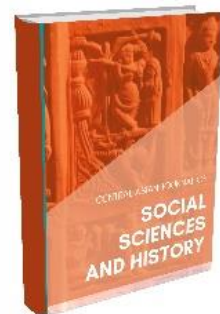




## CENTRAL ASIAN JOURNAL OF SOCIAL SCIENCES AND HISTORY

Journal homepage: <https://cajssh.centralasianstudies.org>



### Совершенствование Порядка Проведения Правовой Экспертизы Проектов Нормативно-Правовых Актов В Условиях Построения Социального Государства

Халилов Дониёр Нортажиевич

#### Аннотация:

В статье анализируются аспекты совершенствования нормотворческой деятельности в связи с законодательным закреплением положений о социальном государстве, в том числе методического обеспечения порядка проведения правовой экспертизы проектов актов законодательства на предмет соответствия принципам социального государства, социальной справедливости и солидарности.

#### ARTICLE INFO

##### Article history:

Received 20-Jan-23

Received in revised form 22-Jan-23

Accepted 26-Feb-23

Available online 28-Mar-2023

##### Ключевые слова:

социальное государство, нормотворческая деятельность, правовая экспертиза, социальная политика государства, социальные гарантии, конституционная реформа.

На сегодняшний день построение государства, основанного на «социальной» модели, является актуальной темой для обсуждения и рассматривается многими учеными, в том числе правоведами.

Каждое государство, находясь на своем этапе развития, в зависимости от присущих его историческому опыту особенностей и факторов, строит собственную модель социального государства.

Социальная политика государства, обеспечивающая социальные права граждан, зависит от ресурсов государства, экономического развития страны и экономической политики, имеющей социальную ориентацию.

Построение социального государства в рамках рыночной экономики требует взвешенного подхода к проведению социальной политики и, соответственно, закреплению социальных гарантий.

По мнению Охотского Е.В., в науке, в том числе юридической пока не сложилось единого мнения относительно основных признаков социального государства. При этом, следующие признаки могут быть представлены в качестве базовых признаков социального государства:

➤ государство, в котором высшей ценностью является человек, его жизнь и личное достоинство. В большинстве случаев этот признак закрепляется

на конституционном уровне в качестве важнейшего принципа демократического правового государства;

➤ внутренняя и внешняя политика социального государства направлена на защиту прав, свобод и законных интересов каждого человека, который честно живет и честно трудится;

➤ каждое государственно-управленческое решение социального государства, каждый принимаемый закон или подзаконный акт носит правовой характер. Это означает, что в условиях правовой системы такого государства нормативно-правовые акты не только принимаются соответствующими компетентными органами в соответствии с установленными процессуальными нормами и процедурами и не противоречат Конституции и другим нормативно-правовым актам, но самое главное, – максимально соответствуют представлениям общества о законности и социальной справедливости;

➤ социальное государство проводит активную и сильную социальную политику, направленную на поддержание стабильности и высокой эффективности государственной системы социальной защиты населения и духовно-нравственных устоев общества;

➤ социальное государство основано на взаимной социальной ответственности власти, общества, человека и гражданина и др .

Сегодня конституционная реформа в Узбекистане вступила в активную фазу. Одним из ключевых нововведений проекта Конституции в новой редакции является закрепление нормы о социальном государстве, идея о котором была озвучена Президентом Республики Узбекистан Ш.М. Мирзиёевым .

Так, статьей 1 проекта Конституции в новой редакции устанавливается, что «Узбекистан – суверенное, демократическое, правовое, социальное и светское государство с республиканской формой правления».

При этом, как видно из обновляемой Конституции, вносимые поправки содержат все вышеперечисленные базовые признаки социального государства. В частности:

статьей 54 закрепляется, что «Обеспечение прав и свобод человека – высшая цель государства»;

в статье 14 предусматривается, что «Государство осуществляет свою деятельность на принципах законности, социальной справедливости и солидарности в целях обеспечения благосостояния человека и устойчивого развития общества».

статьей 20 устанавливается, что «Права и свободы человека действуют непосредственно, определяют суть и содержание законов, деятельности государственных органов, органов самоуправления граждан и их должностных лиц. Меры правового воздействия на человека,

применяемые государственными органами, должны основываться на принципе соразмерности и быть достаточными для достижения целей, предусмотренных законами.

Все противоречия и неясности в законодательстве, возникающие во взаимоотношениях человека с государственными органами, толкуются в пользу человека»;

статья 46 гласит, что «Размеры пенсий, пособий и других видов социальной помощи, установленных законом, не могут быть ниже официально установленных минимальных потребительских расходов»;

в статьях 48 и 51 закрепляется право граждан Республики Узбекистан получать за счет государства гарантированный объем медицинской помощи и высшее образование в государственных образовательных организациях на конкурсной основе.

Эти и другие принципиальные нововведения, направленные на поддержку социально уязвимых категорий населения, сглаживание социального неравенства в обществе, создание достойных условий жизни, усиление социальной ответственности государства перед гражданами, чтобы ни один человек не остался без внимания, которые нашли свое отражение в проекте обновленного Основного закона страны, свидетельствуют о том, что Узбекистан твердо встал на путь построения социального государства.

В этом контексте важным фактором является дальнейшее правовое закрепление в принимаемых законах и подзаконных актах базовых норм о социальном государстве, в т.ч. связанных с ним гарантиях обеспечения и защиты прав и свобод человека, изложенных в Конституции.

