

**ЎЗБЕКИСТОН РЕСПУБЛИКАСИ ПРЕЗИДЕНТИ ҲУЗУРИДАГИ
ДАВЛАТ БОШҚАРУВИ АКАДЕМИЯСИ ҲУЗУРИДАГИ
ИЛМIIЙ ДАРАЖАЛАР БЕРУВЧИ DSc.27.06.2017.Үч.23.01 РАҚАМЛИ
ИЛМIIЙ КЕНГАШ**

ТОШКЕНТ ДАВЛАТ ЮРИДИК УНИВЕРСИТЕТИ

ФАЙЗИЕВ ОЛИМ РАИМКУЛОВИЧ

**ВАЗИРЛИКЛАР, ДАВЛАТ ҚЎМИТАЛАРИ ВА ИДОРЛАРНИНГ
БУЙРУҚЛАРИ ҲАМДА ҚАРОРЛАРИНИ ҲУҚУҚИЙ
ЭКСПЕРТИЗА ВА ДАВЛАТ РЎЙХАТИДАН ЎТКАЗИШ
ФАОЛИЯТИ САМАРАДОРЛИГИНИ ОШИРИШ**

**12.00.02 – Конституциявий ҳуқуқ. Маъмурий ҳуқуқ.
Молия ва божхона ҳуқуқи.**

**ЮРИДИК ФАНЛАР БЎЙИЧА ФАЛСАФА ДОКТОРИ (PhD) ДИССЕРТАЦИЯСИ
АВТОРЕФЕРАТИ**

Тошкент – 2018 йил

УДК: 342.9(043.5)(575.1)

**ФАЛСАФА ДОКТОРИ (PhD) ДИССЕРТАЦИЯСИ АВТОРЕФЕРАТИ
МУНДАРИЖАСИ**

**ОГЛАВЛЕНИЕ АВТОРЕФЕРАТА ДИССЕРТАЦИИ ДОКТОРА
ФИЛОСОФИИ (PhD)**

**CONTENT OF THE ABSTRACT OF THE DISSERTATION OF THE
DOCTOR OF PHILOSOPHY (PhD)**

Файзиев Олим Раимкулович

Вазирликлар, давлат қўмиталари ва идораларнинг буйруқлари ҳамда қарорларини ҳуқуқий экспертиза ва давлат рўйхатидан ўтказиш фаолияти самарадорлигини ошириш.....5

Файзиев Олим Раимкулович

Повышение эффективности деятельности правовой экспертизы и государственной регистрации приказов и постановлений министерств, государственных комитетов и ведомств.....33

Fayziev Olim Raimkulovich

Improving the effectiveness of legal expertise and state registration of orders and decrees of ministries, state committees and departments.....63

Эълон қилинган ишлар рўйхати

Список опубликованных работ

List of published works.....68

**ЎЗБЕКИСТОН РЕСПУБЛИКАСИ ПРЕЗИДЕНТИ ХУЗУРИДАГИ
ДАВЛАТ БОШҚАРУВИ АКАДЕМИЯСИ ХУЗУРИДАГИ
ИЛМИЙ ДАРАЖАЛАР БЕРУВЧИ DSc.27.06.2017. Yu.23.01 РАҚАМЛИ
ИЛМИЙ КЕНГАШ**

ТОШКЕНТ ДАВЛАТ ЮРИДИК УНИВЕРСИТЕТИ

ФАЙЗИЕВ ОЛИМ РАИМКУЛОВИЧ

**ВАЗИРЛИКЛАР, ДАВЛАТ ҚЎМИТАЛАРИ ВА ИДОРЛАРНИНГ
БУЙРУҚЛАРИ ҲАМДА ҚАРОРЛАРИНИ ХУҚУҚИЙ
ЭКСПЕРТИЗА ВА ДАВЛАТ РЎЙХАТИДАН ЎТКАЗИШ
ФАОЛИЯТИ САМАРАДОРЛИГИНИ ОШИРИШ**

**12.00.02 – Конституциявий ҳуқуқ. Маъмурий ҳуқуқ.
Молия ва божхона ҳуқуқи.**

**ЮРИДИК ФАНЛАР БЎЙИЧА ФАЛСАФА ДОКТОРИ (PhD) ДИССЕРТАЦИЯСИ
АВТОРЕФЕРАТИ**

Тошкент – 2018 йил

Фалсафа доктори (PhD) диссертацияси мавзуси Ўзбекистон Республикаси Вазирлар Маҳкамаси ҳузуридаги Олий аттестация комиссиясида B2017.2.PhD/Үу26 рақам билан рўйхатга олинган.

Докторлик диссертация иши Тошкент давлат юридик университетиди бажарилган.

Диссертация автореферати уч тилда (ўзбек, рус, инглиз (резюме)) Илмий кенгашнинг веб-саҳифасида (www.dba.uz/uz/tad-i-otchilarga/ilmiy-kengash) ва “Ziynet” Ахборот таълим порталида (www.ziynet.uz) жойлаштирилган.

Илмий раҳбар:

Ҳусанов Азад Тиллабаевич,
юридик фанлар доктори, профессор

Расмий оппонентлар:

Турсунов Ахтам Саломович,
юридик фанлар доктори, доцент

Хусанова Мухтабар Акбаровна,
юридик фанлар номзоди

Етакчи ташкилот:

Жаҳон иқтисодиёти ва дипломатия университети

Диссертация ҳимояси Ўзбекистон Республикаси Президенти ҳузуридаги Давлат бошқаруви академияси ҳузуридаги DSc.27.06.2017.Үу.23.01 рақамли Илмий кенгашнинг 2018 йил “___” _____ соат ___:___ даги мажлисида бўлиб ўтади (Манзил: 100003, Тошкент ш., Ислом Каримов кўчаси, 45. Тел.: (998) 71-232-60-80; факс: (998) 71-232-60-66; e-mail: info@dba.uz).

Диссертация билан Ўзбекистон Республикаси Президенти ҳузуридаги Давлат бошқаруви академиясининг Ахборот-ресурс марказида танишиш мумкин (___ рақами билан рўйхатга олинган). (Манзил: 100003, Тошкент ш., Ислом Каримов кўчаси, 45. Тел.: (998) 71-232-61-25).

Диссертация автореферати 2018 йил “___” _____ кунни тарқатилди. (2018 йил “___” _____ даги “___” рақамли реестр баённомаси).

Ф.Х. Раҳимов

Фан доктори илмий даражасини берувчи
илмий кенгаш раиси ўринбосари, ю.ф.д.,
доцент

Ж.Н. Нематов

Фан доктори илмий даражасини берувчи
илмий кенгаш илмий котиби, ю.ф.д (PhD),
доцент

И.Т. Тультеев

Фан доктори илмий даражасини берувчи
илмий кенгаш қошидаги илмий семинар
раиси, ю.ф.д., доцент

КИРИШ (ДИССЕРТАЦИЯ АННОТАЦИЯСИ)

Диссертация мавзусининг долзарблиги ва зарурати. Ҳозирда аксарият хорижий мамлакатлар ҳуқуқий доктринасининг энг муҳим йўналишларидан бири адолатли ва барқарор қонунчилик тизimini яратишга қаратилган. Ривожланган хорижий мамлакатларда қонун ҳужжатларини экспертизадан ўтказиш сифатини ошириш – уларнинг адолатли ва барқарор бўлишини таъминловчи самарали мезон сифатида баҳоланади. Мазкур масаланинг мураккаблиги ва серқирралиги нафақат ижтимоий муносабатларни ҳуқуқий тартибга солиш жараёнида самарали механизмларни аниқлаш ва жорий этишда, балки унинг методологик ва концептуал асосларини англашда, ҳуқуқий тартибга солиш моҳияти ва субъектларини тўғри белгилашда ҳам намоён бўлади.

Бугунги кунда дунёнинг ривожланган мамлакатларида норма ижодкорлиги фаолиятини янада такомиллаштириш, жумладан қонун ҳужжатларининг ҳуқуқийлиги ва халқчиллигини таъминлаш, уларни ҳар томонлама экспертизадан ўтказиш бўйича илмий изланишлар олиб борилмоқда. Илмий изланишлар норматив-ҳуқуқий ҳужжатларнинг лойиҳаларни кенг жамоатчилик муҳокамасидан ўтказиш, уларнинг жамият ҳаётига таъсирини баҳолаш, лойиҳаларни турли соҳа вакиллари томонидан сифатли экспертизадан ўтказиш механизмларини яратиш, ижтимоий муносабатларни тўғридан-тўғри қонун билан тартибга солиш орқали қонуности ҳужжатлари сонини кескин камайтириш, лойиҳаларни ишлаб чиқиш жараёнида замонавий, инновацион усуллардан фойдаланиш, “ақлли тартибга солиш” модели элементларини кенг қўллаш йўналишларида амалга оширилмоқда.

Ўзбекистонда қонун ижодкорлиги, жумладан, норматив-ҳуқуқий ҳужжатларни экспертизадан ўтказиш жараёни ва ҳуқуқни қўллаш амалиётининг таҳлили натижалари соҳада сезиларли ижобий ўзгаришлар юз бераётганлигини ақс эттирмоқда. Таҳлиллар қонуности ҳужжати бўлган вазирликлар, давлат қўмиталари ва идораларнинг буйруқлари ҳамда қарорлари – идоравий норматив-ҳуқуқий ҳужжатларни ҳар бир босқичда ҳуқуқий экспертиза қилиш самарадорлигини ошириш учун ўз илмий-амалий ечимини қутаётган муаммолар тўпланиб қолганлигини, уларнинг сони камайиш ўрнига ўсиб бораётганлигини кўрсатмоқда, ваҳоланки, идоравий норматив-ҳуқуқий ҳужжатларни кескин қисқартириш зарур¹ ва уларнинг сонини камайтириш усулларини жорий этиш масаласига илмий-ҳуқуқий ёндашув талаб этилади.

Ўзбекистон Республикасининг “Норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар тўғрисида”ги Қонуни, Ўзбекистон Республикаси Президентининг 2017 йил 7 февралдаги ПФ–4947-сонли “Ўзбекистон Республикасини янада ривожлантириш бўйича Ҳаракатлар стратегияси тўғрисида”ги, 2017 йил

¹ Ш.М.Мирзиёев. Миллий тараққиёт йўлимизни қатъият билан давом эттириб, янги босқичга кўтарамиз. – Тошкент: “Ўзбекистон” НМИУ, 2017. – Б. 106.

8 сентябрдаги ПФ–5185-сонли “Ўзбекистон Республикасида Маъмурий ислохотлар концепциясини тасдиқлаш тўғрисида”ги, 2018 йил 22 январдаги ПФ–5308-сонли “2017–2021 йилларда Ўзбекистон Республикасининг ривожлантиришнинг бешта устувор йўналиши бўйича Ҳаракатлар стратегиясини “Фаол тадбиркорлик, инновацион ғоялар ва технологияларни қўллаб-қувватлаш йили”да амалга оширишга оид Давлат дастури тўғрисида”ги, 2018 йил 8 августдаги ПФ–5505-сонли “Норма ижодкорлиги фаолиятини такомиллаштириш концепциясини тасдиқлаш тўғрисида”ги фармонлари, 2018 йил 13 апрелдаги ПҚ–3666-сонли “Ўзбекистон Республикаси Адлия вазирлиги фаолиятини янада такомиллаштиришга доир ташкилий чора-тадбирлар тўғрисида”ги қарори, Вазирлар Маҳкамасининг 1997 йил 9 октябрдаги 469-сонли “Вазирликлар, давлат қўмиталари ва идоралар меъёрий ҳужжатларининг қонунийлигини таъминлаш чора-тадбирлари тўғрисида”ги, 2000 йил 19 майдаги 197-сонли “Вазирликлар, давлат қўмиталари ва идораларнинг меъёрий ҳужжатларини қабул қилиш тартибини такомиллаштириш тўғрисида”ги, 2018 йил 16 июлдаги 538-сонли “Ўз кучини йўқотаётган умуммажбурий идоровий ҳужжатларнинг ўрнига янги норматив-ҳуқуқий ва бошқа ҳужжатларни тайёрлаш бўйича чора-тадбирлар режасини тасдиқлаш тўғрисида”ги қарорлари ва мавзуга оид бошқа норматив-ҳуқуқий ҳужжатларда белгиланган вазифаларни амалга оширишга ушбу диссертация тадқиқоти муайян даражада хизмат қилади.

Тадқиқотнинг республика фан ва технологиялари ривожланишининг устувор йўналишларига мослиги. Мазкур тадқиқот иши республика фан ва технологиялар ривожланишининг I. “Демократик ва ҳуқуқий жамиятни маънавий-ахлоқий ва маданий ривожлантириш, инновацион иқтисодий шакллантириш” устувор йўналиши доирасида бажарилган.

Муаммонинг ўрганилганлик даражаси. Идоравий норматив-ҳуқуқий ҳужжатларни ҳуқуқий экспертиза ва давлат рўйхатидан ўтказиш фаолияти самарадорлигини ошириш масаласи миллий олимларимиз томонидан деярли ўрганилмаган бўлса-да, ушбу мавзунинг айрим жиҳатлари М. Аҳмедшаева, Б. Абдуллаев, Ш. Бердияров, З. Исломов, Е. Канъзов, Г. Мирзаева, Ў. Муҳамедов, Х. Одилқориев, А. Саидов, Б. Таджиханов, Ш. Файзиев, Э. Халилов, М. Хусанова томонидан ёритилган².

Хорижий давлатлар олимларидан Ю.Г. Арзамасов, Ю.П. Боровикова, А.А. Брыжинский, С.Н. Жевакин, Р.Н. Иванов, А.А. Лукьянов, О.В. Кваша, А.Н. Миронов, О.Н. Ордина, Е.М. Савельева, Н.С. Шмакова ва бошқалар томонидан тадқиқ этилган³.

Идоравий норматив-ҳуқуқий ҳужжатларни ҳуқуқий экспертиза ва давлат рўйхатидан ўтказиш фаолияти самарадорлигини ошириш бўйича илмий-тадқиқотлар дунёнинг етакчи илмий марказлари, олий таълим муассасалари, жумладан Ludwig-Maximilians-Universität München (Германия),

² Мазкур олимлар ишларининг тўлиқ рўйхати диссертациянинг фойдаланилган адабиётлар қисмида мавжуд.

³ Бу ва бошқа манбалар диссертациянинг фойдаланилган адабиётлар рўйхатида келтирилган.

Texas, Harvard (AQSH), Kembrij (Angliya), Ozarbayjon Respublikasi Politsiya akademiasida, Санкт-Петербург юридик институтида (Россия Федерацияси) олиб борилмоқда.

Жумладан, Kembrij университетида (Angliya) Х.Пундер томонидан “Тақдим этилган ваколат бўйича қонунчиликнинг демократик легитимлиги: Америка, Британия ва Германия қонунчилигининг қиёсий таҳлили” мавзусида⁴, Ozarbayjon Respublikasi Politsiya akademiasida “Ижро ҳокимияти марказий органларининг норма ижодкорлиги фаолиятининг ҳуқуқий асослари” мавзусида⁵ тадқиқотлар олиб борилмоқда⁶.

Диссертация тадқиқотининг диссертация бажарилган олий таълим муассасасининг илмий-тадқиқот ишлари режалари билан боғлиқлиги. Тадқиқот Тошкент давлат юридик университети илмий-тадқиқот ишлари режасининг “Демократик ислохотларни чуқурлаштириш шароитида давлат бошқарувини янада эркинлаштиришнинг асосий йўналишлари” мавзусидаги фундаментал лойиҳаси (2017–2021 йй.) доирасида бажарилган.

Тадқиқотнинг мақсади идоравий норматив-ҳуқуқий ҳужжатларни ҳуқуқий экспертиза ва давлат рўйхатидан ўтказиш самардорлигини ошириш, соҳага оид норматив-ҳуқуқий ҳужжатларни такомиллаштириш, ҳуқуқни қўллаш амалиётини янада яхшилаш бўйича асосланган тақлиф ва тавсиялар ишлаб чиқишдан иборат.

Тадқиқотнинг вазифалари:

“вазирликлар, давлат қўмиталари ва идораларнинг буйруқлари ҳамда қарорлари (идоравий норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар)” тушунчасига таъриф ишлаб чиқиш, фанга жорий этиш, унинг ўзига хос хусусиятлари ва ҳуқуқий мазмунини ёритиш;

идоравий норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар сифатида ҳуқуқий экспертизанинг таъсирини таҳлил қилиш асосида уни такомиллаштириш;

идоравий норматив-ҳуқуқий ҳужжатларни ҳуқуқий экспертизадан ўтказиш бўйича қонун ҳужжатлари ва ҳуқуқни қўллаш амалиётини таҳлил қилиш;

идоравий норматив-ҳуқуқий ҳужжатларни ҳуқуқий экспертизадан ўтказишда эътибор қаратиладиган муҳим ҳолатлар ва уларнинг коидаларини, жумладан коррупцияга қарши экспертизани таҳлил қилиш;

идоравий норматив-ҳуқуқий ҳужжатларни давлат рўйхатидан ўтказиш ва эълон қилишнинг самарали механизмларини жорий этишни қўриб чиқиш;

идоравий норматив-ҳуқуқий ҳужжатларни ҳуқуқий экспертиза ва давлат рўйхатидан ўтказиш тизимини такомиллаштиришга доир концептуал масалаларни таҳлил қилиш;

⁴ Pünder, H. Democratic legitimation of delegated legislation: a comparative view on the American, British and German law. // www.cambridge.org

⁵ www.elibrary.az

⁶ Диссертация мавзусига оид хорижий илмий-тадқиқотлар шарҳи куйидаги манбалар асосида ёритилган: www.uni-muenchen.de/index.html; www.unipage.net/ru/146/university_of_texas_at_austin; www.harvard.edu; Pünder, H. Democratic legitimation of delegated legislation: a comparative view on the American, British and German law. // www.cambridge.org; www.elibrary.az; www.mocv.mvd.pf; www.procuror.spb.ru ва бошқалар.

идоравий норматив-ҳуқуқий ҳужжатларни давлат реестридан чиқаришда ҳуқуқийликни таъминлаш бўйича самарали механизмларни жорий этиш имкониятларини кўриб чиқиш;

идоравий норматив-ҳуқуқий ҳужжатларни давлат рўйхатидан ўтказишга доир конун ҳужжатларини бузганлик учун жавобгарликни такомиллаштириш масалаларини таҳлил қилиш;

хорижий мамлакатлар тажрибаси асосида идоравий норматив-ҳуқуқий ҳужжатларни ҳуқуқий экспертиза ва давлат рўйхатидан ўтказиш фаолияти самарадорлигини ошириш юзасидан таклиф ва тавсиялар ишлаб чиқишдан иборат.

Тадқиқотнинг объекти идоравий норматив-ҳуқуқий ҳужжатларни ҳуқуқий экспертиза ва давлат рўйхатидан ўтказиш фаолияти самарадорлигини оширишга доир ижтимоий муносабатлар ҳисобланади.

Тадқиқотнинг предметни идоравий норматив-ҳуқуқий ҳужжатларни ҳуқуқий экспертиза ва давлат рўйхатидан ўтказиш масалаларини тартибга соладиган норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар, мавжуд статистик маълумотлар, Адлия вазирлигида идоравий норматив-ҳуқуқий ҳужжатларни рўйхатдан ўтказиш амалиётига доир ҳужжатлар, илмий-назарий адабиётлар ҳамда айрим хорижий давлатларнинг ушбу соҳадаги норматив-ҳуқуқий ҳужжатлари ташкил этади.

Тадқиқотнинг усуллари. Тадқиқот олиб боришда илмий билишнинг тарихий, тизимли, мантиқий (анализ, синтез), қиёсий-ҳуқуқий, статистик, ижтимоий сўровлар ўтказиш, идоравий норматив-ҳуқуқий ҳужжатларни ҳуқуқий экспертиза ва давлат рўйхатидан ўтказишга оид ҳуқуқни қўллаш амалиётини таҳлилий ўрганиб чиқиш усуллардан фойдаланилди.

Тадқиқотнинг илмий янгилigi куйидагилардан иборат:

идоравий норматив-ҳуқуқий ҳужжатларни ишлаб чиқиш ва тасдиқлаш ваколатини норматив-ҳуқуқий ҳужжат ҳисобланмаган ҳужжатлар билан бериш амалиётига чек қўйиш асослантирилган;

Адлия вазирлигида рўйхатдан ўтмаган ва 1993 йил 17 июнгача қабул қилинган умуммажбурий идоравий ҳужжатларни ўз кучини йўқотган деб топиш зарурлигини конун ҳужжатлари билан ўрнатиш ҳамда “Ўзбекистон Республикаси конун ҳужжатлари маълумотлари миллий базасини” давлат рўйхатидан ўтказилган идоравий норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар расман эълон қилинадиган манба сифатида белгилаш таклиф этилган;

юримдик хизмат маълумотномасида идоравий норматив-ҳуқуқий ҳужжат лойиҳасининг Ўзбекистон Республикаси Ягона интерактив давлат хизматлари порталига жамоатчилик муҳокамаси ўтказилиши учун жойлаштирилганлиги ва унинг натижалари ҳақидаги маълумотлар акс эттириш асослантирилган;

Адлия вазирлигига ҳуқуқий экспертиза ва давлат рўйхатидан ўтказиш учун тақдим этилган идоравий норматив-ҳуқуқий ҳужжат кўшимча ўрганишни талаб этган ҳолларда, уни кўриб чиқиш муддатини 20 кунгача узайтириш таклиф этилган;

Адлия вазирлигида Ҳукумат баённома қарорлари лойиҳаларини ҳам ҳуқуқий экспертиза қилиш амалиётини жорий этиш тақлиф этилган.

Тадқиқотнинг амалий натижалари:

“Ўзбекистон Республикасининг айрим қонун ҳужжатларига ўзгартиш ва қўшимчалар киритиш тўғрисида”ги қонун лойиҳаси ишлаб чиқилган;

идоравий норматив-ҳуқуқий ҳужжатларнинг хусусиятларига доир нуқтаи назарлар таҳлили асосида уларнинг аниқ белгилари, сифатига таъсир кўрсатувчи мезонлар ажратиб кўрсатилган;

идоравий норматив-ҳуқуқий ҳужжатларни ишлаб чиқиш назарда тутилган норматив-ҳуқуқий ҳужжатларда ушбу идоравий ҳужжат билан айнан қайси масалалар тартибга солинишини (ҳужжатнинг тартибга солиш предмети ва усуллари доирасини) аниқ белгилаш тақлиф этилган;

“Норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар ва уларнинг лойиҳаларини ҳуқуқий экспертизадан ўтказиш тўғрисида”ги қонун лойиҳасини ишлаб чиқиш зарурати асосланган;

идоравий норматив-ҳуқуқий ҳужжатларни кескин қамайтириш ва қисқартириш усуллари бўйича муҳим тақлифлар ишлаб чиқилган;

“вазирликлар, давлат кўмиталари ва идораларнинг буйруқлари ҳамда қарорлари (идоравий норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар)”, “ҳуқуқий экспертиза”, “қонунчилик техникаси” атамаларига нисбатан муаллифлик таърифи ишлаб чиқилган;

идоравий норма ижодқорлиги жараёнида ахборот-коммуникация технологиялари имкониятларидан кенг фойдаланиш тақлиф этилган;

идоравий норматив-ҳуқуқий ҳужжатларни ишлаб чиқиш бўйича ҳаволаки нормаларни амалга ошириш муддатини аниқ белгилаш, бунда “пакет принципи”га қатъий амал қилиш зарурлиги асосланган;

идоравий норма ижодқорлиги фаолиятига оид қонун ҳужжатлари талабларини бузганлик учун жавобгарликни назарда тутувчи нормаларни янада такомиллаштириш, шунингдек хорижий мамлакатларнинг ижобий тажрибасини миллий қонунчиликка татбиқ этиш юзасидан асосли тақлифлар илгари сурилган.

