

Раздел II

Источники права Республики Узбекистан и нормы тюркской цивилизации

В. В. Сорокин

(доктор юридических наук, профессор
Алтайского государственного университета)

Обзор законов о нормативно-правовых актах стран СНГ

Актуализация законов о нормативно-правовых актах в странах Содружества Независимых Государств обусловлена необходимостью формирования общего правового пространства участников евразийской интеграции. Республика Казахстан, Республика Беларусь, Республика Узбекистан, Республика Армения, Туркменистан, Кыргызская Республика, Республика Таджикистан, Азербайджанская Республика подготовили и ввели в действие свои законы о нормативных правовых актах⁴⁴. Такие законы имеют

⁴⁴ См.: Закон Республики Казахстан от 6 апреля 2016 г. № 480-V «О правовых актах»; Закон Республики Беларусь от 10 января 2000 г. № 361-З «О нормативных правовых актах Республики Беларусь»; Закон Республики Узбекистан от 14 декабря 2000 г. № 160-II «О нормативных правовых актах»; Закон Республики Армения от 3 апреля 2002 г. «О правовых актах»; Закон Туркменистана от 26 августа 2017 г. № 589-V. «О правовых актах»; Закон Кыргызской Республики от 20 июля 2009 г. № 241 «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики»; Закон Республики Таджикистан от 30 мая 2017 г. №1414 «О нормативных правовых актах»; Конституционный закон Азербайджанской Республики от 21 декабря 2010 г. № 21-IVKQ «О нормативных правовых актах»; Закон Республики Армении о нормативно-правовых актах от 7 апреля 2018 г. НО-180-N.

особое значение, учитывая перспективы дальнейшего развития правового пространства Евразийского экономического союза (ЕАЭС). Кроме того, в ЕАЭС уделяется внимание принятию международных рекомендательных актов (модельных законов, модельных кодексов, рекомендательных резолюций, решений, договоренностей и т.д.).

Действие закона о нормативно-правовых актах в тех странах, где он принят, направлено на упорядочение системы нормативных правовых актов и урегулирование сопутствующих вопросов, от проектирования до оценки эффективности воздействия акта на общественные отношения. Рассматриваемые законы актуализируют правовое регулирование общественных отношений с учетом изменения наднационального регулирования отношений в условиях евразийской региональной интеграции, перспектив дальнейшей гармонизации законодательства государств – членов ЕАЭС, а также государств – участников СНГ.

Закон Республики Беларусь «О нормативных правовых актах» от 17 июля 2018 года определяет нормативный правовой акт как официальный документ установленной формы, принятый (изданный) нормотворческим органом (должностным лицом) в пределах его компетенции или референдумом с соблюдением предусмотренной законодательством процедуры, который направлен на установление, изменение, официальное толкование, приостановление, возобновление, продление и прекращение действия норм права как общеобязательных правил поведения постоянного или временного характера, рассчитанных на индивидуально не определенный круг лиц и неоднократное применение.

Закон Азербайджанской республики «О нормативных правовых актах» (в редакции закона от 1 сентября 2005 года) в статье 2 определяет нормативный правовой акт Азербайджанской Республики как официальный письменный документ, принятый компетентным государственным органом, дающий указания общего характера, устанавливающий, изменяющий или отменяющий правовые нормы и предусмотренный для неоднократного применения.

Закон Республики Казахстан «О правовых актах» (по состоянию на 12.01.2023) нормативно-правовым актом признает письменный официальный документ установленной формы, содержащий норму права, принятый на республиканском референдуме или уполномоченным органом, либо решение установленной законом формы, содержащее индивидуальное властное правовое предписание (ст. 1).

В законе Республики Узбекистан от 20 апреля 2021 г. «О нормативно-правовых актах» под нормативно-правовым актом понимается официальный документ, принятый в соответствии с законодательством, направленный на установление, изменение или отмену правовых норм как общеобязательных государственных предписаний.

Законодательные определения нормативно-правового акта в разных странах свидетельствуют о присутствии единой доктринальной основы, которая имеет общее историческое прошлое.

Большее разнообразие представляют видовые классификации нормативных правовых актов, легализованные в странах СНГ. Так, к актам нормативного характера Азербайджанской Республики относятся:

- Постановления Конституционного суда Азербайджанской Республики, принятые на основании пунктов 1-6, 8 части III и части IV статьи 130 Конституции Азербайджанской Республики;
- Постановления, инструкции и разъяснения Центральной избирательной комиссии Азербайджанской Республики;
- Постановления местных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления;
- Постановления Национального банка Азербайджанской Республики.
- Решения Национального совета телевидения и радио.
- Решения Судебно-правового совета.

