



YURISPRUDENSIYA

HUQUQIY ILMIIY-AMALIY JURNALI

MAXSUS SON

MUNDARIJA

12.00.01 – DAVLAT VA HUQUQ NAZARIYASI VA TARIXI. HUQUQIY TA'LIMOTLAR TARIXI

- 6 NURATDINOVA ILMIRA MURATBAYEVNA**
Inson huquqlarini ta'minlashda qonun ustuvorligining ahamiyati
- 14 AMINOV DALERJON ALISHER O'G'LI**
Norma ijodkorligi tushunchasi va uning huquq tizimidagi o'rni
- 20 ГУЛЯМОВ ФИРУЗ РАВШАНОВИЧ**
Совершенствование антикоррупционной экспертизы проектов для принятия законов прямого действия
- 32 ПАЛАЧЕВА МАДИНА БАХТИЁР КИЗИ**
Актуальные проблемы государственной политики в сфере законодательных гарантий прав человека
- 40 БУРХОНОВ ШОХРУХБЕК ШУХРАТБЕК УГЛИ**
Особенности и отличительные черты правовой культуры на современном этапе развития
-
- 46 ASHUROV DILSHOD RUSTAMOVICH**
Yangi O'zbekistonning nufuzi yuksalishida yangi notariatning o'rni
- 51 YUSUPOV SHERZOD ALISHEROVICH**
O'zbekiston Respublikasi Bosh vazirining Konstitutsiyaviy-huquqiy maqomi
- 59 NURMAMATOVA NOILA DONIYOROVNA**
Fuqarolar va yuridik shaxslar tomonidan konstitutsiyaviy sudlov organiga murojaat etishning nazariy va qiyosiy-huquqiy tahlili
- 67 AZIMOVA NILUFAR PULATJANOVNA**
Совершенствование правового механизма оценки эффективности деятельности органов государственной власти в Узбекистане
- 77 JAHONOV SHOHRUH SHUHRAT O'G'LI**
Ommaviy axborot vositalari tomonidan jamoatchilik nazoratini ta'minlashda ayrim xorijiy davlatlar tajribasi
- 85 PARPIXO'JAYEV NUSRATULLO NIG'MATULLO O'G'LI**
Xalq deputatlari kengashlari qarorlarini qabul qilish ochiqligini ta'minlashning huquqiy masalalari

12.00.02 – KONSTITUTSIYAVIY HUQUQ. MA'MURIY HUQUQ. MOLIYA VA BOJXONA HUQUQI

- 93 KOCHKINOVA HOLIDAXON MAKSU DALI KIZI**
Особенности оценки эффективности органов местного самоуправления
- 101 NASRETDINOVA OLTINOY PO'LATOVNA**
Davlat hokimiyati organlari rahbarlari faoliyati samaradorligiga ta'sir etuvchi omillar
- 107 SALAYDINOV UMID MUHIDDIN O'G'LI**
Prokuratura organlari va vakillik organlarining o'zaro munosabatlari bo'yicha xalqaro tajribaning tahlili
- 112 QOSHJANOVA DARIXA SMETOVNA**
Ma'muriy organlarning qarorlari ustidan shikoyat qilish tushunchasi, o'ziga xos xususiyatlari
- 120 ATADZHANOV TIMUR ATABAEBICH**
Критерии оценки деятельности партийных групп представительных органов государственной власти на местах

12.00.03 – FUQAROLIK HUQUQI.
TADBIRKORLIK HUQUQI.
OILA HUQUQI.
XALQARO XUSUSIY HUQUQ

- 129 QO'CHQOROV ABBOSJON BAHROMJON O'G'LI**
Muallifning mulkiy huquqlarini jamoaviy boshqaruvchi tashkilotlarning huquqiy maqomi: O'zbekiston va xorij misolida
- 135 RASULOV ASLIDDIN NURIDDINJON UGLI**
Вопросы либерализации деятельности СМИ в условиях развития Республики Узбекистан
- 141 SOBITXONOV JOXONGIR ZUNNURXON Y'GLI**
Ислом банклари ва улар томонидан кўрсатиладиган хизматларнинг ўзига хос жиҳатлари
- 151 UTAYEVA MOHIPARI SHAXRIYOROVNA**
Raqamli bozorda ustun (monopol) mavqeni suiiste'mol qilish muammolari: xorijiy tajriba
- 158 NAEEM ALLAH RAKHA**
Governance of digital economy

12.00.04 – FUQAROLIK PROTSESSUAL
HUQUQI.
XO'JALIK PROTSESSUAL HUQUQI.
HAKAMLIK JARAYONI VA MEDIATSIYA

- 163 NORBOYEV JO'RABEK ERKIN O'G'LI**
Fuqarolik sudlarida nizolarni hal qilishda qonuniy vakillik: maqomi, asoslari va tartibi
- 170 XOLIQOV SHOHRUX IKROMALI O'G'LI**
Xorijiy davlatlarda oilaviy mediatsiya institutining qiyosiy huquqiy tahlili

12.00.08 – JINOYAT HUQUQI.
HUQUQBUZARLIKLARNING OLDINI
OLISH. KRIMINOLOGIYA.
JINOYAT-IJROIYA HUQUQI

- 178 **ABDURAYIMOV SARDORJON QAHRAMON O'G'LI**
Shaxsning aybdorlik masalasini hal qilmasdan
jinoyat ishini tugatish tartibi
- 183 **TILLAYEV DO'STMUHAMMAD NE'MATJON O'G'LI**
Jazo tayinlashning umumiy asoslari: tahlil va taklif
- 190 **DJUMABAYEVA GULNAZA DJANABAYEVNA**
Voyaga yetmaganlar jinoyatchiligida jinoyatchi
shaxsining umumiy tavsifi
- 195 **МАМАДЖАНОВА САБИНА УЛУГБЕК КИЗИ**
Ответственность за stalking в некоторых
зарубежных странах
- 204 **СУЛТОНОВА ЛОБАР МАМАРАЙИМ КИЗИ**
Институт освобождения несовершеннолетних
от уголовной ответственности или наказания
в англосаксонской правовой семье