Тадқиқот натижаларининг ишончлилиги. Тадқиқот натижалари халқаро ҳуқуқ ва миллий қонунчилик нормалари, ривожланган давлатлар тажрибаси, ҳуқуқни қўллаш амалиёти, ижтимоий сўров (судьялар (60), профессор-ўқитувчилар (55), адвокатлар (90), юридик хизмат ходимларининг (147) фикрини ўрганиш учун 350 дан ортиқ сўровнома-анкета тарқатилди) ўтказилди, статистик маълумотларни таҳлил қилиш натижалари умумлаштирилиб, тегишли ҳужжатлар билан расмийлаштирилди ҳамда олинган хулоса, тақлиф ва тавсиялар апробациядан ўтказилиб, уларнинг натижалари етакчи миллий ва хорижий нашрларда эълон қилинди, ваколатли тузилмалар томонидан тасдиқланди ва амалиётга жорий қилинди.

Тадқиқот натижаларининг илмий ва амалий аҳамияти. Тадқиқот натижасида олинган илмий хулосалардан тадқиқот ишларини олиб боришда, “Давлат ва ҳуқуқ назарияси”, “Конституциявий ҳуқуқ”, “Маъмурий ҳуқуқ” ва

“Қонунчилик техникаси” каби фанларни ўқитиш жараёнида ҳамда методик тавсиялар тайёрлашда фойдаланиш мумкин.

Тадқиқотнинг амалий аҳамияти идоровий норматив-ҳуқуқий ҳужжатларни ҳуқуқий экспертиза ва давлат рўйхатидан ўтказиш амалиётини такомиллаштиришга қаратилган қатор қоида ва амалий тавсиялар ишлаб чиқилганлигида ифодаланади ҳамда унинг натижаларидан соҳага оид қонун ҳужжатларини такомиллаштиришда, идоровий норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар лойиҳаларини ишлаб чиқишда, вазирликлар, давлат қўмиталари ва идоралар юридик хизматлари ва Адлия вазирлиги ходимлари томонидан идоровий норматив-ҳуқуқий ҳужжатларни ҳуқуқий экспертиза ва давлат рўйхатидан ўтказиш амалиётида фойдаланиш мумкин.

Тадқиқот натижаларининг жорий қилиниши. Идоравий норматив-ҳуқуқий ҳужжатларни ҳуқуқий экспертиза ва давлат рўйхатидан ўтказиш фаолияти самарадорлигини ошириш тадқиқоти бўйича олинган илмий натижалар асосида:

идоровий норматив-ҳуқуқий ҳужжатларни ишлаб чиқиш ва тасдиқлаш ваколатини норматив-ҳуқуқий ҳужжат ҳисобланмаган ҳужжатлар билан бериш амалиётига чек қўйиш тўғрисидаги таклиф Ўзбекистон Республикаси Президентининг 2018 йил 13 апрелдаги ПҚ-3666-сон “Ўзбекистон Республикаси Адлия вазирлиги фаолиятини янада такомиллаштиришга доир ташкилий чора-тадбирлар тўғрисида”ги қарорининг 4-бандида ўз аксини топган (Ўзбекистон Республикаси Адлия вазирлигининг 2018 йил 2 октябрдаги 1-6/4-1494/8-сон хати). Ушбу таклиф натижасида идоровий норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар сони ортишининг олди олинди ва уларнинг муайян миқдорда қисқаришига эришилди;

Адлия вазирлигида рўйхатдан ўтмаган ва 1993 йил 17 июнгача қабул қилинган умуммажбурий идоровий ҳужжатларни ўз кучини йўқотган деб топиш зарурлигини қонун ҳужжатлари билан ўрнатиш бўйича таклиф Ўзбекистон Республикаси Президентининг 2018 йил 13 апрелдаги ПҚ-3666-сон “Ўзбекистон Республикаси Адлия вазирлиги фаолиятини янада такомиллаштиришга доир ташкилий чора-тадбирлар тўғрисида”ги қарорининг 5-бандида ўз аксини топган (Ўзбекистон Республикаси Адлия вазирлигининг 2018 йил 2 октябрдаги 1-6/4-1494/8-сон хати). Ушбу таклиф собиқ СССРнинг идоровий ҳужжатларидан воз кечишга ҳамда фуқаролар ва тадбиркорлик субъектларининг ҳуқуқ ва манфаатларини ишончли ҳимоя қилишга замин яратди;

“Ўзбекистон Республикаси қонун ҳужжатлари маълумотлари миллий базаси”ни давлат рўйхатидан ўтказилган идоровий норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар расман эълон қилинадиган манба сифатида белгилаш тўғрисидаги таклиф Ўзбекистон Республикасининг 2016 йил 23 сентябрдаги ЎРҚ-411-сон “Ўзбекистон Республикасининг айрим қонун ҳужжатларига ўзгартиш ва қўшимчалар киритиш тўғрисида”ги Қонуни 12-моддасида ҳамда Вазирлар Маҳкамасининг 2017 йил 14 февралдаги 79-сон “Ўзбекистон Республикаси Ҳукуматининг айрим қарорларига ўзгартириш ва қўшимчалар киритиш тўғрисида (Ўзбекистон Республикасининг 2016 йил 23 сентябрдаги

“Ўзбекистон Республикасининг айрим қонун ҳужжатларига ўзгартиш ва қўшимчалар киритиш тўғрисида” ЎРҚ-411-сонли Қонуни”ги қарори иловасининг 1 ва 2-бандларида ўз аксини топган (Олий Мажлис Қонунчилик палатасининг Қонунчилик ва суд-ҳуқуқ масалалари кўмитасининг 2017 йил 18 августдаги 06/1-05/2070вх-сон ҳамда Вазирлар Маҳкамасининг Ҳуқуқий экспертиза ва халқаро шартномалар бошқармасининг 2017 йил 8 июндаги 12-5-20-сонли хатлари ва далолатномаси). Ушбу таклиф аҳолининг қабул қилинган норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар билан тез ва ишончли хабардор бўлишига хизмат қилди;

юридик хизмат маълумотномасида идоравий норматив-ҳуқуқий ҳужжат лойиҳасининг Ўзбекистон Республикаси Ягона интерактив давлат хизматлари порталига жамоатчилик муҳокамаси ўтказилиши учун жойлаштирилганлиги ва унинг натижалари ҳақидаги маълумотлар акс эттириш бўйича таклиф Ўзбекистон Республикаси адлия вазирининг 2018 йил 5 июлдаги 356-мх-сон “Идоравий норматив-ҳуқуқий ҳужжатларни тайёрлаш ва қабул қилиш қоидаларига ўзгартиришлар киритиш тўғрисида”ги (рўйхат рақами 2565-6, 2018 йил 5 июль) буйруғи иловасининг 1-бандида ўз аксини топган (Ўзбекистон Республикаси Адлия вазирлигининг 2018 йил 2 октябрдаги 1-6/4-1494/8-сон хати). Мазкур таклиф идоравий норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар лойиҳаларининг Ягона интерактив давлат хизматлари порталига жамоатчилик муҳокамаси учун жойлаштириш амалиётининг кенгайтишига хизмат қилди;

Адлия вазирлигига ҳуқуқий экспертиза ва давлат рўйхатидан ўтказиш учун тақдим этилган идоравий норматив-ҳуқуқий ҳужжат қўшимча ўрганишни талаб этган ҳолларда, уни кўриб чиқиш муддатини 20 кунгача узайтириш бўйича таклиф Вазирлар Маҳкамасининг 2013 йил 7 декабрдаги 323-сон “Ўзбекистон Республикаси Ҳуқуматининг айрим қарорларига ўзгартириш ва қўшимчалар киритиш, шунингдек баъзиларини ўз кучини йўқотган деб ҳисоблаш тўғрисида (“Норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар тўғрисида”ги Ўзбекистон Республикаси Қонунига ўзгартиш ва қўшимчалар киритиш ҳақида” Ўзбекистон Республикасининг 2012 йил 24 декабрдаги ЎРҚ-342-сон Қонуни)”ги қарорининг 1-илласи 1-бандида, шунингдек Идоравий норматив-ҳуқуқий ҳужжатларни тайёрлаш ва қабул қилиш қоидаларининг (рўйхат рақами 2565, 2014 йил 28 февраль) 92-бандида ўз аксини топган (Ўзбекистон Республикаси Адлия вазирлигининг 2017 йил 13 октябрдаги 1-6/37-1175/8-сон хати). Ушбу таклиф идоравий норматив-ҳуқуқий ҳужжатларнинг ҳар томонлама ва сифатли ҳуқуқий экспертизадан ўтказилишига тўртки бўлди;

Адлия вазирлигида Ҳуқумат баённома қарорлари лойиҳаларини ҳам ҳуқуқий экспертиза қилиш амалиётини жорий этиш бўйича таклиф Ўзбекистон Республикаси Президентининг 2018 йил 13 апрелдаги ПҚ-3666-сон “Ўзбекистон Республикаси Адлия вазирлиги фаолиятини янада такомиллаштиришга доир ташкилий чора-тадбирлар тўғрисида”ги қарорининг 2-бандида ўз аксини топган (Ўзбекистон Республикаси Адлия вазирлигининг 2018 йил 2 октябрдаги 1-6/4-1494/8-сон хати). Мазкур таклиф

Хукумат баённомаларида ҳукукий нормаларнинг белгиланмаслигига ҳамда жисмоний ва юридик шахсларнинг ҳуқуқ ва манфаатларини ишончли ҳимоя қилишга хизмат қилди.

Диссертацияда билдирилган айрим фикрлар ва қоидалардан Тошкент давлат юридик университети, Жаҳон иқтисодиёти ва дипломатия университети, Ички ишлар вазирлиги академияси тингловчи ва талабаларини ўқитиш жараёнида фойдаланилмоқда.

Тадқиқот натижаларининг апробацияси. Тадқиқот натижалари 2 та халқаро ва 5 та республика илмий-амалий конференция ҳамда давра суҳбатларида апробациядан ўтган.

Тадқиқот натижаларининг эълон қилинганлиги. Тадқиқот мавзуси бўйича жами 20 та илмий иш, шу жумладан, 3 та рисола (ҳаммуаллифликда) ва ОАКнинг диссертация асосий илмий натижаларини чоп этишга тавсия этилган нашрларда 12 та мақола (9 та республика ва 3 та хорижий журналларда) чоп этилган.

Диссертациянинг тузилиши ва ҳажми. Илмий-тадқиқот иши кириш, 7 параграфдан иборат бўлган уч боб, хулоса, фойдаланилган адабиётлар рўйхати ва илова қисмларидан иборат бўлиб, унинг ҳажми 156 бетни ташкил этади.

ДИССЕРТАЦИЯНИНГ АСОСИЙ МАЗМУНИ

Диссертациянинг **кириш** (диссертация аннотацияси) қисмида тадқиқот мавзусининг долзарблиги ва зарурлиги, тадқиқотнинг республика фан ва технологиялари ривожланишининг устувор йўналишларига боғлиқлиги, тадқиқ этилаётган муаммонинг ўрганилганлик даражаси, диссертация мавзусининг диссертация бажарилаётган олий таълим муассасасининг илмий-тадқиқот ишлари билан боғлиқлиги, тадқиқотнинг мақсад ва вазифалари, объекти ва предмети, усуллари, тадқиқотнинг илмий янгилиги ва амалий натижаси, тадқиқот натижаларининг ишончлилиги, илмий ва амалий аҳамияти, жорий қилиниши, апробацияси, эълон қилинганлиги ва диссертациянинг ҳажми ва тузилиши ёритиб берилган.

Диссертациянинг биринчи боби **“Вазирликлар, давлат қўмиталари ва идоралар томонидан қабул қилинадиган норматив-ҳуқуқий ҳужжатларнинг назарий-ҳуқуқий асослари”** деб номланиб, у икки параграфдан иборат. Биринчи параграф *“Вазирликлар, давлат қўмиталари ва идоралар томонидан қабул қилинадиган норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар тушунчаси ва ҳуқуқий мазмуни”*га бағишланган. Ушбу параграфда вазирликлар, давлат қўмиталари ва идоралар томонидан қабул қилинадиган норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар тушунчаси, мазкур тушунчанинг турли хил шакллари мавжудлиги, қонун ҳужжатлари ва юриспруденция илмида, одатда, идоравий норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар тушунчаси қўлланилаётганлиги, унинг асослари, бу борада олимлар томонидан билдирилган фикрлар таҳлил қилинган.

Ишда муаллиф томонидан идоравий норматив-ҳуқуқий ҳужжат тушунчасига таъриф берилган: идоравий норматив-ҳуқуқий ҳужжат – бу вазирлик, давлат қўмитаси ёки идора томонидан ўз ваколатлари доирасида ҳамда ўзига юкланган функцияларни амалга ошириш, тегишли бошқарув соҳаларида ва ижтимоий ҳаёт жабҳаларида фаолиятни таъминлаш мақсадида, юқори турувчи норматив-ҳуқуқий ҳужжатларга асосланган ҳолда ва уларни ижро этиш учун қабул қилинган норматив-ҳуқуқий ҳужжатдир.

Ушбу параграфда идоравий норматив-ҳуқуқий ҳужжатларнинг ўзига хос хусусиятлари ҳам очиб берилган, ижтимоий муносабатларни бундай турдаги ҳужжатлар билан тартибга солиш зарурати мавжудми ёки бундай амалиётдан воз кечиш мақсадга мувофиқми, каби мунозарали масалаларга урғу берилган.

Тадқиқот ишида идоравий норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар қабул қилиш амалиётининг зарурлиги қуйидагилар билан изоҳланган:

биринчидан, идоравий норматив-ҳуқуқий ҳужжатларда қонунларда умумий тартибга солинган ижтимоий муносабатларнинг ўзига хос жиҳатларини қонунда белгиланган чегарадан чиқмаган ҳолда тартибга солиш имконини берадиган мослашувчанлик хусусияти мавжуд;

иккинчидан, юқори турувчи норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар ҳам, одатда, бевосита вазирлик, давлат қўмитаси ёки ваколат берилган бошқа ташкилот томонидан ишлаб чиқилади ва қилишилади;

учинчидан, бундай ҳужжатларда бошқарувчи ва бошқарилувчи ўртасидаги алоқаларнинг бевоситалиги, ҳал этилиши лозим бўлган муаммоларга ҳужжатни яратган вазирлик ёки идоранинг яқинлиги, унда жамият ҳаётининг тегишли соҳасидаги муаммоларни ечиш борасида муайян тажрибанинг мавжудлиги муҳим аҳамиятга эга;

тўртинчидан, идоравий норматив-ҳуқуқий ҳужжатларни ишлаб чиқиш, қабул қилиш, ҳуқуқий экспертизадан ўтказиш ва Адлия вазирлигида давлат рўйхатидан ўтказилгач, амалга киритиш жараёнлари содалаштирилган тартибда амалга оширилади, яъни ушбу ҳужжатлар воситасида юзага келган ҳуқуқий бўшлиқни тезкор бартараф этиш имкони мавжуд;

бешинчидан, идоравий норматив-ҳуқуқий ҳужжатни бевосита ишлаб чиқувчиларда махсус билим ва тажрибанинг мавжудлиги, улар масалани, яъни норматив кўрсатмаларда ўзаро муносабатларнинг хусусиятини, шаклланган амалиётни, мавжуд норматив тартибга солиш базасини, ижтимоий эҳтиёжларни ва ҳоказоларни чуқур билиши ҳам фикр юритилаётган заруратни асослайди.

Мазкур бобнинг иккинчи параграфи “*Вазирликлар, давлат қўмиталари ва идоралар томонидан қабул қилинадиган норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар сифатига ҳуқуқий экспертизанинг таъсири*”, деб номланиб, унда идоравий норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар сифати ва унга таъсир этувчи мезонлар, жумладан, бу жараёнга ҳуқуқий экспертизанинг таъсири таҳлил қилинган.

Тадқиқот натижасида мазкур параграфда идоравий норматив-ҳуқуқий ҳужжатларнинг сифатига таъсир кўрсатувчи мезонлар сифатида қуйидагилар кўрсатилган: 1) идоравий норматив-ҳуқуқий ҳужжатнинг тартибга солиш

предметини тўғри танлаш; 2) идоровий норматив-ҳуқуқий ҳужжат лойиҳасини ишлаб чиқиш бўйича белгиланган талабларга қатъий риоя қилиш; 3) идоровий норматив-ҳуқуқий ҳужжат матнига қўйиладиган талабларни чуқур билиш. Бунда: а) ҳуқуқий нормаларни аниқ белгилаш, жумладан мақсадни, принципларни белгиловчи, таърифини келтирувчи, тартибга солувчи, муҳофаза қилувчи, коллизия нормалар ва шу каби бошқа ҳолатларга эътибор қаратиш; б) ижтимоий муносабат иштирокчиларининг – юридик ва жисмоний шахсларнинг мақомини аниқлаш; в) ижтимоий муносабат иштирокчиларининг ҳуқуқлари, мажбуриятлари хусусияти ва ҳажмини аниқлаш; г) моддий ва процессуал нормалар билан тизимли боғлиқликни таъминлаш; д) норматив-ҳуқуқий ҳужжатни бузганлик ёки уни қўллаш механизмига риоя қилмаганлик учун жавобгарлик масаласини тўғри ҳал этиш; 4) идоровий норматив-ҳуқуқий ҳужжат бўйича коррупцияга қарши таҳлилларнинг мавжудлиги, ҳужжатнинг тадбиркорлик субъектлари фаолиятига таъсири баҳоланганлиги; 5) идоровий норматив-ҳуқуқий ҳужжатда қонунчилик техникаси қоидаларига тўлиқ риоя қилиш, жумладан, а) ҳужжат шаклининг тўғри танланганлиги; б) атама ва сўз бирикмаларининг аниқ ва ўз мазмунида қўлланилганлиги; в) ҳужжат лойиҳасининг юридик-техник жиҳатдан тўғри расмийлаштирилганлиги; г) ҳужжат матни, иловаларида ҳаволаки нормаларнинг тўғри ва асосли қўлланилганлиги, муддатларнинг аниқлиги; д) юридик тил талабларига риоя қилинганлиги, унинг барча учун осон ва тушунарли тилда баён этилганлиги; е) идоровий норматив-ҳуқуқий ҳужжатнинг барча қисмлари мазмунан алоқадорлиги; ж) реқвизитларнинг тўғри расмийлаштирилганлиги; б) ресурслар билан таъминланишнинг ҳисобга олинганлиги, жумладан, идоровий норматив-ҳуқуқий ҳужжатда назарда тутилаётган нормани амалга оширишда моддий, молиявий, кадрлар ва ахборот билан таъминлаш имкониятлари назарда тутилиши лозим.

Тадқиқотчининг қайд этишича, ҳужжатларнинг ва ҳуқуқий ҳужжатлар лойиҳаларининг экспертизаси мавжуд камчиликлар, хатолар, турли салбий омилларни ҳуқуқ ижодкорлиги жараёни босқичларида эрта аниқлаш ва бартараф этиш, шу тариқа турли хил нуқсонлардан холи бўлган сифатли, самарали ҳуқуқий ҳужжатни қабул қилиш учун шароит яратиш ҳамда илгари қабул қилинган норматив-ҳуқуқий ҳужжатлардаги мавжуд нуқсонларни бартараф этиш учун имконият яратади.

Диссертациянинг **“Вазирликлар, давлат қўмиталари ва идораларнинг буйруқлари ҳамда қарорларини ҳуқуқий экспертиза ва давлат рўйхатидан ўтказиш”** деб номланган иккинчи бобида идоровий норматив-ҳуқуқий ҳужжатларни ҳуқуқий экспертиза ва давлат рўйхатидан ўтказишнинг амалдаги тартиби, бу соҳада мавжуд муаммо ва ҳуқуқий бўшиқлар таҳлил қилинган.

Ушбу бобнинг *“Вазирликлар, давлат қўмиталари ва идораларнинг буйруқлари ҳамда қарорларини ҳуқуқий экспертизадан ўтказиш”* деб номланган биринчи параграфида ҳуқуқий экспертиза тушунчаси, идоровий норматив-ҳуқуқий ҳужжатларни ҳуқуқий экспертизадан ўтказиш масаласи

амалиёт материаллари назарий-ҳуқуқий жиҳатдан ўрганилган ҳолда таҳлил қилинган.

Мазкур параграфда ҳуқуқий экспертизадан ўтказишда экспертлар томонидан эътибор берилиши лозим бўлган қуйидаги жиҳатлар кўрсатилган: *биринчидан*, вазирликлар, давлат қўмиталари ва идораларга тегишли идоровий норматив-ҳуқуқий ҳужжатни қабул қилиш ваколатининг берилганлиги, *иккинчидан*, идоровий норматив-ҳуқуқий ҳужжатнинг халқаро шартномалар, Ўзбекистон Республикасининг Конституцияси ва қонунларига мувофиқлиги, *учинчидан*, қонунчилик техникаси қоидаларига мос келиши, *тўртинчидан*, мамлакатда олиб борилаётган ислохотларнинг мақсад ва вазифаларига ҳамоханглиги, *бешинчидан*, ҳаволаки нормалар қўлланилишининг асослиги ва мақсадга мувофиқлиги.

Қонун лойиҳаларини пухта ва ижтимоий муносабатларни тўғридан-тўғри тартибга соладиган даражада ишлаб чиқиш, айниқса, идоровий ҳужжатларни кескин қисқартириш зарурлигидан келиб чиқиб, ушбу муаммоларни бартараф этиш учун ишда қуйидаги тавсиялар билдирилган: 1) идоровий норматив-ҳуқуқий ҳужжатларни ишлаб чиқишга ваколат беришни назарда тутувчи норматив-ҳуқуқий ҳужжат турларини ва ваколат берилаётган норматив-ҳуқуқий ҳужжатнинг тегишли қисмида ушбу идоровий ҳужжат билан айнан қайси масалалар тартибга солинишини аниқ белгилаш; 2) янги идоровий норматив-ҳуқуқий ҳужжатларни ишлаб чиқиш ва тасдиқлаш ваколатига эга бўлган ташкилотлар сонини амалдаги ҳужжатларни чуқур таҳлил қилиш асосида қисқартириш ва қонун ҳужжатларида уларнинг аниқ рўйхатини белгилаш; 3) идоровий норматив-ҳуқуқий ҳужжатларни ишлаб чиқиш ва тасдиқлаш ваколатини норматив-ҳуқуқий ҳужжат ҳисобланмаган ҳужжатлар билан бериш амалиётига чек қўйиш; 4) идоровий норматив-ҳуқуқий ҳужжатларни туркумлаш, унификация ва кодификация қилиш нуқтаи назардан қайта хатловдан ўтказиш ва натижасига кўра келгусидаги вазифаларни белгилаш; 5) қонун ҳужжатларида идоровий норматив-ҳуқуқий ҳужжатларни улар давлат рўйхатидан ўтказилгандан сўнг амалда бўлиши мумкин бўлган вақтни белгилаш; 6) ҳуқуқий нормаларни тўғридан-тўғри қонун ҳужжатларининг ўзида белгилаш мақсадга мувофиқ.