В Узбекистане признаются следующие виды нормативно-правовых актов:

- Конституция Республики Узбекистан;
- законы Республики Узбекистан;
- постановления палат Олий Мажлиса Республики Узбекистан;

- указы и постановления Президента Республики Узбекистан;
- постановления Кабинета Министров Республики Узбекистан;
- приказы и постановления министерств, государственных комитетов и ведомств;
- решения органов государственной власти на местах.

В Республике Казахстан нормативные правовые акты подразделяются на основные и производные. К основным видам нормативных правовых актов в Казахстане относятся:

- 1) Конституция Республики Казахстан, конституционные законы Республики Казахстан, кодексы Республики Казахстан, консолидированные законы Республики Казахстан, законы Республики Казахстан, временные постановления Правительства Республики Казахстан, имеющие силу закона;
- 2) нормативные правовые указы Президента Республики Казахстан;
- 3) нормативные правовые акты Председателя Совета Безопасности Республики Казахстан;
- 4) нормативные правовые постановления Парламента Республики Казахстан и его Палат;
- 5) нормативные правовые постановления Правительства Республики Казахстан;
- 6) нормативные постановления Конституционного Суда Республики Казахстан и Верховного Суда Республики Казахстан;
- 7) нормативные правовые постановления Центральной избирательной комиссии Республики Казахстан, Высшей аудиторской палаты Республики Казахстан, Национального Банка Республики Казахстан и иных центральных государственных органов;
- 8) нормативные правовые приказы министров Республики Казахстан и иных руководителей центральных государственных органов;
- 9) нормативные правовые приказы руководителей ведомств центральных государственных органов;
- 10) нормативные правовые решения маслихатов, нормативные правовые постановления акиматов, нормативные правовые решения акимов и нормативные правовые постановления ревизионных комиссий.

К производным видам нормативных правовых актов Республики Казахстан относятся:

- 1) положение;
- 2) технический регламент;
- 3) правила;
- 4) инструкция.

Закон Беларуси предусматривает следующие виды нормативно-правовых актов:

- 1) Конституция Республики Беларусь;
- 2) решения, принятые республиканским референдумом;
- 3) законы Республики Беларусь;
- 4) декреты, указы Президента Республики Беларусь;
- 5) постановления Совета Министров Республики Беларусь;
- 6) постановления Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь; постановления Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь; нормативные правовые акты Верховного Суда Республики Беларусь, Генеральной прокуратуры, нормотворческих органов, подчиненных (подотчетных) Президенту Республики Беларусь;
- 7) нормативные правовые акты министерств, иных республиканских органов государственного управления;
- 8) решения, принятые местным референдумом, решения местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов;
- 9) нормативные правовые акты иных нормотворческих органов (должностных лиц);
- 10) технические нормативные правовые акты.

В структуре законов о нормативно-правовых актах стран СНГ присутствуют самобытные особенности и своеобразные структурные части. В законе Республики Узбекистан серьезное внимание уделяется общественному обсуждению проектов нормативных правовых актов (ст. 24).

В законе Беларуси значительное место отведено требованиям нормотворческой техники. В законе Республики Армении о нормативно-правовых актах несколько статей посвящены вопросам при-

менения понятий и терминов, союзов и слов (ст. 15. 16). Закон Республики Казахстан содержит положения о научной экспертизе проектов нормативно-правовых актов. По проектам нормативных правовых актов, вносимых на рассмотрение Парламента Республики Казахстан, проведение научной экспертизы в зависимости от регулируемых ими общественных отношений обязательно (ст. 30). В законе Азербайджанской Республики целая глава посвящена толкованию нормативно-правовых актов. Этот позитивный опыт заслуживает самого серьезного научного и практического внимания.

Анализ текстов законов о нормативно-правовых актах стран СНГ позволяет выявить некоторые общие для всех них вопросы:

- 1) определяются основные понятия (в частности, такие как «система нормативных правовых актов», «нормативный правовой акт», «электронный нормативный правовой акт»);
- 2) характеристика видов и форм нормативных правовых актов в зависимости от их юридической природы;
- 3) на основе положений Конституции конкретного государства определяется система нормативных правовых актов;
- 4) регулируются вопросы планирования подготовки нормативных правовых актов;
- 5) регулируются вопросы правового мониторинга, правового прогнозирования;
- 6) регулируются вопросы экспертизы актов, оценки регулирующего воздействия;
- 7) определяется порядок использования информационных технологий в правотворчестве;
- 8) закрепляется неразрывное единство правотворческого и правоприменительного процессов;
- 9) определены правила подготовки и оформления текстов нормативных правовых актов, положения об экспертной оценке нормативных правовых актов, порядке их официального опубликования, вступления в силу и действия;
- 10) устанавливаются требования к реализации нормативных правовых актов;

- 11) устанавливаются правила толкования и устранения коллизий нормативных правовых актов, преодоления и восполнения пробелов в нормативных правовых актах;
- 12) упорядочивается разнообразие документов программной направленности (программы, доктрины, стратегии и др.), определяется их юридическая природа.

