и подзаконных актов, регулирующих законодательный процесс в стране, с внесенными в них изменениями; некоторые из приводимых в Последующей оценке выводов и рекомендаций могут быть пересмотрены и уточнены в случае организации визита в страну в целях оценки практики законотворчества после проведения последних реформ. Для удобства использования перекрестных ссылок настоящий документ в целом повторяет структуру Предварительной оценки и, если в нем не указано иное, то его следует рассматривать вместе с Предварительной оценкой законодательного процесса в Республике Узбекистан.
4. БДИПЧ осуществило данную оценку в рамках своего мандата по оказанию помощи государствам-участникам ОБСЕ в выполнении ключевых обязательств ОБСЕ в области человеческого измерения².

¹ Как предусмотрено в МоВ, в Оценке анализируется общая законодательная база, в рамках которой осуществляется законотворчество в стране, включая «нормативно-правовую базу, структуру, методы и уровни взаимодействия палат Олий Мажлиса Республики Узбекистан, а также механизмы и процедуры подготовки, разработки, принятия, оценки (путем проведения оценки регуляторного воздействия), опубликования и мониторинга исполнения законодательства», и даются рекомендации по реформированию.

² БДИПЧ осуществило данную оценку в рамках своего общего мандата по оказанию помощи государствам-участникам ОБСЕ в выполнении их обязательств в области человеческого измерения, включая конкретные обязательства, касающиеся законотворчества, в том числе Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ (1990), согласно которому, «[к] числу элементов справедливости, которые существенно необходимы для полного выражения достоинства, присущего человеческой личности, и равных и неотъемлемых прав всех людей» относится то, что «[з]аконы, принятые по завершении соответствующей гласной процедуры, и административные положения публикуются, что является условием их применения» (п. 5.8); и Документ Московского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ (1991), согласно которому, «[з]аконодательство будет разрабатываться и приниматься в результате открытого процесса, отражающего волю народа либо непосредственно, либо через избранных им представителей» (п. 18.1). Государства-участники ОБСЕ также особо обязались обеспечить равные возможности для эффективного участия в политической и общественной жизни женщин, представителей национальных меньшинств, рома и синти, особенно женщин рома и синти, и лиц с ограниченными возможностями; см. например, ОБСЕ, [План действий ОБСЕ по поддержке гендерного равенства](#), принятый Решением №14/04, MC.DEC/14/04 (2004), п. 44(d); [План действий по улучшению положения рома и синти в регионе](#),

II. СФЕРА ПРИМЕНЕНИЯ

5. Последующая оценка охватывает только Конституцию, законы и подзаконные акты Узбекистана, которые были сочтены значимыми для целей актуализации Предварительной оценки и которые перечислены в Приложении. Таким образом, настоящий документ не содержит полного и всестороннего обзора всей институционально-правовой базы, регулирующей законодательный процесс в Узбекистане, и ее реализации на практике.
6. Она затрагивает ключевые вопросы и указывает на проблемные области, определяя некоторые особенно важные аспекты для проведения реформ. В интересах краткости оценки в ней больше внимания уделяется областям, требующим изменений или улучшений, чем положительным аспектам законодательного процесса. Представленные здесь рекомендации основаны на международных и региональных стандартах, нормах и практике, а также на соответствующих обязательствах ОБСЕ в области человеческого измерения. При необходимости в документе также освещается положительный опыт других государств-участников ОБСЕ. Ссылаясь на национальное законодательство, БДИПЧ не выступает за какую-либо модель конкретной страны, а стремится предоставить четкую информацию о применимых международных стандартах и проиллюстрировать, как они реализуются на практике в некоторых национальных законах. К любому страновому примеру всегда следует подходить с осторожностью, поскольку его не всегда можно повторить в другой стране. Поэтому такие примеры следует рассматривать в свете более широкой национальной институционально-правовой базы, а также в контексте страны и политической культуры.
7. Кроме того, в соответствии с Конвенцией о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин³ (далее - КЛДЖ), Планом действий ОБСЕ по поддержке гендерного равенства 2004 года⁴ и обязательствами по учету гендерных аспектов в деятельности, программах и проектах ОБСЕ, настоящий документ затрагивает, по мере необходимости, гендерный аспект и вопросы многообразия⁵.
8. Анализ изменений в нормативной базе, регулирующей законотворческую деятельность, в большинстве случаев основан на неофициальных переводах на английский язык соответствующих конституционных, законодательных и иных актов, перечисленных в Приложении, выполненных по заказу БДИПЧ.

2003 г., п. 88; Совет министров ОБСЕ, [Решение № 4/13 «Наращивание усилий ОБСЕ по выполнению плана действий по улучшению положения рома и синти в регионе ОБСЕ, с уделением особого внимания женщинам, подросткам и детям»](#) (2013 г.), п. 4.2; [Доклад совещания экспертов СБСЕ по вопросам национальных меньшинств](#) (Женева, 1991 г.); ОБСЕ/СБСЕ [Московский документ 1991 года](#), п. 41.

3 См. [Конвенция ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин](#) (далее - КЛЖД), принятая резолюцией 34/180 Генеральной Ассамблеи от 18 декабря 1979 года. Республика Узбекистан присоединилась к Конвенции в июне 1995 года.

4 См. [План действий ОБСЕ по поддержке гендерного равенства](#), принятый Решением № 14/04, МС.ДЕС/14/04 (2004), п. 32.

5 Для целей настоящей Оценки основное определение понятия «многообразие» включает в себя как «многообразие на рабочем месте» (то есть справедливое представительство в государственных органах и коллективах различных групп общества в условиях, где признаются, уважаются и разумно учитываются различия, что способствует полной реализации потенциала всех их членов и сотрудников), так и уважение, и поощрение многообразия в их процедурах и практике, а также в результатах их работы. Это не исключает других соображений, связанных с многообразием, которые должны приниматься во внимание государственными органами при регламентации их рабочей среды и реформировании рабочих процедур, а также в целом при выполнении ими всех своих функций.

Возможные ошибки могут являться следствием ошибок, допущенных при переводе. При переводе данного документа на другой язык преимущественную силу будет иметь английский оригинал.

9. БДИПЧ и его эксперты не имели возможности организовать ознакомительную поездку до составления настоящей Последующей оценки, чтобы составить представление о том, как законодательство реализуется на практике. Следовательно, настоящая оценка ни коим образом не ограничивает дальнейший анализ, письменные и устные рекомендации и комментарии в отношении соответствующего законодательства или законотворческого процесса в Республике Узбекистан, которые БДИПЧ может сделать в будущем.

III. АНАЛИЗ И РЕКОМЕНДАЦИИ

1. ОБЩИЕ СВЕДЕНИЯ

10. Усилия по проведению реформ, описанные в Предварительной оценке, были в значительной степени стимулированы [Указом Президента Республики Узбекистан № 5505 от 8 августа 2018 года «Об утверждении Концепции совершенствования нормотворческой деятельности»](#) (далее «Указ Президента от 2018 года»). В Указе Президента было отмечено, что существовавшие на тот момент законы и нормативные акты, а также процесс их разработки и принятия не отвечали потребностям общества. Как было отмечено в ходе оценочного визита БДИПЧ в марте 2019 года, в министерствах наблюдалась тенденция к чрезмерному использованию подзаконных нормативных актов, а не первичных законов, принятых парламентом, что привело к принятию большого количества нормативных актов, которые не подвергались обычной законодательной проверке, применимой к первичным законам, и часто являлись дублирующими и/или излишними.
11. В Предварительной оценке дано описание законотворческого процесса в Республике Узбекистан в том виде, в котором он существовал на тот момент, и основное внимание уделено рекомендациям в отношении тех областей, которые были определены как наиболее нуждающиеся в реформировании. За четыре года, прошедшие с момента публикации Предварительной оценки, в законодательство Республики Узбекистан было внесено множество изменений (список которых приводится в Приложении). В их числе - фундаментальная конституционная реформа.
12. Эти реформаторские инициативы демонстрируют общее понимание необходимости дальнейшей консолидации для совершенствования и повышения эффективности всего законотворческого процесса. Реформы продолжаются в соответствии с новым [Постановлением Президента Республики Узбекистан № 4505 от 2 ноября 2019 года «О мерах по повышению эффективности исполнения актов законодательства на основе современных механизмов правового мониторинга»](#), основанным на «Стратегии действий по пяти приоритетным направлениям развития Республики Узбекистан в 2017-2021 годах».
13. В еще одном важном новом [Указе Президента Республики Узбекистан № 6075 от 27 сентября 2020 года «О мерах по улучшению деловой среды в стране путем внедрения системы пересмотра утративших свою актуальность актов](#)

[законодательства»](#) отмечается, что Министерством юстиции совместно с заинтересованными ведомствами «выявлены около 2,5 тысяч устаревших и утративших актуальность нормативно-правовых актов, приводящих к излишнему регуляторному бремени, бюрократическим преградам и препонам, коллизиям в правоприменительной практике» (п. 1). С момента выхода этого указа Министерству было дано два месяца на внесение в Кабинет Министров предложений по отмене соответствующих актов. Несмотря на значительное количество отмененных правовых актов⁶, продолжающаяся реформа административных процедур и государственных услуг, предусматривающая значительную систематизацию действующего законодательства, может привести к дальнейшим отменам.

14. Указ № 6075 также предписывает Министерству юстиции совместно с Олий Мажлисом Республики Узбекистан более четко разграничить в законе сферу действия актов, принимаемых различными органами, наделенными правом законодательной инициативы, при этом ввести практику принятия нового законодательного акта, а не его новой редакции, и признания утратившим силу действующего законодательного акта после организации пересмотра таких ранее принятых законодательных актов. Указом также предусмотрено, что оценка регуляторного воздействия актов местных органов власти должна проводиться с использованием электронной платформы правового мониторинга [E-Qaror](#)⁷. Данный портал уже функционирует и охватывает нормативно-правовые акты и некоторые административные акты.
15. В соответствии с [Указом Президента Республики Узбекистан № 5997 от 19 мая 2020 г. «О мерах по дальнейшему совершенствованию деятельности органов и учреждений юстиции в реализации государственной политики»](#), обязанности Министерства юстиции, как центрального координирующего органа в системе законотворчества, были расширены, чтобы охватить оценку регуляторного воздействия и других видов воздействия, включая ретроспективную, гендерную и антикоррупционную оценку, а также пересмотр устаревшего законодательства.
16. Одним из наиболее важных событий, произошедших за период, рассмотренный в настоящей Оценке, стало принятие нового [Закона «О нормативно-правовых актах»](#), заменившего предыдущий Закон 2012 года. Новый закон вступил в силу в 2021 году (далее – «Закон 2021 года»)⁸, явившись основополагающим актом, регулирующим нормотворческую деятельность в Республике Узбекистан и, в частности, регламентирующим: а) понятие нормативно-правового акта и различных видов нормативно-правовых актов; б) систему планирования, инициирования, подготовки, проведения экспертизы, согласования, принятия и опубликования нормативно-правовых актов; в) обеспечение организации исполнения нормативно-правовых актов.

⁶ В целом, согласно оценкам, в результате пересмотра устаревшего вторичного законодательства было отменено около 2 765 подзаконных нормативно-правовых актов, хотя, поскольку процесс еще продолжается, окончательные цифры могут измениться.

⁷ См. [<E-qaror \(gov.uz\)>](#).

⁸ См. [Закон Республики Узбекистан № ЗРУ-682 «О нормативно-правовых актах»](#) (20 апреля 2021г.).

2. ИЗМЕНЕНИЯ, ПРОИЗОШЕДШИЕ С МОМЕНТА ПРОВЕДЕНИЯ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОЙ ОЦЕНКИ 2019 ГОДА

2.1. Конституционные рамки и политическая система

17. Оценка законотворческой деятельности и нормативно-правового регулирования в Республике Узбекистан осуществляется в контексте конституционных рамок и политической системы.
18. Новая Конституция была принята в результате референдума 30 апреля 2023 года⁹. Изучение процесса, приведшего к принятию новой Конституции, и анализ новых конституционных положений, помимо тех, которые определяют право законодательной инициативы и оказывают влияние на законотворческий процесс и баланс полномочий, выходит за рамки настоящей Оценки.
19. Нынешняя политическая система Узбекистана сосредотачивает большинство директивных и исполнительных полномочий в руках Президента, который делит законодательную власть с Парламентом. Хотя законодательная власть принадлежит Олий Мажлису (статья 91 новой Конституции), Президент также осуществляет законодательные полномочия путем инициирования законов (статья 98) и имеет право принимать указы, постановления и распоряжения, имеющие обязательную силу на всей территории Узбекистана (статья 110). Доминирующая роль Президента в системе власти еще более усиливается его участием в назначении судей Конституционного суда, Верховного суда и Председателя Высшего судейского совета (статья 109(13)).
20. Новая редакция Конституции еще больше расширила полномочия Президента по назначению и освобождению от должности Премьер-министра и членов Кабинета Министров по сравнению с предыдущей редакцией¹⁰. При этом в Конституции не предусмотрено какой-либо процедуры на случай, если Законодательная палата Олий Мажлиса не даст согласия на назначение членов Кабинета министров. Внедрение такой процедуры имеет фундаментальное значение для обеспечения работы механизма сдержек и противовесов между ветвями власти¹¹. Кроме того, согласно новой Конституции, Президент также может назначать и увольнять руководителей комитетов, агентств и других государственных органов. В таких условиях полномочия Президента по назначению и увольнению практически всех ключевых должностных лиц в органах государственной власти могут привести к отсутствию подотчетности, подорвать здоровые демократические политические процессы и создать почву для злоупотреблений.

⁹ Новая редакция [Конституции Республики Узбекистан](#) была принята всенародным голосованием на референдуме Республики Узбекистан, состоявшемся 30 апреля 2023 года.

¹⁰ В частности, новая Конституция уполномочивает Президента назначать с одобрения Законодательной палаты Олий Мажлиса членов Кабинета Министров (статья 109(9)) без предложения со стороны Премьер-министра, что было необходимо в соответствии с предыдущей редакцией Конституции, а также освобождать их от должности. Согласно предыдущей редакции Конституции, для назначения кандидата на должность Премьер-министра требовалось одобрение обеих палат Олий Мажлиса, а освобождение Премьер-министра от должности было строго обусловлено случаями отставки, выражения вотума недоверия Премьер-министру, принятого обеими палатами Олий Мажлиса, или другими случаями, предусмотренными законом. Согласно новой Конституции, Президент может назначать Премьер-министра с одобрения только одной (Законодательной) палаты Парламента, а также увольнять Премьер-министра по более широкому кругу оснований, которые не исчерпывающе перечислены в Конституции. В Конституции не указано, какого рода «одобрение» Парламента должен получить Президент для назначения членов Кабинета Министров, что требует дальнейшего уточнения, означает ли это голосование и каким большинством голосов.

¹¹ См. БДИПЧ и Венецианская комиссия. [Совместное заключение по проекту Конституции Кыргызской Республики](#) (19 марта 2021 г.), п. 67.