Таҳлиллар натижасида “Норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар тўғрисида”ги Ўзбекистон Республикаси Қонунининг 12-моддаси иккинчи қисмини қуйидаги таҳрирда баён этиш таклиф этилган: “Вазирликлар, давлат қўмиталари ва идораларнинг буйруқлари ҳамда қарорлари Ўзбекистон Республикасининг Конституцияси ва қонунлари, Ўзбекистон Республикаси Олий Мажлиси палаталарининг қарорлари, Ўзбекистон Республикаси Президентининг фармонлари ва қарорлари асосида ҳамда уларни ижро этиш учун қабул қилинади”.

Бундан ташқари, мазкур параграфда “идоровий норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар ишлаб чиқувчи ташкилотлар томонидан Ўзбекистон Республикаси Ягона интерактив давлат хизматлари порталига жамоатчилик муҳокамасидан ўтказиш учун жойлаштирилмасдан ёки жамоатчиликнинг

асосли фикри инобатга олинмасдан Адлия вазирлигига киритилган тақдирда уларни ҳуқуқий экспертизадан ўтказмасдан давлат рўйхатидан ўтказиш рад этилиши” тартибини жорий этиш таклиф этилган.

Иккинчи бобнинг *“Вазирликлар, давлат қўмиталари ва идораларнинг буйруқлари ҳамда қарорларини ҳуқуқий экспертизадан ўтказишда эътибор қаратиладиган алоҳида қоидалар ва уларнинг аҳамияти”*, деб номланган иккинчи параграфда идоравий норматив-ҳуқуқий ҳужжатларни ҳуқуқий экспертизадан ўтказишда эътибор қаратиладиган алоҳида қоидалар, улардан биринчиси, идоравий норматив-ҳуқуқий ҳужжатларда давлат ҳокимияти ва бошқаруви органлари тизимида коррупция, бошқа ҳуқуқбузарликлар содир этилиши учун шароит яратадиган қоидалар ва нормалар мавжудлигини аниқлаш, иккинчиси эса, фуқаролар ва тадбиркорлик субъектлари учун жавобгарлик белгиловчи, асоссиз харажатлар келтириб чиқарувчи, ортиқча маъмурий ҳамда бошқа чекловларни жорий этувчи қоидалар ва нормалар мавжудлигини аниқлаш каби масалалар атрофлича таҳлил қилинган.

Ишда қайд этилишича, Ўзбекистон Республикаси адлия вазирининг 2015 йил 25 декабрдаги 384-мх-сонли буйруғи билан тасдиқланган *“Норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар лойиҳаларининг коррупцияга қарши экспертизасини ўтказиш услуги”* амалий аҳамиятга эга. Мазкур Услубиёт норматив-ҳуқуқий ҳужжатларни коррупцияга қарши экспертизадан ўтказиш тартибини белгилайди. Бунда экспертларнинг роли норматив ҳуқуқий ҳужжатларни ҳолисона баҳолашдангина эмас, балки уларни таркибда коррупциявий ҳуқуқбузарликлар содир этишга имконият яратувчи нормалар мавжудлиги нуктаи назаридан таҳлил қилишдан ҳам иборатдир.

Мазкур параграфда коррупцияга қарши экспертиза тўғрисидаги қонун ҳужжатлари таҳлили асосида коррупцион ҳуқуқбузарликлар содир этишга имконият яратадиган коррупциявий омиллар уч гуруҳга ажратиб кўрсатилган: 1) ҳуқуқни қўлловчиларга асоссиз равишда кўриб чиқишнинг кенг доирасини ёки умумий қоидалардан чиқувчи истисноларни қўллаш имкониятини белгиловчи коррупциявий омиллар; 2) жисмоний ва юридик шахсларга ноаниқ, бажарилиши қийин бўлган ва (ёки) оғирлаштирилган талабларни ўз ичига олган коррупциявий омиллар; 3) ҳуқуқни тартибга солишдаги бўшлиқлар билан боғлиқ бўлган коррупциявий омиллар.

Шунингдек, ушбу параграфда идоравий норматив-ҳуқуқий ҳужжатларни ишлаб чиқишда жисмоний ва юридик шахсларнинг тегишли соҳага оид мурожаатлари ўрганилиши ва таҳлил қилиниши, ҳуқуқий экспертиза жараёнида ушбу мезонга алоҳида эътибор қаратилиши зарурлигини белгилаш лозимлиги асосланган. Таҳлиллар натижасида Ўзбекистон Республикасининг *“Норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар тўғрисида”*ги Қонунини куйидаги мазмундаги 20¹-модда билан тўлдириш таклиф этилган:

“20¹-модда. Норматив-ҳуқуқий ҳужжат лойиҳасини тайёрлашда жисмоний ва юридик шахсларнинг мурожаатларини ўрганиш

Норматив-ҳуқуқий ҳужжат лойиҳасини тайёрлашда ишлаб чиқувчи лойиҳани тартибга солиш предмети бўйича жисмоний ва юридик шахсларнинг мурожаатларини ўрганади. Ўрганиш натижалари, лойиҳадаги

қайси нормалар жисмоний ва юридик шахсларнинг мурожаатлари таҳлили асосида ишлаб чиқилганлиги ишлаб чиқувчининг юридик хизмати хулосаси ёки маълумотномасида кўрсатилади.”;

Шунингдек, Ўзбекистон Республикаси Президентининг 2018 йил 26 августдаги ПФ-5519-сонли “Ўзбекистон Республикаси Президенти Администрациясини ташкил этиш тўғрисида”ги Фармони 3-илувасининг 18 ва 52-бандларига бевосита фуқароларнинг ҳуқуқ ва эркинликларига дахл қилувчи қонунлар ҳамда Ўзбекистон Республикаси Президентининг фармонлари ва қарорлари лойиҳалари Администрация томонидан кўриб чиқиладиганда, улар бўйича Фуқаролар ҳуқуқларини ҳимоя қилиш, мурожаатлар билан ишлашни назорат қилиш ва мувофиқлаштириш тузилмасининг хулосаси олиниши зарурлиги бўйича тегишли ўзгариш ва қўшимчалар киритиш лозим.

Иккинчи бобнинг *“Вазирликлар, давлат қўмиталари ва идораларнинг бўйруқлари ҳамда қарорларини давлат рўйхатидан ўтказиш ва эълон қилиш босқичларининг роли”* деб номланган учинчи параграфида идоравий норматив-ҳуқуқий ҳужжатларни давлат рўйхатидан ўтказиш ва эълон қилишга оид асосий қоидалар, уларнинг ўзига хос хусусиятлари, мавжуд муаммолар таҳлил қилинган. Идоравий норматив-ҳуқуқий ҳужжатларни давлат рўйхатидан ўтказиш вазирлик ва идораларнинг норма ижодкорлиги фаолиятини назорат қилишнинг бир шакли (ташки назорат) сифатида келтирилган. Ишда қайд этилишича, бундай функция мамлакатимизда Ўзбекистон Республикаси Адлия вазирлиги томонидан амалга оширилади. Шунингдек, хорижий мамлакатларда бундай назорат парламент, ҳукумат, прокуратура ёхуд суд органлари томонидан амалга оширилишига доир механизмлар мавжуд. Жумладан, Россия Федерациясида ташки назорат Ўзбекистондаги каби Адлия вазирлиги томонидан амалга оширилса, АҚШда ушбу функция Конгресс ва суд органи томонидан амалга оширилади. Ўз навбатида, Конгресс бирон таркибий тузилмага ҳам бундай функцияни амалга ошириш вазифасини юклаши, тузилмага янги ваколатлар бериши мумкин. Англияда идоравий норма ижодкорлиги фаолияти устидан назорат парламент ва суд томонидан амалга оширилади.

Шу билан бирга, таъкидлаш лозимки, идоравий норма ижодкорлигини парламент назорати остида тўлиқ камраб олиш мушкул. Шунингдек, Англияда ҳам, АҚШда ҳам бу борадаги суд назорати чекланган, яъни, суднинг назорат функцияси фақат фуқаролар томонидан бирон низоли ҳолат юзасидан судга мурожаат қилингандагина юзага келади. Шу жиҳатдан фикр юритган ҳолда, мамлакатимизда жорий этилган тартиб, бизнингча, бошқа механизмларга нисбатан самаралироқ ҳисобланади.

Тадқиқотчининг фикрича, идоравий норма ижодкорлиги устидан маъмурий назорат тури ҳам алоҳида ажратилади. Бугунги кунда Англия, Канада, Австралия ва айрим ривожланган давлатларда парламент назорати орқали маъмурий назоратни кенгайтириш тенденцияси кузатишмоқда. Бундан ташқари, кўплаб хорижий давлатларда идоравий норматив-ҳуқуқий ҳужжатларнинг мажбурий нашр этилиши, уларнинг ишлаб чиқиши, қабул

килиниши ва эълон қилинишини тартибга солувчи қонун нормаларини ишлаб чиқиш, уларни парламентга юбориш, суд ёки парламент қарорига биноан уларни бекор қилиш ёки тўхтатиб қўйиш каби масалаларга алоҳида эътибор қаратилмоқда. Шунингдек, назорат қилувчи орган ва хизматларнинг асосий эътибори қонун бузилиши ҳолатларини аниқлаш, давлат органини бу ҳақда огоҳлантириш ва бундай қонун бузилиши ҳолатларининг олдини олишга қаратилмоқда.

Ишда қайд этилганидек, “Идоравий норматив-ҳуқуқий ҳужжатларни тайёрлаш ва қабул қилиш қоидалари”да (125-банд) идоравий норматив-ҳуқуқий ҳужжатларни эълон қилиш ва уларнинг матнларини тарқатиш тартиби ҳам белгиланган.

Давлат рўйхатидан ўтказилмаган ёки эълон қилинмаган идоравий норматив ҳужжатлар қўлланишига қарши қаролат бўлиб “Норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар тўғрисида”ги Ўзбекистон Республикаси Қонунининг 27-моддаси иккинчи қисмининг қоидаси хизмат қилади. Унга кўра, вазирликлар, давлат кўмиталари ва идораларнинг давлат рўйхатидан ўтказилмаган норматив-ҳуқуқий ҳужжатлари тегишли ижтимоий муносабатларни ҳуқуқий жиҳатдан тартибга солиш учун асос бўлиб хизмат қилиши мумкин эмас ва ҳуқуқий оқибатларга олиб келмайди.

Ўқорида таъкидланганидек, “Норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар тўғрисида”ги Ўзбекистон Республикаси Қонунининг 29-моддасига киритилган ўзгартиришга мувофиқ, “Ўзбекистон Республикаси қонун ҳужжатлари тўплами”, Ўзбекистон Республикаси қонун ҳужжатлари маълумотлари миллий базаси, шунингдек вазирликлар, давлат кўмиталари ва идораларнинг расмий нашрлари вазирликлар, давлат кўмиталари ва идораларнинг норматив-ҳуқуқий ҳужжатлари эълон қилинадиган расмий манба эканлиги белгиланган.

Шунга кўра, тадқиқотчи томонидан мазкур параграфда Идоравий норматив-ҳуқуқий ҳужжатларни тайёрлаш ва қабул қилиш қоидаларининг (рўйхат рақами 2565, 2014 йил 28 февраль) 125-бандини янги таҳрирда баён этиш таклиф этилган.

Шунингдек, тадқиқотчи томонидан салбий оқибатларни бартараф этиш мақсадида тегишли қонун ҳужжатларига вазирлик ва идоралар томонидан Адлия вазирлигининг идоравий норматив-ҳуқуқий ҳужжатларни қонун ҳужжатларига мувофиқлаштириш бўйича тақдимномаларини ўз вақтида ижро қилинишини таъминлайдиган, соат милларидек аниқ ишлайдиган тизим ва механизмларни жорий этиш бўйича ўзгартириш ва қўшимчалар киритиш зарурати мавжудлиги аниқланган.

Шу мақсадда Ўзбекистон Республикасининг Маъмурий жавобгарлик тўғрисидаги кодексини “Адлия органларининг бажарилиши мажбурий бўлган тақдимномаларини бажармаслик” деб номланган 198⁴-модда билан тўлдирish таклиф этилган.

Диссертациянинг **“Вазирликлар, давлат кўмиталари ва идораларнинг буйруқлари ҳамда қарорларини ҳуқуқий экспертиза ва давлат рўйхатидан ўтказишни такомиллаштириш истиқболлари”** деб номланган учинчи боби биринчи параграфи *“Идоравий норматив-ҳуқуқий*

хужжатларни ҳуқуқий экспертиза ва давлат рўйхатидан ўтказиш тизимини такомиллаштиришга доир концептуал ва жорий масалалар”га бағишланган бўлиб, унда идоравий норматив-ҳуқуқий ҳужжатларни ҳуқуқий экспертиза қилиш институтини такомиллаштириш борасидаги фаолият изчил ташкил этилиши лозимлиги билдирилиб, уни такомиллаштиришнинг асосий принциплари сифатида куйидагилар белгиланиши таклиф этилган: а) фуқароларнинг ҳуқуқ ва эркинликлари ҳамда давлат манфаатларига роя этишнинг мувозанати; б) норматив-ҳуқуқий ҳужжатларни ҳуқуқий экспертизадан ўтказиш соҳасидаги ижтимоий муносабатларни ҳуқуқий тартибга солишнинг комплекслиги; в) норматив-ҳуқуқий ҳужжатларни Ўзбекистон Республикасининг Конституцияси ва қонунлари билан мувофиқ ҳолатга келтиришга қаратилган ўзаро алоқа шакллари ва усулларини такомиллаштириш борасидаги фаолиятни мувофиқлаштириш; г) норматив-ҳуқуқий ҳужжатларнинг ҳуқуқий экспертизадан ўтказишда давлат ҳокимияти органларининг фаолияти устидан назоратга жамоат ташкилотларини жалб қилишнинг оқилоналиги ва ошкоралиги.

Ушбу параграфда идоравий норматив-ҳуқуқий ҳужжатларни ҳуқуқий экспертиза ва давлат рўйхатидан ўтказиш тизимини такомиллаштиришда концептуал масалалар ва жорий масалаларга эътибор қаратилди. Жумладан, соҳага оид қонун ҳужжатлари таҳлил қилинди, мутахассис ва олимларнинг фикр ва мулоҳазалари, ривожланган хорижий мамлакатларнинг ижобий тажрибаси ўрганилди, мавжуд муаммо ва камчиликлар умумлаштирилиб, уларни бартараф этиш бўйича таклиф ва тавсиялар ишлаб чиқилди. Жумладан:

биринчидан, “Норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар ва уларнинг лойиҳаларини ҳуқуқий экспертизадан ўтказиш тўғрисида”ги қонун лойиҳасини ишлаб чиқиш лозимлиги асосланган. Тадқиқотчининг қайд этишича, мазкур Қонун лойиҳасида норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар ва улар лойиҳаларини ҳуқуқий экспертизадан ўтказишга оид масалалар комплекс тартибга солиниши, экспертиза турлари, экспертизани ўтказиши мумкин бўлган субъектлар (ҳодимлар тоифалари) доираси, экспертларнинг ҳуқуқий мақоми, уларнинг малакасига ва тузган хулосасига қўйиладиган талаблар аниқ белгиланиши, хулосанинг юридик кучи ва ушбу хулосага шикоят билдириш ҳуқуқи каби муҳим масалалар ақс эттирилиши мақсадга мувофиқ;

иккинчидан, Ўзбекистон Республикасининг “Норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар тўғрисида”ги Қонунида юқори турувчи қонун ҳужжатларининг идоравий норматив-ҳуқуқий ҳужжатларни ишлаб чиқиш бўйича ҳаволаки нормаларини амалга ошириш муддатини аниқ белгилаш, “пакет принципи”га қатъий амал қилиш, қонун ҳужжатларида назарда тutilган, бироқ амалга оширилмай қолиб кетган ҳаволаки нормаларда кўрсатилган идоравий норматив-ҳуқуқий ҳужжатларни ишлаб чиқиш заруратини баҳолаш, қабул қилиниши лозим деб топилган ҳужжатларни ишлаб чиқиш, уларни давлат рўйхатидан ўтказиш учун тақдим этиш муддатлари кўрсатилган Ўзбекистон Республикаси Президентининг тегишли ҳужжатини қабул қилиш таклиф этилган;

учинчидан, Ўзбекистон Республикаси Конституциясининг 93-моддаси 16-бандини амалга оширишнинг аниқ механизмини, бу борада Адлия вазирлиги томонидан бажарилиши лозим бўлган тадбирлар ва уларнинг муддатларини аниқ белгилаш лозимлиги илгари сурилган;

тўртинчидан, идоровий норма ижодкорлиги, жумладан идоровий норматив-ҳуқуқий ҳужжатларни ишлаб чиқиш, келишиш, ҳуқуқий экспертиза қилиш ва давлат рўйхатидан ўтказиш жараёнига ахборот-коммуникация технологиялари имкониятларини босқичма-босқич жорий этиш таклиф этилди.

Тадқиқотчи томонидан тадқиқ этилаётган соҳани такомиллаштиришда жорий масалаларга эътибор қаратилган ва қуйидагилар таклиф этилган:

идоровий норматив-ҳуқуқий ҳужжатларга Вазирлар Маҳкамасининг қарорлари билан ўзгартириш ва қўшимча киритиш амалиётини йўлга қўйиш;

қонун ҳужжатлари билан муайян мансабдор шахсга (вазирлик ва идорага) норматив-ҳуқуқий ҳужжат хусусиятларига эга бўлган ҳужжатларни қабул қилиш (тасдиқлаш) ҳуқуқи берилганда, уни қандай турдаги норматив-ҳуқуқий ҳужжатни қабул қилиш (тасдиқлаш) орқали амалга ошириш зарурлигини мажбурий равишда кўрсатиш;

тажриба тарикасида айрим вазирлик ва идоралар томонидан идоровий норматив-ҳуқуқий ҳужжат қабул қилинишига мораторий эълон қилиш (бунда ўзгартириш ва қўшимчалар киритиш ҳамда ўз кучини йўқотган деб топиш тўғрисидаги, шунингдек унификация қилишни назарда тутувчи идоровий норматив-ҳуқуқий ҳужжатларни қабул қилиш бундан мустасно);

идоровий норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар келишилиши зарур бўлган орган раҳбарининг тегишли соҳа учун масъул ўринбосарига идоровий норматив-ҳуқуқий ҳужжатларга келишилганлик имзосини қўйиш ҳуқуқини бериш амалиётини жорий этиш;

идоровий норматив-ҳуқуқий ҳужжатларни улар давлат рўйхатидан ўтказилгач, 1 йилдан сўнг, уни қўллаш амалиётини ва вужудга келган муаммоларни ўрганиш, ҳужжатнинг жамият учун ижобий, салбий таъсирини баҳолаш тизимини йўлга қўйиш;

идоровий норматив-ҳуқуқий ҳужжатларни вазирлик ва идоралар билан келишиш муддатини беш иш куни этиб белгилаш;

шаҳарсозлик нормалари ва қоидаларини Адлия вазирлигида давлат рўйхатидан ўтказишнинг мақсадга мувофиқлигини қайта таҳлил қилиш, зарур бўлса, ушбу ҳужжатларнинг ўзига хос хусусиятларидан келиб чиқиб, уларни давлат рўйхатидан ўтказишнинг аниқ механизмларини белгилаш;

санитария нормалари ва қоидаларини Ўзбекистон Республикаси Адлия вазирлигида ҳуқуқий экспертиза ва давлат рўйхатидан ўтказиш амалиётини жорий этиш.

Идоровий норматив-ҳуқуқий ҳужжатларни тайёрлашда ишлаб чиқувчи орган соҳавий қонун ҳужжатларини, ҳуқуқни қўллаш амалиётини ўрганиши, ҳуқуқий тартибга солишга бўлган эҳтиёж, қонун ҳужжатлари самарадорлигига салбий таъсир этувчи сабаблар ҳамда шароитларни аниқлаши, жамоатчилик фикридан кенг фойдаланиши, халқаро ҳуқуқнинг умумэтироф этилган

принциплари ва нормаларини ҳисобга олиши, бошқа давлатларнинг ижобий тажрибасини ўрганиши зарур.

Учинчи бобнинг *“Хорижий мамлакатлар тажрибаси асосида вазирликлар, давлат кўмиталари ва идораларнинг буйруқлари ҳамда қарорларини ҳуқуқий экспертиза ва давлат рўйхатидан ўтказиш самарадорлигини ошириш”* деб номланган иккинчи параграфидида идоравий норматив-ҳуқуқий ҳужжатларни ҳуқуқий экспертиза ва давлат рўйхатидан ўтказишга оид хорижий давлатлар, шу жумладан, Россия Федерацияси, АҚШ, Хитой Халқ Республикаси, Буюк Британия, Қозоғистон, Тожикистон, Туркменистон, Қирғизистон тажрибаси киёсий-ҳуқуқий таҳлил қилинган. Жумладан, тадқиқот ишида қайд этилишича, норматив-ҳуқуқий ҳужжатларга оид муносабатлар хорижий мамлакатларда қонун ҳужжатлари билан тартибга солинган. Хусусан, бизга қўшни Қирғизистон, Туркменистон, Тожикистонда *“Норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар тўғрисида”*ги, Қозоғистонда *“Хуқуқий ҳужжатлар тўғрисида”*ги қонунлар билан тартибга солинган. Ўрганилган хорижий мамлакатларда вазирликлар (РФ, ХХР, Буюк Британия, Қозоғистон, Тожикистон, Туркменистон), давлат кўмиталари (РФ, ХХР, Тожикистон), марказий давлат органлари (Қозоғистон, Туркменистон), идоравий марказий давлат органлари (Қозоғистон), Марказий сайлов комиссияси (Қозоғистон, РФ, Қирғизистон), Ҳисоб кўмитаси (РФ, Қозоғистон), Бош прокуратура (РФ), Миллий банк (Қозоғистон, Қирғизистон) ва бошқа турдаги давлат органлари (Тожикистон) идоравий норматив-ҳуқуқий ҳужжат қабул қилишга ҳақли.