12.00.10 – XALQARO HUQUQ

- 213 **МУСУРМАНОВ ИСКАНДАР УБАЙДУЛЛАЕВИЧ**
Некоторые правовые вопросы применения
блокчейн-технологий в международной торговле
- 226 **АБДУЖАББОРОВА ФАРЗОНА**
Проблемы миграции Европы в современных
условиях

12.00.12 – KORRUPSIYA MUAMMOLARI

- 233 **SHAXRIYOROV HAMIDULLA SHUXRAT O'G'LI**
Korrupsiyaga oid jinoyatlar uchun javobgarlikka
tortish masalalari bo'yicha amaldagi qonunchilik
muammolari
- 241 **ХАМРАЕВА НОДИРА ГАНДЖАБАЙ КИЗИ**
Некоторые аспекты пенализации уголовных
наказаний за коррупционные преступления
юридических лиц

UDC: 343.37(045)(575.1)

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ ПРОЕКТОВ ДЛЯ ПРИНЯТИЯ ЗАКОНОВ ПРЯМОГО ДЕЙСТВИЯ

Гулямов Фируз Равшанович,
магистрант Ташкентского государственного
юридического университета
e-mail: xxx_fg@mail.ru
ORCID: 0000-0002-6330-5026

Аннотация. В Республике Узбекистан осуществляются меры по усилению законотворческого процесса, принятию нормативно-правовых актов прямого действия. Прямое действие закона как форма осуществления права – это свойство закрепленных в законе правовых норм оказывать (без каких-либо конкретизирующих их актов) непосредственное регулирующее воздействие на всех, кому они адресованы, а также связанная с этим возможность граждан требовать защиты (обеспечения) своих прав, ссылаясь только на эти положения закона. К сожалению, действенная практика принятия законов прямого действия не является эффективной, что обусловлено разными причинами. В данной статье были критически проанализированы порядок и механизм проведения антикоррупционной экспертизы проектов законов для обеспечения принятия законов прямого действия. Основная цель статьи заключается в анализе критериев оценки проекта в ходе экспертизы. В качестве методов исследования были использованы статистический, сравнительно-правовой метод и метод обобщения научных исследований ученых. С учетом проведенного анализа была выявлена необходимость осмысления теоретических и практических основ института антикоррупционной экспертизы в Республике Узбекистан в целях совершенствования порядка принятия законов прямого действия. По итогам исследования были сделаны выводы касательно повышения эффективности проведения антикоррупционной экспертизы. Эти предложения могут быть использованы при разработке соответствующих проектов нормативно-правовых актов, стратегических документов по развитию и дальнейшему реформированию института антикоррупционной экспертизы. Выводы исследования могут использоваться в нормотворческой деятельности.

Ключевые слова: нормативно-правовые акты, антикоррупционная экспертиза, прямое действие, законодательная техника, органы юстиции, нормотворчество.

TO'G'RIDAN TO'G'RI AMAL QILUVCHI QONUNLARNI QABUL QILISH MAQSADIDA LOYIHALARNING KORRUPSIYAGA QARSHI EKSPERTIZASINI TAKOMILLASHTIRISH

Gulyamov Firuz Ravshanovich,
Toshkent davlat yuridik universiteti magistranti

Аннотация. O'zbekiston Respublikasida qonunchilik jarayonini takomillashtirish va to'g'ridan to'g'ri amal qiluvchi huquqiy hujjatlar qabul qilish bo'yicha chora-tadbirlar amalga oshirilmogda. Huquqni amalga oshirish shakli sifatida qonunning bevosita ta'siri qonunda mustahkamlangan huquqiy normalarning ular murojaat qilgan har bir kishiga to'g'ridan to'g'ri tartibga soluvchi ta'sir ko'rsatishi (ularni aniqlashtiradigan har qanday huquqiy hujjatlarsiz), shuningdek fuqarolarning ushbu qonunlarga tayangan holda himoya qilinishini (huquqlari ta'minlanishini) talab qilish imkoniyatini nazarda tutadi. Afsuski, to'g'ridan to'g'ri ta'sir qiluvchi qonunlarini qabul qilishning samarali amaliyoti yo'lga qo'yilmagan,

bu turli sabablarga bog'liq. Ushbu maqolada to'g'ridan to'g'ri amal qiluvchi qonunlar qabul qilinishini ta'minlash uchun qonun loyihalarining korrupsiyaga qarshi ekspertizasini o'tkazish tartibi va mexanizmi tanqidiy tahlil qilindi. Maqolaning asosiy maqsadi ekspertiza davomida loyihani baholash mezonlarini tahlil qilishdir. Tadqiqot usullari sifatida statistik, qiyosiy-huquqiy usullari va olimlarning ilmiy tadqiqotlarini umumlashtirish usuli qo'llanildi. Tahlillarni hisobga olgan holda to'g'ridan to'g'ri amal qiluvchi qonunlarni qabul qilish tartibini takomillashtirish maqsadida O'zbekiston Respublikasida korrupsiyaga qarshi kurashish ekspertisasi institutining nazariy va amaliy asoslarini isloh qilish zarurligi aniqlandi. Tadqiqot natijalari asosida korrupsiyaga qarshi ekspertizaning samaradorligini oshirish bo'yicha xulosalar berildi. Ushbu takliflardan korrupsiyaga qarshi ekspertiza institutini rivojlantirish va yanada isloh qilish bo'yicha tegishli nizom, strategik hujjatlar loyihalarini ishlab chiqishda foydalanish mumkin. Tadqiqot natijalari norma ijodkorligi jarayonida qo'llanilishi mumkin.