Законы стран СНГ о нормативно-правовых актах охватывают достаточно много разнообразных важных вопросов. Наиболее объемистым является при этом закон Республики Казахстан, а самым лаконичным выступает соответствующий закон Азербайджанской Республики.

К сожалению, в действующих законах о нормативно-правовых актах не решается вопрос использования и применения принципов права, что является, по нашему мнению, существенным упущением. Включением в законы о нормативно-правовых актах статей о принципах права можно было бы существенно повысить их регулятивную роль в механизме правового регулирования.

Правовой опыт зарубежных государств в сфере принятия законов о нормативных правовых актах является одним из аргументов в пользу появления подобного закона и в Российской Федерации – стране, в которой в самом начале 1990-х годов возникла идея о появлении такого законодательного акта.

Принятие этого закона позволит: 1) систематизировать и усовершенствовать действующие правовые нормы в соподчинении нормативно-правовых актов; 2) создать необходимую законодательную основу для четкой координации действий различных субъектов правотворческой и правоприменительной деятельности; 3) в унифицированной форме аккумулировать принципы и правила деятельности в области правотворчества и правоприменения; 4) определить юридическую силу каждого нормативного правового акта. Предполагаемый эффект от принятия федерального закона заключается в упорядочении общественных отношений в области правотворчества, формировании единой и непротиворечивой системы российского законодательства, совершенствовании

нии механизмов реализации права, укреплении законности и правопорядка.

Е. Апасова

(соискатель, Алтайский государственный университет)

Источники права Республики Узбекистан

Республика Узбекистан – страна, находящаяся в Центральной Азии, в XX веке относилась к социалистической правовой системе, затем пробовала дрейфовать в сторону европейской или романо-германской правовой семьи, а теперь у нее есть реальный шанс быть самобытной правовой системой, в основе которой лежит вера и обычаи народа, традиционная нравственность и социально ориентированное законодательство.

К нынешнему моменту Республика Узбекистан переработала международный и собственный опыт правового строительства и приняла решение о суверенном развитии на началах собственной самобытности и многополярности мира.

Сейчас источниками права Республики Узбекистан являются:

- 1) правовые обычаи – наиболее древний источник права, в основе которого лежат общепризнанные правила, сложившиеся в результате опыта народа, которые в дальнейшем приобрели юридическую силу;
- 2) нормативно-правовые акты – официальный документ, принятый уполномоченным органом, в установленной форме, содержащий общеобязательные правила поведения, регулирующие определенные правоотношения;
- 3) нормативные договоры – соглашения между субъектами права, которые содержат общеобязательные правовые нормы, которые устанавливают, изменяют и отменяют их права и обязанности;
- 4) судебный прецедент – решение органов судебной власти, ставшее

авторитетным для других решений аналогичных дел, то есть это решение приобрело нормативный характер;

5) общепризнанные правовые принципы;

6) источники мусульманского права.

Рассмотрим правовой обычай как источник узбекского права. Так как обычай – это правило поведения, сложившееся из опыта поколений, ставшее общеобязательным и признанным, то использование обычая в законодательстве Узбекистана ограничивается некоторыми условиями. Например, в ст. 6 Гражданского кодекса Республики Узбекистан говорится о том, что «Обычаем делового оборота признается сложившееся и широко применяемое в какой-либо области предпринимательской деятельности правило поведения, не предусмотренное законодательством, независимо от того, зафиксировано ли оно в каком-либо документе. Местные обычаи и традиции применяются к отношениям, регулируемым гражданским законодательством при отсутствии в нем соответствующих норм. Обычаи делового оборота, местные обычаи и традиции, противоречащие обязательным для участников соответствующего отношения нормам законодательства или договору, не применяются». Из этого можно сделать вывод, что обычаи применяются в том случае, если отсутствует норма, регулирующая какие-либо правоотношения и не противоречащая законодательству, также можно сказать что сейчас правовые обычаи носят вспомогательных характер, обогащают нормы права и дополняют механизм правового регулирования разнообразных общественных отношений, но при этом остаются важным и самым древним источником права. Кроме того, в преамбуле Конституции Республики Узбекистан говорится: «...опираясь на более чем трехтысячелетний исторический опыт развития нашей государственности, а также научное, культурное и духовное наследие великих предков, внесших бесценный вклад в мировую цивилизацию». Это свидетельствует о том, что признается важность и ценность культурного и духовного наследия, куда собственно и входят обычаи, которые передавались из поколения в поколения, некоторые из них приобрели законодательное закрепление.