Тадқиқотчи томонидан Ўзбекистон ва хорижий мамлакатларда идоравий норматив-ҳуқуқий ҳужжатни давлат реестридан чиқаришга оид беш хил механизм амал қилиб келаётганлиги қайд этилган:

1) парламент ҳужжати асосида реестрдан чиқариш механизми: *“Лордлар палатаси тўғрисида”*ги Актга (1999 йил) кўра, Буюк Британияда идоравий норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар фақат Лордлар палатасининг кўрсатмасига мувофиқ қабул қилинади ва Лордлар палатаси ўз акти билан идоравий норматив-ҳуқуқий ҳужжатни бекор қилишга ва давлат реестридан чиқаришга ҳақли;

2) Адлия вазирлигининг ҳужжати асосида давлат реестридан чиқариш механизми: Тожикистон Республикасининг *“Норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар тўғрисида”*ги қонуни 73-моддасига кўра, вазирликлар, давлат кўмиталари ёки бошқа давлат органларининг норматив-ҳуқуқий ҳужжатларида қонун ҳужжатларига зид нормалар аниқланган тақдирда, Адлия вазирлиги ушбу норматив-ҳуқуқий ҳужжатни Тожикистон Республикасининг норматив-ҳуқуқий ҳужжатлари ягона давлат реестридан чиқариш тўғрисида қарор қабул қилади ҳамда ушбу маълумотни Реестрда кўрсатади ва қарорни тегишли идоравий норматив-ҳуқуқий ҳужжатни бекор қилиш учун ваколатли органга юборади;

3) адлия органининг ташаббуси билан суднинг қарори асосида давлат реестридан чиқариш механизми: Қозоғистон Республикаси Ҳукуматининг 2016 йил 6 октябрдаги 568-сонли қарори билан тасдиқланган Норматив-

хукукий ҳужжатларни расмийлаштириш, келишиш, давлат рўйхатидан ўтказиш ва бекор қилиш қоидаларининг 53-бандига мувофиқ, норматив-хукукий ҳужжатда қонун ҳужжатларига зид нормалар аниқланган тақдирда, Адлия вазирлиги қонунбузилиши ҳолатини 10 кундан кам бўлмаган муддатда бартараф этиш юзасидан норматив-хукукий ҳужжатни қабул қилган органи оғохлантиради. Агар норматив-хукукий ҳужжатни қабул қилган орган томонидан тегишли чора кўрилмаса, адлия органи мазкур норматив-хукукий ҳужжатни давлат реестридан чиқариш тўғрисидаги ариза билан судга мурожаат қилади. Ушбу мурожаатни кўриб чиқиш натижалари бўйича суднинг қарори асосида норматив-хукукий ҳужжат давлат реестридан чиқарилади;

4) прокурор ташаббуси билан суднинг қарори асосида давлат реестридан чиқариш механизми: “Қирғизистон Республикасининг норматив-хукукий ҳужжатлари тўғрисида”ги қонуннинг 35-моддасига кўра, Конституция, конституциявий қонун, қонун, кодексга зид бўлган норматив-хукукий ҳужжатлар бўйича прокурор таъсир ҳужжати прокурор ёки унинг ўринбосари томонидан тегишли норматив-хукукий ҳужжатни қабул қилган органга киритилади. Прокурор таъсир ҳужжати норматив-хукукий ҳужжатни тўхтатиш, уни ёки унинг бир қисмини ўз кучини йўқотган деб топиш ёки бекор қилиш юзасидан киритилади;

5) Адлия вазирлигининг буйруғи ёки суднинг қарори асосида давлат реестридан чиқариш механизми (Ўзбекистон тажрибаси):

Тадқиқотчининг эътирофича, қонун ҳужжатларига зид бўлган норматив-хукукий ҳужжатни давлат реестридан чиқаришни фақат суд органларининг қарори асосида амалга ошириш механизмини жорий этиш мақсадга мувофиқ.

Диссертацияда аниқланган ҳолатларни таҳлил қилиш асосида бу каби қонунийлигига “путур етган” ҳужжатлар, аксарият ҳолатларда, қуйидаги омиллар туфайли пайдо бўлаётганлиги қайд этилган:

биринчидан, идоравий норматив-хукукий ҳужжатларни давлат рўйхатидан ўтказиш учун тақдим этмасдан ижрога қаратиш ҳолатлари бор. Бундай ҳолат ҳужжатни ишлаб чиқиш назарда тутилган ҳужжатларга расмиятчилик билан ёндашиш натижаси бўлиб, нафақат ноқонуний ҳужжатларнинг пайдо бўлишига сабаб бўлади, қолаверса, норматив-хукукий ҳужжатларни қабул қилишнинг қонун ҳужжатларида белгиланган тартибини кўпол равишда бузиш ҳисобланади;

иккинчидан, муайян вазирлик ёки идора томонидан қонун ҳужжатлари талабларига мувофиқ бўлмаган топшириқларни хат, модемнома, кўрсатма, эслатма каби шаклларда ўзининг ҳудудий бўлинмаларига, тасарруфидаги ташкилотларга ижро учун юбориш амалиёти мавжуд;

учинчидан, қонун ҳужжатлари нормалари юзасидан тушунтиришлар, шарҳлар ёки уларнинг қўллаш бўйича кўрсатмалар қабул қилиниши оқибатида нормаларни нотўғри талқин қилиш, уларда назарда тутилмаган янги қоидаларни қўшиб юбориш ҳолатлари учрамоқда;

тўртинчидан, айрим ижтимоий муносабатлар қонун ҳужжатларида алоҳида тартибга солинмаган ҳолларда уларни умуммажбурий тусдаги

ҳужжатни ишлаб чиқиш ҳамда амалга киритиш орқали тартибга солишга уриниш ҳолатлари мавжуд. Аслида эса, бундай ҳолатда мавжуд муаммони ҳал қилиш учун Вазирлар Маҳкамасига ёки бошқа юқори турувчи органга асослантирилган тарзда муурожаат қилиш, зарур ҳолларда, қонун ҳужжатларига тегишли ўзгартириш ва қўшимчалар киритиш бўйича таклифлар ишлаб чиқиш зарур.

Бундан ташқари, баъзан ички директив ҳужжатларда (таркибий бўлинмалар тўғрисидаги низомлар, ҳайъат йиғилишлари, мажлислар баёнларида, ўзаро ҳамкорлик бўйича қабул қилинган қўшма қарорларда, муурожаатларга берилган жавоб хатларида) ҳам умуммажбурий тусдаги нормаларнинг мавжуд бўлиш ҳолатлари аниқланган.

Давлат рўйхатидан ўтказилиши лозим бўлган ҳужжатларни давлат рўйхатидан ўтказмасдан, шунингдек ўз кучини йўқотган, белгиланган тартибда бекор қилинган, тўхтатилган, расмий эълон қилинмаган ёки қонуний кучга кирмаган ҳужжатларни амалга киритиш, қўллаш ҳолатларига йўл қўймаслик мамлакатда қонун устуворлигини янада мустаҳкамлаш, фуқароларнинг қонуний ҳуқуқ ва манфаатлари қафолатларини янада кучайтиришда муҳим аҳамият касб этади. Шу нуқтаи назардан, Ўзбекистон Республикаси Маъмурий жавобгарлик тўғрисидаги кодекси 198³-моддасида белгиланган нормаларни илғор хорижий тажрибани инобатга олган ҳолда такомиллаштириш лозимлиги билдирилиб, аниқ таклифлар ишлаб чиқилди.

ХУЛОСА

Вазирликлар, давлат қўмиталари ва идораларнинг буйруқлари ҳамда қарорларини ҳуқуқий экспертиза ва давлат рўйхатидан ўтказиш самарадорлигини ошириш юзасидан олиб борилган тадқиқот иши натижасида куйидаги хулоса, таклиф ва тавсиялар ишлаб чиқилди:

Ҳуқуқ назарияси ва ҳуқуқни қўллаш амалиёти таҳлили бўйича хулосалар ҳамда уларни ривожлантириш юзасидан тавсиялар:

1. Вазирликлар, давлат қўмиталари ва идораларнинг буйруқлари ҳамда қарорлари юриспруденция илмида идоравий норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар, деб ҳам юритилаётганлигини инобатга олиб, тадқиқот ишида мазкур масала юзасидан куйидаги тушунчаларга таъриф ишлаб чиқилди:

вазирликлар, давлат қўмиталари ва идораларнинг буйруқлари ҳамда қарорлари – бу вазирлик, давлат қўмитаси ёки идора томонидан ўз ваколатлари доирасида ҳамда ўзига юкланган функцияларни амалга ошириш, тегишли бошқарув ва ижтимоий ҳаётнинг бошқа турли соҳаларида фаолиятни ҳуқуқий таъминлаш мақсадида, юқори турувчи норматив-ҳуқуқий ҳужжатларга асосланган ҳолда ва уларни ижро этиш учун қабул қилинган норматив-ҳуқуқий ҳужжатдир. Мазкур ҳужжатларга нисбатан идоравий норматив-ҳуқуқий ҳужжат атамаси ҳам қўлланилади;

ҳуқуқий экспертиза – идоравий норматив-ҳуқуқий ҳужжатнинг халқаро шартномалар, Ўзбекистон Республикасининг Конституцияси ва қонунларига, унга нисбатан юқори юридик кучга эга бўлган бошқа қонун ҳужжатларига,

мамлакатда олиб борилаётган ислохотларнинг мақсад ва вазифаларига, қонунчилик техникаси қоидаларига мувофиқлиги, шунингдек ҳаволаки нормалар қўлланилишининг асослилиги ва мақсадга мувофиқлигини текширишни амалга оширадиган фаолият;

қонунчилик техникаси – қонунчилик техникаси деганда, ҳуқуқ ижодкорлиги фаолиятини ташкил қилиш ва амалга ошириш учун фойдаланиладиган қоидалар, методлар, воситалар ва усуллар мажмуу тушунилади.

2. Идоравий норматив-ҳуқуқий ҳужжатларнинг хусусиятларига доир нуқтаи назарлар таҳлили асосида уларнинг куйидаги ўзига хос белгиларини фарқлаш мумкин: 1) норматив-ҳуқуқий ҳужжатларнинг турларидан бири ҳисобланади; 2) махсус ваколатларга эга бўлган, одатда, ижро этувчи ҳокимият юқори органлари томонидан қабул қилинади; 3) қонуности ҳужжат бўлиб, юқори турувчи қонун ҳужжатларига асосланган ҳолда ва уни ижро этиш учун қабул қилинади; 4) иккиламчи хусусият касб этади, чунки улар юқори турувчи органларнинг норматив-ҳуқуқий ҳужжатларини амалга ошириш ва уларнинг ижро этилишини ташкил қилишга қаратилади, янада юқори даражадаги ҳужжатларнинг ҳуқуқий тартибга солиш функциясини ривожлантиради; 5) соҳавий ва соҳалараро ваколатларга эга бўлган вазирлик ва идоралар томонидан қабул қилинади; 6) вазирликлар, давлат қўмиталари ва идораларнинг ваколатларини амалга ошириш шакли ҳисобланади; 7) ижро этиш учун мажбурий ҳисобланади; 8) ҳуқуқий таъсири идора доирасидаги муносабатларни ва аниқ белгиланган бошқарув соҳасини тегишли органларнинг ваколатлари доирасида тартибга солишга қаратилган; 9) “предметли-ихтисослаштирилган хусусият” касб этади ва қонунлар ҳамда бошқа норматив-ҳуқуқий ҳужжатларни аниқ амалга оширишни таъминлаш мақсадида “тезкор бошқарув ва услубийлик” хусусиятлари билан тавсифланади; 10) шакл ва мазмун жиҳатидан турли хил бўлиб, бу уларни қабул қиладиган органларнинг ваколатларидаги фарқлар ва улар ҳал этадиган вазифаларнинг хусусияти билан белгиланади; 11) ишлаб чиқиш, қабул қилиш, эълон қилиш, амалга киритишнинг қонун ҳужжатларида белгиланган тартиб-таомилларига риоя этган ҳолда қабул қилиниши керак; 12) Ўзбекистон Республикаси Адлия вазирлигида давлат рўйхатидан ўтказилиши ва расман эълон қилиниши лозим.

3. Идоравий норматив-ҳуқуқий ҳужжатларни қабул қилиш амалиёти зарурати куйидагилар билан асосланади:

биринчидан, идоравий норматив-ҳуқуқий ҳужжатларда қонунларда умумий тартибга солинган асосий муносабатларнинг ўзига хос жиҳатларини қонунда белгиланган чегарадан чиқмаган ҳолда тартибга солиш имконини берадиган мослашувчанлик хусусияти мавжуд;

иккинчидан, юқори турувчи норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар ҳам, одатда, бевосита вазирлик, давлат қўмитаси ёки ваколат берилган бошқа ташкилот томонидан ишлаб чиқилади ва келишилади;

учинчидан, бундай ҳужжатларда бошқарувчи ва бошқарилувчи ўртасидаги алоқаларнинг бевоситалиги, ҳал этилиши лозим бўлган

муаммоларга ҳужжатни яратган вазирлик ёки идоранинг яқинлиги, унда жамият ҳаётининг тегишли соҳасидаги муаммоларни ечиш борасида муайян тажрибанинг мавжудлиги муҳим аҳамиятга эга;

тўртинчидан, идоравий норматив-ҳуқуқий ҳужжатларни ишлаб чиқиш, қабул қилиш, ҳуқуқий экспертизадан ўтказиш ва Адлия вазирлигида давлат рўйхатидан ўтказилгач, амалга киритиш жараёнлари соддалаштирилган тартибда амалга оширилади, яъни ушбу ҳужжатлар воситасида юзага келган ҳуқуқий бўшлиқни тезкор бартараф этиш имкони мавжуд;

бешинчидан, идоравий норматив-ҳуқуқий ҳужжатни бевосита ишлаб чиқувчиларда махсус билим ва тажрибанинг мавжудлиги, улар масалани, яъни норматив кўрсатмаларда ўзаро муносабатларнинг хусусиятини, шаклланган амалиётни, мавжуд норматив тартибга солиш базасини, ижтимоий эҳтиёжларни ва ҳоказоларни чуқур билиши ҳам фикр юритилаётган заруратни асослайди.

4. Идоравий норматив-ҳуқуқий ҳужжатнинг сифатига таъсир кўрсатувчи мезонлар сифатида қуйидагиларни кўрсатиш мумкин: 1) идоравий норматив-ҳуқуқий ҳужжатнинг тартибга солиш предмети тўғри танлаш; 2) идоравий норматив-ҳуқуқий ҳужжат лойиҳасини ишлаб чиқиш бўйича белгиланган талабларга қатъий риоя қилиш; 3) идоравий норматив-ҳуқуқий ҳужжат матнига қўйиладиган талабларни чуқур билиш; 4) идоравий норматив-ҳуқуқий ҳужжат бўйича коррупцияга қарши таҳлилларнинг мавжудлиги, ҳужжатнинг тадбиркорлик субъектлари фаолиятига таъсири баҳоланганлиги; 5) идоравий норматив-ҳуқуқий ҳужжатда қонунчилик техникаси қоидаларига тўлиқ риоя қилиш; 6) ресурслар билан таъминланишнинг ҳисобга олинганлиги, жумладан, идоравий норматив-ҳуқуқий ҳужжатда назарда тутилаётган нормани амалга оширишда моддий, молиявий, кадрлар ва ахборот билан таъминлаш имкониятлари назарда тутилиши лозим.

5. Вазирликлар, давлат қўмиталари ва идоралар томонидан қабул қилинадиган норматив-ҳуқуқий ҳужжатларнинг ва уларни лойиҳаларининг ҳуқуқий экспертизаси, бизнингча, қуйидаги талабларга жавоб бериши лозим: экспертиза ўтказилиши ва унинг натижаларидан манфаатдор шахсларнинг хабардорлиги; профессионал, юқори малакали, улкан ҳаётий тажрибага эга бўлган, билимли ва мустақил экспертлар (мутахассислар)ни танлаб олиш; сифат кўрсаткичлари ва мезонларига риоя этиш, экспертизани ўтказишда расмийликка йўл қўймастик; экспертизани тизимли ёндашувни ҳисобга олган ҳолда амалга ошириш; экспертлар (мутахассислар) ҳулосасининг илмий асосланганлиги, қонунийлиги ва унда тегишли соҳа бўйича юридик ва жисмоний шахслардан келиб тушган мурожаатларда кўтарилган масала ва муаммоларнинг, хорижий мамлакатларнинг илғор тажрибаси натижалари акс эттирилганлиги; экспертлик ҳулосаси учун экспертлар (мутахассислар)нинг шахсий жавобгарлиги.

Қонун ҳужжатларини такомиллаштириш бўйича таклифлар:

1. “Норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар ва уларнинг лойиҳаларини ҳуқуқий экспертизадан ўтказиш тўғрисида”ги қонун лойиҳасини ишлаб чиқиш

лозим. Мазкур Қонун лойиҳасида норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар ва улар лойиҳаларини ҳуқуқий экспертизадан ўтказишга оид масалалар комплекс тартибга солиниши, экспертиза турлари, экспертизани ўтказиши мумкин бўлган субъектлар (ҳодимлар тоифалари) доираси, уларнинг малакасига ва тузган ҳулосасига қўйиладиган талаблар аниқ белгиланиши, ҳулосанинг юридик кучи ва ушбу ҳулосага шикоят билдириш ҳуқуқи каби масалалар акс эттирилиши мақсадга мувофиқ.

2. Қонун лойиҳаларини пухта ва ижтимоий муносабатларни тўғридан-тўғри тартибга соладиган даражада ишлаб чиқиш, айниқса, идоравий ҳужжатларнинг сонини қисқартириш зарурлигидан келиб чиқиб, ушбу муаммоларни бартараф этиш учун:

а) идоравий норматив-ҳуқуқий ҳужжатларни ишлаб чиқишга ваколат беришни назарда tutувчи норматив-ҳуқуқий ҳужжат турларини ва ваколат берилаётган норматив-ҳуқуқий ҳужжатнинг тегишли қисмида ушбу ҳужжат билан айнан қайси масалалар тартибга солинишини аниқ белгилаш;

б) янги идоравий норматив-ҳуқуқий ҳужжатларни ишлаб чиқиш ва тасдиқлаш ваколатига эга бўлган ташкилотлар сонини амалдаги ҳужжатларни чуқур таҳлил қилиш асосида қисқартириш ва қонун ҳужжатларида уларнинг аниқ рўйхатини белгилаш;

в) идоравий норматив-ҳуқуқий ҳужжатларни ишлаб чиқиш ва тасдиқлаш ваколатини норматив-ҳуқуқий ҳужжат ҳисобланмаган ҳужжатлар билан бериш амалиётига чек қўйиш;

г) идоравий норматив-ҳуқуқий ҳужжатларни турқумлаш, унификация ва кодификация қилиш нуктаи назардан қайта хатловдан ўтказиш ва натижасига кўра келгусидаги вазибаларни белгилаш;

д) қонун ҳужжатларида идоравий норматив-ҳуқуқий ҳужжатларни улар давлат рўйхатидан ўтказилгандан сўнг амалда бўлиши мумкин бўлган вақтни белгилаш;

е) ҳуқуқий нормаларни тўғридан-тўғри қонун ҳужжатларининг ўзида белгилаш мақсадга мувофиқ. Ушбу мақсадларда:

1) “Норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар тўғрисида”ги Ўзбекистон Республикаси Қонунининг 12-моддаси иккинчи қисмини қуйидаги таҳрирда баён этиш таклиф этилади:

“Вазирликлар ва давлат қўмиталарининг буйруқлари ҳамда қарорлари Ўзбекистон Республикасининг Конституцияси ва қонунлари, Ўзбекистон Республикаси Олий Мажлиси палаталарининг қарорлари, Ўзбекистон Республикаси Президентининг фармонлари ва қарорлари асосида ҳамда уларни ижро этиш учун қабул қилинади.”.

2) идоравий норма ижодқорлиги фаолиятини такомиллаштириш бўйича қабул қилинадиган Ўзбекистон Республикаси Президентининг ҳужжатида янги идоравий норматив-ҳуқуқий ҳужжатларни ишлаб чиқиш ва тасдиқлаш ваколатига эга бўлган ташкилотларнинг аниқ рўйхатини тасдиқлаш ҳамда идоравий норматив-ҳуқуқий ҳужжатларни улар давлат рўйхатидан ўтказилгандан сўнг амалда бўлиши мумкин бўлган вақтни белгилаш, идоравий норма ижодқорлиги жараёнига замонавий ахборот-коммуникация

технологиялари имкониятларини босқичма-босқич жорий этиш таклиф этилди;

3) “Норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар тўғрисида”ги Ўзбекистон Республикаси Қонунининг 12-моддасини қуйидаги мазмундаги учинчи қисм билан тўлдириш таклиф этилди:

“Вазирликлар, давлат қўмиталари ва идоралар ўзларининг фаолият йўналишларига мувофиқ юклатилган вазифа ва функцияларни амалга ошириш, шунингдек бевосита мазкур вазирлик ва давлат қўмитаси томонидан ижро этиладиган умуммажбурий тусдаги масалалар юзасидан норматив-ҳуқуқий ҳужжат қабул қилишга ҳақли.”.

4) норма ижодкорлиги соҳасига замонавий моделларни жорий этиш таклиф этилади. “Ақлли тартибга солиш” моделлари орқали идоравий норма ижодкорлигининг замонавий услубларини (*one in two out, sunset clauses, open ended*) ҳам жорий этиш лозим.

5) айрим соҳаларга, жумладан кредит бериш тартиб-таомилларига доир идоравий норматив-ҳуқуқий ҳужжатларни ҳатловдан ўтказган ҳолда уларни унификация қилиш масаласини кўриб чиқиш лозим.

3. Сўнгги йилларда мамлакатимизда амалга оширилаётган жадал ислохотлар йўналиши идоравий норма ижодкорлиги соҳасини янада ислох қилиш заруратини кўрсатмоқда. Аввало, юридик хизмат томонидан расмийлаштириладиган маълумотнома ва ҳуқуқий экспертиза хулосасида тегишли масала жисмоний ва юридик шахсларнинг мурожаатлари асосида таҳлил қилинганлиги акс эттирилиши ва қайси нормаларнинг мурожаатлар асосида белгиланганлиги кўрсатилиши зарур. Шундан келиб чиқиб, Ўзбекистон Республикасининг “Норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар тўғрисида”ги Қонунини қуйидаги мазмундаги **20¹-модда** билан тўлдириш таклиф этилади:

“20¹-модда. Норматив-ҳуқуқий ҳужжат лойиҳасини тайёрлашда жисмоний ва юридик шахсларнинг мурожаатларини ўрганиш

Норматив-ҳуқуқий ҳужжат лойиҳасини тайёрлашда ишлаб чиқувчи лойиҳани тартибга солиш предмети бўйича жисмоний ва юридик шахсларнинг мурожаатларини ўрганади. Ўрганиш натижалари, лойиҳадаги қайси нормалар жисмоний ва юридик шахсларнинг мурожаатлари таҳлили асосида ишлаб чиқилганлиги ишлаб чиқувчининг юридик хизмати хулосаси ёки маълумотномасида кўрсатилади.”.

Шунингдек, Ўзбекистон Республикаси Президентининг 2018 йил 26 августдаги ПФ-5519-сонли “Ўзбекистон Республикаси Президенти Администрациясини ташкил этиш тўғрисида”ги Фармони 3-иловасининг 18 ва 52-бандларига бевосита фуқароларнинг ҳуқуқ ва эркинликларига даҳл қилувчи қонунлар ҳамда Ўзбекистон Республикаси Президентининг фармонлари ва қарорлари лойиҳалари Администрация томонидан кўриб чиқилаётганда, улар бўйича Фуқаролар ҳуқуқларини ҳимоя қилиш, мурожаатлар билан ишлашни назорат қилиш ва мувофиқлаштириш тузилмасининг хулосаси олиниши зарурлиги бўйича тегишли ўзгартириш ва қўшимчалар киритиш лозим.

Шу билан бирга, “Норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар тўғрисида”ги Ўзбекистон Республикаси Қонунининг 22-моддаси тўртинчи қисмини қуйидаги таҳрирда баён этиш мақсадга мувофиқ:

“Адлия органлари норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар лойиҳаларини ҳуқуқий экспертиза қилиш давомида мазкур лойиҳаларда давлат ҳокимияти ва бошқаруви органлари тизимида коррупция, бошқа ҳуқуқбузарликлар содир этилиши учун шароит яратадиган, шунингдек фуқаролар ва тадбиркорлик субъектлари учун жавобгарлик белгиловчи, асоссиз харажатлар келтириб чиқарувчи, ортиқча маъмурий ҳамда бошқа чекловларни жорий этадиган қоидалар ва нормалар бор-йўқлигини аниқлаш, норматив-ҳуқуқий ҳужжат лойиҳасининг тартибга солиш предмети бўйича жисмоний ва юридик шахсларнинг муурожаатлари ўрганилганлиги нуктаи назаридан ҳам таҳлилини амалга оширади.”.