Kalit so'zlar: normativ-huquqiy hujjat, korrupsiyaga qarshi ekspertiza, to'g'ridan to'g'ri amal qilish, qonunchilik texnikasi, adliya organlari, huquq ijodkorligi.

IMPROVING THE ANTI-CORRUPTION EXPERTISE OF PROJECTS FOR THE ADOPTION OF DIRECT-ACTION LAWS

Gulyamov Firuz Ravshanovich,

Master's Student at Tashkent State University of Law

Abstract. In the Republic of Uzbekistan, measures are being taken to strengthen the legislative process and adopt direct legal acts. The direct effect of the law as a form of exercising the right is the property of the legal norms enshrined in the law to have (without any acts specifying them) a direct regulatory effect on everyone to whom they are addressed, as well as the associated opportunity for citizens to demand protection (provision) of their rights, referring only to these provisions of the law. Unfortunately, the effective practice of adopting laws of direct effect is not effective, which is due to various reasons. This article critically analyzed the procedure and mechanism for conducting anti-corruption expertise of draft laws to ensure the adoption of laws of direct effect. The main purpose of the article is to analyze the criteria for evaluating the project during the examination. The statistical, comparative-legal method and the method of generalization of scientific research of scientists were used as research methods. Taking into account the analysis, it was revealed that the need to comprehend the theoretical and practical foundations of the Institute of anti-corruption expertise in the Republic of Uzbekistan in order to improve the procedure for the adoption of laws of direct effect. Based on the results of the study, conclusions were drawn regarding the improvement of the effectiveness of anti-corruption expertise. These proposals can be used in the development of relevant draft regulations, and strategic documents for the development and further reform of the Institute of anti-corruption expertise. The findings of the study can be used in lawmaking activities.

Keywords: normative legal acts, anti-corruption expertise, direct action, legislative technique, judicial bodies, rulemaking.

Введение

Сегодня вопрос принятия законов прямого действия имеет важное значение. Во многих случаях законы содержат общие нормы, которые не конкретизируют особенности и порядок реализации данного закона. Поэтому для выявления подобных норм следует проводить тщательную экспертизу нормативно-правовых актов, среди которых особая роль отводится именно антикоррупционной экспертизе.

В рамках Стратегии развития Нового Узбекистана на 2022-2026 годы указана 8-я цель – модернизация процессов нормотворчества, обеспечение безусловного исполнения актов законодательства), она предусматривает:

- совершенствование практики проведения консультаций с институтами гражданского общества в законотворческом процессе;
- развитие и расширение оценки регуляторного воздействия актов законодательства в рамках применения элементов модели «умного регулирования» в целях обеспечения стабильности, качества и эффективности правового регулирования общественных отношений;
- пересмотр требований к современным технологиям и цифровой деятельности в рамках повышения конкурентоспособности правовой системы и мобилизации новых драйверов экономики;
- сокращение актов законодательства в рамках уменьшения «регуляторной нагрузки» в отраслях, систематизация нормативно-правовых актов, регулирующих деятельность государственных органов;
- разработка концепции развития законодательства Республики Узбекистан;
- сокращение круга государственных органов с полномочием принятия ведомственных нормативно-правовых актов, а также продолжение работ по оптимизации количества данных актов [4].

Решение подобных задач в рамках этой цели также требует усиления роли антикоррупционной экспертизы, которая существенным образом помогает решить вопросы принятия законов прямого действия.

Материалы и методы

В настоящей статье наряду с общенаучными методами были использованы статистический, сравнительно-правовой методы и метод обобщения научных исследований ученых.

Действующее законодательство Республики Узбекистан исходит из таких основополагающих принципов, как необходимость беспрепятственного осуществления прав и обеспечение восстановления нарушенных прав, их судебной защиты [1]. Таким образом, можно сделать вывод о том, что для реализации определенного права, должна иметься гарантия, обеспечивающая защиту данного права в случае не только его нарушения, но и возникновения угрозы его нарушения [2]. Более того, создание условий, препятствующих и предостерегающих возможные нарушения, также являются составной частью подобной гарантии [6, с. 43]. Следовательно, противодействие коррупции должна осуществляться не только путем принятия мер в отношении преступников, но и не допущения принятия нормативно-правовых актов, влекущих коррупцию.

Антикоррупционная экспертиза – это комплекс мер, направленных на разработку нормативно-правовых документов и рекомендаций, направленных на выявление и устранение выявленных коррупционных нарушений в их проектах. Коррупционным фактором являются правовые нормы, создающие возможность совершения коррупционных правонарушений, порождающих коррупцию [3].

Результаты исследования

Антикоррупционная экспертиза проводится с целью выявления факторов, создающих возможность совершения коррупционных правонарушений, выявления факторов, вызывающих коррупцию, оценки общего воздействия принятия проекта, создающего возможность для случаев коррупции, прогнозирования вероятности возникновения коррупционных рисков в процессе применения нормативных правовых актов [11, с. 88].