21. Согласно новой Конституции, Президент также имеет безусловное право приостанавливать и отменять акты государственных органов и «хокимов» (ранее это было возможно только в случае их несоответствия законодательству). Это еще больше усиливает полномочия Президента в части принятия решений по нормативно-правовому регулированию. В этих условиях Кабинет Министров в значительной степени выполняет роль передаточного звена, обеспечивающего сбор нормативных предложений от ведомств и реализацию поручений Президента по законопроектной деятельности и иным нормотворческим задачам, возложенным на ведомства.
22. В свете вышесказанного, ситуация, когда законодательные полномочия Президента рассматриваются в контексте его/ее слишком значительной роли и прерогатив по отношению к исполнительной власти, его/ее роли в процессах назначения судей, а также ослабленной роли Парламента, с самого начала предполагает определенный дисбаланс между различными ветвями власти, противоречащий принципу разделения властей, который в целом необходим для качества законодательного процесса и принимаемых законов¹².

2.2. Нормативная база и источники права

23. Наличие четкой, целостной и согласованной нормативной базы необходимо для демократического законотворчества, в рамках которого разработчики должны соблюдать иерархию законов и, следовательно, обеспечивать соответствие подготавливаемых ими правовых текстов конституции, другим законодательным актам и соответствующим международным документам, которые подписала и ратифицировала их страна. Как процедура, так и содержание законов должны соответствовать законам более высокого уровня, включая применимые международно-правовые обязательства, и такое соответствие должно оцениваться на разных этапах законодательного процесса.
24. Конституционные положения о верховенстве Конституции и закона (Глава III) получили дальнейшее развитие в Конституции 2023 года, несколько уточнив иерархию норм, действующих в Узбекистане. Помимо положения о том, что «*[в] Республике Узбекистан признается безусловное верховенство Конституции и законов Республики Узбекистан*» (статья 15(1)), которое содержалось и в предыдущей редакции Конституции, статья 15(2) дополнительно предусматривает прямое действие Конституции и прямо указывает на ее высшую юридическую силу, что является положительным моментом. В то же время сохранение в статье 15(1) расплывчатой формулировки, которая, как представляется, уравнивает важность норм, изложенных в Конституции, с обычными «законами» Узбекистана¹³, может создать путаницу. Рекомендуется рассмотреть возможность изменения формулировки, содержащейся в статье 15(1), чтобы **четко указать на верховенство Конституции и подчинение ей всех других законов**.
25. Статья 15(3) новой Конституции также признает, что международные договоры Республики Узбекистан имеют обязательную силу в национальном правовом пространстве и превалируют над законами, которые могут им противоречить

¹² См. БДИПЧ, *Guiding Principles of Democratic Lawmaking and Better Laws* (Руководящие принципы демократического законотворчества и совершенствования законов), 9 октября 2023 г., Принцип 1.

¹³ Статья 15(1) Конституции гласит: «*В Республике Узбекистан признается безусловное верховенство Конституции и законов Республики Узбекистан*».

- (статья 15(4)). Еще одной положительной чертой статьи 15(3) новой Конституции является включение в нее *«общепризнанных принципов и норм международного права»*, что свидетельствует о признании того, что не только договоры, но и правозащитные нормы общего международного права и, как их подкатегория, императивные нормы (*jus cogens*), являются неотъемлемой частью внутреннего правопорядка.
26. В то же время, как и в предыдущей редакции Конституции, в новых конституционных положениях нет четкого указания на то, что некоторые вопросы могут регулироваться только законом (а не подзаконными актами). Статья 9 закона «О нормативно-правовых актах» 2021 года гласит, что законы *«регулируют наиболее важные и устойчивые общественные отношения»*. Эта формулировка представляется довольно расплывчатой. Как рекомендовано в Отчете о предварительной оценке, **в Законе 2021 года и/или в Конституции целесообразно было бы указать сферы общественной жизни и общественных отношений, в которых общие рамки должны устанавливаться основным законом для обеспечения эффективного парламентского контроля, а дальнейшие детали могут регулироваться подзаконными актами.**
 27. Закон 2021 года ставит своей целью, в частности, определение видов нормативно-правовых актов, их юридической силы и соотношения между ними. В статье 6 Закона 2021 года приводится перечень нормативно-правовых актов, в который не входят «конституционные законы», а также «кодексы и процессуальные кодексы», упомянутые далее в статье 9 этого Закона.
 28. Статья 9 Закона 2021 года, в частности, гласит, что *«[з]аконь Республики Узбекистан могут приниматься в виде конституционных законов»*, и что *«[з]аконь Республики Узбекистан, предусматривающие внесение изменений и дополнений в Конституцию Республики Узбекистан, принимаются в виде конституционных законов»*. Это положение предусматривает возможность внесения поправок в Конституцию с помощью «конституционных законов», однако неясно, могут ли конституционные законы регулировать другие вопросы. Закон 2021 года также не разъясняет, что представляют собой эти конституционные законы и какое большинство необходимо для их принятия. Согласно статье 154 Конституции, *«[и]зменения и дополнения в Конституцию Республики Узбекистан вносятся конституционным законом, принятым большинством, не менее чем двумя третями от общего числа соответственно депутатов Законодательной палаты и членов Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан, или референдумом Республики Узбекистан»*, а статьи 93 и 96 Конституции указывают, что эти законы принимаются совместно Законодательной палатой и Сенатом Олий Мажлиса при наличии не менее двух третей от общего числа депутатов и сенаторов. В интересах правовой определенности рекомендуется **привести в статье 6 нового Закона 2021 года исчерпывающий перечень всех видов нормативных актов, включая конституционные законы, и указать их место в иерархии правовых норм, а также определить в Законе 2021 года параметры «конституционных законов» (т.е. что такое конституционные законы и могут ли они регулировать иные вопросы, кроме внесения изменений в Конституцию), а также порядок их принятия.**
 29. Учитывая значительный объем вторичного законодательства в Узбекистане, которое зачастую является дублирующим или избыточным, в Предварительной оценке также рекомендовалось уточнить, что все подзаконные акты должны

основываться на первичном законодательстве и должны всегда указывать или ссылаться на конкретное первичное законодательство, создавшее правовую основу для их принятия, и что их роль должна сводиться к реализации принципов права, а не к их установлению¹⁴.

30. Закон 2021 года в некоторой степени решает эту проблему в статье 11, прямо указывая, что «*[в] подзаконных актах не допускается установление норм по вопросам, подлежащим регулированию на уровне законодательных актов*». В то же время, поскольку ни новый Закон 2021 года, ни Конституция четко не определяют вопросы, которые могут регулироваться только основными законами, это оставляет возможность использовать подзаконные акты для создания новых правил путем обеспечения конкретного и детального регулирования на основе общего и абстрактного регулирования, установленного основными законами.
31. По сравнению с предыдущей версией Закона, проанализированной в Предварительной оценке, новый Закон 2021 года устанавливает более четкий нормативный правовой порядок, в котором указы и постановления Президента рассматриваются как отдельная категория нормативно-правовых актов, подчиненных Конституции и законам, но превосходящих постановления Кабинета Министров, министерские и иные акты¹⁵. Статья 12 Закона 2021 года гласит, что «*Президент Республики Узбекистан на основе и во исполнение Конституции и законов Республики Узбекистан принимает нормативно-правовые акты в виде указов и постановлений*». Аналогичное положение гласит, что палаты Олий Мажлиса Республики Узбекистан на основе и во исполнение Конституции и законов Республики Узбекистан принимают нормативно-правовые акты в виде постановлений (статья 10 Закона 2021 года), при этом статья 7 (2) того же закона уточняет, что такие постановления являются законодательными актами, в то время как указы и постановления Президента являются подзаконными актами (статья 7 (3) Закона 2021 года).
32. Важно отметить, что в Законе 2021 года неизменными остались правила взаимодействия различных правовых инструментов с точки зрения их соответствующей юридической силы¹⁶. Как отмечалось в Предварительной оценке, учитывая количество создаваемых подзаконных актов, на практике будет нелегко разрешить коллизии между этими инструментами путем простого применения этих правил.
33. В Конституции и новой редакции Закона «О нормативно-правовых актах» по-прежнему нет четкого разграничения между указами и другими актами Президента. Президент по-прежнему потенциально может издавать указы в различных значимых сферах, относящихся к его компетенции¹⁷. В некоторых случаях они требуют совместного утверждения Законодательной палатой и

¹⁴ См. БДИПЧ, [Предварительная оценка законодательного процесса в Республике Узбекистан](#) (2019), Рекомендация С.

¹⁵ См. статьи с 12 по 14 нового Закона 2021 года: статья 12 гласит, что «*Президент Республики Узбекистан на основе и во исполнение Конституции и законов Республики Узбекистан принимает нормативно-правовые акты в виде указов и постановлений*»; согласно статье 13, Кабинет Министров Республики Узбекистан на основе и во исполнение Конституции и законов Республики Узбекистан, постановлений палат Олий Мажлиса Республики Узбекистан, указов и постановлений Президента Республики Узбекистан принимает нормативно-правовые акты *в виде постановлений*; статья 14 же уточняет, что министерства, государственные комитеты и ведомства могут принимать нормативно-правовые акты, если законодательными актами, указами и постановлениями Президента Республики Узбекистан, постановлениями Кабинета Министров Республики Узбекистан им предоставлены полномочия по принятию соответствующих нормативно-правовых актов или правовому регулированию общественных отношений.

¹⁶ См. статью 18 нового Закона «О нормативно-правовых актах» и статью 16 предыдущей редакции Закона.

¹⁷ На практике указы Президента очень часто прямо предписывают разработку и принятие определенных законов, что ставит указы Президента на более высокий уровень по значимости, чем другие подзаконные акты и даже чем некоторые законы. Фактически, большинство основных законов инициируются Президентом.

Сенатом Олий Мажлиса Республики Узбекистан¹⁸ или только Сенатом Олий Мажлиса¹⁹. В свете вышеизложенного и в соответствии с рекомендацией, содержащейся в Предварительной оценке, было бы желательно, чтобы **Конституция и Закон 2021 года точно определяли материальную сферу регулирования указов Президента, а также их место в иерархии нормативно-правовых актов. В то же время параметры законотворческих полномочий Олий Мажлиса должны быть более полно определены путем перечисления сфер или вопросов, которые должны регулироваться первичными законами и, соответственно, проходить через законодательные процедуры Законодательной палаты и Сената Олий Мажлиса.**

РЕКОМЕНДАЦИЯ А.

1. В статье 6 нового Закона «О нормативно-правовых актах» от 2021 года дать исчерпывающий перечень всех видов нормативных актов, включая конституционные законы, и указать их место в иерархии правовых норм, а в статье 9 определить параметры «конституционных законов», в частности, уточнить, что такое конституционные законы, какие вопросы они регулируют, а также каков порядок их принятия.
2. Более четко определить в Конституции или Законе 2021 года сферы или вопросы, по которым общие рамки должны устанавливаться основным законом для обеспечения эффективного парламентского контроля, а дальнейшие детали могут регулироваться вторичными нормами.
3. Четко определить в Конституции и новом Законе 2021 года материальную сферу регулирования указов Президента, а также их место в иерархии нормативно-правовых актов.

2.3. Право законодательной инициативы

34. Согласно статье 98 новой Конституции, право законодательной инициативы реализуется посредством внесения «законопроекта» в Законодательную палату Олий Мажлиса Республики Узбекистан и принадлежит:

- Президенту Республики Узбекистан;
- Республике Каракалпакстан в лице ее высшего представительного органа государственной власти;
- депутатам Законодательной палаты Олий Мажлиса;
- Кабинету Министров; и

¹⁸ См. статьи 93 (17) и (18) Конституции об утверждении указов Президента Республики Узбекистан об объявлении состояния войны в случае нападения на Республику Узбекистан или в случае необходимости выполнения договорных обязательств по взаимной обороне от агрессии; и об утверждении указов Президента Республики Узбекистан об объявлении общей или частичной мобилизации, о введении, продлении или прекращении действия чрезвычайного положения.

¹⁹ См. статью 95 (6) Конституции относительно утверждения указов Президента Республики Узбекистан об образовании и упразднении министерств и других республиканских органов исполнительной власти; и статью 109 (11) относительно назначения на должность с одобрения Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан Генерального прокурора Республики Узбекистан, председателя Счетной палаты Республики Узбекистан и освобождения их от должности (или назначения на должность после консультации с Сенатом Олий Мажлиса Республики Узбекистан председателя Службы государственной безопасности Республики Узбекистан и освобождения его от должности, см. статью 109 (12) Конституции).

- Конституционному суду, Верховному суду и Генеральному прокурору Республики Узбекистан по вопросам, отнесенным к их ведению.
35. В статье 98 новой Конституции далее указано, что: «*[2]граждане Республики Узбекистан, обладающие избирательным правом, в количестве не менее ста тысяч человек, Сенат Олий Мажлиса Республики Узбекистан, Уполномоченный Олий Мажлиса Республики Узбекистан по правам человека (омбудсмен), Центральная избирательная комиссия Республики Узбекистан вправе в порядке законодательной инициативы вносить в Законодательную палату Олий Мажлиса Республики Узбекистан законодательные предложения*».
 36. В Предварительной оценке была высказана некоторая озабоченность в отношении законодательной инициативы Конституционного суда, Верховного суда и Генерального прокурора с указанием на риск политизации, который может нанести ущерб независимости судебной власти²⁰. Новые положения Конституции теперь ограничивают сферу действия права законодательной инициативы вопросами, относящимися к их ведению
 37. БДИПЧ ранее уже высказывалось²¹ по поводу предоставления судам полномочий законодательной инициативы в вопросах, относящихся к их ведению²². Строгое толкование принципа разделения властей подразумевает, что судебная власть интерпретирует законы, а не иницирует их. Участие высших судебных инстанций в разработке законов может вызвать сомнения в их объективности, когда они будут призваны толковать и применять закон в конкретном деле, находящемся на их рассмотрении²³. Однако это не должно мешать судебным органам высказывать свои замечания, участвовать в обсуждении и текущем процессе разработки законодательной и исполнительной властью законов, касающихся судов, или любых законов, касающихся правовой системы в целом²⁴. **Как было ранее рекомендовано в Предварительной оценке²⁵, может быть рассмотрен вопрос об исключении судов и Генерального прокурора из списка субъектов права законодательной инициативы.**
 38. Важно отметить, что статья 98 новой Конституции позволяет не менее чем ста тысячам граждан Республики Узбекистан, обладающих избирательными правами, вносить свои законодательные предложения в Законодательную палату Олий Мажлиса Республики Узбекистан. Предоставление гражданам права инициировать новые законы соответствует рекомендациям, содержащимся в Отчете о предварительной оценке, и заслуживает одобрения, поскольку в принципе способствует развитию демократии с широким участием населения и

²⁰ См. БДИПЧ, [Предварительная оценка законодательного процесса в Республике Узбекистан](#) (2019), п. 50.