4. Давлат рўйхатидан ўтказилиши лозим бўлган ҳужжатларни давлат рўйхатидан ўтказмасдан, шунингдек ўз кучини йўқотган, белгиланган тартибда бекор қилинган, тўхтатилган, расмий эълон қилинмаган ёки қонуний кучга кирмаган ҳужжатларни амалга киритиш, қўллаш ҳолатларига йўл қўймаслик мамлакатда қонун устуворлигини янада мустаҳкамлаш, фуқароларнинг қонуний ҳуқуқ ва манфаатлари кафолатларини янада кучайтиришда муҳим аҳамият касб этади. Шу нуктаи назардан, Ўзбекистон Республикаси Маъмурий жавобгарлик тўғрисидаги кодекси 198³-моддасида белгиланган нормаларни хорижий тажрибани инобатга олган ҳолда такомиллаштириш мақсадга мувофиқ.

5. Ўзбекистон Республикаси Президентининг 2018 йил 13 апрелдаги ПҚ–3666-сон қарори билан тасдиқланган Ўзбекистон Республикаси Адлия вазирлиги тўғрисидаги низомнинг 12-бандига асосан, Адлия вазирлиги вазирликлар, давлат кўмиталари, идоралар, ҳуқуқни муҳофаза қилувчи ва назорат органлари, маҳаллий давлат ҳокимияти органлари ва бошқа ташкилотларга бажарилиши мажбурий бўлган тақдимномалар киритишга ҳақли. Бу борада амалиётни ўрганиш натижаларига кўра, давлат реестрида мавжуд идоравий норматив-ҳуқуқий ҳужжатларни қонун ҳужжатларига мувофиқлаштириш тўғрисида 2013 йил **289 та** ҳужжатни қайта кўриб чиқиш тўғрисида **98 та**, 2014 йил **188 та** ҳужжатни қайта кўриб чиқиш тўғрисида **72 та**, 2015 йил **218 та** ҳужжатни қайта кўриб чиқиш тўғрисида **70 та**, 2016 йил **78 та** ҳужжатни қайта кўриб чиқиш тўғрисида **45 та**, 2017 йил **284 та** ҳужжатни қайта кўриб чиқиш тўғрисида **102 та** тақдимнома киритилган.

Таъкидлаш жоизки, киритилган тақдимномалар асосида қайта кўриб чиқилиши лозим бўлган ҳужжатларнинг аксарияти қонун ҳужжатларига мувофиқлаштирилмаган. Жумладан, 2013 йил **165 та** ёки **57,0 фоиз**, 2014 йил **141 та** ёки **75,0 фоиз**, 2015 йил **116 та** ёки **53,2 фоиз**, 2016 йил **39 та** ёки **50,0 фоиз**, 2017 йил **141 та** ёки **49,6 фоиз** ҳужжатнинг қонун ҳужжатларига мувофиқлаштирилиши таъминланмаган. Шу каби салбий ҳолатларни баргараф этиш мақсадида Ўзбекистон Республикасининг Маъмурий жавобгарлик тўғрисидаги кодексига қуйидаги ўзгартириш ва қўшимчаларни киритиш тақлиф этилади:

1) куйидаги мазмундаги **198⁴-модда** билан тўлдириш:

“198⁴-модда. Адлия органларининг бажарилиши мажбурий бўлган тақдимномаларини бажармаслик

Вазирликлар, давлат қўмиталари, идоралар, ҳуқуқни муҳофаза қилувчи ва назорат органлари, маҳаллий давлат ҳокимияти органлари ва бошқа ташкилотлари томонидан адлия органларининг бажарилиши мажбурий бўлган тақдимномаларини бажармаслик –

энг кам иш ҳақининг бир бараваридан уч бараваригача миқдорда жарима солишга сабаб бўлади.

Худди шундай ҳуқуқбузарлик маъмурий жазо чораси қўлланилганидан кейин бир йил давомида такрор содир этилган бўлса, –

энг кам иш ҳақининг уч бараваридан беш бараваригача миқдорда жарима солишга сабаб бўлади.”;

2) 245²-модданинг биринчи қисмини куйидаги тахрирда баён этиш:

“Ўзбекистон Республикаси Адлия вазирлигида давлат рўйхатидан ўтказилмаган норматив-ҳуқуқий ҳужжатларни вазирликлар, давлат қўмиталари ва идораларнинг мансабдор шахслари томонидан амалга киритилганлиги факти ёхуд адлия органларининг бажарилиши мажбурий бўлган тақдимномаларини вазирликлар, давлат қўмиталари, идоралар, ҳуқуқни муҳофаза қилувчи ва назорат органлари, маҳаллий давлат ҳокимияти органлари ва бошқа ташкилотлар томонидан бажармаслик факти аниқланган тақдирда адлия органларининг мансабдор шахслари маъмурий ҳуқуқбузарлик тўғрисида баённома тузадилар.”.

6. Ўзбекистон Республикаси Конституциясининг 93-моддаси 16-бандини амалга оширишнинг аниқ механизмини, бу борада Адлия вазирлиги томонидан бажарилиши лозим бўлган тадбирлар ва уларнинг муддатларини аниқ белгилаш лозим.

7. Ўзбекистон Республикасининг “Норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар тўғрисида”ги Қонунида юқори турувчи қонун ҳужжатларининг идоравий норматив-ҳуқуқий ҳужжатларни ишлаб чиқиш бўйича ҳаволаки нормаларини амалга ошириш муддатини аниқ белгилаш, “пакет принципи”га қатъий амал қилиш, қонун ҳужжатларида назарда тутилган, бироқ амалга оширилмай қолиб кетган ҳаволаки нормаларда кўрсатилган идоравий норматив-ҳуқуқий ҳужжатларни ишлаб чиқиш заруратини баҳолаш, қабул қилиниши лозим деб топилган ҳужжатларни ишлаб чиқиш, уларни давлат рўйхатидан ўтказиш учун тақдим этиш муддатлари кўрсатилган Ўзбекистон Республикаси Президентининг тегишли ҳужжатини қабул қилиш таклиф этилди.

8. “Норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар тўғрисида”ги Ўзбекистон Республикаси Қонунининг 29-моддасига киритилган ўзгартиришларга мувофиқ, “Ўзбекистон Республикаси қонун ҳужжатлари тўплами”, Ўзбекистон Республикаси қонун ҳужжатлари маълумотлари миллий базаси, шунингдек вазирликлар, давлат қўмиталари ва идораларнинг расмий нашрлари вазирликлар, давлат қўмиталари ва идораларнинг норматив-ҳуқуқий ҳужжатлари эълон қилинадиган расмий манба эканлиги белгиланган. Шунга қўра, Идоравий норматив-ҳуқуқий ҳужжатларни

тайёрлаш ва қабул қилиш қоидаларининг (рўйхат рақами 2565, 2014 йил 28 февраль) 125-банди таҳририни ўзгартириш таклиф этилди ва ушбу таклиф асосида Қоидаларга тегишли ўзгартириш киритилди.

9. Қуйидаги жорий масалаларни ҳал этиш таклиф этилди:

идоравий норматив-ҳуқуқий ҳужжатларга Вазирлар Маҳкамасининг қарорлари билан ўзгартириш ва қўшимча киритиш амалиётини йўлга қўйиш;
қонун ҳужжатлари билан муайян мансабдор шахсга (вазирлик ва идорага) норматив-ҳуқуқий ҳужжат хусусиятларига эга бўлган ҳужжатларни қабул қилиш (тасдиқлаш) ҳуқуқи берилганда, уни қандай турдаги норматив-ҳуқуқий ҳужжатни қабул қилиш (тасдиқлаш) орқали амалга ошириш зарурлигини мажбурий равишда кўрсатиш;

тажриба тариқасида айрим вазирлик ва идоралар томонидан идоравий норматив-ҳуқуқий ҳужжат қабул қилинишига мораторий эълон қилиш (бунда ўзгартириш ва қўшимчалар киритиш ҳамда ўз кучини йўқотган деб топиш тўғрисидаги, шунингдек унификация қилишни назарда тутувчи идоравий норматив-ҳуқуқий ҳужжатларни қабул қилиш бундан мустасно);

идоравий норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар келишилиши зарур бўлган орган раҳбарининг тегишли соҳа учун масъул ўринбосарига идоравий норматив-ҳуқуқий ҳужжатларга келишилганлик имзосини қўйиш ҳуқуқини бериш амалиётини жорий этиш;

идоравий норматив-ҳуқуқий ҳужжатларни улар давлат рўйхатидан ўтказилгач, 1 йилдан сўнг, уни қўллаш амалиётини ва вужудга келган муаммоларни ўрганиш, ҳужжатнинг жамият учун ижобий, салбий таъсирини баҳолаш тизимини йўлга қўйиш;

идоравий норматив-ҳуқуқий ҳужжатларни вазирлик ва идоралар билан келишиш муддатини беш иш куни этиб белгилаш;

шаҳарсозлик нормалари ва қоидаларини Адлия вазирлигида давлат рўйхатидан ўтказишнинг мақсадга мувофиқлигини қайта таҳлил қилиш, зарур бўлса, ушбу ҳужжатларнинг ўзига хос хусусиятларидан келиб чиқиб, уларни давлат рўйхатидан ўтказишнинг аниқ механизмларини белгилаш;

санитария нормалари ва қоидаларини Ўзбекистон Республикаси Адлия вазирлигида ҳуқуқий экспертиза ва давлат рўйхатидан ўтказиш амалиётини жорий этиш.

10. Идоравий норматив-ҳуқуқий ҳужжатларни давлат ҳуқуқий экспертиза ва давлат рўйхатидан ўтказишда амалиётда юзага келаётган муаммолардан ҳамда замонавий ёндашув ва ахборот-коммуникация технологияларини жараёнга жорий этиш зарурлигидан келиб чиқиб, Вазирлар Маҳкамасининг 1997 йил 9 октябрдаги 469-сон қарори билан тасдиқланган Вазирликлар, давлат кўмиталари ва идоралар томонидан қабул қилинган норматив-ҳуқуқий ҳужжатларни ҳуқуқий экспертиза ва давлат рўйхатидан ўтказиш тўғрисидаги низомни янги таҳрирда қабул қилиш таклиф этилади.

Ушбу Ҳужмат қароридида қуйидагиларни белгилаш мақсадга мувофиқ:

1) идоравий норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар лойиҳалари лойиҳани ишлаб чикувчи ташкилотлар томонидан Ўзбекистон Республикаси Ягона

интерактив давлат хизматлари порталига жамоатчилик муҳокамаси ўтказилиши учун жойлаштирилмасдан ёки жамоатчиликнинг асосли фикри инобатга олинмасдан Ўзбекистон Республикаси Адлия вазирлигига киритилган тақдирда уларни ҳуқуқий экспертизадан ўтказмасдан давлат рўйхатидан ўтказишни рад этиш;

2) Вазирлар Маҳкамасининг қонун ҳужжатларида назарда тутилган норматив-ҳуқуқий ҳужжатларни қабул қилиш бўйича ваколатлари вазирлик ва идораларга берилишига йўл қўймаслик;

3) йиғилиш баёнлари, чора-тадбирлар режалари, ёзма топшириқлар, резолюциялар ва бошқа ҳужжатлар билан идоравий норматив-ҳуқуқий ҳужжатларни қабул қилиш бўйича топшириқлар (кўрсатмалар) беришни тақиқлаш;

4) идоравий норматив-ҳуқуқий ҳужжатларни манфаатдор вазирлик ва идоралар билан келишиш муддатини беш иш куни этиб белгилаш;

5) норматив-ҳуқуқий кўрсатмалар мавжуд бўлган санитария норма ва қоидаларини Ўзбекистон Республикаси Адлия вазирлигида ҳуқуқий экспертиза ва давлат рўйхатидан ўтказилишини жорий этиш;

б) идоравий норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар лойиҳаларини тайёрлашда ишлаб чиқувчи орган:

қонун ҳужжатларининг ҳолатини, лойиҳани тартибга солиш предмети бўйича уларнинг қўлланилиши амалиётини ўрганиши;

ижтимоий муносабатларнинг муайян соҳасини ҳуқуқий жиҳатдан тартибга солишга салбий таъсир кўрсатаётган нуқсонлар ва зиддиятларни, шунингдек ҳуқуқий жиҳатдан тартибга солишга бўлган ижтимоий эҳтиёжни, қонун ҳужжатларининг самарадорлигига таъсир этувчи сабаблар ҳамда шароитларни аниқлаши;

давлат органлари ва бошқа ташкилотларнинг, шунингдек жамоатчилик фикрини умумлаштириши ҳамда улардан фойдаланиши;

ҳалқаро ҳуқуқнинг умумэтироф этилган принциплари ва нормаларини ҳисобга олиш, шунингдек ҳуқуқий жиҳатдан тартибга солиш борасида бошқа давлатлар тажрибасини ўрганиши амалиётини йўлга қўйиш.

7) бошқа муҳим масалалар.

**НАУЧНЫЙ СОВЕТ DSC.27.06.2017.YU.23.01
ПО ПРИСУЖДЕНИЮ УЧЕНЫХ СТЕПЕНЕЙ ПРИ АКАДЕМИИ
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ
РЕСПУБЛИКИ УЗБЕКИСТАН**

**ТАШКЕНТСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ
УНИВЕРСИТЕТ**

ФАЙЗИЕВ ОЛИМ РАИМКУЛОВИЧ

**ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРАВОВОЙ
ЭКСПЕРТИЗЫ И ГОСУДАРСТВЕННОЙ РЕГИСТРАЦИИ ПРИКАЗОВ
И ПОСТАНОВЛЕНИЙ МИНИСТЕРСТВ, ГОСУДАРСТВЕННЫХ
КОМИТЕТОВ И ВЕДОМСТВ**

**12.00.02 – Конституционное право. Административное право.
Финансовое и таможенное право.**

**АВТОРЕФЕРАТ
ДИССЕРТАЦИИ ДОКТОРА ФИЛОСОФИИ ЮРИДИЧЕСКИХ НАУК (PhD)**

Ташкент – 2018 год

Тема диссертации доктора философии (PhD) зарегистрирована в Высшей аттестационной комиссии при Кабинете Министров Республики Узбекистан за № 30.09.2017/В2017.2.PhD/Yu26.

Диссертация выполнена в Ташкентском государственном юридическом университете.

Автореферат диссертации на трех языках (узбекский, русский, английский (резюме) размещен на веб-странице Научного совета <http://www.dba.uz/uz/tadqiqotchilarga/ilmijkengash>) и на Информационно-образовательном портале «ZiyoNET» (www.ziyounet.uz).

Научный руководитель:	Хусанов Азад Тиллабаевич, доктор юридических наук, профессор.
Официальные оппоненты:	Турсунов Ахтам Саломович, доктор юридических наук, доцент. Хусанова Мухтабар Акбаровна, кандидат юридических наук.
Ведущая организация:	Университет мировой экономики и дипломатии.

Защита диссертации состоится «__» _____ 2018 года в ____ часов на заседании Научного совета DSc.27.06.2017.Yu.23.01 при Академии государственного управления при Президенте Республики Узбекистан (Адрес: 100003, г. Ташкент, улица Ислама Каримова, д.45. Тел.: (99871) 239-89-00, (99871) 232-60-71; e-mail: info@dba.uz).

С диссертацией можно ознакомиться в Информационно-ресурсном центре Академии государственного управления при Президенте Республики Узбекистан (зарегистрирован за № _____). Адрес: 100003, г. Ташкент, улица Ислама Каримова, д. 45. Тел.: (99871) 232-61-25).

Автореферат диссертации разослан «__» _____ 2018 года.
(протокол реестра № ____ от «__» _____ 2018 года).

Ф.Х. Рахимов

Заместитель председателя Научного совета по присуждению ученой степени доктора наук, доктор юридических наук, доцент

Ж.Н. Нематов

Ученый секретарь Научного совета по присуждению ученой степени доктора наук, доктор юридических наук (PhD), доцент

И.Т. Тультеев

Председатель научного семинара при Научном совете по присуждению ученой степени доктора наук, доктор юридических наук, доцент

ВВЕДЕНИЕ (АННОТАЦИЯ ДОКТОРСКОЙ ДИССЕРТАЦИИ)

Актуальность и востребованность темы диссертации. В настоящее время одно из ключевых направлений правовой доктрины большинства зарубежных стран нацелено на создание справедливой и устойчивой законодательной системы. В развитых зарубежных странах повышение качества экспертизы нормативно-правовых актов оценивается как эффективный стандарт, обеспечивающий их справедливость и устойчивость. Сложность и многогранность данного вопроса выявляется не только в определении и внедрении эффективных механизмов в процессе правового регулирования социальных отношений, но и в понимании его методологических и концептуальных основ, в правильном определении сущности и субъектов правового регулирования.

На сегодняшний день в развитых странах мира ведутся научные исследования по дальнейшему совершенствованию нормотворческой деятельности, в частности, обеспечению правомерности и народности нормативно-правовых актов, проведению разносторонней экспертизы. Научные исследования осуществляются в таких направлениях, как: проведение обсуждения проектов нормативно-правовых актов широкой общественностью, оценка их влияния на жизнь общества, создание механизмов проведения качественной экспертизы проектов представителями различных отраслей, резкое уменьшение количества подзаконных актов за счет урегулирования социальных отношений непосредственно законом, использование современных, инновационных методов при создании проектов, широкое применение элементов модели «умного урегулирования».

Следует отметить, что анализ результатов законотворческого процесса и практики применения права в Узбекистане выявил наличие ощутимых положительных изменений в данной сфере. Вместе с тем, анализы показывают, что количество ведомственных нормативно-правовых актов, принимаемых со стороны министерств, государственных комитетов и ведомств, считающихся подзаконными актами вместо уменьшения, неуклонно растёт, также ожидают своего научного решения накопленные проблемы в сфере повышения эффективности правовой экспертизы указанных актов. Между тем, необходимо резкое сокращение их количество¹ и для реализации методов сокращения их количества необходимо воспользоваться научно-правовым подходом.

Настоящее диссертационное исследование послужит для реализации основных положений, указанных в Законе «О нормативно-правовых актах», Указах Президента Республики Узбекистан «О стратегии действий по дальнейшему развитию Республики Узбекистан» от 7 февраля 2017 года №УП-4947, «Об утверждении концепции административной реформы в Республике Узбекистан» от 8 сентября 2017 года №УП-5185,

¹ Мирзиёев Ш.М. Уверенно продолжим путь национального развития на новом этапе. – Ташкент: ИПТД «Узбекистан», 2018. – С. 89.

«О государственной программе по реализации стратегии действий по пяти приоритетным направлениям развития Республики Узбекистан в 2017–2021 годах в «Год поддержки активного предпринимательства, инновационных идей и технологий»» от 22 января 2018 года №УП-5308, «Об утверждении Концепции совершенствования нормотворческой деятельности» от 8 августа 2018 года №УП-5505, в Постановлении Президента «Об организационных мерах по дальнейшему совершенствованию деятельности Министерства юстиции Республики Узбекистан» от 13 апреля 2018 года №ПП-3666, в постановлениях Кабинета Министров «О мерах по обеспечению законности нормативных актов министерств, государственных комитетов и ведомств» от 9 октября 1997 года №469, «О совершенствовании порядка принятия нормативных актов министерств, государственных комитетов и ведомств» от 19 мая 2000 года №197, «Об утверждении плана мероприятий по разработке новых нормативно-правовых и иных актов, взамен прекращающих свое действие ведомственных общеобязательных актов» от 16 июля 2018 года №538, и реализации иных задач, закрепленных в иных нормативно-правовых актах по данной теме.

Соответствие исследования основным приоритетным направлениям развития науки и технологий Республики. Настоящее научное исследование выполнено в рамках приоритетного направления I. «Морально-этическое и культурное развитие демократического правового общества, совершенствование инновационной экономики».

Степень изученности проблемы. Вопросы повышения эффективности деятельности правовой экспертизы и государственной регистрации ведомственных нормативно-правовых актов практически не изучались со стороны национальных исследователей. Некоторые аспекты данной темы были освещены в работах М. Ахмедшаевой, Б. Абдуллаева, Ш. Бердиярова, З. Исломова, Е. Каньязова, Г. Мирзаевой, О. Мухамедова, Х. Одилкориева, А. Саидова, Б. Таджиханова, Ш. Файзиева, Э. Халилова, М. Хусановой.

Также указанные вопросы исследовались со стороны следующих зарубежных ученых – Ю.Г. Арзамасов, Ю.П. Боровикова, А.А. Брыжинский, С.Н. Жевакин, Р.Н. Иванов, А.А. Лукьянов, О.В. Кваша, А.Н. Миронов, О.Н. Ордина, Е.М. Савельева, Н.С. Шмакова².

Научные исследования, направленные на повышение эффективности деятельности правовой экспертизы и государственной регистрации приказов и постановлений министерств, государственных комитетов и ведомств проводятся в таких передовых научных центрах и заведениях высшего образования, как Ludwig-Maximilians-Universität München (Германия), Indiana, Texas, Harvard (США), Oxford (Англия), Cambridge (Англия), Полицейская академия Республики Азербайджан и в Юридическом институте Санкт-Петербурга (Российская Федерация).

В частности, были проведены исследования со стороны Х. Пундера в Кембриджском университете (Англия) на тему «Демократическая

² Эти и другие источники, использованные в диссертации приведены в списке использованной литературы.

легитимность законодательства по предоставленным полномочиям: сравнительный анализ законодательств Америки, Британии и Германии», в Полицейской академии Республики Азербайджан на тему «Правовые основы нормотворческой деятельности центральных органов исполнительной власти».

Связь темы диссертационного исследования с научно-исследовательскими планами работ высшего учебного заведения, в котором выполняется диссертация. Исследование выполнено в рамках фундаментального проекта (2017-2021 гг.) по теме «Основные направления дальнейшей либерализации государственного управления в условиях углубления демократических реформ», включенного в план научных исследований Ташкентского государственного юридического университета.

Цель исследования заключается в разработке предложений и рекомендаций по повышению эффективности правовой экспертизы и государственной регистрации ведомственных нормативно-правовых актов, совершенствованию нормативно-правовых актов в этой области, улучшению правоприменительной практики.

Задачи исследования:

разработка определения понятий «Приказы и постановления министерств, государственных комитетов и ведомств (ведомственные нормативно-правовые акты)», внедрение его в науку и освещение юридического содержания и его специфических особенностей;

совершенствование правовой экспертизы на основании анализа её влияния на качество ведомственных нормативно-правовых актов;

анализ законодательства и правоприменительной практики правовой экспертизы ведомственных нормативно-правовых актов;

анализ важных аспектов и правил, на которые следует обращать внимание при проведении правовой, в том числе антикоррупционной экспертизы ведомственных нормативно-правовых актов;

рассмотрение возможностей внедрения эффективных механизмов по государственной регистрации и опубликованию ведомственных нормативно-правовых актов;

анализ концептуальных вопросов по совершенствованию системы правовой экспертизы и государственной регистрации ведомственных нормативно-правовых актов;

рассмотрение возможностей внедрения эффективных механизмов по обеспечению законности при исключении ведомственных нормативно-правовых актов из государственного реестра;

анализ вопросов совершенствования ответственности за нарушение законодательства в сфере государственной регистрации ведомственных нормативно-правовых актов;

разработка предложений и рекомендаций по повышению эффективности правовой экспертизы и государственной регистрации ведомственных нормативно-правовых актов, с учетом опыта зарубежных стран.