Ниже приведены основные принципы проведения антикоррупционной экспертизы:

законность – проведение антикоррупционной экспертизы в соответствии с Конституцией Республики Узбекистан, законами «О нормативно-правовых актах», «О противодействии коррупции» и другими нормативно-правовыми актами;

полный охват — все проекты подлежат обязательной антикоррупционной экспертизе;

открытость и прозрачность – обеспечение участия общественности в процессах антикоррупционной экспертизы;

справедливость – антикоррупционная экспертиза, проводимая во всех аспектах и в полном объеме, в рамках соответствующей специальности, на строгой правовой, теоретической и практической основе, беспристрастно и беспристрастно;

независимость – это проведение антикоррупционной экспертизы независимым лицом, недопущение оказания влияния на лицо, проводящее антикоррупционную экспертизу, с целью получения выводов в пользу заинтересованных лиц;

обоснованность – объективность и возможность проверки результатов антикоррупционной экспертизы;

приоритетность мер по предупреждению коррупции – разработка и реализация рекомендаций, направленных на их устранение в обязательном порядке, в случае выявления коррупционных факторов [9, с. 54].

Основными источниками информации для антикоррупционной экспертизы являются:

нормативно-правовые акты;

международные соглашения;

судебная практика;

официальная статистика и отчеты;

данные государственных органов и организаций;

материалы научно-аналитических материалов и публикаций, научно-практических семинаров, конференций и совещаний;

результаты социальных опросов, проведенных уполномоченными организациями и разработчиками;

публикации, опубликованные в средствах массовой информации, в том числе на официальных сайтах всемирной информационной сети Интернет;

исследования, проводимые государственным органом и организацией в рамках антикоррупционной экспертизы, в том числе данные, полученные (выявленные) в процессе исследований, проводимых непосредственно не на месте [8, с. 200].

Юридические службы государственных органов и организаций систематически в соответствующей сфере деятельности:

организуют проведение антикоррупционной экспертизы проектов;

проводят анализ действующих нормативных правовых актов, направленных на определение недостатков, вызывающих в них коррупцию.

Коррупционные факторы определяются на основе методологии, при проведении антикоррупционной экспертизы проводится анализ нормативно-правового документа или его отдельных норм [5].

Коррупционные факторы, связанные со стабильностью норм и соблюдением законодательства:

неправильное применение слов;

цитируются двусмысленные и необоснованные ссылки;

наличие противоречий между нормативно-правовыми актами.

Коррупционные факторы, связанные с полномочиями, правами и обязанностями:

расширение дискреционных полномочий;

наличие полномочий, четко не определенных в проекте или документе;

наличие повторяющихся полномочий и функций государственных органов;

принятие нормативно-правового документа государственным органом по вопросам, не входящим в его компетенцию;

отсутствие у исполнительной власти достаточных полномочий и ресурсов для выполнения задачи или задания;

конфликт интересов;

необоснованное определение преимуществ;

необоснованное затягивание вступления в силу нормативного правового акта [7, с. 35];

расхождения между правами и обязанностями.

Факторы коррупции, связанные с административными процедурами:
административные процедуры отсутствуют или являются неполными;
необоснованная установка исключений из установленных правил;
установление чрезмерных и необоснованных требований;
временные рамки четко не определены;
суммы платежей четко не указаны;
непоследовательность санкций;
неопределенность источников финансирования для реализации мер.

Коррупционные факторы, связанные с контролем:

отсутствие процедуры подачи жалоб;

пробелы в обеспечении прозрачности и общественного контроля;

формы и виды контроля за деятельностью государственных органов не установлены [10, с. 95].

Антикоррупционная экспертиза проектов проводится разработчиком и органами юстиции, когда проект поступает для проведения правовой экспертизы. Антикоррупционная экспертиза также может проводиться принимающим нормативно-правовой акт органом, а также государственными органами и организациями, с которыми должен быть согласован этот проект.

В случае выявления разработчиком коррупционного фактора в проекте будет выполнено одно из следующих действий:

принять меры по устранению выявленного коррупционного фактора;

поставить знак «существует» в соответствующей части графы «коррупционный фактор» чеклиста (примерная анкета для выявления коррупционных факторов), указать правовую норму, включающую коррупционный фактор, обосновать невозможность уточнения этой нормы иным способом и изложить меры, принятые для ограничения возможных коррупционных рисков, вызванных наличием этого коррупционного фактора.

В случае, если разработчик не выявит фактор коррупции в проекте, соответствующая часть графы «фактор коррупции» чеклиста будет отмечена словом «нет».

Чеклист оформляется подписью первого руководителя разработчика (в исключительных случаях – их первых заместителей).

Чеклист, заполненный по результатам антикоррупционной экспертизы, прилагается разработчиком к проекту на этапах общественного обсуждения проекта, межведомственного соглашения, правовой экспертизы.

В Портале обсуждения проектов нормативно-правовых актов общественности (regulation.gov.uz) можно оценивать размещенные проекты с точки зрения выявления коррупционных факторов, заполнив чеклист.

Предложения и рекомендации, высказанные по результатам публичных обсуждений, будут рассмотрены разработчиком, а также будут внесены в органы юстиции (для проведения правовой экспертизы), в которых в обязательном порядке указываются результаты рассмотрения предложений, полученных от общественности [5].

Доработанный проект, чеклист и другие необходимые материалы представляются для передачи на правовую экспертизу в соответствующий судебный орган после общественного обсуждения и межведомственного согласования разработчиком.

Органы юстиции проводят антикоррупционную экспертизу проектов, представленных разработчиком, на основе методологии. Результат антикоррупционного эксперта органа юстиции отражается отдельно в заключении, которое составляется по результатам проведения правовой экспертизы. В случае выявления в проекте коррупционных факторов, в заключение будут даны рекомендации и меры по их устранению. По результатам антикоррупционной экспертизы проведенных проектов полномочия носят обязательный характер и должны быть устранены при повторном проведении проекта для правовой экспертизы.

В случае выявления в ведомственных нормативно-правовых документах норм, содержащих коррупционные признаки, Министерство юстиции Республики Узбекистан отказывает в их государственной регистрации в соответствии с Правилами подготовки и принятия ведомственных нормативно-правовых документов (регистрационный номер 2565 от 28 февраля 2014 года).