²¹ См. БДИПЧ и Венецианская комиссия, [Совместное заключение по проекту Конституции Кыргызской Республики](#) (19 марта 2021 г.), п. 94.

²² См. Венецианская комиссия, [Report on Legislative Initiative](#) (Доклад о законодательной инициативе) CDL-AD(2008)035, п. 59.

²³ См. БДИПЧ и Венецианская комиссия, [Совместное заключение по проекту Конституции Кыргызской Республики](#) (19 марта 2021 г.), п. 94.

²⁴ Там же. п. 94. См. также, в качестве сравнения, Консультативный совет европейских судей (КЕС), [Opinion no. 18 \(2015\) on the Position of the Judiciary and its Relation with the Other Powers of State in a Modern Democracy](#) (Заключение № 18 «Позиция судебной власти и ее отношения с другими ветвями государственной власти в условиях современной демократии»), 16 октября 2015 г., п. 31, где КЕС прямо подчеркнул «важность участия судей в дебатах, касающихся национальной судебной политики», и тот факт, что «с судебными органами следует консультироваться и они должны играть активную роль в подготовке любого законодательства, касающегося их статуса и функционирования судебной системы»; см. также [Европейская хартия о статусе судей](#) (Страсбург, 8-10 июля 1998 года), принятая Европейской ассоциацией судей, DAJ/DOC (98)23; п. 1.8, в которой также содержится конкретная рекомендация привлекать судей к консультациям по любым предлагаемым изменениям в их статуте или другим вопросам, затрагивающим их деятельность, с тем чтобы судьи не оставались в стороне от процесса принятия решений в этих областях.

²⁵ См. БДИПЧ, [Предварительная оценка законодательного процесса в Республике Узбекистан](#) (2019), Рекомендация G.

повышает активную роль гражданского общества в законотворческом процессе. В то же время конституции государств и соответствующее законодательство должны способствовать тому, чтобы пороги для выдвижения законодательных инициатив граждан не были чрезмерно высокими. По сравнению с зарегистрированным числом избирателей, которое составляет около 19,5 миллионов человек²⁶ и в любом случае меньше числа граждан, обладающих избирательными правами, требуемый порог все же можно считать довольно высоким по сравнению с другими странами²⁷, учитывая также, что на практике сбор такого количества сторонников может оказаться затруднительным и сделать механизм неэффективным. Кроме того, законодательная база, как представляется, не предусматривает никакого механизма помощи в формулировании законодательных предложений граждан. Статья 20 (2) Закона 2021 года предусматривает лишь то, что «[ф]изические и юридические лица вправе вносить предложения о подготовке проектов нормативно-правовых актов в соответствующие государственные органы», не вдаваясь в дальнейшие подробности. Это положение, как представляется, подразумевает, что подобные инициативы граждан требуют посредничества со стороны органа государственной власти, что может означать, что данный орган может не согласиться или не захотеть, чтобы инициатива подверглась дальнейшему обсуждению, что было бы неоправданным ограничением²⁸. Общеизвестной положительной практикой является наличие механизмов поддержки, обеспечивающих разработку законопроектов, представленных установленным числом граждан, в соответствии с применимыми правовыми и редакционными стандартами²⁹. Это может включать поддержку со стороны определенных государственных органов или специального отдела в парламенте³⁰. В целом это должно способствовать тому, чтобы реализация прерогативы выдвижения народных инициатив не была обременительной и/или неэффективной. **В связи с этим рекомендуется доработать рамки, регулирующие законодательные инициативы граждан, чтобы обеспечить эффективность этого механизма на практике и в то же время предусмотреть механизмы поддержки для обеспечения дальнейшего рассмотрения таких инициатив в парламенте.**

39. По сравнению с предыдущей редакцией Конституции перечень потенциальных инициаторов законодательных актов расширен и включает, помимо законодательных инициатив граждан, Сенат Олий Мажлиса (Верхняя палата Парламента), Уполномоченного Олий Мажлиса по правам человека (омбудсмена), Центральную избирательную комиссию Республики Узбекистан (часть 3 статьи 98 Конституции), которые могут вносить «законодательные

²⁶ Во время последних досрочных президентских выборов, которые состоялись 9 июля 2023 года.

²⁷ Что соответствует 0,51% избирателей по сравнению, например, с Кыргызской Республикой (10 000 граждан при числе зарегистрированных избирателей около 3,7 млн, т.е. 0,27%), Италией (50 000 граждан при числе зарегистрированных избирателей около 46 млн, т.е. 0,11%), Северной Македонией (10 000 граждан при числе зарегистрированных избирателей около 1,8 млн, т.е. 0,5%), хотя следует признать, что в ряде других стран порог еще выше, например, в Албании (20 000 граждан при числе зарегистрированных избирателей около 3,5 миллионов, т.е. 0,57%), в Венгрии (100 000 граждан для проведения народного референдума при числе зарегистрированных избирателей около 8,2 миллионов, т.е. 1,22%).

²⁸ См., напр., БДИПЧ, [Preliminary Opinion on the Legal Framework Governing the Legislative Process in Montenegro](#) (Предварительное заключение относительно правовой базы, регулирующей законодательный процесс в Черногории) (2023 г.), п. 74.

²⁹ См., напр., БДИПЧ, [Preliminary Opinion on the Legal Framework Governing the Legislative Process in Montenegro](#) (Предварительное заключение относительно правовой базы, регулирующей законодательный процесс в Черногории) (2023 г.), 77; и [Assessment of the Legislative Process in the Republic of Armenia](#) (Оценка законодательного процесса в Республике Армения) (2014 г.), п. 53.

³⁰ См., напр., БДИПЧ, [Assessment of Lawmaking and Regulatory Management in North Macedonia](#) (Оценка законотворчества и нормативно-правового регулирования в Северной Македонии) в редакции 2008 г., п. 29. См. также, например, дело Канады: [Private Members' Business - Introduction \(ourcommons.ca\)](#).

предложения» в Законодательную палату Олий Мажлиса. Порядок внесения и рассмотрения «законопроектов» и «законодательных предложений» в дальнейшем определяется законом.

40. В Отчете о предварительной оценке рассматривался вопрос о том, что Верхняя палата не наделена полномочиями законодательной инициативы, хотя и отмечалось, что любое расширение полномочий сенаторов в этом отношении должно рассматриваться в контексте существующей системы и с учетом более широких конституционных изменений, которые должны обеспечить, чтобы Сенат как законодательный орган не подвергался чрезмерному влиянию со стороны исполнительной власти. Непонятно, почему законодательные инициативы, исходящие от Сената, омбудсмана или Центральной избирательной комиссии, рассматриваются как-то иначе, чем другие законодательные инициативы или «законопроекты». В принципе, как подчеркивается в Предварительной оценке, законодательные инициативы, представленные сенаторами, должны подвергаться такому же тщательному изучению и проходить через ту же процедуру, что и законопроекты, представленные членами Нижней палаты или Правительством³¹.

РЕКОМЕНДАЦИЯ В.

Рассмотреть возможность исключения судов и Генерального прокурора из списка органов/институтов, обладающих правом законодательной инициативы.

2.4. Планирование законодательства

41. Основным документом, регулирующим планирование законодательства, является Закон «О нормативно-правовых актах» 2021 года. Глава 3 закона «Планирование, инициирование и подготовка проектов нормативно-правовых актов» более подробно регламентирует процесс планирования по сравнению с предыдущей редакцией закона. В частности, в ней четко прописано, что планирование подготовки проектов нормативно-правовых актов осуществляется, как правило, в рамках планов (программ) нормотворческой работы, которые подготавливаются по итогам выявления и анализа проблем, требующих правового регулирования (статья 19 (1)). Таким образом, заслуживает одобрения тот факт, что процесс планирования непосредственно связан с этапом формирования политики, на котором оценивается необходимость законодательного вмешательства как такового и анализируются альтернативные решения.
42. В то же время некоторые аспекты Закона 2021 года, касающиеся органов, ответственных за разработку и утверждение планов, можно усовершенствовать. В частности, в статье 19 (2) нового Закона говорится, что соответствующие органы, принимающие нормативно-правовые акты, т.е. перечисленные в статье 4 Закона³², *«могут разрабатывать и утверждать текущие (полугодовые и годовые) и перспективные (на срок более одного года) планы (программы) подготовки проектов нормативно-правовых актов»*. Помимо того, что надлежащее планирование подготовки нормативно-правовых актов должно быть

³¹ См. БДИПЧ, *Предварительная оценка законодательного процесса в Республике Узбекистан* (2019), п. 54.

³² То есть, палаты Олий Мажлиса Республики Узбекистан, Президент Республики Узбекистан, Кабинет Министров Республики Узбекистан, министерства, государственные комитеты и ведомства, органы местного самоуправления.

обязательным, а не факультативным, как это указано в Законе, данное положение подразумевает наличие множества различных планов, не предусматривая механизма, при котором Правительство, как основной политический орган, будет разрабатывать консолидированный план в отношении законопроектов, инициированных исполнительной властью, который будет принят Олий Мажлисом. **Таким образом, было бы целесообразно, чтобы Правительство имело консолидированный план подготовки нормативно-правовых актов и заблаговременно информировало Олий Мажлис о законопроектах, которые будут внесены на рассмотрение в ближайшие месяцы и годы.**

43. Это особенно актуально при нынешнем положении дел, когда Администрация Президента является основным директивным органом, отвечающим за регуляторную политику в Узбекистане. Поскольку в настоящее время роль Кабинета министров в законопроектной деятельности сводится к контролю за выполнением поручений Президента по законопроектным мероприятиям, запланированным в ежегодных государственных программах и некоторых других программных актах Президента, **рекомендуется усилить функции Правительства по формированию политики и планированию законодательства.** Однако это невозможно без наличия сильного Правительства, отделенного от Президента, что предполагает пересмотр чрезмерно высокой роли и прерогатив Президента над исполнительной властью, в том числе путем изъятия избыточных функций законодательного планирования из ведения Администрации Президента.
44. Также отмечается, что планы подготовки проектов нормативно-правовых актов должны публиковаться на официальных сайтах органов, обладающих правом принятия нормативно-правовых актов (пункт 5 статьи 19 Закона 2021 года). При этом планы правительства по подготовке проектов нормативно-правовых актов (даже в том случае, если конкретное министерство разрабатывает законопроект для принятия Олий Мажлисом и теоретически не считается «органом, обладающим правом принятия нормативно-правовых актов») в идеале также должны публиковаться, чтобы повысить прозрачность всего процесса.
45. Наконец, важно определить порядок осуществления, изменения и контроля над осуществлением планов подготовки нормативно-правовых актов, что в настоящее время не предусмотрено статьей 19 Закона 2021 года. Регулярный контроль за осуществлением планов полезен для обеспечения эффективности следующего цикла законодательного планирования и внесения своевременных и обоснованных изменений в текущий план. В этой связи разработка удобного для пользователя электронного инструмента может упростить процесс отслеживания законопроектов на разных стадиях законопроектной деятельности как законодателями, так и представителями гражданского общества или общественности в целом.

2.5. Формирование политики

46. Формирование политики на этапе, предшествующем подготовке законопроекта, все чаще рассматривается как отдельный и самостоятельный этап, заслуживающий особого внимания, который следует четко отделить от законотворческой деятельности³³, то есть воплощения согласованной политики в

³³ См. также: БДИПЧ, *Assessment of Lawmaking and Regulatory Management in North Macedonia* (Оценка законотворчества и нормативно-правового регулирования в Северной Македонии) в редакции 2008 г., п. 30.

закон. Заблаговременное привлечение заинтересованных сторон и проведение консультаций на этапе формирования политики до представления проекта на рассмотрение способствуют более открытому, прозрачному, подотчетному и инклюзивному законодательному процессу, в частности, за счет привлечения широкой общественности, что в конечном итоге способствует повышению качества законов. Качественная и основанная на фактах работа над политикой позволяет тщательно оценить влияние предлагаемой политики и рассматриваемых вариантов, а также определить наличие необходимости в принятии нового закона или других законодательных инициатив³⁴.

47. Положительным является то, что согласно статье 20 Закона 2021 года, *«[и]нициирование подготовки проектов законодательных актов, указов и постановлений Президента Республики Узбекистан, постановлений Кабинета Министров Республики Узбекистан допускается исключительно при отсутствии в действующем законодательстве правовых механизмов, административных процедур, предназначенных для регулирования общественных отношений, относящихся к сфере деятельности государственных органов, иницирующих принятие нормативно-правовых актов»*. Предполагается, что это положение предотвратит дублирование нормативно-правовых актов и позволит избежать законодательной перегрузки на практике. В то же время, как представляется, не существует эффективного механизма, обеспечивающего отклонение нормативных инициатив, не соответствующих данному положению.
48. Поэтому рекомендуется доработать и дополнить положения Закона 2021 года, регулирующие этап разработки политики. Это можно сделать путем введения требования о разработке и утверждении программных документов, признающих и определяющих проблему, требующую действий правительства, прежде чем инициировать законопроект или включить его в программу законодательской работы. В этом программном документе должны быть изложены возможные законодательные и незакондательные подходы и решения проблемы, обосновывающие выбранный вариант как наилучший, а также обеспечивающие включение соответствующих оценок регуляторного воздействия на ранних этапах процесса формирования политики. Это позволит заранее оценить необходимость законодательного вмешательства, прежде чем та или иная регуляторная инициатива будет одобрена Президентом, и тем самым даст возможность отказаться от некачественной политики до ее появления в официальных планах.

РЕКОМЕНДАЦИЯ С.

Предусмотреть в законодательстве требование о разработке и утверждении программных документов, признающих и определяющих проблему, требующую действий правительства, прежде чем инициировать законопроект или включить его в программу законодательской работы.

³⁴ См. БДИПЧ, *Guiding Principles of Democratic Lawmaking and Better Laws* (Руководящие принципы демократического законодательства и совершенствования законов), 9 октября 2023, Принципы 4, 5 и 7.