Широко распространенным источником права является нормативно-правовой акт, обладающий строгой иерархией, в которой главное место занимает Конституция Республики Узбекистан. Виды нормативно-правовых актов закреплены в ст. 6 закона Республики Узбекистан о нормативно-правовых актах. Исходя из закона существующие нормативно-правовые акты подразделяются на следующие:

- 1) Конституция Республики Узбекистан;
- 2) законы Республики Узбекистан;
- 3) постановления палат Олий Мажлиса Республики Узбекистан;
- 4) указы и постановления Президента Республики Узбекистан;
- 5) постановления Кабинета Министров Республики Узбекистан;
- 6) приказы и постановления министерств, государственных комитетов и ведомств;
- 7) решения органов государственной власти на местах.

Конституция Республики Узбекистан обладает высшей юридической силой и является главным законом в стране, где закрепляются основные права, обязанности и свободы, а также система органов власти и их полномочия, принципы и основные положения. Согласно статье 16 Конституции, «ни одно из положений настоящей Конституции не может толковаться в ущерб правам и интересам Республики Узбекистан. Ни один закон или иной нормативно-правовой акт не может противоречить нормам и принципам Конституции». Это говорит о том, что законы и нормативно-правовые акты не могут противоречить Конституции, что подтверждает высшую юридическую силу Конституции.

Что касается законов, то они принимаются либо всенародным голосованием – референдумом, либо высшим представительным органом государственной власти Олий Мажлисом. Законы, предусматривающие внесение изменений и дополнений в Конституцию Республики Узбекистан, принимаются в виде конституционных законов. Кроме того, законы имеют прямое действие на всей территории Узбекистана.

Постановления палат Олий Мажлиса Республики Узбекистан являются источником права. Олий Мажлис является высшим пред-

ставительным государственным органом, осуществляющим законодательную власть. Согласно статье 9 закона об Олий Мажлисе принятие актов Олий Мажлисом Республики Узбекистан Олий Мажлис Республики Узбекистан принимает Конституцию Республики Узбекистан, конституционные законы, законы, постановления и другие акты. Конституция Республики Узбекистан, законы, изменяющие и дополняющие Конституцию, а также другие конституционные законы принимаются большинством, не менее чем двумя третями от общего числа депутатов Олий Мажлиса. Олий Мажлис Республики Узбекистан может принять закон об изменениях и поправках к Конституции в течение шести месяцев после внесения соответствующего предложения с учетом его широкого обсуждения. Если Олий Мажлис Республики Узбекистан отклонил предложение об изменении Конституции, оно может быть возобновлено не ранее чем через год. Законы, постановления и другие акты принимаются большинством голосов от общего числа депутатов Олий Мажлиса.

Указы и постановления Президента Республики Узбекистан издаются в соответствии с Конституцией по широкому кругу вопросов, причем могут носить как нормативный, так и ненормативный характер.

Постановления Кабинета Министров Республики Узбекистан являются подзаконными актами. Кабинет министров является органом исполнительной власти, обладает правом законодательной инициативы и несет ответственность перед Олий Мажлисом Республики Узбекистан и Президентом Республики Узбекистан. Согласно статье 1 закона Кабинета Министров Республики Узбекистан, осуществляет следующую деятельность:

- 1) несет ответственность за проведение эффективной экономической, социальной, финансовой, денежно-кредитной политики, разработку и реализацию программ по развитию науки, культуры, образования, здравоохранения и других отраслей экономики и социальной сферы;
- 2) осуществляет меры по защите экономических, социальных и других прав и законных интересов граждан;

- 3) координирует и направляет работу органов государственного и хозяйственного управления, обеспечивает контроль за их деятельностью в установленном законом порядке;
- 4) обеспечивает исполнение законов Республики Узбекистан, решений Олий Мажлиса, указов, постановлений и распоряжений Президента Республики Узбекистан.

В связи с этим Кабмин издает постановления по вопросам, относящимся к их полномочиям.

Приказы и постановления министерств, государственных комитетов и ведомств – подзаконные акты отраслевых органов государственного управления, которые издаются на основании и во исполнение Конституции Республики Узбекистан, законов, указов Президента Республики Узбекистан и постановлений правительства Республики Узбекистан.