Объектом исследования являются общественные отношения по

повышению эффективности правовой экспертизы и государственной регистрации ведомственных нормативно-правовых актов.

Предмет исследования составляют нормативно-правовые акты, регулирующие вопросы проведения правовой экспертизы и государственной регистрации ведомственных нормативно-правовых актов, имеющиеся статистические данные, документы, касающиеся практики государственной регистрации ведомственных нормативно-правовых актов в Министерстве юстиции, научно-теоретическая литература, а также нормативно-правовые акты некоторых зарубежных стран в данной сфере.

Методы исследования. Исследование вопросов диссертации осуществлялось на основе исторического, системного, логического (анализ, синтез), сравнительно-правового, статистического методов, а также проведения социологических опросов и аналитического изучения правоприменительной практики в сфере правовой экспертизы и проведения государственной регистрации ведомственных нормативно-правовых актов.

Научная новизна исследования. Посредством настоящего исследования:

было обосновано прекращение практики выдачи полномочия на разработку и утверждение ведомственных нормативно-правовых актов, документами, не являющимися нормативно-правовыми актами;

предложено установить законодательством необходимость признания утратившими силу обязательных ведомственных нормативно-правовых актов, не зарегистрированных в Министерстве юстиции и принятых до 17 июня 1993 года, определить «Национальную базу данных законодательства Республики Узбекистан» как официальный источник опубликования зарегистрированных ведомственных нормативно-правовых актов;

было обосновано о необходимости указания в справке юридической службы информации о размещении ведомственного нормативно-правового акта на Едином портале интерактивных государственных услуг Республики Узбекистан для общественного обсуждения и данных о результатах указанного обсуждения;

в случаях, требующих дополнительного изучения ведомственного нормативно-правового акта, представленного в Министерство юстиции для правовой экспертизы и государственной регистрации было предложено продлить срок изучения до 20 дней;

было предложено применить практику проведения правовой экспертизы также для проектов решений протоколов Правительства.

Практические результаты исследования:

разработан проект Закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Узбекистан»;

на основании анализа подходов к специфике ведомственных нормативно-правовых актов были выделены показатели, оказывающие влияние на качество, их точные особенности;

были внесены предложения о необходимости точного определения круга

вопросов (предмет урегулирования и круга методов документа), регулируемых данным ведомственным актом в нормативно-правовых актах, предусматривающих разработку ведомственных нормативно-правовых актов;

была обоснована необходимость разработки проекта Закона «О проведении правовой экспертизы нормативно-правовых актов и их проектов»;

были выработаны важные предложения по методике и способам сокращения ведомственных нормативно-правовых актов;

было разработано авторское определение таких понятий, как «приказы и постановления министерств, государственных комитетов и ведомств (ведомственные нормативно-правовые акты)», «правовая экспертиза», «законодательная техника»;

было предложено широкое использование информационно-коммуникационных технологий в процессе ведомственного нормотворчества;

было предложено указывать в нормативно-правовых актах сроки реализации отсылочных норм, предусматривающих разработку ведомственных нормативно-правовых актов, и при этом, была обоснована необходимость в строгом соблюдении «пакетного принципа»;

усовершенствовать нормы, предусматривающие ответственность за нарушение требований законодательства в сфере ведомственного нормотворчества, а также предусмотреть пути внедрения зарубежного опыта в национальное законодательство.

Достоверность результатов исследования. При проведении исследования были обобщены и изучены нормы международного права и национального законодательства, опыт развитых стран, правоприменительная практика, социальные опросы (судьи (60), профессора-преподаватели (55), адвокаты (90), сотрудники юридической службы (147), для изучения мнений было распределено более 350 опросников-анкет), результаты анализа статистических исследований были оформлены соответствующими документами.

Заключение, предложения и рекомендации были апробированы и объявлены в ведущих национальных и международных изданиях. Полученные результаты были утверждены со стороны ответственных подразделений и были внедрены в практику.

Научная и практическая значимость результатов исследования.

Научные заключения, полученные в результате настоящего исследования, вносят определенный вклад в совершенствование теории государства и права, теории конституционного и административного права, а также в правила законодательной техники.

Практическое значение исследования заключается в ряде разработанных правил и практических рекомендаций, направленных на совершенствование практики проведения правовой экспертизы и государственной регистрации ведомственных нормативно-правовых актов, а также могут быть использованы в практике при проведении правовой экспертизы и государственной регистрации ведомственных нормативно-правовых актов

юридическими службами министерств, государственных комитетов и ведомств, а также сотрудниками Министерства юстиции.

Внедрение результатов исследования.

На основании научных результатов по повышению эффективности деятельности проведения правовой экспертизы и государственной регистрации приказов и постановлений министерств, государственных комитетов и ведомств:

в пункте 4 Постановления Президента Республики Узбекистан от 13 апреля 2018 года №ПП-3666 «Об организационных мерах по дальнейшему совершенствованию деятельности Министерства юстиции Республики Узбекистан» реализовано предложение о необходимости прекращения практики выдачи полномочия на разработку и утверждение ведомственных нормативно-правовых актов, документами, не являющимися нормативно-правовыми актами (письмо Министерства юстиции за №1-6/4-1494/8 от 2 октября 2018 года). В результате данного предложения предотвращен рост количества нормативно-правовых актов и достигнуто их сокращение в определенном количестве;

в пункте 5 Постановления Президента Республики Узбекистан от 13 апреля 2018 года №ПП-3666 «Об организационных мерах по дальнейшему совершенствованию деятельности Министерства юстиции Республики Узбекистан» реализовано предложение о потребности установить законодательством необходимость признания утратившими силу обязательных ведомственных нормативно-правовых актов, не зарегистрированных в Министерстве юстиции и принятых до 17 июня 1993 года (письмо Министерства юстиции за №1-6/4-1494/8 от 2 октября 2018 года). Данное предложение заложило фундамент для отказа от ведомственных актов, принятых во время бывшего СССР и защиты прав и интересов граждан и субъектов предпринимательства;

в статье 12 Закона Республики Узбекистан от 23 сентября 2016 года №ЗРУ-411 «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты» и в пунктах 1 и 2 приложения постановления Кабинета Министров Республики Узбекистан «О внесении изменений и дополнений в некоторые решения Правительства Республики Узбекистан (Закон Республики Узбекистан от 23 сентября 2016 года №ЗРУ-411 «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Узбекистан») отражено предложение о необходимости определить «Национальную базу данных законодательства Республики Узбекистан» как официальный источник, опубликования зарегистрированных ведомственных нормативно-правовых актов (письма Комитета по законодательству и судебно-правовым вопросам при Законодательной палате Олий Мажлиса от 18 августа 2017 года №06/1-05/2070вх и Управления Кабинета Министров по правовой экспертизе и международным соглашениям от 8 июня 2017 года №12-5-20). Данное предложение послужит для быстрого и надежного осведомления населения о принятых нормативно-правовых актах;

в пункте 1 приложения приказа министра юстиции «О внесении изменений в правила подготовки и принятия ведомственных нормативно-правовых актов» (рег. № 2565-6 от 5 июля 2018 года) за №356 от 5 июля 2018 года отражено предложение о том, что в случае если проекты ведомственных нормативно-правовых актов не публикуются на Едином портале интерактивных государственных услуг Республики Узбекистан или обоснованные предложения, полученные на данном Портале, не будут учтены со стороны разработчиков проекта, при внесении проекта в Министерство юстиции Республики Узбекистан должно быть отказано в проведении правовой экспертизы и государственной регистрации (письмо Министерства юстиции Республики Узбекистан от 2 октября 2018 года №1-6/4-1494/8). Данное предложение послужило расширению практики размещения проектов ведомственных нормативно-правовых актов на Едином портале интерактивных государственных услуг для общественного обсуждения;

в пункте 1 приложения к постановлению Кабинета Министров от 7 декабря 2013 года №323 «О внесении изменений и дополнений, а также признании утратившими силу некоторых решений Правительства Республики Узбекистан (Закон Республики Узбекистан от 24 декабря 2012 года № ЗРУ-342 «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Узбекистан «О нормативно-правовых актах»)), также в пункте 92 Правил подготовки и принятия ведомственных нормативно-правовых актов (рег. № 2565 от 28 февраля 2014 года) было озвучено предложение продлить срок изучения до 20 дней в случаях, требующих дополнительного изучения ведомственного нормативно-правового акта, представленного в Министерство юстиции для правовой экспертизы и государственной регистрации (письмо Министерства юстиции Республики Узбекистан от 13 октября 2017 года №37-1175/8). Данное предложение стало основой для всестороннего и качественного проведения правовой экспертизы ведомственных нормативно-правовых актов;

в пункте 2 Постановления Президента Республики Узбекистан от 13 апреля 2018 года №ПП-3666 «Об организационных мерах по дальнейшему совершенствованию деятельности Министерства юстиции Республики Узбекистан» реализовано предложение о необходимости применить практику правовой экспертизы проектов решений протоколов Правительства (письмо Министерства юстиции от 2 октября 2018 года №1-6/4-1494/8). Данное предложение послужило основой для отмены практики установления правовых норм в протоколах Правительства и обеспечило надежную защиту прав и интересов физических и юридических лиц.

Некоторые мысли и положения, изложенные в диссертации, используются в процессе обучения слушателей и студентов в Ташкентском государственном юридическом университете, Университете мировой экономики и дипломатии, в Академии Министерства внутренних дел.

Апробация результатов исследования. Результаты диссертации были

апробированы в 2-х международных и 5 республиканских научно-практических конференциях и круглых столах.

Опубликование результатов исследования. По теме исследования были опубликованы 20 научных работ, в частности, 3 брошюры (в соавторстве) и основные научные результаты диссертации, рекомендованные ВАК для опубликования – 12 научных статей (9 из них были изданы в республиканских научных журналах и 3 в иностранных).

Структура и объем диссертации. Диссертация состоит из введения, 7 параграфов, 3 глав, заключения, списка использованной литературы и приложений, объем работы составляет 156 страниц.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во вводной части диссертации (аннотация докторской диссертации) описывается актуальность и необходимость темы исследования, связь исследования с основными приоритетными направлениями развития науки и технологий Республики, зарубежные научно-исследовательские комментарии по теме диссертации, степень изученности исследуемой проблемы, связь темы диссертации с научно-исследовательскими работами высшего учебного заведения, в котором выполняется диссертация, цели и задачи исследования, объект и предмет, методы, научная новизна исследования и практический результат, достоверность результатов исследования, научная и практическая значимость результатов исследования, их внедрение, апробация результатов исследования, объявление результатов, а также строение и объём диссертации.

Первая глава диссертации называется **«Теоретико-правовые основы нормативно-правовых актов, принятых министерствами, государственными комитетами и ведомствами»**, и состоит из двух параграфов. Первый параграф посвящен раскрытию темы *«Понятие и правовое значение нормативно-правовых актов, принимаемых со стороны министерств, государственных комитетов и ведомств»*, в котором проведен анализ понятия нормативно-правовых актов. В данном параграфе был проведен всесторонний анализ наличия разных видов указанного понятия, его использование в законодательных актах и в юридической науке, и в обычаях, его нормативные основания, в том числе, мнения, высказанные со стороны ученых.

В работе было дано определение понятию «ведомственные нормативно-правовые акты»: ведомственные нормативно-правовые акты – это нормативно-правовые акты, принятые министерствами, государственными комитетами и ведомствами на основании и во исполнение вышестоящих нормативно-правовых актов, в обеспечение функций, возложенных на них в пределах своих полномочий в соответствующих сферах управления и социальной жизни.

В свою очередь, в данном параграфе были особо отмечены спорные вопросы о необходимости урегулирования общественных отношений

ведомственными нормативно-правовыми актами, либо целесообразности отказа от этой практики.

Необходимость сохранения практики ведомственного нормотворчества в исследовательской работе, была обоснована следующими моментами:

во-первых, при ведомственном правотворчестве существует возможность адаптированного урегулирования особенностей общественных отношений, установленных в общем порядке посредством законов, не выходя за рамки, установленные законом;

во-вторых, в большинстве случаев вышестоящие нормативно-правовые акты также разрабатываются и согласовываются непосредственно министерствами, государственными комитетами или другими уполномоченными органами;

в-третьих, в таких документах установлена прямая связь между управляющим и управляемым, близость к требующим разрешения проблемам министерства или ведомства, принявшего документ, наличие у него определенного опыта при разрешении проблем, возникающих в определенной сфере жизни общества;

в-четвертых, наличие специальных знаний и опыта у разработчиков ведомственных нормативно-правовых актов, то есть глубокие познания в сфере специфики взаимоотношений в нормативных инструкциях, в сформированной практике, в существующей нормативной регулируемой базе, социальных потребностей и т.д. также подтверждают вышеуказанную необходимость.

Во втором параграфе настоящей главы под названием *«Влияние правовой экспертизы на качество принимаемых министерствами, государственными комитетами и ведомствами нормативно-правовых актов»* были проанализированы качество ведомственного нормативно-правового акта и факторы, влияющие на него, а также влияние правовой экспертизы в этом процессе.

В результате исследования были выявлены следующие факторы, оказывающие влияние на качество нормативно-правовых актов:

1) правильный выбор предмета регулирования ведомственного нормативно-правового документа; 2) строгое следование требованиям по разработке ведомственных нормативно-правовых актов; 3) следование требованиям, установленным к тексту ведомственных нормативно-правовых актов. При этом: а) необходимо обратить внимание на точное определение правовых норм, в частности, целей, обстоятельств, определяющих принципы, обоснование, урегулирование, методы защиты, коллизионные нормы и другие; б) определение статуса юридических и физических лиц, участников общественных отношений; в) определение специфики и объема прав и обязанностей участников общественных отношений; г) обеспечение системной связи материальных и процессуальных норм; д) надлежащее урегулирование вопроса ответственности за нарушение нормативно-правового акта или нарушение порядка его применения; 4) наличие антикоррупционного анализа по ведомственному нормативно-правовому

акту и оценки влияния на субъектов предпринимательской деятельности; 5) полное следование требованиям законодательной техники ведомственных нормативно-правовых актов, в том числе: а) правильный выбор формы нормативно-правового акта; б) точное и содержательное использование терминов и словосочетаний; в) правильное оформление проекта нормативно-правового акта по правилам юридической техники; г) правильное и обоснованное использование отсылочных норм в тексте документа и приложениях; д) следование требованиям юридического языка, простое и ясное для всех изложение текста; е) смысловая взаимосвязанность всех частей ведомственного нормативно-правового акта; ж) правильное оформление реквизитов; з) учет обеспеченности необходимыми ресурсами, в том числе возможностей материального, финансового, кадрового и информационного обеспечения при исполнении соответствующей нормы, указываемой в ведомственном нормативно-правовом документе.

Как было отмечено исследователем, при проведении экспертизы документов и проектов правовых документов создаются следующие возможности: определение и исправление существующих недостатков, ошибок, разных негативных факторов на начальных этапах процесса правотворчества, и как следствие, создание возможности для принятия качественного и эффективного документа, свободного от различного рода недостатков. Исправление существующих недостатков документов взаимосвязано с правовым мониторингом.

Во второй главе диссертации под названием **«Проведение правовой экспертизы и государственной регистрации приказов и постановлений министерств, государственных комитетов и ведомств»** описан действующий порядок проведения правовой экспертизы и государственной регистрации ведомственного нормативно-правового акта, проведен анализ правовых пробелов и существующих проблем.

В первом параграфе настоящей главы диссертации под названием *«Проведение правовой экспертизы приказов и постановлений министерств, государственных комитетов и ведомств»* дано понятие термина «правовая экспертиза», также проанализирован посредством изучения практических материалов с теоретически-правовой точки зрения вопрос проведения правовой экспертизы ведомственных нормативно-правовых актов министерств, государственных комитетов и ведомств.

В настоящем параграфе было обращено внимание на следующие аспекты, требующие отдельного внимания: *во-первых*, следование принципу определения полномочий принятия министерствами, государственными комитетами и ведомствами нормативно-правовых актов, *во-вторых*, соответствие ведомственного нормативно-правового акта Конституции и законам Республики Узбекистан; *в-третьих*, соответствие правилам законодательной техники; *в-четвертых*, соответствие целям и задачам, проводимых в стране реформ; *в-пятых*, обоснованность и целесообразность использования отсылочных норм.

Для решения указанных проблем, прежде всего, необходимо тщательно прорабатывать проекты законов, до того уровня, на котором они напрямую смогут регулировать общественные отношения. Для этого необходимо соблюдать следующие рекомендации: 1) точное определение круга вопросов, подлежащих урегулированию ведомственным актом, дающим полномочия на разработку ведомственного нормативно-правового акта; 2) на основе тщательного анализа действующего законодательства сократить количество и установить точный перечень организаций, уполномоченных разрабатывать и утверждать ведомственные нормативно-правовые акты; 3) прекращение практики предоставления полномочий по разработке и утверждению ведомственных нормативно-правовых актов, документами, не являющимися нормативно-правовыми актами; 4) пересмотр ведомственных нормативно-правовых актов с точки зрения их систематизации, унификации и кодификации и определение будущих задач по результатам пересмотра; 5) определение периода действия ведомственных нормативно-правовых актов, после их государственной регистрации; 6) целесообразно определять правовые нормы непосредственно в самих законодательных актах.

В результате исследования было предложено изложить часть вторую статьи 12 Закона «О нормативно-правовых актах» в следующей редакции: «Приказы и постановления министерств, государственных комитетов и ведомств принимаются на основе и во исполнение Конституции и законов Республики Узбекистан, постановлений палат Олий Мажлиса Республики Узбекистан, указов и постановлений Президента Республики Узбекистан».

Кроме того, в настоящем параграфе предложено внедрить порядок, согласно которому, в случае, если проекты ведомственных нормативно-правовых актов не публикуются на Едином портале интерактивных государственных услуг Республики Узбекистан или обоснованные предложения, полученные на данном Портале, не учитываются разработчиками проекта, при внесении проекта в Министерство юстиции Республики Узбекистан, им должно быть отказано в проведении правовой экспертизы и государственной регистрации.

Во втором параграфе второй главы диссертации под названием *«Отдельные правила, требующие внимания при проведении правовой экспертизы приказов и постановлений министерств, государственных комитетов и ведомств, и их значение»* были подробно проанализированы отдельные правила, требующие внимания при проведении правовой экспертизы, первое из которых – определение норм и правил, создающих условия для коррупции и совершения других правонарушений в сфере государственной власти и управления, а второе – определение норм и правил, создающих дополнительные административные и другие барьеры, приводящие к необоснованным затратам субъектов предпринимательства.

Как отмечено в работе, отдельного внимания с практической точки зрения заслуживает «Методика проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативно-правовых актов», утвержденная приказом Министра юстиции Республики Узбекистан от 25 декабря 2015 года № 384-мх.

В указанной методике определяется порядок проведения антикоррупционной экспертизы.

Роль указанных экспертов заключается не только в справедливой оценке принимаемых нормативно-правовых актов, но также и в их анализе на предмет наличия в документе коррупционных норм, создающих условия для совершения коррупционных правонарушений.

Согласно анализу законодательства по антикоррупционной экспертизе в настоящем параграфе, коррупционные факторы, создающие возможность совершения коррупционных правонарушений, были разделены на три группы: 1) коррупционные факторы, закрепляющие необоснованные исключения, используемые правоприменителями, которые выходят за пределы общего порядка применения права; 2) коррупциогенные факторы, закрепляющие неточные и сложные для исполнения требования для юридических и физических лиц; 3) коррупциогенные факторы, связанные с пробелами в правовом регулировании.

В настоящем параграфе была обоснована необходимость уделения внимания такому фактору, как анализ и изучение обращений физических и юридических лиц при разработке ведомственных нормативно-правовых актов. В результате исследований было предложено дополнить Закон «О нормативно-правовых актах» статьёй 20¹ следующего содержания:

«Статья-20¹. Изучение обращений юридических и физических лиц при подготовке проекта нормативно-правового акта.

При разработке проекта нормативно-правового акта разработчик изучает обращения физических и юридических лиц по предмету урегулирования проекта. Результаты изучения, нормы, разработанные на основании анализа обращений физических и юридических лиц, указываются в заключении или справке юридической службы разработчика».

А также требуется внести изменения и дополнения в пункты 18 и 52 приложения № 3 Указа Президента Республики Узбекистан от 26 августа 2018 года № УП-5519 «Об образовании Администрации Президента Республики Узбекистан», предусматривающие при рассмотрении проектов законов, а также постановлений и указов Президента Республики Узбекистан, в обязательном порядке получать заключение подразделения Администрации Президента Республики Узбекистан по защите прав граждан, контролю и координации работы с обращениями.

В третьем параграфе второй главы диссертации под названием *«Роль этапов проведения правовой экспертизы и государственной регистрации приказов и постановлений министерств, государственных комитетов и ведомств»* были подробно проанализированы отдельные правила государственной регистрации и опубликования ведомственных нормативно-правовых актов, их специфические особенности и существующие проблемы. Государственная регистрация ведомственных нормативно-правовых актов в настоящем параграфе охарактеризована, как одна из форм контроля (внешний контроль) за нормотворческой деятельностью министерств и ведомств. Как отмечается в работе, внешний контроль осуществляется

государственным органом, не входящим в систему соответствующего ведомства, в частности, в нашей стране эта функция осуществляется со стороны Министерства юстиции Республики Узбекистан. Таким образом, в зарубежных странах существует механизм установления подобного контроля со стороны парламента, правительства или судебных органов. В частности, в Российской Федерации осуществление внешнего контроля схоже с Узбекистаном: там также внешний контроль осуществляет Министерство юстиции. В США указанная функция осуществляется со стороны Конгресса и судебного органа. В свою очередь Конгресс может возложить осуществление данной функции на определенное структурное подразделение, то есть присудить соответствующему подразделению указанные полномочия. В Англии контроль за ведомственным нормотворчеством осуществляется со стороны парламента и судебных органов.

Но все же надо отметить, что ведомственное нормотворчество сложно покрыть одним лишь парламентским контролем. Таким образом, и в Англии, и в США судебный контроль ограничен. Контрольная функция суда может быть задействована только при случае обращения граждан в суд по какому-либо спорному вопросу. С этой точки зрения, мы считаем, что порядок, созданный в нашей стране является более эффективным, по сравнению с другими механизмами.

По мнению исследователя, наряду с ведомственным нормотворчеством отдельно выделяется вид административного контроля. В настоящее время в Англии, Канаде, Австралии и отдельных развитых странах, наблюдается тенденция расширения административного контроля посредством парламентского контроля. Кроме того, во многих зарубежных странах уделяется отдельное внимание принудительному опубликованию ведомственных нормативно-правовых актов, разработке законодательных норм по их разработке, принятию и опубликованию, отсылке их в парламента, их отмена или приостановление согласно постановлению суда или парламента. Таким образом, основное внимание контролирующего органа и услуг направляется на определение случаев нарушения законодательства, предупреждение об этом государственного органа и предотвращение подобных случаев нарушения закона.

Как отмечено в работе, в Правилах подготовки и принятия ведомственных нормативно-правовых документов (пункт 125) также определен порядок опубликования и распространения текста ведомственного нормативно-правового акта.