2.6. Оценка регуляторного воздействия (ОРВ)

49. В статье 21 нового Закона «О нормативно-правовых актах» проведение оценки регуляторного воздействия (далее - ОРВ) прямо названо в числе этапов подготовки проекта нормативно-правового акта, что является положительным моментом по сравнению с предыдущей редакцией Закона. Статья 35 Закона определяет ОРВ как *«комплекс мер, направленных на выявление и оценку возможных последствий принятия проекта нормативно-правового акта, достижения определенных им целей регулирования, а также эффективности и результативности воздействия действующего нормативно-правового акта на регулируемые этим нормативно-правовым актом общественные отношения»*.
50. Согласно статье 35 (2) Закона, ОРВ проводится по нормативно-правовым актам и их проектам, воздействующим на предпринимательскую деятельность, права, свободы и законные интересы граждан, а также на окружающую среду. В соответствии с принципом соразмерности и во избежание чрезмерной нагрузки на государство, политиков и законодателей, не обязательно проводить полную ОРВ в отношении всех законопроектов. В основном ее следует проводить в тех случаях, когда это считается необходимым³⁵, например, в отношении основных политических предложений с серьезными последствиями, политики или законопроектов, охватывающих новые сферы, или тех, которые, как ожидается, создадут значительную административную или нормативную нагрузку, или окажут иное серьезное воздействие на значительную часть населения, экономику, государственный бюджет или окружающую среду, хотя конкретный порог зависит от каждой отдельной страны³⁶. В ряде стран разработаны критерии для принятия решения о необходимости проведения ОРВ для того или иного законодательного акта. В некоторых странах существуют официальные пороговые тесты для определения необходимости проведения ОРВ (например, в зависимости от ожидаемых затрат/ресурсов или общего экономического, социального или экологического воздействия)³⁷. Хотя то, что в статье 35 (2) Закона 2021 года³⁸ обозначены критерии для определения необходимости проведения ОРВ для того или иного законодательного акта³⁹, и является

³⁵ См. ОЭСР, [Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance](#) (Рекомендация Совета по регуляторной политике и управлению) (2012), Приложение, в котором государствам рекомендуется *«принять практику предварительной оценки регулирующего воздействия, соразмерную значимости регулирования»*, и *OECD: Regulatory Impact Assessment, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, 2020, Best Practice Principles for Regulatory Impact Assessment, Annex: A closer look at proportionality and threshold tests for RIA* (Оценка регулирующего воздействия, Принципы лучшей практики ОЭСР для регуляторной политики, 2020, Принципы лучшей практики для оценки регулирующего воздействия, Приложение: Более пристальный взгляд на пропорциональность и пороговые критерии для ОРВ). См. БДИПЧ, Оценка законодательного процесса в Республике Армения (2014 г.), п. 48; и Венецианская комиссия, [Контрольный список вопросов](#), CDL-AD(2016)007, 18 марта 2016 г., Критерий А.5.v. для общего требования, гласящего, что в соответствующих случаях оценка воздействия должна проводиться до принятия законов.

³⁶ См., напр., БДИПЧ, [Preliminary Opinion on the Legal Framework Governing the Legislative Process in Montenegro](#) (Предварительное заключение относительно правовой базы, регулирующей законодательный процесс в Черногории) (2023 г.), п. 56; также см., напр., [OECD: Better Regulation Practices Across the European Union, 2019](#), Chapter 3: Regulatory Impact Assessment Across the European Union (ОЭСР: Совершенствование практики регулирования в Европейском союзе, глава 3: Оценка регулирующего воздействия в Европейском союзе).

³⁷ См., напр., [OECD: Better Regulation Practices Across the European Union, 2019](#), Chapter 3: Regulatory Impact Assessment Across the European Union (ОЭСР: Совершенствование практики регулирования в Европейском союзе, глава 3: Оценка регулирующего воздействия в Европейском союзе).

³⁸ Статья 35 (2) Закона «О нормативно-правовых актах» 2021 года гласит: *«Оценка регуляторного воздействия проводится по нормативно-правовым актам и их проектам, воздействующим на предпринимательскую деятельность, права, свободы и законные интересы граждан, а также на окружающую среду»*.

³⁹ См. БДИПЧ, [Assessment of the Legislative Process in the Republic of Armenia](#) (Оценка законодательного процесса в Республике Армения) (2014 г.), п. 49, в котором предлагается включить в руководство по проведению ОРВ следующие элементы: анализ проблемы с кратким описанием вопроса; изложение цели воздействия законопроекта; адресаты и заинтересованные стороны; обоснование необходимости воздействия наряду с оценкой рисков; краткое описание имеющихся вариантов воздействия (или невмешательства) с взвешиванием их обоснованности, эффекта и осуществимости; воздействие на граждан (включая воздействие на мужчин и женщин), предпринимателей, правительство и окружающую среду; анализ затрат и выгод.

положительным моментом, следует отметить, что данное положение относится только к правам и свободам граждан, тем самым потенциально исключая проекты нормативно-правовых актов, затрагивающих права иностранных граждан и лиц без гражданства.

51. Кроме того, **возможно, будет полезно разграничить различные виды ОРВ - например, «полная ОРВ», так называемая «упрощенная»/«базовая»/«начальная» ОРВ или ОРВ, сосредоточенная на конкретных, ограниченных видах воздействия.** Это поможет добиться того, чтобы наиболее значимые предложения по регулированию, например, те, которые могут оказать существенное влияние на государственное управление, отдельных лиц, основные права и бизнес, получали больше внимания со стороны контролирующего органа на протяжении всего процесса, начиная с первоначального анализа и формирования политики и заканчивая окончательной проверкой качества, для более оптимального планирования и распределения ресурсов. В этом случае **объем и стандарты анализа для различных типов ОРВ, а также критерии и пороговые значения для определения наиболее значимых регуляторных предложений должны быть четко установлены в нормативно-методической базе⁴⁰** в соответствии с принципом соразмерности и инклюзивности. Это, в частности, должно обеспечить **обязательное проведение ОРВ законопроектов высокой значимости, в частности тех, которые оказывают существенное влияние на фундаментальные права не только граждан, но и отдельных лиц (в том числе на равные права женщин и мужчин, права инвалидов, меньшинств и других групп).** Меньшее количество более целенаправленных ОРВ должно повысить эффективность процесса и улучшить результаты, как с точки зрения повышения качества ОРВ в повседневной политической и законодательной практике, так и с точки зрения достижения политических целей.
52. Указ Президента Республики Узбекистан № 6075 от 27 сентября 2020 года⁴¹ «О мерах по улучшению деловой среды в стране путем внедрения системы пересмотра утративших свою актуальность актов законодательства» далее развил механизм ОРВ, определив Министерство юстиции специально уполномоченным органом по координации деятельности в сфере оценки регуляторного воздействия нормативно-правовых актов и их проектов, а также одобрив создание в структуре центрального аппарата Министерства юстиции Управления оценки регуляторного воздействия в количестве 10 штатных единиц с целью координации деятельности по проведению ОРВ органами государственного управления, органами исполнительной власти на местах и другими организациями и оказания им методического содействия. Министерство юстиции также уполномочено внедрить практику проведения учебных семинаров для законодателей по разъяснению сути и порядка проведения ОРВ, что является положительным моментом, учитывая необходимость проведения ОРВ надлежащим и эффективным образом.
53. Вновь принятое законодательство Узбекистана, как представляется, также связывает процесс ОРВ с общественным обсуждением, что в принципе

⁴⁰ См., напр., БДИПЧ, *Preliminary Opinion on the Legal Framework Governing the Legislative Process in Montenegro* (Предварительное заключение относительно правовой базы, регулирующей законодательный процесс в Черногории) (2023 г.). 57.

⁴¹ См. по ссылке: < [УП-6075-сон 27.09.2020. О мерах по улучшению деловой среды в стране путем внедрения системы пересмотра утративших свою актуальность актов законодательства \(lex.uz\)](#)>.

заслуживает одобрения. Упомянутое постановление № 6075 от 27 сентября 2020 года предусматривает проведение ОРВ проектов нормативно-правовых актов законопроектными органами и организациями с использованием интернет-портала www.regulation.gov.uz (далее - портал) для обсуждения законопроектов, либо с использованием электронной платформы правового мониторинга действующих нормативно-правовых актов. Согласно постановлению, аналитические материалы, послужившие основой для проведения ОРВ, должны сопровождать проекты нормативно-правовых актов на стадиях общественного обсуждения, межведомственного согласования и правовой экспертизы. Постановление Президента Республики Узбекистан № 5025 от 15 марта 2021 года «О мерах по дальнейшему совершенствованию системы оценки регуляторного воздействия» (далее - Постановление Президента 2021 года)⁴² дополнительно предусматривает обязательное проведение общественного обсуждения по всем проектам нормативно-правовых актов в рамках внедрения системы ОРВ. Постановление Президента 2021 года предусматривает обязательное обобщение предложений и замечаний, полученных в ходе общественного обсуждения проектов нормативно-правовых актов, и включение их в отчеты об ОРВ, которые затем направляются в соответствующие органы, принимающие нормативно-правовые акты, и публикуются на портале для общественного обсуждения. В вышеупомянутом постановлении также указано, что соответствующие принимающие органы возвращают инициаторам/разработчикам проект нормативно-правового акта, не прошедшего общественное обсуждение. Однако принципиально важно, чтобы **такие отчеты о результатах ОРВ готовились на ранних стадиях рассмотрения и отбора политических предложений и размещались на портале еще до подготовки проекта нормативно-правового акта**⁴³.

54. Пункты 11-12 Постановления Президента 2021 года подробно описывают содержание указанной ОРВ, включая «сведения о субъектах, на интересы которых воздействует предлагаемый проект» и «описание (положительных, негативных или нейтральных) последствий воздействия проекта», но не детализирует различные виды воздействия, которые должны быть проанализированы. В статье 25 Закона «О нормативно-правовых актах» 2021 года в целом говорится об обязательной правовой и антикоррупционной экспертизе проектов нормативно-правовых актов, а также о возможности проведения «экономической, финансовой, научной, лингвистической, экологической, а также иных видов экспертиз». В то же время в нормативно-правовой базе не определены виды воздействия, которые должны оцениваться при проведении ОРВ. Являясь важным компонентом законотворчества, основанного на фактических данных, оценка воздействия должна оценивать вероятные **экономические, экологические, социальные, правозащитные, гендерные и другие последствия, а также бюджетные, нормативные и бюрократические последствия планируемого законодательства**⁴⁴. Рекомендуется дополнить соответствующие положения об ОРВ соответствующим образом. В пункте 48 Постановления Президента 2021 года также перечислены органы

⁴² См. по ссылке: < [ПП-5025-сон 15.03.2021. О мерах по дальнейшему совершенствованию системы оценки регуляторного воздействия \(lex.uz\)](#)>.

⁴³ См., напр., ОЭСР, *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance* (Рекомендация Совета по регуляторной политике и управлению) (2012), Рекомендация I. 4.

⁴⁴ См. БДИПЧ, *Guiding Principles of Democratic Lawmaking and Better Laws* (Руководящие принципы демократического законотворчества и совершенствования законов), 9 октября 2023, Принцип 5.

государственной власти, уполномоченные изучать отчет об ОРВ, однако в нем нет прямого указания на национальный механизм по улучшению положения женщин. В целом рекомендуется **предусмотреть порядок систематического и значимого участия национального механизма по улучшению положения женщин в процессах разработки политики и законов, включая предварительную и ретроспективную оценку регуляторного воздействия, а также выделение соответствующих ресурсов на эти цели**⁴⁵.

55. В остальном упомянутое выше Постановление содержит полезные рекомендации и направлено на обеспечение большей прозрачности, необходимой для эффективного проведения ОРВ. В частности, оно вводит порядок проведения предварительной ОРВ и составления отчетов по ОРВ, и критерии, лежащие в их основе. При надлежащем применении на практике это должно способствовать научно обоснованному формированию политики и законодательства, более четкому обоснованию необходимости внесения поправок или введения нового законодательства, содействовать надлежащей адаптации содержания нового законодательства и в конечном итоге способствовать повышению подотчетности и доверия общества к государственной политике и законам.

2.6.1. Предварительная оценка регуляторного воздействия

56. В пункте 5 Постановления Президента 2021 года перечислены обстоятельства, при которых ОРВ не проводится, в том числе, если проект нормативно-правового акта направлен на предупреждение чрезвычайных ситуаций или ликвидацию их последствий, введение ограничительных мер (карантина) по предупреждению распространения инфекционных и паразитарных заболеваний. В этом случае в пояснительной записке проекта инициатор/разработчик проекта должен обосновать отказ от проведения ОРВ. Следует, однако, напомнить, что исключения из обычных процедур законотворчества в экстренных случаях должны быть сведены к минимуму и ограничиваться тем, что строго необходимо и соразмерно обстоятельствам⁴⁶. В этом контексте важно, чтобы решения об отступлении от обычных законодательных процедур были должным образом обоснованы. Отсутствие ОРВ может привести к принятию недостаточно продуманного, проработанного и проверенного законодательства, особенно в чрезвычайных обстоятельствах, когда в стране мало прецедентов нормативного реагирования, и в экстренных случаях, когда законодательство может быть разработано и принято в ускоренном порядке.
57. Пункт 7 Постановления Президента 2021 года также гласит что, по поручению Администрации Президента Республики Узбекистан и Кабинета Министров, а также по инициативе разработчика перед разработкой проектов законов (при планировании) может быть проведена ОРВ их концепции. Как подчеркивалось выше, проведение предварительных ОРВ на ранних стадиях процесса разработки политики до формулирования новых регуляторных предложений является

⁴⁵ См., напр., БДИПЧ, [Preliminary Opinion on the Legal Framework Governing the Legislative Process in Montenegro](#) (Предварительное заключение относительно правовой базы, регулирующей законодательный процесс в Черногории) (2023 г.). 150.

⁴⁶ См. БДИПЧ, [Guiding Principles of Democratic Lawmaking and Better Laws](#) (Руководящие принципы демократического законотворчества и совершенствования законов), 9 октября 2023, Принцип 11.

хорошей практикой⁴⁷. Однако по данным 2021 года, это требование не является обязательным и не выполняется регулярно.

58. Учитывая широкие нормотворческие полномочия Президента, регуляторная политика в Узбекистане фактически разрабатывается Администрацией Президента и одобряется Президентом⁴⁸. На практике, как только регуляторное предложение включается в государственную программу или план мероприятий, одобренный указом Президента, оно непременно вносится в законодательную повестку, обязательную для всех субъектов законотворческого процесса. В таких условиях большинство инструментов ОРВ будут применяться формально, не оказывая существенного влияния на принятие решений в области регуляторной политики и оценку различных вариантов политики, включая вопросы, не связанные с регулированием. **Поэтому крайне важно, чтобы надлежащая ОРВ проводилась уже на ранних этапах формирования политики и законодательного планирования, до разработки регуляторной политики.**
59. В пункте 7 Постановления Президента 2021 года также указано, что проект, разработанный в рамках концепции проекта, по которому проведена ОРВ, не подлежит повторному проведению ОРВ, за исключением случаев, если проектом установлено внедрение инструментов регулирования, не предусмотренных в его концепции. Однако следует отметить, что **дополнительные ОРВ могут проводиться и на других этапах законотворческого процесса**, например, после разработки законопроекта или внесения в него существенных поправок, или несколько раз в течение процесса, особенно если содержание законопроекта изменилось в ходе обсуждения.