Антикоррупционная экспертиза действующих нормативных правовых актов проводится государственными органами, организациями и органами юстиции на основе методологии [5].

Антикоррупционная экспертиза действующих нормативных правовых актов государственными органами и организациями будет проводиться в рамках правового мониторинга исполнения нормативных правовых актов в соответствии с постановлением Президента Республики Узбекистан «О мерах по повышению эффективности исполнения актов законодательства на основе современных механизмов правового мониторинга» от 2 ноября 2019 года № ПП-4505.

Органы юстиции по собственной инициативе, а также на следующих основаниях проводят антикоррупционную экспертизу действующих нормативных правовых актов:

поручения Администрации Президента и Кабинета Министров Республики Узбекистан;

планы работы органов юстиции;

обращения физических и юридических лиц;

предложения и отзывы субъектов общественного контроля;

результаты изучения публикаций и других материалов, полученных из средств массовой информации;

исследования, в том числе данные, полученные (выявленные) в процессе исследований, проведенных непосредственно на месте [5].

В соответствии с результатами проведения антикоррупционной экспертизы действующих нормативных правовых актов будут разработаны рекомендации и приняты меры по устранению или ограничению коррупционных рисков, выявленных государственными органами и организациями, а также судебными органами.

Основные права сотрудника органа юстиции, проводящего антикоррупционную экспертизу:

ознакомление с нормативно-правовыми актами, в которых антикоррупционная экспертиза проводится в установленном законодательством порядке, а также документами, по которым они подчинены предмету проектов;

запрашивать документы и информацию, необходимые для проведения антикоррупционной экспертизы, у государственных органов и организаций.

Основные обязанности сотрудника органа юстиции, который проводит антикоррупционную экспертизу:

организация и проведение антикоррупционной экспертизы в соответствии с требованиями, установленными законодательством;

в случае, если имеются основания для самоотречения, немедленно сообщите об этом руководителю;

обеспечение сохранности на стенде представленных документов.

К процессу проведения антикоррупционной экспертизы могут быть привлечены независимые эксперты и специалисты узкого круга [4].

Следует отметить, что лица, виновные в нарушении требований антикоррупционной экспертизы, несут ответственность в установленном законом порядке.

Анализ результатов исследования

Антикоррупционная экспертиза проектов нормативно-правовых актов в Узбекистане пока проводится как часть правовой экспертизы. Антикоррупционная экспертиза в силу своей значимости и специфики должна получить самостоятельный статус, стандарты и процедуры. Их должен ввести закон «Об антикоррупционной экспертизе нормативно-правовых актов и их проектов», проект которого сейчас разрабатывается.

Об антикоррупционной экспертизе (АКЭ) нормативно-правовых актов в Узбекистане активно заговорили с 2006 года. С 2006 по 2009 годы в Центре экономических исследований при поддержке Программы развития ООН был проведен ряд институциональных исследований, которые опирались на методы антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов. Были изучены акты, регулировавшие сферы разгосударствления и приватизации, оптовой и розничной торговли, налогового инспектирования, внешнеторговых операций, банковского кредитования и обслуживания, технического регулирования, государственных закупок [12].

Результаты исследований были использованы в различных решениях, направленных на повышение эффективности деятельности регуляторов в рассмотренных сферах, снижение транзакционных издержек бизнеса, в том числе путем упрощения условий регистрации субъектов предпринимательства, доступа к сырью, а также содействие в выходе на рынки сбыта, совершенствование механизмов налогового и таможенного администрирования. В 2011 году Министерством юстиции была принята первая версия методики АКЭ, которая имела внутриведомственный характер.

В 2015 году с учетом уже накопленного опыта Минюстом при содействии ПРООН Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов и их проектов была доработана и утверждена в качестве нормативно-правового акта. Это стало важным шагом в сторону совершенствования качества самого процесса разработки актов законодательства. Методика регулярно обновляется Минюстом.

Принятый в 2017 году Закон «О противодействии коррупции» ввел антикоррупционную экспертизу нормативно-правовых актов и их проектов как один из инструментов предотвращения коррупции [15]. В статье 24 закона дано определение АКЭ, а также расширен круг субъектов, осуществляющих ее помимо Министерства юстиции – «государственные органы и иные организации по соответствующим направлениям деятельности в порядке, установленном законодательством».

Однако очевидно, что проведение антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов и их проектов государственными органами и другими организациями требует существенных усилий по подготовке персонала, а также выработке процедур.

В 2019 году ПРООН при поддержке Посольства Великобритании разрабатывалось методическое пособие по антикоррупционной экспертизе нормативно-правовых актов. Также во взаимодействии с Институтом парламентских исследований и проблем законодательства и Центром международно-правовых исследований и сравнительного публичного права на базе УМЭД пилотировалось применение процедур оценки регуляторного воздействия, одним из этапов которой является АКЭ.

В результате были проанализированы ключевые аспекты, которые должны быть учтены при дальнейшем совершенствовании механизмов нормотворчества, оценки регулирующего воздействия, включая АКЭ.

Возможностей действующего правового и методического регулирования АКЭ уже недостаточно [14].

На сегодняшний день регулирование проведения правовой экспертизы нормативно-правовых актов в Узбекистане осуществляется в основном на уровне подзаконных актов. В частности, общие нормы, определяющие необходимость проведения правовой экспертизы проектов нормативно-правовых актов, содержатся в регламентах Кабинета Министров, Администрации Президента, Сената и Законодательной палаты Олий Мажлиса.

Общие подходы и порядок проведения определены в Методических указаниях о порядке проведения правовой экспертизы проектов нормативно-правовых актов, Методике проведения антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов и их проектов и Правилах подготовки и принятия ведомственных нормативно-правовых актов.