Положение, указанное во второй части статьи 27 Закона Республики Узбекистан «О нормативно-правовых актах», служит гарантией того, что нормативные акты министерств, государственных комитетов и ведомств, не прошедшие государственную регистрацию или не опубликованные в официальных изданиях, не будут служить основанием по регулированию соответствующих общественных отношений и не влечет правовых последствий.

Как было указано выше, согласно изменениям, внесенным в статью 29 Закона «О нормативно-правовых актах», «Собрание законодательства Республики Узбекистан», Национальная база данных законодательства Республики Узбекистан, а также официальные издания министерств, государственных комитетов и ведомств являются официальными источниками опубликования нормативно-правовых актов министерств, государственных комитетов и ведомств.

В соответствии с этим, было предложено изложить в новой редакции пункт 125 Правила подготовки и принятия ведомственных нормативно-правовых актов (рег. № 2565 от 28 февраля 2014 года).

Также, в целях исключения негативных последствий, исследователем указана необходимость о внесении соответствующих изменений и дополнений, направленных на создание механизмов по обеспечению своевременного исполнения представлений по совершенствованию ведомственных нормативно-правовых актов, внесенных со стороны Министерства юстиции по соответствующим нормативно-правовым актам министерств и ведомств.

В этих целях было предложено дополнить Кодекс об административной ответственности Республики Узбекистан статьёй 198⁴ под названием «Невыполнение представлений органов юстиции Республики Узбекистан, являющихся обязательными для исполнения».

Первый параграф третьей главы диссертации, названной **«Перспективы совершенствования правовой экспертизы и государственной регистрации приказов и постановлений министерств, государственных комитетов и ведомств»**, посвящается *«Концептуальным и насущным вопросам по совершенствованию системы правовой экспертизы и государственной регистрации приказов и постановлений министерств, государственных комитетов и ведомств»* и в нем указывается, что деятельность института правовой экспертизы ведомственных нормативно-правовых актов должна быть последовательно реформирована; были указаны принципы, являющиеся правовыми механизмами совершенствования настоящего института, подробно проанализированы отдельные правила по государственной регистрации и опубликованию ведомственных нормативно-правовых актов, их специфические особенности и существующие проблемы: а) баланс между правами и свободами гражданина и следованием государственным интересам; б) комплексность правового регулирования общественных отношений в сфере проведения правовой экспертизы нормативно-правовых актов; в) координация деятельности по совершенствованию методов и форм взаимодействия, направленных на обеспечение соответствия нормативно-правовых актов Конституции и Законам Республики Узбекистан; г) рациональность и прозрачность привлечения общественных организаций к осуществлению контроля над органами государственной власти при проведении правовой экспертизы нормативно-правовых актов.

В настоящем параграфе уделено внимание концептуальным и актуальным вопросам по совершенствованию системы правовой экспертизы и государственной регистрации нормативно-правовых актов. В частности, проанализированы законодательные акты относительно данной сферы, изучены мнения специалистов и ученых, положительный опыт развитых зарубежных стран, обобщены существующие проблемы и недостатки, по итогам выработаны предложения и рекомендации по их устранению. В частности:

во-первых, была обоснована необходимость разработки проекта Закона Республики Узбекистан «О проведении правовой экспертизы нормативно-правовых актов и их проектов». Как отмечает исследователь, в данном проекте Закона необходимо отразить вопросы комплексного урегулирования проведения правовой экспертизы нормативно-правовых актов и их проектов, видов экспертизы, точного определения субъектов, правомочных производить экспертизу (категории работников), требований, предъявляемых к заключению экспертизы, юридической силы и права обжалования указанного заключения;

во-вторых, предложено принять Постановление Президента Республики Узбекистан, где будут указаны точные сроки предоставления проведения правовой экспертизы и государственной регистрации ведомственных нормативно-правовых актов, разработка которых была предусмотрена в отсылочных нормах, определенных до настоящего времени, строгое соблюдение «пакетного принципа», определение сроков исполнения отсылочных норм по разработке ведомственных нормативно-правовых актов, указанных в Законе Республики Узбекистан «О нормативно-правовых актах»;

в-третьих, ранее было отмечена необходимость по определению точных сроков мероприятий, осуществляемых со стороны Министерства юстиции во исполнение механизма реализации нормы, закрепленной в пункте 16 статьи 93 Конституции Республики Узбекистан;

в-четвертых, предложено поэтапное внедрение информационно-коммуникационных технологий в процесс ведомственного нормотворчества, в частности, в процесс разработки, согласования, проведения правовой экспертизы и государственной регистрации ведомственных нормативно-правовых актов.

Исследователем было уделено внимание существующим проблемам в совершенствовании исследуемой темы и было предложено следующее:

внедрение практики внесения изменений и дополнений в ведомственные нормативно-правовые акты постановлениями Кабинета Министров Республики Узбекистан;

при предоставлении полномочий по внесению изменений в законодательные акты определенному должностному лицу (министерству или ведомству), в обязательном порядке определять каким видом нормативно-правового акта вносятся изменения;

в экспериментальном порядке объявить мораторий на принятие ведомственных нормативно-правовых актов некоторым министерствам и ведомствам (при этом исключением являются принятие ведомственных нормативно-правовых актов, которыми вносятся изменения и дополнения, или признания утратившими юридическую силу, а также предусматривающих унификацию действующих ведомственных актов);

внедрение практики предоставления права подписи ответственному заместителю руководителя по соответствующей сфере государственного органа, согласовывающего ведомственные нормативно-правовые акты;

внедрение практики изучения проблем, возникающих в правоприменении и системы оценки положительного и отрицательного влияния документа на общество по прошествии 1 года после государственной регистрации ведомственного нормативно-правового акта;

определение пятидневного срока для согласования ведомственных нормативно-правовых актов заинтересованными министерствами и ведомствами;

определение точных механизмов государственной регистрации градостроительных норм и правил, исходя из их специфики;

внедрение порядка правовой экспертизы и государственной регистрации санитарных норм и правил, содержащих в себе признаки нормативно-правового акта, в Министерстве юстиции Республики Узбекистан.

При подготовке проектов нормативно-правовых актов, орган, разработавший проект, должен изучить практику правоприменения в сфере предмета регулирования проекта, включая состояние действующего законодательства; определить условия и причины, влияющие на эффективность нормативно-правовых актов, общественную потребность в правовом регулировании, а также недостатков и противоречия, оказывающие негативное влияние на правовое регулирование определенной сферы общественных отношений; обобщать и пользоваться мнениями государственных органов и иных организаций, также общественности; учитывать общепризнанные принципы и нормы международного права, также внедрение практики изучения опыта других государств в сфере правового регулирования.

В четвертом параграфе третьей главы диссертации под названием *«Повышение эффективности правовой экспертизы и государственной регистрации приказов и постановлений министерств, государственных комитетов и ведомств на основании опыта зарубежных стран»* был проведен сравнительный анализ опыта таких зарубежных стран, как Российская Федерация, США, Великобритания, Китайская Народная Республика, Казахстан, Таджикистан, Туркменистан, Киргизия в сфере правовой экспертизы и государственной регистрации ведомственных нормативно-правовых актов. В частности, как отмечено в работе, в зарубежных странах отношения, связанные с ведомственными нормативно-правовыми актами, регулируются отдельными законами и подзаконными актами. Например, в странах ближнего зарубежья, таких как Киргизия,

Таджикистан, Туркменистан эти отношения урегулированы Законом «О нормативно-правовых документах», а в Казахстане – Законом «О правовых актах». В зарубежных странах следующие органы вправе принимать ведомственные нормативно-правовые акты: министерства (РФ, КНР, Великобритания, Казахстан, Таджикистан, Туркменистан), государственные комитеты (РФ, КНР, Таджикистан), ведомственные центральные государственные органы (Казахстан), Центральная избирательная комиссия (РФ, Казахстан, Киргизия), Счетная палата (РФ, Казахстан), Генеральная прокуратура (РФ), Центральный банк (Казахстан, Киргизия) и другие государственные органы (Таджикистан).

Исследователем было отмечено, что в Республике Узбекистан и зарубежных странах действует 5 видов механизмов по исключению из государственного реестра ведомственного нормативно-правового акта:

1) механизм исключения из реестра на основании акта парламента: согласно Акту «О палате лордов» (1999 год), в Великобритании ведомственные нормативно-правовые акты принимаются только по указанию Палаты Лордов, и только Палата Лордов имеет право отменить и исключить своим актом из государственного реестра ведомственный нормативно-правовой акт;

2) механизм исключения из государственного реестра на основании решения Министерства Юстиции: согласно статье 73 Закона Республики Таджикистан «О нормативно-правовых актах», если в нормативно-правовых актах, принятых министерствами, государственными комитетами или другими государственными органами будут обнаружены нормы, противоречащие законодательным актам, Министерство юстиции Республики Таджикистан принимает решение об исключении указанного нормативно-правового акта из единого государственного реестра и указывает данную информацию в самом реестре, а также отправляет соответствующее решение для отмены ведомственного нормативно-правового акта в ответственный орган;

3) механизм исключения из государственного реестра на основании судебного решения по инициативе Министерства юстиции: согласно пункту 53 Правил оформления, согласования, государственной регистрации и отмены нормативно-правового акта, утвержденного постановлением Правительства Республики Казахстан от 6 октября 2016 года № 568, при обнаружении норм в нормативно-правовом документе, противоречащих законодательству, Министерство юстиции предупреждает орган, принявший этот нормативно-правовой акт о необходимости устранения в 10-дневный срок указанных противоречий. Если со стороны органа, принявшего нормативно-правовой акт, не будет предпринято никаких мер, то министерство юстиции обращается в суд с иском об исключении указанного нормативно-правового акта из государственного реестра. По результатам рассмотрения указанного иска, на основании решения суда, нормативно-правовой акт исключается из государственного реестра;

4) механизм исключения из государственного реестра на основании судебного решения по инициативе прокурора: согласно статье 35 Закона Республики Киргизии «О нормативно-правовых актах Кыргызской Республики», при обнаружении норм в нормативно-правовом документе, противоречащих законодательству, прокурор или его заместитель вносит представление в орган, принявший этот нормативно-правовой акт. Представление прокурора вносится в целях приостановления действия или признания утратившими силу части или всего документа;

5) механизм исключения из государственного реестра на основании приказа Министерства юстиции или решения суда, в частности, опыт Узбекистана.

По признанию исследователя, является целесообразным внедрить механизм исключения нормативно-правового акта, противоречащего законодательным актам, только на основании решения суда.

Таким образом, в результате анализа случаев, обнаруженных до сегодняшнего дня, проведенного в исследовательской работе, в большинстве случаев причинами появления таких противоречащих закону актов, являются:

во-первых, имеются случаи направления на исполнение актов, разработка которых предусмотрена в законах Республики Узбекистан, постановлениях, указах и распоряжениях Президента Республики Узбекистан, постановлениях Кабинета Министров без представления их на государственную регистрацию. Такие случаи являются результатом бюрократического подхода к процессу разработки нормативно-правовых документов, и приводят не только к появлению противоречащих закону документов, но и к грубому нарушению самого процесса принятия нормативно-правовых актов, закрепленного в законодательстве;

во-вторых, письма, электронные письма (модемнома), указания, поручения и напоминания, направляемые соответствующими министерствами или ведомствами в свои территориальные подразделения, или в организации, находящиеся в их подчинении, также относятся к очередному виду указанных документов;

в-третьих, в результате принятия разъяснений, комментариев или указаний по применению, встречаются случаи неправильного толкования норм нормативно-правовых актов, добавления новых норм, не предусматриваемых соответствующими актами;

в-четвертых, встречаются попытки урегулирования некоторых общественных отношений, не урегулированных специальными актами, посредством разработки и внедрения документов общеобязательного характера. На самом деле, в подобных случаях для разрешения существующей проблемы, необходимо обращаться в Кабинет Министров или другой вышестоящий орган с обоснованными предложениями, в необходимых случаях разработать предложения по внесению изменений и дополнений в акты законодательства.

Кроме того, даже в некоторых внутренних документах (уставах структурных подразделений, протоколах заседаний коллегий министерств, ведомств и совещаний, в документах, принятых на основании совместных решений министерств и ведомств для взаимного сотрудничества, а также в различных письмах), содержащих ответ на обращения различных организаций, обнаружены нормы общеобязательного характера.

Недопущение применения нормативно-правовых актов, подлежащих государственной регистрации без проведения государственной регистрации, а также утративших силу, отмененных в установленном порядке, приостановленных, не опубликованных и не вступивших в законную силу имеет важное значение для обеспечения верховенства законности в стране, усиления гарантий законных прав и интересов граждан. С этой точки зрения, была установлена необходимость в совершенствовании статьи 198³ Кодекса об административной ответственности Республики Узбекистан, с учетом международного опыта (в частности, опыт Казахстана), а также были разработаны конкретные предложения.

Заключение

В результате проведенной исследовательской работы по повышению эффективности правовой экспертизы и государственной регистрации приказов и постановлений министерств, государственных комитетов и ведомств были разработаны следующие заключения, предложения и рекомендации.

Заключения по анализу теории и применения права, и рекомендации по их развитию:

1. По причине того, что приказы и постановления министерств, государственных комитетов и ведомств в юридической науке определяются понятием «ведомственные нормативно-правовые акты», в нашей исследовательской работе были разработаны следующие определения для указанного понятия:

приказы и постановления министерств, государственных комитетов и ведомств – это нормативно-правовые акты, принятые министерствами, государственными комитетами и ведомствами на основании и во исполнение вышестоящих нормативно-правовых актов, в обеспечение функций, возложенных на них в пределах своих полномочий в соответствующих сферах управления и социальной жизни. В понятие актов также входит понятие ведомственных нормативно-правовых актов;

правовая экспертиза – это деятельность по осуществлению проверки соответствия ведомственных нормативно-правовых актов Конституции и Законам Республики Узбекистан, другим актам, имеющим более высокую юридическую силу, целям и задачам проводимых в стране реформ, требованиям законодательной техники, а также обоснованности и целесообразности применения отсылочных норм;

законодательная техника – система правил, методов, средств и способов, используемых для организации и осуществления деятельности по правоприменительной технике.

2. На основании анализа специфических свойств ведомственных нормативно-правовых актов, можно перечислить их следующие отличительные особенности: 1) являются одним из видов нормативно-правовых актов; 2) принимаются органами, имеющими на то специальные полномочия, как правило, высших органов исполнительной власти; 3) подзаконность – данные акты принимаются на основании и во исполнение вышестоящих законодательных актов; 4) второстепенное значение – они принимаются на основании вышестоящих законодательных актов и для организации процесса их исполнения, то есть развивают функцию правового урегулирования вышестоящих нормативно-правовых актов; 5) принимаются министерствами и ведомствами, имеющими специальные отраслевые и межотраслевые полномочия; 6) являются одной из форм осуществления полномочий министерств, государственных комитетов и ведомств; 7) считаются обязательными для исполнения в соответствующей сфере управления; 8) правовое воздействие направлено на урегулирование точно указанной сферы управления соответствующих уполномоченных органов и внутриведомственных отношений; 9) имеют предметно-специализированную особенность и в целях обеспечения точного исполнения законов и иных нормативно-правовых актов характеризуются специфичной чертой «быстрого управления и методологии»; 10) будучи различными по форме и смыслу, характеризуются особенностями органов, их принимающих, разницей в их решаемых задачах и полномочиях; 11) должны разрабатываться, приниматься, опубликовываться и приниматься к исполнению в соответствии с установленными процедурами; 12) должны официально опубликовываться и проходить государственную регистрацию в Министерстве юстиции Республики Узбекистан.

3. Необходимость сохранения практики ведомственного нормотворчества обосновывается следующим:

во-первых, при ведомственном правотворчестве существует возможность адаптированного урегулирования особенностей общественных отношений, урегулируемых в общем порядке посредством законов, не выходя за рамки, установленные законом;

во-вторых, при ведомственном правотворчестве существует возможность более быстрого привлечения внимания общества в образе определенного ведомства к возникающим проблемам, изменениям общественных отношений, новым общественным требованиям;

в-третьих, в большинстве случаев вышестоящие нормативно-правовые акты также разрабатываются и согласовываются непосредственно со стороны министерства, государственного комитета или другого уполномоченного органа;

в-четвертых, наличие специальных знаний и опыта у разработчиков ведомственных нормативно-правовых актов, то есть глубокие познания

в сфере специфики взаимоотношений в нормативных инструкциях, в сформированной практике, в существующей нормативной регулируемой базе, социальных потребностей и т.д. также подтверждают вышеуказанную необходимость.

4. Следующие факторы можно указать, как оказывающие влияние на качество нормативно-правовых актов: 1) правильный выбор предмета регулирования ведомственного нормативно-правового акта; 2) строгое следование требованиям по разработке ведомственных нормативно-правовых актов; 3) следование требованиям, установленным к тексту ведомственных нормативно-правовых актов; 4) наличие антикоррупционного анализа по ведомственному нормативно-правовому акту и оценки влияния на субъектов предпринимательской деятельности; 5) полное следование требованиям законодательной техники ведомственных нормативно-правовых актов; 6) учет обеспеченности необходимыми ресурсами, в частности, должны учитываться возможности материального, финансового, кадрового и информационного обеспечения при исполнении соответствующей нормы, издаваемой в ведомственном нормативно-правовом документе.

5. По нашему мнению, правовая экспертиза нормативно-правовых актов, принятых министерствами, государственными комитетами и ведомствами, и их проектов должна соответствовать следующим требованиям: информированность о проведении правовой экспертизы нормативно-правовых актов (проекты нормативно-правовых актов) и о её результатах всех заинтересованных лиц; привлечение профессиональных, высококвалифицированных, имеющих большой жизненный опыт, независимых, обладающих соответствующими знаниями экспертов; недопущение бюрократизма при проведении правовой экспертизы, следование показателям и критериям качества; проведение экспертизы с учетом системного подхода; научная обоснованность, законность заключений экспертов (специалистов), а также отлаженность в них вопросов и проблем, поднятых в обращениях юридических и физических лиц по соответствующим сферам; личная ответственность экспертов (специалистов) за экспертное заключение.

Предложения по совершенствованию законодательства:

1. Необходимо разработать проект Закона Республики Узбекистан «О проведении правовой экспертизы нормативно-правовых актов и их проектов». В данном проекте Закона целесообразно отразить вопросы комплексного урегулирования проведения правовой экспертизы нормативно-правовых актов и их проектов, видов экспертизы, точного определения субъектов, правомочных производить экспертизу (категории работников), требований, предъявляемых к заключению экспертизы, юридической силы и права обжалования указанного заключения.

2. Необходимость тщательной проработки проектов законов, в той мере, в которой они напрямую смогут регулировать общественные отношения, а также необходимость резкого сокращения ведомственных документов, для предотвращения таких проблем как:

а) точное определение круга вопросов, подлежащих регулированию ведомственным актом, дающим полномочия на разработку ведомственного нормативно-правового акта;

б) прекратить практику предоставления полномочий по разработке и утверждению ведомственных нормативно-правовых актов, документами, не являющимися нормативно-правовыми актами;

в) прекратить практику предоставления полномочий разработки и утверждения ведомственных нормативно-правовых актов документами, не являющимися нормативно-правовыми;

г) инвентаризация ведомственных нормативно-правовых актов на предмет систематизации, унификации и кодификации, по результатам определения последующих задач;

д) определение периода действия ведомственных нормативно-правовых актов, после их государственной регистрации;

е) необходимо определять правовые нормы непосредственно напрямую в самих законодательных актах.

В этих целях:

1) было предложено дополнить статью 12 Закона «О нормативно-правовых актах» частью 2 следующего содержания:

«Министерства и государственные комитеты вправе осуществлять функции и задачи, возложенные на них согласно направлению их деятельности, а также принимать нормативно-правовые акты по общеобязательным вопросам непосредственно исполняемыми соответствующими министерствами и государственными комитетами»;

2) в принимаемом документе Президента Республики о совершенствовании ведомственного нормотворчества предлагается утвердить перечень организаций, уполномоченных разрабатывать и утверждать ведомственные нормативно-правовые акты; определение периода действия ведомственных нормативно-правовых актов, после их государственной регистрации; поэтапное внедрение информационно-коммуникационных технологий в процесс ведомственного нормотворчества,

3) было предложено изложить часть вторую статьи 12 Закона «О нормативно-правовых актах» в следующей редакции:

«Приказы и постановления министерств, государственных комитетов и ведомств принимаются на основе и во исполнение Конституции и законов Республики Узбекистан, постановлений палат Олий Мажлиса Республики Узбекистан, указов, постановлений и распоряжений Президента Республики Узбекистан, постановлений и распоряжений Кабинета Министров Республики Узбекистан»;

4) было предложено внедрить современные модели в сфере нормотворчества. Следует внедрить современные методы ведомственного нормотворчества (*one in two out, sunset clauses, open ended*) через модели «умного регулирования»;

5) надо посмотреть возможность пересмотра и унификации ведомственных нормативно-правовых актов в некоторых сферах, в частности, в сфере выдачи кредита.

3. В последние годы ускоренные реформы в сфере ведомственного нормотворчества, осуществляемые в нашей стране показывают необходимость еще большего реформирования. Прежде всего, в оформленном со стороны юридической службы заключении правовой экспертизы и справке должны быть указаны соответствующие вопросы, которые были проанализированы на основании обращений физических и юридических лиц, и нормы, которые были определены на основании обращений. Исходя из вышеизложенного, предложено дополнить Закон

«О нормативно-правовых актах» **статьей 20¹** следующего содержания:

«Статья 20¹. Изучение обращений юридических и физических лиц при подготовке проектов нормативно-правового акта.

При разработке проекта нормативно-правового акта разработчик изучает обращения физических и юридических лиц по предмету урегулирования проекта. Результаты изучения, нормы, разработанные на основании анализа обращений физических и юридических лиц, указываются в заключении или справке юридической службы разработчика».

А также потребуются внести изменения и дополнения в пункты 18 и 52 приложения № 3 Указа Президента Республики Узбекистан от 26 августа 2018 года № УП-5519 «Об образовании Администрации Президента Республики Узбекистан», предусматривающие при рассмотрении проектов законов, а также постановлений и указов Президента Республики Узбекистан, в обязательном порядке получать заключение подразделения Администрации Президента Республики Узбекистан по защите прав граждан, контролю и координации работы с обращениями.

Также, целесообразно изложить *часть четвертую статьи 22* Закона «О нормативно-правовых актах» в следующей редакции:

«Органы юстиции при проведении правовой экспертизы проектов нормативно-правовых актов выявляют наличие норм и правил, создающих условия для коррупции и совершения других правонарушений в сфере государственной власти и управления, а также вводящие дополнительные административные и другие барьеры, приводящие к необоснованным затратам субъектов предпринимательства, и производят анализ изученности обращения физических и юридических лиц по предмету урегулирования проекта».

4. Недопущение применения нормативно-правовых актов, подлежащих государственной регистрации без проведения государственной регистрации, а также утративших силу, отмененных в установленном порядке, приостановленных, не опубликованных и не вступивших в законную силу, имеет важное значение для обеспечения верховенства законности в стране, усиления гарантий законных прав и интересов граждан. С этой точки зрения, была установлена необходимость в совершенствовании *статьи 198³* Кодекса

об административной ответственности Республики Узбекистан, с учетом международного опыта.