2.6.2. Ретроспективная оценка регуляторного воздействия

60. Помимо проектов нормативно-правовых актов, Постановление Президента от 021 года распространяется и на принятые нормативно-правовые акты, а также вводит отдельную процедуру ретроспективной оценки регуляторного воздействия. Согласно этому Постановлению, ретроспективные ОРВ должны проводиться в отношении правовых актов, прошедших предварительную ОРВ, а также проектов, затрагивающих предпринимательскую деятельность, права, свободы и законные интересы граждан, а также вопросы охраны окружающей среды. Хотя процедура проведения ретроспективной ОРВ, как представляется, отражает международно признанную методологию и практику (например, путем определения отдельных случаев, когда такая оценка является обязательной, и придания процессу публичности для повышения прозрачности), она все еще требует совершенствования. Согласно данному Постановлению (п. 56), Кабинет Министров утверждает «дорожную карту», направленную на реализацию результатов проведения ОРВ нормативно-правовых актов, или принимает меры по включению предложений о полном или частичном изменении норм нормативно-правовых актов в соответствующую программу либо в планы подготовки проектов подзаконных нормативно-правовых актов. Однако этого может быть недостаточно в случае, если в ходе ретроспективной ОРВ будут выявлены негативные последствия для прав человека и основных свобод, требующие немедленного реагирования. **Таким образом, рекомендуется**

⁴⁷ См. [OECD: Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance, 2012](#) (Рекомендация Совета по регуляторной политике и управлению), Рекомендация I. 4. См. также, БДИПЧ, [Assessment of the Legislative Process in the Republic of Armenia](#) (Оценка законодательного процесса в Республике Армения) (2014 г.), п. 47.

⁴⁸ См. БДИПЧ, [Предварительная оценка законодательного процесса в Республике Узбекистан](#) (2019), п. 55.

определить в Постановлении Президента 2021 года конкретные последствия выявления пагубного влияния того или иного правового акта в случае неприемлемого воздействия на права человека и основные свободы.

61. Кроме того, Постановление Президента 2021 года предполагает, что разработчики нормативно-правовых актов должны сами проводить ретроспективную ОРВ, что может стать для них непосильным бременем, учитывая необходимость проведения как предварительной, так и ретроспективной оценок. Хотя проведение ретроспективной оценки является признанной развивающейся передовой практикой, при том, что в большинстве стран она еще недостаточно развита⁴⁹, она не должна создавать чрезмерной нагрузки для политиков и законодателей с учетом имеющихся возможностей. В зависимости от оценки существующей практики проведения ретроспективной ОРВ, **можно было бы более четко определить сферу и методологию проведения такой оценки принятых законов и лучше увязать ее с предварительной оценкой проектов поправок к ним⁵⁰.** В некоторых странах существуют отдельные ведомства, занимающиеся ретроспективной оценкой законов, иногда это те же ведомства, которые следят за качеством ОРВ, или даже специальные парламентские комитеты по вопросам оценки. Признавая центральную роль Министерства юстиции в координации процесса и контроле за качеством отчетов об ОРВ, подготовленных разработчиками, законодателям следует обсудить и проанализировать целесообразность **создания отдельного органа или ведомства для проведения ретроспективной оценки, чтобы сделать ее более нейтральной, в частности, в отношении законодательства, являющегося чувствительным в политическом или ином плане⁵¹.** Кроме того, учитывая тот факт, что Управление оценки регуляторного воздействия в составе Министерства юстиции должно состоять всего из десяти сотрудников, это также может способствовать снижению нагрузки на министерство в этой области.
62. Кроме того, в рамках своей общей надзорной функции парламенты (как правило, соответствующие парламентские комитеты) должны также проводить ретроспективную ОРВ принятых законов, входящих в сферу их ведения, или, в силу своих зачастую ограниченных возможностей, просить об этом правительство. Результаты такой оценки могут затем обсуждаться в парламенте (см. подробнее в подразделе 2.9 «Регуляторный надзор»).
63. Наконец, как и в случае с предварительной ОРВ, при проведении ретроспективной оценки необходимо всегда учитывать гендерные аспекты и вопросы многообразия, то есть анализировать, как принятое законодательство повлияло на женщин и мужчин, гендерные роли, отношения, ответственность и гендерное равенство, а также на другие конкретные идентифицируемые группы.

⁴⁹ Например, по состоянию на 2019 год в 14 из 28 государств-членов ЕС действуют положения об обязательной периодической оценке действующих первичных законов, а в 11 - подзаконных актов. Это во многом подтверждает общую картину по государствам-членам ОЭСР: только в 26% из них действует требование о периодической ретроспективной оценке действующих первичных законов и в 21% - о периодической ретроспективной оценке подзаконных актов. В большинстве из 14 государств ЕС требование о проведении ретроспективной оценки применяется только к первичным законам в конкретных областях политики. Только в Австрии, Венгрии, Германии, Дании, Италии, Нидерландах и Великобритании действует требование о проведении периодической ретроспективной оценки во всех областях политики. См., ОЭСР, [Better Regulation Practices across the European Union](#) (ОЭСР, Совершенствование практики регулирования в Европейском союзе), 2019, п. 104.

⁵⁰ ОЭСР, [Better Regulation Practices Across the European Union](#), Chapter 4: Ex Post Review of Laws and Regulations Across the European Union (ОЭСР, Совершенствование практики регулирования в Европейском союзе, глава 4: Ретроспективная оценка законов и нормативных актов в Европейском союзе), 2019.

⁵¹ ОЭСР, [Better Regulation Practices Across the European Union](#), Chapter 4: Ex Post Review of Laws and Regulations Across the European Union (ОЭСР, Совершенствование практики регулирования в Европейском союзе, глава 4: Ретроспективная оценка законов и нормативных актов в Европейском союзе), 2019.

В настоящее время методология ретроспективной оценки, определенной Постановлением Президента 2021 года, не учитывает этот вопрос должным образом.

РЕКОМЕНДАЦИЯ D.

1. Пересмотреть объем и методологию ОРВ в соответствии с принципом соразмерности и инклюзивности и рассмотреть возможность разграничения различных типов ОРВ - таких как «полная ОРВ», «упрощенная»/«базовая»/«начальная» ОРВ или ОРВ, сосредоточенная на конкретных, ограниченных воздействиях, при определении соответствующих сфер и стандартов анализа для каждого типа, а также обеспечить обязательное проведение ОРВ законопроектов высокой важности, в частности тех, которые оказывают значительное влияние на фундаментальные права отдельных лиц, а не только граждан (включая равные права женщин и мужчин, права инвалидов, меньшинств и других групп).
2. Обеспечить подготовку отчетов об ОРВ на ранних стадиях рассмотрения и отбора политических предложений, а также их размещение на портале для общественного обсуждения еще до подготовки проекта нормативно-правового акта.
3. Определить в Постановлении конкретные последствия выявления негативных последствий того или иного нормативно-правового акта в случае неприемлемого воздействия на права человека и основные свободы.
4. Четко обозначить, что как предварительные, так и ретроспективные ОРВ должны оценивать экономические, экологические, социальные, правозащитные, гендерные и другие последствия.

2.7. Подготовка законопроектов

64. Подготовка законопроектов Кабинетом Министров регулируется Законом № 60 от 11 октября 2006 года «О порядке подготовки проектов законов и их внесения в Законодательную палату Олий Мажлиса Республики Узбекистан» (далее - Закон 2006 года) и Законом 2021 года. Другим важным документом, влияющим на подготовку законопроектов, является Постановление Кабинета министров Республики Узбекистан № 284 от 8 апреля 2019 года «Об организационных мерах по внедрению единой электронной системы разработки и согласования проектов нормативно-правовых актов»⁵², которое призвано обеспечить использование единой электронной базы для всех проектов нормативно-правовых актов, а также для сбора и хранения соответствующих аналитических и статистических данных, с целью повышения прозрачности процесса рассмотрения и согласования законопроектов и т.д.⁵³. Подготовка законопроектов начинается с рассмотрения и

⁵² См. по ссылке: <[284-сон 08.04.2019. Об организационных мерах по внедрению Единой электронной системы разработки и согласования проектов нормативно-правовых актов \(lex.uz\)](#)>.

⁵³ В соответствии с Постановлением, Единая электронная система, созданная данным Постановлением, призвана обеспечить выполнение следующих приоритетных задач:

утверждения предложения о разработке проекта закона (статья 7 Закона 2006 года и статья 21 Закона 2021 года «О нормативно-правовых актах»).

65. Как и в большинстве государств-участников ОБСЕ, в Узбекистане законопроектная деятельность осуществляется преимущественно органами исполнительной власти, то есть Министерством юстиции и профильными министерствами. Министерству юстиции поручено проведение правовой экспертизы всех проектов нормативно-правовых актов. Это в равной степени относится как к основным законам, так и к подзаконным актам. Однако неясно, какие последствия повлечет за собой неудовлетворительное заключение правовой экспертизы, проведенной Министерством юстиции.
66. Законодательная база, регулирующая подготовку законопроектов, не претерпела значительных изменений со времени проведения Предварительной оценки, за исключением отмеченных выше положительных изменений, касающихся требования о проведении ОРВ в рамках этапов подготовки проекта нормативно-правового акта и новой статьи 20 Закона 2021 года, которая в принципе должна способствовать более качественной оценке необходимости законодательства до получения разрешения на разработку законопроекта, хотя этот механизм необходимо усовершенствовать, как подчеркивалось выше, для обеспечения надлежащего формирования политики.
67. Согласно новому Закону «О нормативно-правовых актах» и принятой в Узбекистане практике, органы государственной власти отвечают за разработку законодательства, относящегося к их ведению. В Узбекистане нет централизованных государственных служб по разработке законопроектов, например, при Кабинете Министров.
68. Похоже, в Узбекистане для разных субъектов законотворческой деятельности действуют разные правила подготовки законопроектов, содержащие информацию о надлежащей технике и стиле составления проектов нормативно-правовых актов⁵⁴. Необходимо иметь единое руководство по подготовке законопроектов для всех разработчиков, которые должны следовать основным правилам и принципам, изложенным в нем, чтобы обеспечить согласованную разработку политики и законов с одинаковой структурой и терминологией. Разработчики законопроектов в правительственном и парламентском секторах (и не только), а также сотрудники органов власти, ответственные за проверку проектов политики и законов, должны придерживаться одного и того же руководства по подготовке

-
- создание возможности одновременной и оперативной рассылки проектов нормативно-правовых актов для рассмотрения, согласования (визирования) с использованием электронной цифровой подписи всем заинтересованным министерствам, ведомствам, органам исполнительной власти на местах, в том числе для проведения их широкого общественного и профессионального обсуждения;
 - обеспечение прозрачности процесса рассмотрения и согласования (визирования) проектов нормативно-правовых актов путем автоматического протоколирования осуществленных действий, фиксирования дат передачи и приема;
 - подтверждение подлинности электронной цифровой подписи;
 - сбор и хранение информации о проведенных действиях, предложениях и замечаниях;
 - ведение единой электронной базы проектов нормативно-правовых актов;
 - использование единой электронной базы данных в процессе составления и сбора аналитических и статистических данных;
 - управление, мониторинг и контроль в режиме реального времени за процессом разработки и согласования (визирования) с заинтересованными ведомствами проектов нормативно-правовых актов.

⁵⁴ Например, Постановление Кабинета министров Республики Узбекистан №469 от 9 октября 1997 года «О мерах по обеспечению законности нормативных актов министерств, государственных комитетов и ведомств» и Приказ Министра юстиции Республики Узбекистан №2565 от 28 февраля 2014 года «Об утверждении правил подготовки и принятия ведомственных нормативно-правовых актов». Кроме того, существуют «Правила юридико-технического оформления законопроектов, вносимых в Законодательную палату Олий Мажлиса Республики Узбекистан, и законов, представленных в Сенат Олий Мажлиса Республики Узбекистан». В то же время неясно, какие правила оформления применяются к проектам законов, инициированных Президентом.

законопроектов и инструкций или списков контрольных вопросов, описывающих законодательную технику.

69. Если парламентарии уполномочены разрабатывать законопроекты, внутрипарламентские директивы должны обязывать их придерживаться существующих руководств по подготовке законопроектов, чего также не хватает в законах «О Регламенте Законодательной палаты Олий Мажлиса» и в Законе 2006 года. Соответствующий вспомогательный персонал парламента должен быть знаком с инструкциями и рекомендациями, изложенными в таких руководствах, и обладать необходимым набором навыков и умений. Сотрудники парламента также могут поддерживать регулярные контакты с министерствами и другими государственными учреждениями, участвующими в разработке законопроектов, для обмена знаниями о методах и процессах подготовки законопроектов.
70. **Таким образом, рекомендуется рассмотреть возможность разработки единых руководств по подготовке законопроектов, применимых ко всем разработчикам законов, чтобы обеспечить согласованность формата, структуры, стиля законов, основной общей терминологии и других технических элементов.** Хотя руководства содержат необходимые указания, они не должны ограничивать возможности разработчиков законов по принятию решений, которые наилучшим образом способствуют эффективности их проектов. Помогая авторам законопроектов выработать единый стиль, руководства должны оставаться гибкими инструментами, допускающими инновации и изменения.
71. Инструкции, регулирующие процесс подготовки политики и законов, должны быть достаточно четкими и понятными с точки зрения процедур и обязанностей отдельных субъектов⁵⁵, и должны быть составлены таким образом, чтобы исключить возможность злоупотреблений вследствие нечетких или двусмысленных формулировок. В большинстве стран проекты политики и законов обычно проходят различные процедуры проверки и согласования в иницирующем органе, после чего распространяются среди различных министерств, а также в канцелярии премьер-министра. В большинстве случаев инициаторам законопроекта необходимо проконсультироваться, как минимум, с министерством финансов по бюджетным вопросам и с министерством юстиции по правовым вопросам, чтобы обеспечить реальное выделение средств на последующую реализацию закона после его принятия, а также его соответствие конституции и другим законодательным актам. В некоторых странах первый вариант законопроекта даже направляется в компетентный парламентский комитет для получения предварительного отзыва.
72. Заслуживает одобрения тот факт, что статья 30 Закона «О нормативно-правовых актах» 2021 года определяет некоторые механизмы проверки законопроектов до их представления в орган, обладающий правом их принятия. В частности, Закон предусматривает согласование проектов с «заинтересованными государственными органами и организациями» и «иными государственными органами и организациями в случаях, предусмотренных законодательством». Такая система проверки, заложенная в сам процесс подготовки, необходима для того, чтобы проекты политики и законов соответствовали Конституции, другим

⁵⁵ См. БДИПЧ, *Assessment of Lawmaking and Regulatory Management in North Macedonia* (Оценка законотворчества и нормативно-правового регулирования в Северной Македонии) в редакции 2008 г., п. 33.