Вместе с тем для формирования в стране целостной системы антикоррупционной экспертизы НПА и их проектов на каждом уровне государственного управления и закрепления ее в виде процедур, стандартов и нормативов еще предстоит значительная работа.

Каждый акт, который в той или иной степени регулирует вопросы правовой и прочих видов экспертиз проектов нормативно-правовых актов, во многом дублирует уже предусмотренные положения, при этом не добавляя более четких критериев или положений, позволяющих обеспечить качество результата антикоррупционной экспертизы [13].

Проведение АКЭ определяется законодательством как право, а не обязанность государственного органа – разработчика.

В случае, если независимая экспертиза была проведена, то ее заключение носит рекомендательный характер, а по неучтенным пунктам составляется справка с пояснениями. Фактически разработчику предоставлено право отклонить предложения с соблюдением лишь формального условия — подготовки справки, но не разъяснения по существу отклоненных предложений.

При этом остается неурегулированным вопрос о том, как, каким органом и в каком порядке должна обеспечиваться объективность и целесообразность окончательного решения об учете либо отклонении выводов антикоррупционной экспертизы, указанных в справке по неучтенным пунктам [12].

Механизмы нормотворчества пока не обеспечивают полноценного вовлечения субъектов гражданского общества в процесс АКЭ, ограничиваясь предоставлением им такого права. Поэтому экспертно-аналитический потенциал такого мощного сектора, как гражданское общество, пока остается незадействованным.

Помимо этого, в подходах к антикоррупционной экспертизе нормативно-правовых актов и организации процессов ее проведения сохраняется ряд ограничений методологического и концептуального характера.

Во-первых, методика АКЭ фокусируется лишь на первичном анализе содержания нормативно-правовых актов, стремясь выявить типичные формулировки, отвечающие признакам коррупциогенности. После их выявления выносится заключение, что проект НПА содержит эти нормы и их необходимо устранить.

Здесь возникает ряд моментов, которые связаны с рисками субъективности рассмотрения признаков коррупциогенности и дальнейших шагов. Методика АКЭ позволяет выявить лишь коррупциогенные нормы, которые отвечают установленным признакам. Однако нормы, формально отвечающие признакам коррупциогенности, не обязательно на практике будут приводить к коррупции [14].

К примеру, широкие дискреционные полномочия не во всех случаях приводят к коррупции. Методика говорит об избыточных, чрезмерно широких дискреционных полномочиях, однако не приводит дополнительных критериев, которые позволяли бы однозначно судить, являются ли в конкретном случае дискреционные полномочия избыточными и чрезмерными, или нет. И в такой ситуации уже сама Методика АКЭ ставит эксперта в положение с избыточными дискреционными полномочиями, поскольку он дает либо отрицательное, либо положительное заключение.

И наоборот, положения, которые по форме не содержат коррупциогенных признаков, на практике могут провоцировать коррупцию. В первую очередь, это касается вопросов детализации критериев соответствия лица определенным экономическим, техническим и другим стандартам либо предоставления подтверждающих документов.

Подобные критерии и требования, несмотря на свою ограниченность по количеству и видам и кажущуюся логичность, могут устанавливать завышенные барьеры, которые не способны преодолеть большинство участников отношений. То есть все зависит от соотношения действия рассматриваемой нормы с действием других норм и с общим контекстом регулируемых актом отношений.

Кроме этого, необходимо принимать во внимание разницу в профессиональной специализации тех, кто проводит АКЭ, тех, кто разрабатывает НПА и тех, кто потом их реализует.

Профессиональная специализация, как правило, накладывает отпечаток на точку зрения, с которой эксперт проводит оценку коррупционности. Соответственно, после первичного анализа эксперт АКЭ должен обсудить рассматриваемый проект с экспертами отрасли: а) разработчиками и б) оппонентами разработчиков. Причем сам процесс обсуждений также должен отвечать принципам открытости, прозрачности и подотчетности. Подобные обязательства не предусмотрены ни в методике, ни в других актах, регулирующих нормотворческие процедуры.

Во-вторых, методика АКЭ указывает на коррупциогенные нормы, требуя удалить или изменить их, но не подсказывает, как это сделать.

Поэтому необходимо продолжить работу над АКЭ нормативно-правовых актов уже в части рекомендаций при выявлении типовых коррупциогенных норм. Эксперт по АКЭ должен указать государственному органу, как отредактировать норму либо как ее сбалансировать с другими положениями, снижая ее коррупциогенность [11, с. 108].

Рассмотрим следующий пример. После того, как в ходе консультаций с экспертами из отрасли было установлено, что норма действительно предоставляет избыточные дискреционные полномочия (однако иной вариант регулирования отношений не может быть применен), в НПА должны включаться балансирующие положения, которые повышают прозрачность принимаемых решений, возможность оценки их адекватности и соразмерности, обеспечивая подотчетность и ответственность за результаты принятого решения.

Подобным же образом должны предлагаться варианты устранения других признаков коррупционности правовых норм.

В-третьих, результаты любой АКЭ должны быть также прозрачными и подотчетными обществу. Более того, сама АКЭ не заканчивается на первичном анализе. После первичного анализа эксперт по АКЭ обязан организовать публичное обсуждение первых результатов экспертизы с экспертами из соответствующей отрасли и с лицами, которые, как предполагается, должны будут исполнять данный НПА в случае его принятия. При этом результаты дискуссий также должны быть публично доступными и прикрепляться в форме приложения к отчету об АКЭ по НПА.

Только после завершения этапа публичного обсуждения с заинтересованными сторонами результатов экспертизы, ее можно считать завершённой.