Решения органов государственной власти на местах издаются акты в пределах своих полномочий, акты органов государственной власти не должны противоречить законам Конституции, Олий Мажлиса, Кабинета Министров. Властью на местах наделены хокимы. Хоким области, района, города является высшим должностным лицом области, района, города и одновременно возглавляет представительную и исполнительную власть на соответствующей территории. Хоким области и города Ташкента подотчетен Президенту Республики Узбекистан и соответствующему Кенгашу народных депутатов. Хокимы районов и городов подотчетны вышестоящему хокиму и соответствующему Кенгашу народных депутатов.

Кенгаш народных депутатов и хоким обеспечивают осуществление общих для области, района и города задач социально-экономического развития, исполнение на местах законов, решений палат Олий Мажлиса, актов, принятых Президентом и Кабинетом Министров, решений вышестоящих Кенгашей народных депутатов и хокимов, связь между органами государственной власти и управления Республики Узбекистан и органами самоуправления граждан, привлечение населения к управлению областью, районом, городом.

Правовой системе Узбекистана известен такой источник права, как судебный прецедент. Хотя судебный прецедент характерен для англо-саксонской правовой семьи и является его отличительной чертой, в Республике Узбекистан в период заимствований из романо-германской правовой системы стал возможным прецедентный характер решений высших судебных инстанций: постановления Пленумов Верховного суда, Высшего хозяйственного суда выступают в роли правовых регуляторов, так как судьи руководствуются обобщениями судебной практики, ориентируются на рекомендации, содержащиеся в них⁴⁵. Например, постановление Пленума Верховного суда Республики Узбекистан о некоторых вопросах судебной практики по уголовным делам о финансировании терроризма и экстремизма, где даются разъяснения и рекомендации по данному вопросу.

Нормативный договор как источник права является важным регулятором общественных отношений в разных сферах. Нормативные договоры регулируют общественные отношения в социальной, политической, экономической сферах между двумя или более субъектами. Важное значение также имеет международный договор, регулирующий отношения между крупными субъектами международного права – государствами. Международный договор – это соглашения между государствами по поводу исполнения и прекращения, взаимных прав и обязанностей. Стороны международного договора обязаны исполнять взаимные обязанности. Международный договор является важным источником международного права.

Также важным источником права в Республике Узбекистан являются принципы права. Международное право в Республике Узбекистан имеет главенствующее положение над внутригосударственным законодательством, в случае противоречия в законодательстве приоритет отдаётся нормам международного права. Согласно статье 2 закона о международных договорах Республики Узбекистан: «Если международным договором Республики Узбекистан установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены законодатель-

⁴⁵ Адилкариев Х.Т., Тультеев И.Т., Азизов Н.П. Теория государства и права. Ташкент, 2014. С. 52.

ством Республики Узбекистан, то применяются правила международного договора Республики Узбекистан». Также в статье 3 этого же договора говорится о том, что международное право, международные договоры и общепризнанные принципы и нормы международного права являются составной частью правовой системы Республики Узбекистан. Помимо того, в Республике Узбекистан признаются и гарантируются права и свободы человека согласно общепризнанным нормам международного права.

Республика Узбекистан исповедует ислам, поэтому источники мусульманского права используются в правовой системе страны. В мусульманском праве выделяют такие источники права, как Коран, Сунна, Иджма, Кияс и труды авторитетных ученых. Коран имеет большое значение в мусульманском праве, он является неизменным и священным, выступает регулятором общественной и частной жизни людей. Следующий источник – это Сунна – второй источник после Корана. Сунна представляет собой предание, в котором происходит описание жизни пророка Мухаммеда, оно выступает как образец индивидуального правового поведения.

Также важным источником является Иджма, с арабского переводится как «согласие». Иджма по сути своей представляет комментарии и мнения авторитетных лиц по конкретному обсуждаемому вопросу. Иджма может приобрести законную силу в некоторых случаях.

Особое значение в источниках мусульманского права занимает и Кияс, он трактуется как «суждение по аналогии». С помощью Кияса решаются вопросы по аналогии с ситуацией, описанной в Коране и Сунне. Можно сказать, что Кияс применяется как способ толкования или применения права.

Таким образом, можно сказать, что источники права Республики Узбекистан состоят как из традиционных юридических источников права, так и из источников мусульманского права.

С. Вознюк

(соискатель, Алтайский государственный университет)

**О законе Республики Узбекистан
«О нормативно-правовых актах»**

Реформы государственного строя Республики Узбекистан, последовавшие за распадом Советского Союза, создали условия для дальнейшей эволюции правовой системы. В целях обновления права в республике были изучены опыт законотворчества многих государств. Новое законодательство послужило основой для укрепления демократизации общества и государственного суверенитета, перехода к социально ориентированной рыночной экономике, а также для развития взаимовыгодных отношений с зарубежными государствами. Период самостоятельного развития узбекского права привёл к укреплению гарантий защиты общечеловеческих ценностей, прежде всего защиты личности и её неотъемлемых прав и свобод.