законам и международным обязательствам государства, а также не выходили за рамки компетенции и полномочий органов, ответственных за их разработку⁵⁶. В то же время точный перечень органов, которые должны проверять проекты, и последствия процедур проверки представляются недостаточно четкими. Обычно отрицательные заключения министерств финансов и юстиции соответственно о финансовом воздействии или соответствии законопроекта другим законам или международным обязательствам должны приводить к пересмотру законопроектов до их дальнейшей доработки, чего в Узбекистане, как представляется, не происходит. **Поэтому рекомендуется четко определить в Законе «О нормативно-правовых актах» процедуру проверки, в том числе органы, уполномоченные проводить проверку, и обстоятельства ее проведения, а также указать последствия отрицательного заключения проверяющего органа или невозможности проверки законопроектов.**

73. Закон «О нормативно-правовых актах» 2021 года предусматривает возможность создания рабочих групп по разработке проекта нормативно-правового акта, в состав которых могут входить государственные и негосударственные эксперты, а также граждане. Кроме того, для проведения правовой экспертизы и других видов экспертиз (экономической, экологической и т.д.) законопроектов могут привлекаться эксперты со стороны, в том числе из международных организаций и других государств. Похвально, что Закон 2021 года предусматривает привлечение не только представителей правительства, но и других заинтересованных сторон, таких как внешние эксперты и представители гражданского общества, в том числе для консультаций при подготовке законопроектов. Хотя то, что Закон 2021 года предусматривает проведение консультаций с представителями гражданского общества, в принципе, заслуживает одобрения, важно обеспечить открытость, прозрачность и инклюзивность механизмов формирования рабочих групп и привлечения представителей гражданского общества, стремясь отразить все многообразие существующих объединений, включая те, которые могут критически относиться к выдвигаемым предложениям правительства, если они готовы участвовать в таких процессах⁵⁷. Кроме того, важно, чтобы состав рабочих групп был гендерно сбалансированным, и условия выдвижения кандидатов также учитывали данный аспект⁵⁸. Создание таких рабочих групп можно предусмотреть даже на этапе разработки концепции, в ходе формирования политики. Взаимодействие между формированием политики и подготовкой законопроекта на раннем этапе обычно благоприятно сказывается на конечном продукте, поскольку в таких случаях разработчик лучше понимает политическое обоснование нового закона.

⁵⁶ Например, смотрите веб-сайт парламента Великобритании по ссылке: <https://erskinemay.parliament.uk/section/4988/prelegislative-scrutiny-of-draft-bills> / <https://erskinemay.parliament.uk/section/4988/prelegislative-scrutiny-of-draft-bills/>.

⁵⁷ См., напр., БДИПЧ-Венецианская комиссия, *Руководящие принципы по свободе объединений* (2015), п.п. 183-187. См. также, совет Европы, *Рекомендация CM/Rec(2007)14 Комитета министров государствам-членам «О правовом статусе неправительственных организаций в Европе»*, 10 октября 2007, п.п. 12, 76 и 77; Генеральная Ассамблея ООН, *Декларация о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы*, статья 8; Европейская экономическая комиссия ООН (ЕЭК ООН), *Конвенция о доступе к информации, участии общественности в принятии решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды* («Орхусская конвенция»), 25 июня 1998 г., статьи 6 и 8; Совет Европы, *Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств* (ETS № 157), 1 февраля 1995 года, статья 15.

⁵⁸ К примеру, *Serbian Guidelines on Participation of NGOs in Working Groups Commissioned with Preparation of Draft Normative Acts and Policy Documents* (Руководство по участию НПО в рабочих группах по подготовке проектов нормативных актов и политических документов Сербии) (2020) предусматривает возможность назначения компетентным государственным органом представителя НПО в рабочую группу с соблюдением принципов равенства, недискриминации и гендерного баланса. См. также *Рекомендацию (2003)3 Комитета министров СЕ о сбалансированном участии женщин и мужчин в принятии политических и общественных решений* и пояснительную записку к ней, глава II (пункты 8 и 9).

74. Статья 7 Закона «О гарантиях равных прав и возможностей для женщин и мужчин» от 2 сентября 2019 года⁵⁹ предусматривает проведение гендерно-правовой экспертизы нормативно-правовых актов и их проектов государственными органами и иными организациями по соответствующим направлениям деятельности. В то же время новый Закон «О нормативно-правовых актах», говоря о правовой и иных видах экспертизы, не содержит ни упоминания о гендерно-правовой экспертизе, ни перекрестной ссылки на Закон «О гарантиях равных прав и возможностей для женщин и мужчин». **Статью 25 Закона «О нормативно-правовых актах» необходимо дополнить прямым указанием на обязательность гендерной экспертизы законопроектов с перекрестной ссылкой на Закон «О гарантиях равных прав и возможностей для женщин и мужчин»,** который более подробно раскрывает цель и порядок проведения такой экспертизы.

РЕКОМЕНДАЦИЯ Е.

1. Рассмотреть возможность разработки единых руководств по подготовке законопроектов, предназначенных для всех разработчиков законопроектов, с целью обеспечения единообразия формата, структуры, стиля законов, основной общей терминологии и других технических элементов.
2. Четко определить в Законе «О нормативно-правовых актах» процедуру проверки, в том числе органы, уполномоченные проводить проверку, и обстоятельства ее проведения, а также последствия получения отрицательного заключения проверяющего органа или непрохождения проверки законопроектом.
3. Дополнить статью 25 Закона «О нормативно-правовых актах» прямым указанием на обязательность гендерной экспертизы законопроектов и перекрестной ссылкой на Закон «О гарантиях равных прав и возможностей для женщин и мужчин».

2.8. Общественное обсуждение

75. В Указе Президента от 8 августа 2018 года признается важность обеспечения прозрачности и подотчетности законотворческой деятельности для удовлетворения потребностей граждан и улучшения их повседневной жизни. В Предварительной оценке были отмечены некоторые опасения по поводу консультаций с общественностью или их отсутствия⁶⁰. Как подчеркивается в подразделе 2.6 выше, в настоящее время законодательная база требует проведения общественных обсуждений в рамках процесса ОРВ, что в принципе заслуживает одобрения. В то же время, как представляется, сохраняется ряд недостатков, которые могут препятствовать полноценному участию общественности или соответствующих заинтересованных сторон в законотворческом процессе.

⁵⁹ См. по ссылке: <[ЗРУ-562-сон 02.09.2019. «О гарантиях равных прав и возможностей для женщин и мужчин» \(lex.uz\)](#)>.

⁶⁰ См. БДИПЧ, [Предварительная оценка законодательного процесса в Республике Узбекистан](#) (2019), Рекомендации с N до R и п.п. 77-85.

76. Как уже отмечалось, общественное обсуждение должно проводиться на ранних стадиях законодательного процесса, когда идет поиск решений выявленных проблем и задач, а также обсуждение потенциального законодательного замысла, поскольку на этом этапе еще можно внести существенные изменения в концепцию. В то же время необходимо проводить обсуждение и на более поздних этапах, когда проект политики превращается в законопроект, а законопроект претерпевает различные изменения и дополнения⁶¹. Постановление Президента 2021 года (п. 18) допускает проведение повторного обсуждения только в том случае, если текст проекта после его доработки на основе общественного обсуждения кардинально отличается от текста, ранее размещенного для общественного обсуждения, в частности, если изменены его концептуальные положения. Это представляется неоправданным ограничением. **Поэтому предлагается более четко оговорить, что обсуждение может проводиться несколько раз и на разных этапах политического и законотворческого процесса, чтобы заинтересованные группы могли следить за развитием событий и участвовать в законодательном процессе.**
77. Согласно пункту 5 Постановления Президента от 2021 года, общественное обсуждение не проводится, среди прочего, в том случае, если проект нормативно-правового акта направлен на предупреждение чрезвычайных ситуаций или ликвидацию их последствий, введение ограничительных мер (карантина) по предупреждению распространения инфекционных и паразитарных заболеваний. В этом случае разработчик должен обосновать отказ в проведении обсуждения в пояснительной записке. В целом чрезвычайная ситуация подразумевает ситуацию, в которой требуется быстрое реагирование на угрожающие жизни обстоятельства, вызванные пандемией, стихийным бедствием, масштабным экономическим кризисом, войной или вооруженным конфликтом, а также крупномасштабными одновременными террористическими атаками. Хотя различные формы ускоренного процесса законотворчества, минуя некоторые элементы обычного законодательного цикла, иногда могут быть необходимы, исключения из правил проведения общественных обсуждений должны быть сведены к минимуму и ограничены строгой необходимостью и соразмерны чрезвычайным обстоятельствам⁶². Как правило, наиболее важные законы, например, поправки к Конституции или законодательство, которое может повлиять на основные свободы и права человека или изменить баланс власти, не должны приниматься или изменяться во время чрезвычайных ситуаций, поскольку крайне важно проводить их обсуждение с участием общественности и всех заинтересованных сторон⁶³. **Несмотря на срочность некоторых решений, следует позаботиться о том, чтобы максимально привлечь к принятию решений экспертов и гражданское общество, включая представителей меньшинств, гендерных и других различных групп. Кроме того, законы, принятые без проведения общественного обсуждения или оценки регуляторного воздействия по причине срочности, в идеале должны содержать положение о пересмотре и повторно рассматриваться парламентом после завершения чрезвычайной ситуации**⁶⁴.

⁶¹ См. БДИПЧ, *Assessment on Law Drafting and Legislative Process in the Republic of Serbia* (Оценка законотворчества и законодательного процесса в Республике Сербия), 2011, п. 72.

⁶² См. БДИПЧ, *Guiding Principles of Democratic Lawmaking and Better Laws* (Руководящие принципы демократического законотворчества и совершенствования законов), 9 октября 2023, Принцип 11.

⁶³ Там же. Принцип 11.

⁶⁴ Там же. Принцип 11.

78. В более общем плане, как отмечалось выше, Постановление Президента от 2021 года требует проведения общественных обсуждений в рамках процесса ОРВ. Однако неясно, должны ли некоторые из проектов нормативно-правовых актов или все проекты дополнительно выноситься на обязательное общественное обсуждение на более поздних этапах процесса разработки. Чтобы избежать противоречий в этом вопросе, было бы целесообразно **более четко прописать в Законе «О нормативно-правовых актах» 2021 года и/или в Законе «О всенародном обсуждении проектов законов» четкие критерии, определяющие, когда и для каких видов нормативно-правовых актов общественное обсуждение является обязательным, что, как правило, должно быть сделано в отношении проектов, имеющих большое значение или влияние на население, а в каких случаях оно может быть необязательным, при этом требуя от правительства или других органов с правом законодательной инициативы обосновать допустимость непроведения общественного обсуждения законопроекта.**
79. Как подчеркивается в подразделе 2.6, при проведении ОРВ предусматривается обязательное проведение общественного обсуждения, и очень важно, чтобы такое обсуждение проводилось на начальном этапе, хотя оно может повторяться и углубляться и на более поздних этапах. Статья 23 Закона «О нормативно-правовых актах» 2021 года гласит, что проекты законов «могут» выноситься на «*всенародное обсуждение в порядке, установленном Законом «О всенародном обсуждении проектов законов»*». Хотя слово «может» предполагает, что этот процесс является необязательным, статья 24 Закона 2021 года гласит, что проекты нормативно-правовых актов размещаются разработчиком на [портале для обсуждения проектов законов](#) минимум на 15 дней со дня размещения на портале. Законом также предусмотрено рассмотрение замечаний и предложений, при отклонении же поступивших замечаний и (или) предложений разработчик обязан обосновать причину их отклонения (статья 24 (4) и (5)). Однако остается неясным, имеет ли Министерство юстиции возможность проверять качество обоснования всех отклоненных предложений, и будет ли отсутствие обратной связи каким-либо образом наказываться, что может придать существованию механизма обратной связи иллюзорный характер. Следует отметить, что в контексте проведения общественного обсуждения при осуществлении ОРВ в Постановлении Президента от 2021 года указано, что в случаях непредставления ответа по поступившим в процессе общественного обсуждения и признанным обоснованными предложениям по проектам нормативно-правовых актов и действующим нормативно-правовым актам Министерство юстиции вносит в государственные органы и организации обязательные для исполнения представления об устранении данных недостатков (п. 58).
80. Хотя размещение проектов законов на интернет-портале для общественного обсуждения является хорошей и распространенной практикой, следует помнить, что используемые электронные инструменты также должны быть приспособлены для повышения инклюзивности, прозрачности, доступности и расширения участия общественности⁶⁵. Например, веб-сайт парламента Узбекистана, который является главным каналом связи с населением, был признан труднодоступным для граждан, не имеющих достаточного представления о парламентской

⁶⁵ Конференция МНПО Совета Европы: [Кодекс рекомендуемой практики гражданского участия в процессе принятия решений](#), принятый 30 октября 2019 года, п. 17.

процедуре⁶⁶. Более того, простого размещения информации о законопроектах в Интернете может быть недостаточно для эффективного вовлечения соответствующих лиц или групп, на которых может повлиять законопроект, и которые могут быть не осведомлены о процессе общественного обсуждения или о том, как они могут в нем участвовать, либо могут не иметь доступа к онлайн-инструментам или возможности использовать их для своего участия. В связи с этим законодателям важно правильно оценить и определить, какие лица или группы лиц будут в наибольшей степени затронуты планируемым законопроектом и каким образом, и проводить подобные оценки на регулярной основе с целью выявления широкого круга заинтересованных сторон. При выборе способов организации общественного обсуждения следует учитывать особое положение маргинализированных или недопредставленных групп⁶⁷ и адаптировать сроки и методы проведения обсуждения соответствующим образом. В частности, необходимо обеспечить наличие разумных приспособлений для того, чтобы сделать обсуждение доступным для лиц с ограниченными возможностями, в том числе путем передачи информации в адаптированных форматах, использования удобочитаемого языка, обеспечения физического доступа к мероприятиям и местам проведения обсуждений и т.д.⁶⁸. Это в равной степени относится как к разработчикам законопроектов в правительстве и парламенте, так и к органам, организующим общественные обсуждения законопроектов. Соответствующие министерства и парламентские комитеты могли бы вести и регулярно обновлять инклюзивный список ключевых заинтересованных сторон и групп интересов в своих сферах деятельности, который также может помочь в проведении надлежащей разъяснительной работы; однако при его составлении и ведении необходимо соблюдать соответствующие правила защиты данных.

81. Если разработчики закона рассылают приглашения на конкретные мероприятия в рамках общественного обсуждения, то они должны сделать это заблаговременно, чтобы у соответствующих лиц и групп было время спланировать свое расписание и подготовиться соответствующим образом. Достаточно заблаговременное уведомление еще более важно в тех случаях, когда информация об общественном обсуждении просто размещается на соответствующих правительственных сайтах, поскольку в таких случаях заинтересованным сторонам может потребоваться время, чтобы ознакомиться с такой информацией. То же самое относится и к случаям, когда общественное обсуждение законопроектов организуют парламентские комитеты. Следует также иметь в виду, что заинтересованной общественности может быть сложно обеспечить высокое качество оценки законопроектов или других нормативно-правовых актов из-за возможной нехватки опыта.
82. Неясно, регулярно ли разработчики публикуют отчеты об ОРВ вместе с проектами нормативно-правовых актов или только направляют их в Министерство юстиции. Отчеты об ОРВ - если они подготовлены должным образом - важны для вовлечения заинтересованной общественности в

⁶⁶ [Assessment report on e-parliament - WFD Uzbekistan](#) (Вестминстерский фонд за демократию, «Оценка работы электронного парламента в Узбекистане»), 4 октября 2019 г.