5. Согласно пункту 12 Положения о Министерстве юстиции Республики Узбекистан, утвержденным постановлением Президента Республики Узбекистан от 13 апреля 2018 года № УП-3666, Министерство юстиции имеет право вносить обязательные для исполнения представления в министерства, государственные комитеты и ведомства, правоохранительные и контролирурующие органы, органы местной власти и другие организации. Согласно результатам изучения практики в данной сфере, в 2013 году было внесено **98** представлений по приведению в соответствие с законодательством и пересмотру **289** актов, в 2014 году **72** представления – **188** актов, в 2015 году **70** представлений – **218** актов, в 2016 году **45** представлений – **78** актов, в 2017 году **102** представления – **284** актах.

Следует отметить, что большинство актов, подлежащих пересмотру на основании внесенных представлений не приведены в соответствие с законодательством. В частности, в 2013 году **165** актов, или **57,0** процентов, в 2014 году **141** акт, или **75,0** процентов, в 2015 году **116** актов, или **53,2** процента, в 2016 году **39** актов или **50,0** процентов, в 2017 году **141** акт или **49,6** процентов актов не были приведены в соответствие с законодательством.

Для устранения подобных негативных факторов, было предложено внести нижеуказанные изменения и дополнения в Кодекс Республики Узбекистан об административной ответственности:

1) Дополнить статью **198⁴** следующего содержания:

«Статья 198⁴. Невыполнение представлений органов юстиции Республики Узбекистан обязательных для исполнения.

Невыполнение представлений органами юстиции Республики Узбекистан обязательных для исполнения министерствами, государственными комитетами и ведомствами, правоохранительными и контролирующими органами, органы местной власти и другие организации – влечет наложение штрафа в сумме трёх минимальных размеров заработной платы.

То же правонарушение, совершенное повторно в течение года после применения административного взыскания, – влечет наложение штрафа от трех до пяти минимальных размеров заработной платы»;

2) Изложить *часть вторую статьи 245²* в следующей редакции:

«Должностные лица органов юстиции при установлении фактов введения в действие должностными лицами министерств, государственных комитетов и ведомств нормативно-правовых актов, не прошедших государственную регистрацию в Министерстве юстиции Республики Узбекистан, либо невыполнения министерствами, государственными комитетами и ведомствами, правоохранительными и контролирующими органами, органами государственной власти на местах и другими организациями обязательных для исполнения представлений Министерства

юстиции Республики Узбекистан, составляют протокол об административном правонарушении».

6. Необходимо точно определить механизм реализации нормы, закрепленной в пункте 16 статьи 93 Конституции Республики Узбекистан, и при этом точно определить мероприятия и их сроки, осуществляемые Министерством юстиции.

7. Было предложено принять постановление Президента Республики Узбекистан, с указанием в нем установления сроков реализации отсылочных норм по разработке ведомственных нормативно-правовых актов в Законе «О нормативно-правовых актах», строгое соблюдение «пакетного принципа» и точных сроков представления для проведения правовой экспертизы и государственной регистрации ведомственных нормативно-правовых актов, разработка которых была предусмотрена в отсылочных нормах, определенных до настоящего времени.

8. Как было указано выше, согласно изменениям, внесенным в статью 29 Закона «О нормативно-правовых актах», «Собрание законодательства Республики Узбекистан», Национальная база данных законодательства Республики Узбекистан, также официальные издания министерств, государственных комитетов и ведомств определены официальными источниками опубликования нормативно-правовых актов министерств, государственных комитетов и ведомств. В связи с этим, было предложено изменить действующую редакцию пункта 125 Правил подготовки и принятия ведомственных нормативно-правовых актов (рег. № 2565 от 28 февраля 2014 года) и на основе представленного предложения внесены соответствующие изменения в указанные Правила.

9. Предлагается решить следующие насущные проблемы:

внедрение практики внесения изменений и дополнений в ведомственные нормативно-правовые акты вышестоящими подзаконными актами, в частности, постановлениями Кабинета Министров Республики Узбекистан;

при предоставлении на основе законодательного акта полномочий по принятию (утверждению) документов нормативно-правового характера определенному должностному лицу (министерству или ведомству), в обязательном порядке определять каким видом нормативно-правового акта вносятся изменения;

в экспериментальном порядке объявить мораторий на принятие ведомственных нормативно-правовых актов некоторым министерствам и ведомствам (при этом исключением являются принятие ведомственных нормативно-правовых актов, которыми вносятся изменения и дополнения, о признании утратившими юридическую силу, а также предусматривающих унификацию действующих ведомственных актов);

внедрение практики предоставления права подписи ответственному заместителю руководителя в соответствующей сфере государственного органа, согласовывающего ведомственные нормативно-правовые акты;

внедрение системы изучения проблем, возникающих при правоприменительной практике и оценки положительного и отрицательного

влияния акта на общество, по прошествии 1 года после государственной регистрации ведомственного нормативно-правового акта;

определение срока согласования ведомственных нормативно-правовых актов с заинтересованными министерствами и ведомствами – пять рабочих дней;

повторно проанализировать целесообразность государственной регистрации градостроительных норм и правил в Министерстве юстиции, при необходимости, исходя из специфики правовой экспертизы этих документов, определить механизмы их государственной регистрации;

внедрить порядок проведения правовой экспертизы и государственной регистрации санитарных норм и правил, содержащих нормативно-правовые предписания, в Министерстве Юстиции Республики Узбекистан.

10. Исходя из проблем, возникающих в практике проведения правовой экспертизы и государственной регистрации ведомственных нормативно-правовых актов и необходимостью внедрения информационно-коммуникативных технологий в этот процесс, предлагается Положение о правовой экспертизе и государственной регистрации нормативно-правовых актов, принятых министерствами, государственными комитетами и ведомствами, утвержденное постановлением Кабинета Министров от 9 октября 1997 года № 469, принять в новой редакции.

В новой редакции постановления Правительства целесообразно отразить нижеследующее:

1) в случае, если проекты ведомственных нормативно-правовых актов не публикуются на Едином портале интерактивных государственных услуг Республики Узбекистан или обоснованные предложения, полученные на данном Портале, не будут учтены со стороны разработчиков проекта, при внесении проекта в Министерство юстиции Республики Узбекистан, им должно быть отказано в проведении правовой экспертизы и государственной регистрации;

2) недопущение передачи полномочий по принятию нормативно-правовых актов, закрепленных в законодательстве за Кабинетом Министров Республики Узбекистан, другим министерствам и ведомствам;

3) запретить дачу поручений (указаний) по принятию ведомственных нормативно-правовых актов протоколами совещаний, планами мероприятий, письменными поручениями, резолюциями и иными документами;

4) определение срока согласования ведомственных нормативно-правовых актов с заинтересованными министерствами и ведомствами – пять рабочих дней;

5) внедрить порядок правовой экспертизы и государственной регистрации санитарных норм и правил, содержащих нормативно-правовые предписания, в Министерстве Юстиции Республики Узбекистан;

6) при подготовке проектов нормативно-правовых актов, орган разработчик проекта осуществляет следующие действия:

изучение состояния законодательства, практики применения проекта по предмету регулирования;

определение недостатков и противоречий, оказывающих негативное влияние на правовое регулирование определенной сферы общественных отношений, а также общественную потребность в правовом урегулировании, условий и причин, влияющих на эффективность актов законодательства;

обобщение и использование мнений государственных органов и иных организаций, а также общественности;

внедрение практики учета общепризнанных принципов и норм международного права, а также изучение опыта других государств в сфере правового регулирования;

7) иные важные вопросы.

**ACADEMIC COUNCIL AWARDING ACADEMIC DEGREE
No. DSc.27.06.2017.Yu.23.01 AT THE ACADEMY OF PUBLIC
ADMINISTRATION UNDER THE PRESIDENT
OF THE REPUBLIC OF UZBEKISTAN**

TASHKENT STATE UNIVERSITY OF LAW

FAYZIEV OLIM RAIMKULOVICH

**IMPROVING THE EFFECTIVENESS OF LEGAL
EXPERTISE AND STATE REGISTRATION OF ORDERS AND DECREES
OF MINISTRIES, STATE COMMITTEES AND DEPARTMENTS**

**12.00.02. – Constitutional law. Administrative law.
Financial and customs law.**

**ABSTRACT
OF DISSERTATION OF THE DOCTOR OF PHILOSOPHY IN LAW**

Tashkent – 2018

The topic of the doctoral dissertation was registered under No. 30.09.2017/B2017.2.PhD / Yu26 by the Higher Attestation Commission under the Cabinet of Ministers of the Republic of Uzbekistan

The doctoral dissertation has been prepared at the Tashkent State University of Law.

The abstract of the dissertation was published in three languages (Uzbek, Russian, English (resume)) on the web page of the Academic Council (www.dba.uz/uz/tad-i-otchilarga/ilmiy-kengash) and on the Information and Educational Portal “ZiyoNET” (www.ziyo.net)

Supervisor:

Khusanov Azad Tillabaevich
Doctor of Law, Professor

Official opponents:

Tursunov Axtam Salomovich
Doctor of Law, assistant professor

Xusanova Muxtabar Akbarovna
Doctor of Philosophy in Law

Leading organization:

The University of World Economy and Diplomacy

The defense of the dissertation will be held on _____ “___” 2018 at ____:____ at the session of the Scientific Council DSc.27.06.2017.Yu.23.01 at The Academy of Public Administration under the President of the Republic of Uzbekistan. (Address: 100003, Islam Karimov street, 45. Tashkent, Uzbekistan. Phone: (99871) 232-60-80; fax: (998971) 232-60-66; e-mail: info@dba.uz).

The doctoral dissertation is available at the Information Resource Centre of The Academy of Public Administration under the President of the Republic of Uzbekistan (registered No. ____), (Address: 100003, Islam Karimov street, 45. Tashkent, Uzbekistan. Phone: (99871) 232-60-80).

Abstract of the dissertation submitted on “___” _____ 2018.

(Registry protocol No. ____ of “___” _____ 2018).

F.Kh. Rakhimov

Deputy chairman of the Scientific Council awarding scientific degrees, Doctor of Science in Law, assistant professor

J.N. Nematov

Scientific Secretary of the Scientific Council awarding scientific degrees, Doctor of Philosophy in Law, assistant professor

I.T. Tulteev

Chairman of the Scientific Seminar at the Scientific Council awarding scientific degrees, Doctor of Science in Law, assistant professor

INTRODUCTION (ABSTRACT OF DOCTORAL DISSERTATION)

The aim of the research work is to improve the effectiveness of legal expertise and state registration of departmental normative legal documents, develop regulatory legal documents in this area, work out proposals and recommendations for further enhancing law enforcement practice.

The object of the research work are public relations on improvement of the effectiveness of legal expertise and state registration of departmental normative legal documents.

The scientific novelty of the research work are:

abolish the practice of granting the powers and authority of development and approval of departmental normative and legal documents within the acts, that aren't normative legal documents;

it is proposed to establish the requirement that the compulsory departmental normative legal documents, which are not registered at the Ministry of Justice and which were adopted until June 17, 1993, are considered to be invalid and the departmental normative legal documents should be published in the "National database of legislative acts of the Republic of Uzbekistan" which defined as an official declared source;

it is justified, that the legal service reference should be based on the information of the departmental normative legal document about placement and results of the public discussion of the Single interactive state services portal of the Republic of Uzbekistan;

it is recommended to extend the time limit for consideration of departmental normative legal documents up to 20 days, in cases where the additional examination of the departmental normative legal documents submitted for state registration were requested by the Ministry of Justice;

it is also proposed to introduce the practice of legal expertise of draft governmental resolutions by the Ministry of Justice.

Implementation of research results. On the basis of the scientific results obtained from the research on improving the effectiveness of legal expertise and state registration of the departmental normative legal documents:

the proposal on abolishment the practice of granting the powers and authority of development and approval of departmental normative and legal documents within the documents, that aren't normative legal documents, were introduced in the 4th article of the Resolution of the President "On the introduction of amendments and supplements to certain legislative acts of the Republic of Uzbekistan in connection with improvement of activity of the Ministry of Justice of the Republic of Uzbekistan" No. PR-3666 dated April 13, 2018 (letter of the Ministry of Justice of the Republic of Uzbekistan No. 1-6/4-1494/8, dated October 2, 2018). As a result of this proposal, the increase in the number of departmental legal documents was prevented and a certain reduction was achieved;

it was proposed to establish the requirement that the compulsory departmental normative legal documents, which were not registered at the Ministry of Justice and which were adopted until June 17, 1993, introduced in the 5th clause of the Resolution of the President “On the introduction of amendments and supplements to certain legislative acts of the Republic of Uzbekistan in connection with improvement of activity of the Ministry of Justice of the Republic of Uzbekistan” No. PR-3666 dated April 13, 2018 (letter of the Ministry of Justice of the Republic of Uzbekistan No. 1-6/4-1494/8, dated October 2, 2018) are considered to be invalid within adoption of normative legal documents. This proposal provided grounds for refusal of departmental documents of the former USSR and reliable protection of the rights and interests of citizens and entrepreneurs;

the proposal on necessity of publishing the departmental normative legal documents in the “National database of legislative acts of the Republic of Uzbekistan”, which defined as an official declared source, were indicated in article 12 of the Law of the Republic of Uzbekistan “On amendments and additions to some legislative acts” No. LRU-411 dated 23 September 2016, in the 1st and in the 2nd clause of the annex to the Resolution of the Cabinet of Ministers “On amendments and additions to some legislative acts of the Government of the Republic of Uzbekistan (Law of the Republic of Uzbekistan “On introducing amendments and additions to some legislative acts” No. LRU-411 dated September 23, 2016)” No. 79, dated February 14, 2017 (Letters of the Committee on Legislation, Judicial and Legal Issues of Oliy Majlis chamber, No. 06/1-05/2070vx and legal expertise and international treaties Department of the Cabinet of Ministers on June 8, 2017, No. 12-5-20 and the Act). This proposal serves to promptly informing population about the adopted normative legal documents.

In the 1st clause of the Order of Minister of Justice of the Republic of Uzbekistan “About modification and amendments in Rules of preparation and acceptance of departmental normative legal acts” No. 356-mh dated July 5, 2018 (list 2565-6 from July 5, 2018) (Letters of the Ministry of Justice of the Republic of Uzbekistan No. 1-6/4-1494/8 October 2, 2018) is mentioned, that the legal service reference should be based on the information of the departmental normative legal document about placement and results of the public discussion of the Single interactive state services portal of the Republic of Uzbekistan: This proposal facilitated the expansion of the practice of subdivisions of the normative legal documents for public discussion on the Single interactive state services portal;

recommendation on extension of the time limit for consideration of departmental normative legal documents up to 20 days, in cases where the additional examination of the departmental normative legal documents submitted for state registration requested by the Ministry of Justice was indicated in paragraph 1 of the Resolution of the Cabinet of Ministers “On amendments and

additions to some legislative acts of the Government of the Republic of Uzbekistan, as well as on the recognition some of them as expired” (Law of the Republic of Uzbekistan “On making amendments and additions to the Law “On normative legal acts” No. LRU-342 dated December 24, 2012) No. 323 dated December 7, 2013, also in the 92 paragraph of the Regulations for the preparation and adoption of departmental normative legal acts (registration number 2565, dated February 28, 2014) (Letter of the Ministry of Justice No. 1-6/37-1175/8 dated 13 October 2017);

the proposal for the introduction of the practice of legal expertise of the draft Protocols of the Government at the Ministry of Justice was approved by the Order of the President of the Republic of Uzbekistan “On organizational measures to further improve the activity of the Ministry of Justice of the Republic of Uzbekistan” No. PR-3666 dated April 13, 2018 (Point 2 of the Ministry of Justice of the Republic of Uzbekistan dated October 2, 2018/41494/8). This proposal served as a basis for avoiding the practice of indicating legal regulations in the Government records and reliable protection of the rights and interests of individuals and legal entities.

Some of the thoughts and propositions reflected in the dissertation are used in the process of training students and audience at the Tashkent State Law University, the University of World Economy and Diplomacy, the Academy of the Ministry of Internal Affairs, and students of law colleges.

Structure and volume of the dissertation. The dissertation consists of an introduction, 3 chapters, 7 paragraphs, conclusion, a list of used literature and applications, the total amount of work is 158 pages.

ЭЪЛОН ҚИЛИНГАН ИШЛАР РЎЙХАТИ
СПИСОК ОПУБЛИКОВАННЫХ РАБОТ
LIST OF PUBLISHED WORKS

I бўлим (I часть; I part)

1. О.Файзиев. Давлат рўйхатидан ўтказилмаган норматив-ҳуқуқий ҳужжатларнинг амалга киритилишига сабаб бўлаётган асосий ҳолатлар ҳамда уларни бартараф этиш чоралари. Ўзбекистон Республикаси Ички ишлар вазирлиги Академиясининг Ахборотномаси. 2016 йил, 2-сон. 14–16-бетлар (12.00.00; №12).

2. О.Файзиев. Ҳуқуқий экспертиза идоравий норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар сифатини яхшилайти. Ҳуқуқ ва бурч. 10 (130) / 2016. 28–31-бетлар (12.00.00; №2).

3. О.Файзиев. Вазирликлар, давлат кўмиталари ва идораларнинг давлат рўйхатидан ўтказилмаган норматив-ҳуқуқий ҳужжатларини амалга киритганлик учун жавобгарлик. Ўзбекистон Республикаси Ички ишлар вазирлиги Академиясининг Ахборотномаси. 2016 йил, 4-сон. 40–44-бетлар (12.00.00; №12).

4. О.Файзиев. Идоравий норматив-ҳуқуқий ҳужжатларни давлат рўйхатидан ўтказиш: таҳлил ва таклиф. Ўзбекистон қонунчилиги таҳлили / Uzbek Law Review / Обзор законодательства Узбекистана. 2017 йил 1-сон. 15–18-бетлар (12.00.00; №9).

5. О.Файзиев. Идоравий норматив-ҳуқуқий ҳужжатларни қабул қилиш ва давлат рўйхатидан ўтказиш: Марказий Осиё давлатлари тажрибасининг киёсий-ҳуқуқий таҳлили. Жамият ва бошқарув. 2017 йил, 2-сон. 31–39-бетлар (12.00.00; №6).

6. О.Файзиев. Норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар тизимида вазирликлар, давлат кўмиталари ва идоралар томонидан қабул қилинадиган ҳужжатларнинг ўрни ва аҳамияти. Демократлаштириш ва инсон ҳуқуқлари. 1 (73) – 2017. 59–63-бетлар (12.00.00; №5).

7. О.Файзиев. Идоравий норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар: уларни расмий шарҳлашнинг ўзига хос жиҳатлари. Ҳуқуқ ва бурч. 03 (135) / 2017. 28–31-бетлар (12.00.00; №2).

8. O.Fayziev. Mechanisms of departmental normative-legal regulation of social relations in Central Asia: comparative-legal analysis. American Journal of Research. 7 (7) 2017. Michigan, USA. – P.35-43.

9. О.Файзиев. Ўзбекистон Республикасида жамоатчилик назорати институтининг ҳуқуқий асослари ва уни такомиллаштириш масалалари / Суд ва ҳуқуқни муҳофаза қилувчи органлар фаолияти устидан жамоатчилик назорати. Илмий-амалий конференция материаллари тўплами / 2011 йил, апрель / 60–65-бетлар.

10. О.Файзиев, Д.Хусаинов. Ўзбекистон Республикасида божхона хизмати органлари фаолиятининг ҳуқуқий асослари / Ҳуқуқни муҳофаза

килиш органларида кадрлар тайёрлаш тизимини такомиллаштириш масалалари: Республика илмий-амалий конференция материаллари тўплами / Олий ҳарбий божхона институти / 2009 йил, 15 май / 84–88-бетлар.

11. O.Fayziev. The responsibility for the introduction of departmental regulatory acts have not passed state registration. *Panstwo i Prawo. Economy. Zarządzanie. Priorytetowe obszary badawcze: od teorii do praktyki.* Lublin (PL). 28.02.2017. – P. 105–107.

12. O.Fayziyev. Trends in improving the law enforcement system of departmental regulatory legal acts / *International Conference Scientific researches for development future: social sciences / Conference Proceedings / San Francisco, California, USA, 2018.* – P.32–33.

II бўлим (II часть; II part)

1. О.Файзиев, Д.Хусаинов. Ўзбекистон Республикасида шахсий ҳуқук ва эркинликларнинг конституциявий ҳуқуқий асослари. Илмий-оммабоп рисола / ТДЮИ, 2008. 117 б (7.3 б.т).

2. О.Файзиев, О.Абдуназаров. “Ўзбекистон Республикаси Президенти сайлови тўғрисида”ги Қонун схемаларда / “Ўзбекистон” НМИУ, 2016. 48 б (4,68 б.т).

3. О.Файзиев, О.Абдуназаров. Закон “О выборах Президента Республики Узбекистан” в схемах / “Узбекистан” ИПТД, 2016. 48 ст (4,68 б.т).

4. О.Файзиев, Д.Хусаинов. Сайлов цензлари ва уларнинг конституциявий-ҳуқуқий асослари / Конституция – ҳуқуқий ислохотлар асоси: Ўзбекистон Республикасининг Конституцияси қабул қилинганлигининг 15 йиллиги муносабати билан “Давлат ва ҳуқук тарихи” кафедраси иқтидорли талабаларининг илмий-назарий анжумани материаллари тўплами / ТДЮИ, 2008 йил, январь / 114–117-бетлар.

5. О.Файзиев, А.Хошимхонов. Айбсизлик презумпцияси ва қийноққа ҳамда муомаланинг бошқа ёвуз, инсон кадрини ерга урувчи турларига солинмаслик ҳуқуқи: халқаро ва миллий қонунчилик мисолида / Инсон ҳуқук ва эркинликлари энг олий кадрият: Илмий анжуман материаллари / ТДЮИ, 2008 йил, декабрь / 144–148-бетлар.

6. О.Файзиев, Б.Мамадалиев. Шахсий ҳуқук ва эркинликларга оид назарий ва ҳуқуқий асосларнинг ривожланиши / Инсон ҳуқук ва эркинликлари энг олий кадрият: Илмий анжуман материаллари / ТДЮИ, 2008 йил, декабрь / 266–275-бетлар.

7. О.Файзиев. Талаба-ёшлар томонидан содир этилаётган ҳуқукбузарликларнинг келиб чиқиш сабаблари ва уларнинг олдини олиш чоралари. “Фуқаролик жамиятини шакллантиришда талаба-ёшларнинг ўрни ва роли”, илмий-амалий конференция материаллари / 2009 йил, 12 май / 15–17 бетлар.

8. О.Файзиев, Д.Хусаинов. Мустақиллик йилларидан яратилган ҳуқуқий база иқтисодий инкирозга қарши “иммунитет” сифатида / Ўзбекистон қонунчилиги таҳлили / *Uzbek Law Review / Обзор законодательства Узбекистана.* 2009 йил, 1–2-сон. 11–18-бетлар (12.00.00; №9).

Автореферат «Ўзбекистон» нашриёт-матбаа ижодий уйи
тахририятида тахрирдан ўтказилди (24.10.2018 йил).

Босишга 2018 йил 30 октябрда рухсат этилди.
Офсет қоғози. Қоғоз бичими 60x84 $\frac{1}{16}$.
«Peterburg Uzbek» гарнитурда офсет усулида босилди.
Шартли босма табағи 3,7.
Адади 100 дона. Буюртма № .

Ўзбекистон Матбуот ва ахборот агентлигининг
«Ўзбекистон» нашриёт-матбаа ижодий уйи.
100011, Тошкент, Навоий кўчаси, 30.