Переход к новым принципам организации государственной власти и внедрение системы разделения властей в соответствии с Конституцией Республики Узбекистан 1992 года, а также установление принципов сдержек и противовесов в государственном управлении привели к существенному изменению правовой системы. Она стала органически сочетать в себе президентскую, законодательную, исполнительную и судебную ветви власти.

Современную правовую систему Узбекистана характеризует прежде всего то обстоятельство, что основные отрасли узбекского права кодифицированы. Уголовный, Гражданский, Таможенный, Бюджетный и иные кодексы Республики Узбекистан являются неотъемлемой частью её законодательства, которое представляет собой основной источник права в государстве. Строгая иерархия источников права также является значимой характеристикой современной правовой системы Узбекистана.

С учётом кардинальных реформ всей правовой системы Республики Узбекистан конца XX – начала XXI века и её характеристик, которые изложены нами выше, можно отметить, что произошедшие

изменения затронули, в частности, систему нормативно-правовых актов государства. С образованием независимой Республики Узбекистан возникла необходимость законодательного закрепления понятия, видов нормативно-правовых актов, требований к их проектам, а также их иерархии по юридической силе с целью исключить какие-либо противоречия между ними, неверную трактовку и ошибочное применение законодательства.

Первым правовым актом, который зафиксировал перечисленные положения, стал Закон Республики Узбекистан «О нормативно-правовых актах». Система нормативно-правовых актов государства, закреплённая в нём, была перенята законодателем в новом законе «О нормативно-правовых актах», вступившем в законную силу в 2021 году. Данный закон призван дать ответы на вопросы о повышении качества разработки нормативно-правовых актов, систематизации законодательства страны, совершенствования мониторинга их исполнения и эффективности правового регулирования, осуществляемого ими, внедрения современных информационных и коммуникационных технологий в процесс нормотворчества. Перечисленные аспекты имеют весьма актуальное значение в условиях современности, которая побуждает к регулярному обновлению законодательства о нормативных актах. Стоит отметить, что несмотря на внесение изменений в 2012 г. в Закон Республики Узбекистан от 14.12.2000 N 160-II «О нормативно-правовых актах», все же назрела серьёзная необходимость обновить законодательную базу по данному вопросу. Причиной послужила разрозненность актов законодательства, регулирующего нормотворческую деятельность в законодательной практике, которая приводила к различным проблемам и коллизиям в правоприменительной практике⁴⁶.

С учётом обстановки и целей принятия Закона Республики Узбекистан, от 20.04.2021 «О нормативно-правовых актах» (далее – Закон РУ) дадим ему общую характеристику. Статья 1 определяет цель его принятия: «определение понятия, видов, установление юриди-

⁴⁶ Одобрен Закон «О нормативно-правовых актах» 19.12.2020 // UzDaily.uz.

ческой силы и соотношения нормативно-правовых актов, а также регулирование отношений в области планирования, инициирования, подготовки, проведения экспертизы, согласования, принятия, опубликования, обеспечения организации исполнения нормативно-правовых актов». Его задачей является создание стройной системы актов законодательства, позволяющей эффективно разрешать противоречия между правовыми нормами, благодаря четкому пониманию места того или иного нормативно-правового акта в системе законодательства, определенного его юридической силой.

Законодатель в статье 7 Закона РУ делит весь массив законодательства государства на две большие группы: законодательные и подзаконные акты. К первым он относит Конституцию РУ и законы, постановления палат Олий Мажлиса (парламента) Республики Узбекистан, ко вторым – Указы и постановления Президента Республики Узбекистан, постановления Кабинета Министров Республики Узбекистан, приказы и постановления министерств, государственных комитетов и ведомств, решения органов государственной власти на местах. При этом систему законодательных актов возглавляет Конституция, имеющая высшую юридическую силу. Законы Республики Узбекистан, которые могут быть приняты путём референдума, в виде конституционных законов и кодексов, и подзаконные акты принимаются «на основе и во исполнение Конституции» государства. Очень часто в процессе правоприменительной практики у судов возникает необходимость соотнести акты в зависимости от их юридической силы. Закон РУ в статье 18 называет четыре фактора, которые следует учесть при попытке соотношения нормативно-правовых актов:

- 1) положения Конституции Республики Узбекистан; а именно часть 2 статьи 16: «Ни один закон или иной нормативно-правовой акт не может противоречить нормам и принципам Конституции»;
 - 2) полномочия и статус органов, принявших эти акты;
 - 3) виды этих актов; статья 6 Закона РУ называет восемь видов нормативно-правовых актов, располагая их в порядке иерархии:
- Конституция Республики Узбекистан;

- законы Республики Узбекистан;
- постановления палат Олий Мажлиса Республики Узбекистан;
- указы и постановления Президента Республики Узбекистан;
- постановления Кабинета Министров Республики Узбекистан;
- приказы и постановления министерств, государственных комитетов и ведомств;
- решения органов государственной власти на местах;

4) дата принятия нормативно-правового акта.