⁶⁷ См. *Рекомендации по расширению участия общественных объединений в процессе принятия государственных решений* (2015), подготовленные экспертами гражданского общества при поддержке Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека, п. 19, со ссылкой на «Руководство по доступности веб-контента» Всемирного веб-консорциума (1999) по ссылке: [<Home | Web Accessibility Initiative \(WAI\) | W3C>](#).

⁶⁸ БДИПЧ, *Руководящие принципы в области поощрения участия людей с инвалидностью в политической жизни* (2019), п.п. 87-88.

содержательный обмен мнениями и повышения результативности и качества общественных обсуждений. Таким образом, необходимо обязать ведомства, занимающиеся разработкой проектов, публиковать различные версии отчетов об ОРВ, включая предварительный вариант, прежде чем их инициативы будут одобрены Президентом и включены в официальные планы и программы.

83. Далее, статья 16 Закона «О всенародном обсуждении проектов законов» гласит, что «[г]осударственные органы, органы самоуправления граждан, предприятия, учреждения, организации, политические партии и другие общественные объединения, средства массовой информации, фракции политических партий в Законодательной палате Олий Мажлиса Республики Узбекистан, а также депутаты Законодательной палаты Олий Мажлиса в избирательных округах организуют мероприятия по всенародному обсуждению проектов законов». Предложения и замечания участников всенародного обсуждения проектов законов могут быть индивидуальными или коллективными и вносятся в устной или письменной форме и должны подлежать обязательному рассмотрению. Закон запрещает отказ в приеме предложений и замечаний, в то же время отмечая, что они носят рекомендательный и консультативный характер (статья 19).
84. Учитывая разнообразие правил проведения общественного обсуждения, предусмотренных различными нормативно-правовыми актами, во избежание неопределенности и в целях обеспечения нормативной согласованности было бы целесообразно пересмотреть и гармонизировать или консолидировать эти правила, определив соответствующие рекомендации по проведению обсуждения на практике с помощью более конкретных списков контрольных вопросов, рекомендаций и примеров, которые могут быть адаптированы соответственно для Правительства и Олий Мажлиса⁶⁹.
85. Наконец, отмечается, что на практике ограниченная физическая доступность помещений Олий Мажлиса способствует восприятию гражданами Парламента как труднодоступного учреждения. Хотя в принципе существуют процедуры, позволяющие неаффилированным лицам входить в парламентские помещения и наблюдать за пленарными заседаниями или заседаниями комитетов, на практике эта возможность используется редко. В целом, роль и функции Олий Мажлиса не очень хорошо понимаются широкой общественностью, а гражданское общество и СМИ считают Парламент закрытым и недоступным учреждением⁷⁰. Несмотря на недавние усилия Парламента по расширению связей и взаимодействия с гражданами, ему очень пригодилась бы четкая и эффективная коммуникационная стратегия для повышения осведомленности населения о роли Парламента и его членов, а также для расширения участия общественности в его работе.

⁶⁹ См., напр., ОЭСР, [Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance](#) (Рекомендация Совета по регуляторной политике и управлению), 2012, приложение, 2.1. См. также: БДИПЧ, [Assessment of the Legislative Process in the Republic of Armenia](#) (Оценка законодательного процесса в Республике Армения), 2014 г., п. 32.

⁷⁰ [Assessment report on e-parliament - WFD Uzbekistan](#) (Вестминстерский фонд за демократию, «Оценка работы электронного парламента в Узбекистане»), 4 октября 2019 г.

РЕКОМЕНДАЦИЯ Г.

1. Более четко прописать в Законе «О нормативно-правовых актах» 2021 года и/или в Законе «О всенародном обсуждении» критерии, определяющие обстоятельства и виды законодательства, подлежащие обязательному общественному обсуждению, которое, как правило, должно проводиться в отношении проектов законов, имеющих высокую значимость или влияние на население, а также случаи, когда такое обсуждение может не проводиться, требуя от правительства или других органов с правом законодательной инициативы обоснования допустимости отказа от общественного обсуждения законопроекта.
2. Более четко предусмотреть проведение обсуждения на разных этапах законотворческого процесса, чтобы заинтересованные и затронутые группы могли следить за развитием событий и участвовать в них на протяжении всего процесса.
3. Обеспечить наличие механизмов привлечения экспертов и гражданского общества, включая меньшинства, гендерные и другие разнообразные группы, к процессу общественного обсуждения законопроектов даже в срочных случаях.

2.9. Регуляторный надзор

86. В большинстве демократических стран принято считать, что значительная, если не подавляющая, часть законодательной деятельности возникает и осуществляется в министерствах и органах исполнительной власти. Особенностью нынешнего положения дел в Узбекистане является то, что большая часть такой деятельности, в силу того, что она осуществляется посредством подзаконных актов, не подлежит надлежащему парламентскому контролю (за исключением парламентских вопросов или слушаний, которые обычно проводятся на регуляторной основе).
87. Прежде всего необходимо подчеркнуть, что это одно из направлений реформы, инициированной Указом Президента от 8 августа 2018 года. Как подчеркивается в Предварительной оценке, необходимо значительно укрепить способность Парламента разрабатывать, рассматривать и принимать первичное законодательство, чтобы преобразовать нынешнюю систему из системы, регулируемой подзаконными актами, в систему, основанную на принципах права, закрепленных в первичном законодательстве. В то же время необходимо прочно закрепить за Олий Мажлисом функции по контролю за проектами законов, инициированных Кабинетом министров или Президентом⁷¹. Как законопроекты, разрабатываемые Правительством, тщательно изучаются другими структурами Правительства и правительственным органом, подписывающим официальные правительственные проекты (Министерство юстиции), так и законопроекты, разрабатываемые Парламентом, должны тщательно изучаться Парламентом, сначала парламентскими комитетами, а затем пленарными заседаниями (с дополнительной проверкой в случаях, когда законопроекты существенно изменяются в ходе парламентской работы). Такая система постоянного контроля

⁷¹ См. БДИПЧ, [Предварительная оценка законодательного процесса в Республике Узбекистан](#) (2019), п. 70.

и обсуждения уже является формой надзора (результаты которого, в зависимости от страны, могут публиковаться), заложенной в сам процесс. Кроме того, определенный уровень надзора регулярно осуществляется в рамках повседневной работы Парламента по рассмотрению и внесению поправок в представленные Правительством законопроекты; комитеты играют здесь важную роль, рассматривая и обсуждая законопроекты, входящие в сферу их компетенции.

88. На сегодняшний день в этой сфере действуют два закона: Закон Республики Узбекистан «О парламентском контроле» 2016 года (с изменениями и дополнениями от 2021 года) и Закон «О Регламенте Законодательной палаты Олий Мажлиса Республики Узбекистан» (с изменениями и дополнениями от 4 сентября 2020 года)⁷². Последний предоставляет спикеру Законодательной палаты право передать законопроект в соответствующий комитет Законодательной палаты для изучения, выяснения мнений всех фракций и обсуждения законопроекта в Олий Мажлисе с возможным участием представителя Кабинета Министров. После этого ответственный комитет доводит до сведения Законодательной палаты соответствующие мнения и предложения, которые, согласно Регламенту, подлежат обязательному и всестороннему обсуждению. По итогам обсуждения Законодательная палата принимает решение о включении законопроекта в проект повестки дня заседания для рассмотрения его в первом чтении (статьи 13 и 14 Закона).
89. Важно отметить, что на практике Олий Мажлис не всегда играет большую роль в определении того, была ли соблюдена надлежащая законодательная процедура инициаторами законодательства до момента внесения законопроекта в парламент (т.е. было ли проведено надлежащее обсуждение политики, ОРВ и общественное обсуждение, а также, были ли соблюдены другие процессуальные нормы). **Такая форма контроля является частью центральной роли парламента, и было бы целесообразно разработать положения, обеспечивающие эффективную проверку Законодательной палатой и Сенатом технического качества законопроектов, инициированных Кабинетом министров или Президентом, и соблюдения законодательной процедуры.**
90. В некоторых странах парламенты также играют роль в проверке исполнения законов и оценке того, достигают ли они намеченных результатов. В этом отношении все большее признание в качестве важного аспекта надзорной и законодательной роли парламента, а также неотъемлемой части законодательного цикла получает мониторинг эффективности принятых законов.
91. Согласно Закону «О парламентском контроле», комитеты Законодательной палаты и Сената периодически с выездом на места изучают состояние исполнения государственными органами, органами хозяйственного управления законов и постановлений Законодательной палаты и Сената, и правоприменительную практику. В ходе изучения комитеты Законодательной палаты и Сената, а также депутаты Законодательной палаты и члены Сената могут запрашивать от государственных органов и других организаций и должностных лиц документы, экспертные заключения, статистические и иные данные. По итогам изучения состояния исполнения законодательных актов и правоприменительной практики комитеты Законодательной палаты и Сената могут на своих заседаниях заслушивать сообщения руководителей государственных органов и органов

⁷² См. по ссылке: <[ЗРУ-403-сон 11.04.2016. О парламентском контроле \(lex.uz\)](#)>.

хозяйственного управления, а также принимать решения о внесении результатов изучения на рассмотрение Законодательной палатой и Сенатом.

92. В то же время, как указано в подразделе 2.6.2 выше, мониторинг и оценка исполнения законодательства частично воплощаются в ретроспективной ОРВ, которая проводится без участия Парламента и не подлежит парламентскому контролю. Кроме того, в соответствии с порядком осуществления правового мониторинга реализации нормативно-правовых актов, утвержденным Постановлением Президента Республики Узбекистан №ПП-4505 от 2 ноября 2019 года, правовой мониторинг осуществляется соответствующими органами государственного управления в отношении нормативно-правовых актов, относящихся к их компетенции, при координирующей роли Министерства юстиции.
93. В рамках общей надзорной функции парламентам, наряду с другими органами, выполняющими эту задачу, важно оценить, достигло ли законодательство поставленной цели после его применения. **В этой связи рекомендуется рассмотреть вопрос о повышении роли парламентских комитетов в проведении оценки эффективности законодательства (либо с помощью своего рода ретроспективной оценки законов, либо с помощью других инструментов).** Результаты такой ретроспективной оценки могут затем становиться предметом обсуждения в парламенте. Также важно **выделить роль отдельных парламентариев в законотворческом процессе в Узбекистане, особенно когда речь идет об их участии в парламентском надзоре и контроле, что в настоящее время не отражено в действующем законодательстве.**

РЕКОМЕНДАЦИЯ G.

1. Разработать положения, обеспечивающие эффективную проверку Законодательной палатой и Сенатом технического качества законопроектов, инициированных Кабинетом Министров или Президентом, и соблюдение законодательной процедуры.
2. Рассмотреть возможность усиления роли парламентских комитетов в оценке эффективности принятых законов, в том числе путем проведения ретроспективных ОРВ и/или использования других инструментов.

2.10. Учет гендерных аспектов и вопросов многообразия

94. Принятие Закона Республики Узбекистан №562 от 2 сентября 2019 года «О гарантиях равных прав и возможностей для женщин и мужчин» и Постановления Кабинета министров Республики Узбекистан №192 от 30 марта 2020 года «Об утверждении положения о порядке проведения гендерно-правовой экспертизы нормативно-правовых актов и их проектов» является позитивным изменением, способствующим более тщательному учету гендерной проблематики в процессе законотворчества.
95. В своих «Заключительных замечаниях по шестому периодическому докладу Узбекистана» от 1 марта 2022 года Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин (далее - Комитет) приветствовал успехи в создании

прогрессивной национальной законодательной базы для защиты прав женщин и поощрения гендерного равенства, достигнутые Узбекистаном со времени рассмотрения его Пятого периодического доклада в 2015 году. Однако ввиду недавнего принятия множества важных законодательных актов Комитет счел, что сложно оценить прогресс и тенденции с течением времени с точки зрения фактического положения женщин и осуществления ими своих прав человека во всех областях, охватываемых Конвенцией. Комитет отметил, что определение дискриминации в Законе «О гарантиях равных прав и возможностей для женщин и мужчин» охватывает прямую и косвенную дискриминацию по признаку пола, но не охватывает интерсекциональную дискриминацию. Комитет также выразил обеспокоенность тем, что Узбекистан сделал оговорку к статье 12 недавно ратифицированной Конвенции о правах инвалидов (далее - КПИ), сохранив практику замены механизмов принятия решений, что противоречит целям и задачам Конвенции, закрепленным в статье 1, и не позволяет Узбекистану в полной мере осуществлять и решать проблемы прав человека женщин-инвалидов в соответствии с принципами прав человека лиц с инвалидностью.

96. Как отмечено в подразделе 2.7, статья 7 Закона «О гарантиях равных прав и возможностей для женщин и мужчин» предусматривает проведение гендерно-правовой экспертизы нормативно-правовых актов и их проектов государственными органами и иными организациями по соответствующим направлениям деятельности. В случае выявления несоответствия нормативно-правового акта или его проекта принципу равенства прав и возможностей женщин и мужчин, заключение гендерно-правовой экспертизы направляется на рассмотрение в орган, ответственный за разработку или принятие нормативно-правового акта. В то же время новый Закон «О нормативно-правовых актах», говоря о правовой и иных видах экспертизы, не содержит упоминания о гендерно-правовой экспертизе и требует соответствующих дополнений.
97. Вышеупомянутая процедура гендерно-правовой экспертизы более детально прописывает требование об обязательной гендерной экспертизе нормативно-правовых актов и их проектов, не уточняя при этом, каким «государственным органам и иными организациям» поручено проводить гендерную экспертизу проектов нормативно-правовых актов «по соответствующим направлениям деятельности». Процедура проведения гендерно-правовой экспертизы, видимо, подразумевает, что юридические службы разработчиков проектов и так называемые «органы юстиции» должны готовить соответствующие юридические заключения, содержащие, в том числе, информацию о наличии или отсутствии норм, не соответствующих принципам гендерного равенства, и предложения по доработке законопроектов. Однако неясно, каковы последствия признания несоответствия, которое в принципе должно привести к существенной доработке проекта нормативно-правового акта. **Поэтому желательно четко определить последствия несоответствия проектов принципам гендерного равенства, а также конкретные последующие шаги и сроки, необходимые для доработки проектов.**
98. Важное значение для устранения неравенства имеет также составление бюджетов с учетом гендерного аспекта и вопросов многообразия с целью обеспечения учета в стратегиях расходов и доходов потребностей и интересов представителей различных социальных групп (в зависимости от пола, возраста, этнического происхождения, инвалидности, места проживания и т.д.).