В-четвертых, в настоящий момент АКЭ проводится в рамках правовой экспертизы и не имеет своего отдельного заключения. При этом результаты правовой экспертизы, как правило, не публикуются вместе с проектом НПА, хотя это позволило бы существенно повысить прозрачность и общественную подотчетность нормотворческого процесса.

Если предположить, что на Минюст будут возложены обязанности по организации экспертных и общественных консультаций по каждому проекту, поступившему на правовую экспертизу, то министерство будет перегружено, а сам процесс превратится в формальность и утратит объективность.

В этой связи АКЭ требует выведения ее в отдельную категорию экспертиз, проводимых при разработке НПА. Также для нее должны быть разработаны отдельные процедуры и стандарты, соблюдение которых будет гарантировать объективность и качество результатов экспертизы [14, с. 44].

Помимо этого, АКЭ должна стать обязательной процедурой, которую должны исполнять, в первую очередь, разработчики. И только после выполнения всех ее этапов предоставлять в Минюст проект НПА с полным отчетом по результатам АКЭ.

И, наконец, процедура должна обеспечивать вовлечение независимых от разработчика экспертов, представителей делового либо гражданского сообществ.

Сохранение текущего статуса АКЭ как одной из формы правовой экспертизы автоматически исключает обязательство разработчиков и экспертов готовить отдельное полноценное заключение, которое должно подвергаться открытому общественному обсуждению.

Но, самое главное, такой подход сужает фокус антикоррупционной экспертизы до уровня механического выявления формулировок, обладающих признаками коррупциогенности. В то время как по своей сути антикоррупционная экспертиза НПА является экспертизой поведенческих аспектов, возникающих вследствие исполнения норм и положений, предусмотренных в НПА или его проекте.

В-пятых, наличие отчета АКЭ не должно ограничивать либо исключать возможности проведения повторной экспертизы на другом уровне принятия решений. К примеру, если законопроект поступил на рассмотрение Законодательной палаты парламента, то он может быть подвергнут АКЭ еще раз по решению парламента либо уполномоченного Комитета или Комиссии.

Закон также должен устанавливать определение случаев, в которых парламента обязан самостоятельно инициировать АКЭ законопроекта, несмотря на наличие первого отчета АКЭ, подготовленного разработчиком. К примеру, если заключение АКЭ предшествовавших уровней выявило коррупциогенные нормы, которые разработчик предпочел сохранить в законопроекте.

В-шестых, АКЭ нормативно-правового акта или его проекта должна охватывать и другие связанные НПА, которые затрагивают регулирование отношений в той же сфере, что и рассматриваемый акт.

Проведение АКЭ одного НПА без учета подобных взаимосвязей менее эффективно, а в случаях рассмотрения проекта НПА о внесении изменений и дополнений – бесполезно. Поэтому в зависимости от типа и сложности проекта НПА возникает необходимость организации групповой работы экспертов еще при проведении первичного анализа коррупциогенности.

В свою очередь механизмы организации АКЭ должны учитывать многодисциплинарный групповой подход как на этапе АКЭ, проводимой разработчиком, так и на этапах межведомственного согласования, согласования с Минюстом либо при рассмотрении парламентом.

Специальный закон придаст новый импульс развитию.

Рассмотренные выше ограничения, очевидно, не могут быть преодолены с помощью подзаконных актов. Именно по этой причине 11 пунктом указа президента «О дополнительных мерах по совершенствованию системы противодействия коррупции в Республике Узбекистан» предусмотрена разработка законопроекта «Об антикоррупционной экспертизе нормативно-правовых актов и их проектов».

В то же время при разработке проекта закона следует избегать подхода, при котором механически объединяются нормы и положения из нескольких уже действующих подзаконных актов. Закон «Об антикоррупционной экспертизе нормативно-правовых актов и их проектов» должен иметь четкую, обусловленную практической необходимостью цель и решать ряд конкретных задач.

Также не следует формулировать цель данного закона в форме непрерывного процесса, наподобие традиционного штампа «урегулирование отношений в сфере проведения антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов».

Цель должна быть сформулирована в виде завершеного действия, имеющего конкретную форму, как-то: «установить принципы, условия, порядок, а также требования к осуществлению нормотворческих мероприятий, работ и процедур, соблюдение которых позволяет исключить возможности использования положений нормативно-правовых актов либо недостатков в формулировках этих положений для совершения коррупционных деяний».

Для этого закон должен решать, как минимум, следующие задачи:

- создать систему взаимоотношений между органами исполнительной власти, парламентом, обществом, которая позволяет объединить их экспертно-аналитический потенциал для выявления и устранения коррупциогенных норм из нормативно-правовых актов и их

проектов, не снижая при этом эффективность, результативность, экономичность исполнения этих актов;

- устанавливать четкие, измеримые, однозначно трактуемые обязательства органов государственного управления и власти по применению механизмов и методики антикоррупционной экспертизы, а также общедоступного раскрытия результатов их применения;

- обеспечивать четкое распределение обязанностей по выполнению обязательных этапов и процедур антикоррупционной экспертизы между участниками: а) разработчиками проекта НПА; б) Министерством юстиции; в) юридическими службами Кабинета Министров, Администрации президента, секретариатов Законодательной палаты Олий Мажлиса таким образом, чтобы при этом сохранялась прозрачность, подотчетность нормотворческого процесса для общества, а также учитывались аргументы граждан, указывающие на коррупциогенность той или иной нормы проекта нормативно-правового акта;

- устанавливать четкие требования при выполнении каждого этапа антикоррупционной экспертизы, соблюдение которых способствует качественному их выполнению. К примеру, требование обязательного проведения экспертных и общественных обсуждений результатов экспертизы должно подкрепляться требованием организатору обязательного опубликовании в открытом доступе: а) заблаговременного объявления о дате, времени и месте проведения обсуждений результатов экспертизы, а также предоставления к ознакомлению самого отчета; б) списка участников обсуждения; в) стенограммы обсуждения;

- обеспечить разработчиков актов законодательства надлежащим финансированием экспертно-аналитических работ, необходимых для проведения независимой антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов и их проектов.