Данная статья устанавливает и некоторые другие правила, согласно которым можно разрешить противоречия между законодательными актами, определив, какой именно из них юридически сильнее. Так, при расхождении положений нормативных актов применяется нормативный акт, обладающий более высокой юридической силой. В том случае, если имеют место расхождения в отношении актов одинаковой юридической силы, применяются положения того акта, который принят позднее.

Статья 18 Закона РУ «О нормативно-правовых актах» закрепляет неодинаковый статус нормативно-правовых актов учреждений государства, что выражается в том, что нормативный акт, принятый государственным учреждением, специально уполномоченным на правовое регулирование какой-либо сферы общественных отношений, юридически сильнее нормативного акта, принятого другим государственным учреждением.

Закон РУ включает в себя Приложение по единой методике юридико-технического оформления проектов нормативно-правовых актов, а также информационно-аналитических материалов, прилагаемых к ним. Данное Приложение сформировано с целью закрепления основополагающих принципов оформления проектов нормативных актов, призванных обеспечить наибольшую эффективность и исполнение законодательства. Такими принципами являются точность и определенность юридической формы, полнота правового регулирования соответствующей сферы отношений, соблюдение правил законодательной техники и др. Кроме того, Приложение регулирует структуру законопроекта, содержит общие требования к изложению

правовых норм, особенности юридико-технического оформления проектов различных актов, в том числе законопроектов о ратификации международных договоров, особенности подготовки проектов о внесении изменений и дополнений в акты, признании их утратившими силу.

Проведем сравнительную характеристику законов Республики Узбекистан «О нормативно-правовых актах» от 2000 года (в новой редакции, утвержденной Законом РУ от 24.12.2012) и от 2021 года, подписанного президентом Шавкатом Мирзиёевым. Следует сказать, что предыдущая редакция закона содержала 7 глав, 44 статьи, а новая – 8 глав, 60 статей, она была дополнена новыми правовыми институтами и нормами.

Во-первых, новый закон «О нормативно-правовых актах» впервые закрепил в статье 5 основные принципы построения законодательства в Республике Узбекистан, среди которых «конституционность, законность, защита и приоритет прав и законных интересов физических и юридических лиц, интересов общества и государства, гласность, научность, системность и комплексность правового регулирования общественных отношений» и др.

Во-вторых, законодатель решил дополнить статью «Законы Республики Узбекистан», дав определения таким понятиям, как «конституционный закон» и «кодекс». Так, Закон РУ в статье 9 закрепил: «Законы Республики Узбекистан, предусматривающие внесение изменений и дополнений в Конституцию, принимаются в виде конституционных законов». В свою очередь, кодексом является закон, закрепляющий, объединяющий принципы и нормы права, а также обеспечивающий комплексное правовое регулирование обширной сферы общественных отношений.

В-третьих, Закон РУ в статье 11 установил пределы правового регулирования подзаконных актов, а именно «запретил» в таком виде актов прописывать нормы, регулирующие отношения на законодательном уровне.

В-четвертых, нововведения затронули и список документов, утверждаемых нормативными актами. Так, в статье 17 он был рас-

ширен: наравне с положениями, правилами и инструкциями теперь также регламенты, концепции, стратегии, программы («дорожные карты»), доктрины и другие документы могут быть утверждены нормативно-правовыми актами. При этом законодатель тщательно прописывает, что именно определяют названные документы.

В-пятых, в содержание статьи 19 был включен список элементов, которые должны присутствовать в планах (программах) подготовки проектов нормативно-правовых актов. Например, наименование проектов нормативно-правовых актов; обоснование необходимости их принятия; описание состояния урегулирования правовыми нормами какой-либо сферы общественных отношений и др.

Особое внимание в новом Законе РУ «О нормативно-правовых актах» уделяется новому институту обсуждения проектов нормативно-правовых актов. Статья 24 регулирует правовой механизм данного обсуждения. Разработчик проекта нормативного акта должен разместить его текст на портале государственных услуг до того, как проект будет внесен в орган, принимающий этот акт. Срок обсуждения определяется разработчиком, но не может составлять менее пятнадцати дней. Данная процедура позволяет учесть замечания и предложения участников обсуждения. Результаты общественного обсуждения вносятся соответствующими государственными организациями в Министерство юстиции Узбекистана с целью проведения правовой экспертизы, и орган, обладающий полномочием принять обсуждаемый нормативно-правовой акт.