99. Важно отметить, что в Законе «О равных правах и возможностях» не рассматривается вопрос об использовании гендерно-нейтральных формулировок в политике и законодательстве⁷³. Последнее, в отличие от формулировок, носящих дискриминационный характер⁷⁴, означает, что язык закона должен четко учитывать аудиторию и выбирать соответствующий язык в каждом конкретном случае, а не использовать общие формулировки. **В связи с этим рекомендуется включить в законодательство положения, обязывающие разработчиков законов учитывать гендерную специфику при формулировании правовых норм.** Независимо от языка, на котором составлены законы, важно, чтобы предпочтение отдавалось формулировкам, не подчеркивающим пол/гендер, или чтобы такие формулировки применялись лишь в тех случаях, когда это необходимо для обеспечения эффективности закона или в силу определенных причин (например, если закон касается лиц определенного пола). Кроме того, язык, используемый в законодательстве, не должен быть уничижительным или пренебрежительным по отношению к формам самоидентификации человека, например, в связи с его инвалидностью или национальной, этнической или коренной идентичностью, или другими характеристиками. Язык, учитывающий аспекты многообразия⁷⁵, является единственным приемлемым стандартом выражения законодательных норм, способствующим эффективности законодательства, равенству и инклюзивности.
100. В регламентах и практике работы парламента и правительства также должны быть отражены гендерные аспекты и вопросы многообразия. Учет гендерных аспектов и многообразия должен стать важным элементом кадровой политики в отношении сотрудников парламента и секретариата. В этой связи, ссылаясь на соответствующую рекомендацию Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин (далее - Комитет), необходимо отдавать женщинам преимущество при приеме на государственную службу в парламент и правительство, уделяя особое внимание женщинам из неблагополучных и маргинализированных групп. Цели и достижения в этом направлении могут публиковаться на сайте парламента. Кроме того, соответствующие регламенты

⁷³ См. ООН, Руководство по учету гендерной специфики в устной и письменной речи на арабском, китайском, английском, французском, русском и испанском языках, которое отражает специфику и уникальные особенности каждого языка и рекомендует средства, адаптированные к языковому контексту, по ссылке: <[UNITED NATIONS Gender-inclusive language](#)>. European Institute for Gender Equality, *Toolkit on Gender-sensitive Communication - A resource for policymakers, legislators, media and anyone else with an interest in making their communication more inclusive* (Европейский институт гендерного равенства, Инструментарий по вопросам коммуникации с учетом гендерных аспектов - пособие для политиков, законодателей, СМИ и всех тех, кто заинтересован в повышении инклюзивности коммуникации), 2019; Council of the European Union, *Inclusive communication in the General Secretariat of the Council of the European Union* (Совет Европейского Союза, Инклюзивная коммуникация в Генеральном секретариате Совета Европейского Союза), 2018.

⁷⁴ Язык, содержащий слова, фразы и/или другие лингвистические особенности, которые способствуют формированию стереотипов, унижают или игнорируют женщин, мужчин или тех, кто не соответствует бинарной гендерной системе, ставит под угрозу инклюзивность и посылает неверные сигналы. См. Donald L. Revell, Jessica Vapnek, Gender-Silent Legislative Drafting in a Non-Binary World (2020) 48:2 Capital University Law Review 1-46; Office of the Parliamentary Counsel and the Government Legal Department (UK), Guide to Gender-Neutral Drafting 2019; Government of Canada, Department of Justice, Logistics Gender-neutral Language; Ruby King and Jasper Fawcett, The End of "He or She"? A look at gender-neutral legislative drafting in New Zealand and abroad (2018) NZWLJ; Parliamentary Counsel (Australia), Drafting Direction No. 2.1 English usage, gender-specific and gender-neutral language, grammar, punctuation and spelling, 2016; Office of the Parliamentary Counsel (UK), Drafting Guidance, 2018.

⁷⁵ См. ООН, Руководство по учету гендерной специфики в устной и письменной речи на арабском, китайском, английском, французском, русском и испанском языках, которое отражает специфику и уникальные особенности каждого языка и рекомендует средства, адаптированные к языковому контексту, по ссылке: <[UNITED NATIONS Gender-inclusive language](#)>. European Institute for Gender Equality, *Toolkit on Gender-sensitive Communication - A resource for policymakers, legislators, media and anyone else with an interest in making their communication more inclusive* (2019) (Европейский институт гендерного равенства, Инструментарий по вопросам коммуникации с учетом гендерных аспектов - пособие для политиков, законодателей, СМИ и всех тех, кто заинтересован в повышении инклюзивности коммуникации), 2019; Council of the European Union, *Inclusive communication in the General Secretariat of the Council of the European Union* (Совет Европейского Союза, Инклюзивная коммуникация в Генеральном секретариате Совета Европейского Союза), 2018.

должны быть достаточно гибкими для парламентариев и сотрудников, являющихся родителями или опекунами, в частности, в отношении времени проведения дебатов, личного участия в дебатах или отпуска по уходу за ребенком.

101. Для того чтобы должным образом организовать деятельность по обеспечению гендерного равенства и многообразия на протяжении всего законодательного цикла, государствам также необходимо обеспечить достаточное представительство женщин и групп меньшинств в парламентах и парламентских органах. С удовлетворением отмечая, что на выборах 2019 года женщины составили 41,3% от общего числа кандидатов в депутаты Законодательной палаты, следует указать, что они по-прежнему недостаточно представлены на руководящих должностях, в том числе в Олий Мажлисе (где женщины составляют 33,57% от общего числа депутатов)⁷⁶. Поэтому важно обеспечить женщинам и мужчинам равные шансы не только на участие в выборах, но и на избрание⁷⁷.
102. Ссылаясь на соответствующую рекомендацию Комитета, важно ввести меры по борьбе с негативным отношением и дискриминационным поведением в отношении женщин в политике. Состав руководства парламентов, а также состав и руководство комитетов также должны быть сбалансированы по гендерному признаку и принципу многообразия. При создании парламентских комитетов необходимо следить за тем, чтобы в их состав входили представители не только различных политических партий, но и представители разных полов, а также различных религиозных и этнических групп. Поэтому следует напомнить о рекомендации Комитета Узбекистану о внесении изменений в избирательное законодательство для принятия целенаправленных мер, включая временные специальные меры, такие как увеличение квот и целевое финансирование избирательных кампаний, с целью увеличения представительства женщин на всех уровнях власти, в Олий Мажлисе и местных советах, в частности, на уровне принятия решений.
103. Для обеспечения учета в законах особых потребностей, взглядов и особенностей групп меньшинств, а также исторически маргинализированных или недопредставленных групп важно, чтобы соображения многообразия учитывались в ходе всего законодательного процесса. Разработчикам законов, возможно, потребуется проанализировать свои суждения, чтобы избежать стандартных сценариев, представлений большинства, осознанных или неосознанных предубеждений, или стереотипов, а также обеспечить равный учет интересов всех людей при составлении законов.
104. Важно привлекать заинтересованные стороны из числа неблагополучных, маргинализированных или иным образом недопредставленных групп, к

⁷⁶ <https://www.ipu.org/parliament/UZ>

⁷⁷ В этой связи может быть принято законодательство о политических партиях, направленное на достижение того, чтобы женщины и мужчины имели равные шансы на выдвижение в качестве кандидатов и избрание. Страны с избирательной системой, основанной на пропорциональном представительстве и партийных списках, могут ввести временные специальные меры, которые будут способствовать не только высокой доле женщин-кандидатов, но и применению принципов чередования, таких как система «молния», когда кандидаты-мужчины и кандидаты-женщины чередуются, или, когда один из каждых трех кандидатов в списке является представителем менее представленного пола. Подобные правила устраняют риск того, что женщины будут занимать слишком низкие места в партийных списках, чтобы иметь реальные шансы на избрание. Также желательно предусмотреть замену кандидата-женщины, снявшей свою кандидатуру, другой женщиной. Странам с мажоритарной избирательной системой рекомендуется ввести положения, способствующие развитию систем, при которых каждая партия выбирает как минимум одного кандидата-женщину и одного кандидата-мужчину в каждом округе, или найти другие способы увеличения представленности женщин в выборной политике. См. БДИПЧ – Венецианская комиссия, [Руководящие принципы правового регулирования деятельности политических партий](#), п.п. 188-189.

обсуждению законопроектов, которые могут повлиять на них, чтобы дать им возможность изложить свою точку зрения. Широкомасштабные, активные информационно-разъяснительные мероприятия, проводимые правительством и парламентом, помогают выявить и привлечь всех заинтересованных лиц и партнеров, включая организации, представляющие исторически маргинализированные или недопредставленные группы. При выборе способов обсуждения следует учитывать особое положение маргинализированных или недопредставленных групп⁷⁸, и адаптировать сроки и методы проведения обсуждений соответствующим образом. В частности, напоминая о рекомендации Комитета Узбекистану об отмене оговорки к статье 12 КПИ, следует отметить, что обязанность консультироваться с инвалидами является одним из основополагающих принципов КПИ. Согласно статье 4(3) КПИ, государства-участники обязаны тесно консультироваться с инвалидами при принятии решений «по вопросам, касающимся инвалидов». В Замечании общего порядка № 7 Комитета КПИ отмечается, что эта статья «охватывает весь круг законодательных, административных и других мер, которые могут прямо или косвенно влиять на права инвалидов». При необходимости следует обеспечить наличие разумных приспособлений для того, чтобы консультации были доступны для инвалидов, в том числе путем применения таких мер как передача информации в адаптированных форматах, использования удобочитаемого языка, обеспечение физического доступа к мероприятиям и местам проведения консультаций и т.д.⁷⁹

105. Законодательство должно отражать права и потребности различных групп и должно подлежать мониторингу и оценке, с тем чтобы гарантировать соблюдение этого требования. Мониторинг и оценка принятых законов с точки зрения равенства и недискриминации должны осуществляться как самими инициаторами политики и законов, так и парламентскими комитетами и группами, национальными правозащитными учреждениями и гражданским обществом. Различные органы, занимающиеся мониторингом и оценкой принятого законодательства, должны учитывать эти аспекты при анализе эффективности выполнения этих законов и их воздействия. Как было рекомендовано выше, ретроспективные ОРВ должны включать в себя такие важные горизонтальные аспекты, как гендерная проблематика и многообразие.

РЕКОМЕНДАЦИЯ Н.

1. Четко определить последствия несоответствия законопроекта принципам гендерного равенства и конкретные последующие шаги, а также сроки возможной доработки законопроекта.
2. Включить в законодательство положения, обязывающие разработчиков законопроектов принимать и использовать подход, учитывающий гендерные аспекты и многообразие, при формулировании правовых норм.

⁷⁸ См. *Рекомендации по расширению участия общественных объединений в процессе принятия государственных решений* (2015 г.), подготовленные экспертами гражданского общества при поддержке Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека, п. 19, со ссылкой на «Руководство по доступности веб-контента» Всемирного веб-консорциума (1999) по ссылке: <[Home | Web Accessibility Initiative \(WAI\) | W3C](#)>.

⁷⁹ БДИПЧ, *Руководящие принципы в области поощрения участия людей с инвалидностью в политической жизни* (2019), п.п. 87-88.

3. Обеспечить участие женщин, инвалидов, других недопредставленных и маргинализированных групп в общественном обсуждении проектов политики и законов.

[КОНЕЦ ТЕКСТА]

Приложение: Перечень правовых текстов, проанализированных в целях составления данной оценки

- Конституция Республики Узбекистан от 30 апреля 2023 года;
- Указ Президента Республики Узбекистан №УП-5505 от 8 августа 2018 года «Об утверждении Концепции совершенствования нормотворческой деятельности»;
- Закон Республики Узбекистан №682 от 20 апреля 2021 года «О нормативно-правовых актах», заменяющий Закон Республики Узбекистан №342 от 24 декабря 2012 года «О нормативно-правовых актах», проанализированный в Предварительной оценке;
- Закон Республики Узбекистан №522 от 29 августа 2003 года «О регламенте Законодательной палаты Олий Мажлиса Республики Узбекистан», раздел III «Порядок рассмотрения законов и постановлений Законодательной палаты»;
- Закон Республики Узбекистан №166-II от 14 декабря 2000 года «О всенародном обсуждении проектов законов»;
- Закон Республики Узбекистан №60 от 11 октября 2006 года «О порядке подготовки проектов законов и их внесения в Законодательную палату Олий Мажлиса Республики Узбекистан»;
- Закон Республики Узбекистан №403 от 12 апреля 2016 года «О парламентском контроле»;
- Закон Республики Узбекистан №562 от 2 сентября 2019 года «О гарантиях равных прав и возможностей для женщин и мужчин»;
- Совместное постановление Кенгаша Законодательной палаты Олий Мажлиса Республики Узбекистан и Кенгаша Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан №237-II (Законодательная палата) и №150-II (Сената) от 30 декабря 2010 года «Об утверждении правил юридико-технического оформления законопроектов, вносимых в Законодательную палату Олий Мажлиса Республики Узбекистан, и законов, представленных в Сенат Олий Мажлиса Республики Узбекистан»;
- Совместное постановление Кенгаша Законодательной палаты Олий Мажлиса Республики Узбекистан и Кенгаша Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан №220-III и № ПК-41-III от 15 сентября 2015 года «Об утверждении положения о порядке участия представителей субъекта права законодательной инициативы при рассмотрении проекта закона в Законодательной палате Олий Мажлиса Республики Узбекистан и методики проведения сравнительного анализа положений международных документов и законодательства зарубежных стран при подготовке проектов законов»;
- Указ Президента Республики Узбекистан № УП-5997 от 19 мая 2020 года «О мерах по дальнейшему совершенствованию деятельности органов и учреждений юстиции в реализации государственной политики»;
- Указ Президента Республики Узбекистан №УП-6019 от 6 июля 2020 года «О дополнительных мерах по дальнейшему развитию конкурентной среды и сокращению государственного участия в экономике»;

- Указ Президента Республики Узбекистан №УП-6075 от 27 сентября 2020 года «О мерах по улучшению деловой среды в стране путем внедрения системы пересмотра утративших свою актуальность актов законодательства»;
- Постановление Президента Республики Узбекистан №ПП-4505 от 2 ноября 2019 года «О мерах по повышению эффективности актов законодательства на основе современных механизмов правового мониторинга»;
- Постановление Президента Республики Узбекистан №ПП-5025 от 15 марта 2021 года «О мерах по дальнейшему совершенствованию системы оценки регуляторного воздействия»;
- Постановление Кабинета министров Республики Узбекистан №424 от 22 марта 2019 года «Об утверждении Регламента Кабинета министров Республики Узбекистан»;
- Постановление Кабинета министров Республики Узбекистан № 284 от 8 апреля 2019 года «Об организационных мерах по внедрению единой электронной системы разработки и согласования проектов нормативно-правовых актов»;
- Постановление Кабинета министров Республики Узбекистан №469 от 9 октября 1997 года «О мерах по обеспечению законности нормативных актов министерств, государственных комитетов и ведомств»;
- Постановление Кабинета министров Республики Узбекистан №192 от 30 марта 2020 года «Об утверждении положения о порядке проведения гендерно-правовой экспертизы нормативно-правовых актов и их проектов»;
- Приказ Министра юстиции Республики Узбекистан №3287 от 24 февраля 2021 года «Об утверждении положения о порядке проведения антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов и их проектов»; и
- Приказ Министра юстиции Республики Узбекистан №2565 от 28 февраля 2014 года «Об утверждении правил подготовки и принятия ведомственных нормативно-правовых актов».