Сформулированные выше цель и задачи, сами по себе, должны стать предметом обсуждения со всеми заинтересованными сторонами, поскольку от глубины их проработки будет зависеть и действенность самого закона в сфере антикоррупционной экспертизы актов законодательства. И в этом контексте важно инициировать подобную дискуссию в соответствии с наилучшими стандартами общественных обсуждений, вовлекая как можно большее число профессионалов.

Выводы

С учетом опыта антикоррупционной экспертизы обосновывается целесообразность выделения следующих *этапов* (процедур) проведения экспертного исследования: 1) установление компетенции органа по принятию (разработке) проекта нормативно-правового акта; 2) выяснение видовой принадлежности проекта нормативно-правового акта; 3) определение объекта общественных отношений, на урегулирование которых направлен проект нормативно-правовой акт; 4) определение норм, на соответствие которых проводится экспертиза проекта нормативно-правового акта; 5) анализ юридико-технического изложения проекта нормативно-правового акта; 6) оформление выводов эксперта по результатам выполненного исследования и подготовка экспертного заключения на проект нормативно-правового акта.

Принятие подобных мер позволит принять законы прямого действия, которые, по сути, упреждают возникновение коррупционных рисков.

REFERENCES

1. The Constitution of the Republic of Uzbekistan dated December 8, 1992. Available at: <https://lex.uz/docs/4032775/>.

2. Law of the Republic of Uzbekistan dated January 7, 1997 № LRU-682 «On normative legal acts». Available at: <https://lex.uz/docs/5695915/>.

3. Decree of the President of the Republic of Uzbekistan dated February 7, 2017 № DP-4947 «On the Strategy of Actions for the further development of the Republic of Uzbekistan». Available at: <https://lex.uz/docs/3107042/>.

4. Decree of the President of the Republic of Uzbekistan dated January 28, 2022 № DP-60 «On the Development Strategy of New Uzbekistan for 2022-2026». Available at: <https://lex.uz/ru/docs/5841077/>.

5. Order of minister of justice of the Republic of Uzbekistan «On approval of the regulation on the procedure for conducting anti-corruption expertise of normative legal acts and their drafts», registered 24.02.2021, reg. number 3287. Available at: <https://lex.uz/docs/5398364/>.

6. Abdusattarov T. Huquqiy ekspertiza tushunchasi va mohiyati. Qonunchilik hujjatlarini ekspertiza qilish muammolari. Ilmiy-amaliy seminar materiallari. Ed. F. Otahonov. T., TSIL, 2005, pp. 42-46.

7. Najimov M.K., Saydullayev Sh.A. Qonunchilik texnikasi. O'quv qo'llanma. Qayta ishlangan va to'ldirilgan 2-nashr. T.: TDYI, 2009. 280 b.

8. Saidov A.X. Ko'chimov Sh.N. Qonunchilik texnikasi asoslari. Toshkent: Adolat, 2001. 279 b.

9. Xaitbayev M. Qonun hujjatlari loyihalarini huquqiy ekspertizadan o'tkazishdagi ayrim muammolar. Qonunchilik hujjatlarini ekspertiza qilish muammolari. Ilmiy-amaliy seminar materiallari. T.: TDYI, 2005. B. 53-55.

10. Xayitov X.S. Qonun ijodkorligida yuridik-lingvistik ekspertiza o'tkazishning tashkiliy va huquqiy masalalari. Toshkent: TDYI, 2012, 138 b.

11. Xalilov E.H. O'zbekiston Respublikasining qonun chiqaruvchi oliy organi: sohta vakillikdan haqiqiy parlamentarizmga qadar. Toshkent: O'zbekiston, 2001. 384 b.

12. Vogenauer S. Learning and lawmaking in Germany today. // Oxford Journal of Legal Studies. Vol. 26, No. 4, Winter, 2006. pp. 627-663. Available at: <http://www.jstor.org/discover/10.2307/4494561/>.

13. Snyder F. The Effectiveness of European Community Law: Institutions, Processes, Tools and Techniques. The Modern Law Review, vol. 56, no. 1 (Jan., 1993), pp. 19-54. Available at: <http://www.jstor.org/stable/109657/>.

14. Flack H.E. Scientific Assistance in Law Making. Proceedings of the American Political Science Association, Vol. 10, Tenth Annual Meeting (1913), pp. 215-221. Available at: <http://www.jstor.org/stable/3038428/>.

15. International Scientific Conference: The Quality of Legal Acts and its Importance in Contemporary Legal Space. 4-5 October, 2012. Available at: <http://www.jstor.org/>.

YURISPRUDENSIYA

HUQUQIY ILMIY-AMALIY JURNALI

MAXSUS SON

Mas'ul muharrir: D. Xudoynazarov

Muharrirlar: Sh. Jahonov, K. Abduvaliyeva,
F. Muhammadiyeva, Y. Yarmolik

Texnik muharrirlar: U. Sapayev, D. Rajapov
Tahririyat manzili:
100047. Toshkent shahar, Sayilgoh ko'chasi, 35.
Tel.: (0371) 233-66-36, 233-41-09.
Faks: (0371) 233-37-48.

Web-sayt: www.tsul.uz
E-mail: lawjournal@tsul.uz
E-mail: tn.tdyu@mail.ru
Obuna indeksi: 1387.

Jurnal 20.06.2022-yilda tipografiyaga topshirildi.
Qog'oz bichimi: A4. Shartli 15,24 b.t. Adadi: 100.