Закон РУ также закрепил важные нововведения, касающиеся экспертиз законодательных актов, в частности антикоррупционных, впервые прописанных в Законе РУ. Такие экспертизы служат средством обнаружения в тексте актов законодательства коррупционных факторов с целью их последующей ликвидации. Они проводятся для того, чтобы препятствовать всевозможным проявлениям коррупции в процессе применения нормативных актов, от чего зависит качество правового регулирования. Повышенное внимание законодателя к антикоррупционным экспертизам свидетельствует о том, что государственные органы Республики Узбекистан учиты-

вают высокий уровень коррупции в государстве и предпринимают меры законодательного характера в целях его снижения и минимизации коррупционных преступлений.

Среди наиболее важных новшеств также следует выделить введение правового эксперимента в статье 34 и тесно связанную с ним категорию оценки регуляторного воздействия в статье 35. Правовой эксперимент предполагает «изучение органом, обладающим правом принятия нормативно-правовых актов, эффективности нормативно-правового акта путем временного введения его действия на определенной территории и (или) по кругу лиц». Целью данного эксперимента служит анализ последствий его проведения, социальных и иных факторов, повлиявших на действие нормативного акта, а также прогноз расходов, доходов и последствий принятия нормативно-правового акта уполномоченным на это государственным органом. С учетом этого прогноза орган примет решение о принятии нормативно-правового акта или о дальнейших действиях по его усовершенствованию. Особое внимание законодатель уделяет оценке регуляторного воздействия, которая предполагает совокупность мер, осуществляемых с целью выявления и оценки возможных последствий принятия проекта законодательного акта и достижения определенных им целей регулирования. Важно отметить, что такая оценка затрагивает только те акты и их проекты, которые касаются предпринимательской деятельности, прав, свобод и законных интересов граждан, окружающей среды, а также осуществляются без предварительного правового эксперимента.

Еще одним существенным отличием новой редакции Закона РУ «О нормативно-правовых актах» от предыдущей является закрепление в отдельной статье полномочий Министерства юстиции Республики Узбекистан, связанных с исполнением нормативных актов. Статья 50 перечисляет эти полномочия, однако можно заметить, что в Законе РУ присутствует еще одно полномочие Министерства юстиции, которое зафиксировано в статье 27 «Проведение правовой экспертизы проектов нормативно-правовых актов Министерством юстиции Республики Узбекистан и его территориальными подразде-

лениями». Конкретизации данного полномочия посвящена и глава 8 Приложения Закона РУ. В данном случае законодатель акцентировал свое внимание на проведении правовой экспертизы не случайно, ведь регламентация проведения этой процедуры и надлежащее её исполнение особенно значимы для соблюдения общеправового принципа законности в государстве. Именно правовая экспертиза призвана обеспечить соответствие нормативно-правового акта букве закона. На этапе прохождения такой экспертизы каким-либо актом законодательства происходит выявление юридических ошибок, устранение пробелов в правовом регулировании тех отношений, которые затрагиваются данным актом, а также противоречий правовых норм друг другу.

В заключение следует отметить, что с принятием Конституции Республики Узбекистан сложилась новая концепция взаимоотношений между органами государственной власти. Внедрение системы разделения властей в жизнь страны послужило причиной обновления законодательной системы, соотношения различных источников права. Рассматриваемый Закон Республики Узбекистан «О нормативно-правовых актах» 2021 года стал важным шагом в развитии нормотворческой деятельности, которое обусловлено динамичным обновлением и модернизацией общества и всего государства. Данный закон, разработанный с учетом национальных тенденций развития законодательства, а также в результате заимствования правовых достижений международного сообщества и зарубежного опыта усовершенствовал процедуру подготовки и принятия нормативно-правовых актов и создал единую методiku по юридико-техническому оформлению их проектов, укрепил механизм прямого действия законов государства. Закон РУ направлен на обеспечение единства и непротиворечивости правовой системы, от которой, в частности, зависит эффективность нормативно-правового регулирования общественных отношений. Закон также закрепляет ряд положений, направленных на усиление роли гражданского общества в разработке нормативно-правовых актов и в мониторинге за их исполнением. Так, законодатель создает основу для укрепления взаи-

модействия органов государства с представителями гражданского общества, их гармоничного взаимодействия в решении задач устойчивого развития страны. Положения нового Закона нацелены на повышение качества нормативно-правовых актов, которое во многом обусловлено не только содержанием правотворческой деятельности, но и качеством юридической техники.