В связи с этим, на наш взгляд, принятие государством новых социальных обязательств, которые увеличиваются в три раза по сравнению с теми, что закреплены в действующей Конституции, требует дальнейшего совершенствования механизмов правовой экспертизы подготавливаемых проектов актов законодательства на предмет соответствия закрепленным в Основном законе базовым нормам и принципам.

Принимая во внимание, что в Узбекистане сегодня осуществляются масштабные реформы практически во всех сферах жизни государства и общества, нормативное регулирование данных процессов требует особого подхода и тщательной проработки механизмов дальнейшей реализации намеченных задач.

Так, только за 2022 год в Министерство юстиции поступило 2 667 проектов актов законодательства, из которых 288 (11%) – законодательные акты, 856 (32%) – решения Президента Республики Узбекистан и 1 523 (57%) – решения Правительства.

Из представленных проектов проведена правовая экспертиза 2 225, из которых по 1 546 (69%) дано положительное заключение, а 679 (31%) возвращены с концептуальными замечаниями.

При этом, 280 (11%) проектов являются подлежащими оценке регуляторного воздействия, из которых по 136 (49%) не была в установленном порядке проведена оценка регуляторного воздействия соответствующими министерствами и ведомствами.

Как известно, в ходе правовой экспертизы проверяется соответствие проекта нормативно-правового акта Конституции и законам Республики Узбекистан, иным нормативно-правовым

актам, имеющим по сравнению с ним более высокую юридическую силу (ст. 26 Закона «О нормативно-правовых актах»).

На сегодняшний день правовая экспертиза проектов нормативно-правовых актов проводится в соответствии с Единой методикой юридико-технического оформления проектов нормативно-правовых актов, а также информационно-аналитических материалов (приложение к Закону «О нормативно-правовых актах») и Методическими указаниями о порядке подготовки, юридико-технического оформления и проведения правовой экспертизы проектов нормативно-правовых актов, вносимых органами государственного и хозяйственного управления, органами государственной власти на местах в Кабинет Министров Республики Узбекистан (рег. № 2352 от 09.04.2012 г.).

Однако, в данных документах не отражены конкретные вопросы, которые необходимо ставить перед экспертом для правильного и полноценного проведения правовой экспертизы проектов актов законодательства, а также отдельные примеры подготовки заключения и прилагаемых документов.

Проверка конституционности составляет центральную часть правовой экспертизы. Одними из ключевых вопросов, которые необходимо поставить в ходе данного процесса, являются:

«Согласуется ли предлагаемое регулирование с изложенными в Основном законе конституционными принципами (например, закрепленными в ст. 1 проекта Конституции, о том, что «Узбекистан – суверенное, демократическое, правовое, социальное и светское государство?»), «Соблюдается ли принцип соразмерности?», «Затрагивают ли предлагаемые правовые предписания основные права и свободы человека, установленные в Конституции?», «Достижению какой цели служит предлагаемое регулирование?», «Пригодно ли предлагаемое регулирование для достижения этой цели?», «Соразмерно ли регулирование поставленной цели и приемлемо ли оно для заинтересованных лиц?» и др.

Следует особо отметить, что в статье 15 проекта новой редакции Конституции закрепляется норма о прямом действии Основного закона страны, которая потребует кардинального пересмотра методики проведения правовой экспертизы. При этом, статьей 16 устанавливается, что законы и иные нормативно-правовые акты принимаются на основе и во исполнение Конституции Республики Узбекистан и ни один закон или иной нормативно-правовой акт не может противоречить принципам и нормам Конституции.

В связи с этим, на наш взгляд необходимо совершенствование положений вышеуказанных методик или принятие отдельных методических рекомендаций по проведению правовой экспертизы проектов нормативно-правовых актов, предусмотрев в них указания юридическим службам государственных организаций по следующим основным направлениям, с приложением конкретных примеров и материалов:

- проверка соответствия проекта нормам и принципам Конституции;
- составление чеклиста по соответствию положений проекта нормам и принципам, закрепленным в Конституции;
- юридико-компетенционные ошибки полномочий по принятию соответствующего нормативного правового акта;

- юридико-содержательные ошибки нормативных правовых предписаний и других составных частей текста проекта;
- изучение смысла изложенных норм, правовых последствий их применения.

При этом модернизация методологических основ правовой экспертизы должна быть ориентирована на конкретизацию ее предмета, а именно полноту раскрытия в проекте документа идей, норм и принципов, заложенных в Основном законе, с учетом отраслевой принадлежности рассматриваемого проекта (например, образование, здравоохранение, экология и др.).

Это, в свою очередь, позволит создать правовую и методическую базу для подготовки и переподготовки экспертов, с переходом от формального (шаблонного) подхода проведения правовой экспертизы к профессионально ориентированному порядку, основанному на проверке соответствия положений проектов нормативно-правовых актов в первую очередь нормам и принципам, закрепленным в Конституции, в том числе таким основополагающим принципам, как социальное государство, социальная справедливость и солидарность.

### Литература:

1. Проект Конституционного Закона «О Конституции Республики Узбекистан», <https://meningkonstitutsiyam.uz/ru>.
2. Извлечения из выступления Президента Республики Узбекистан Ш.М.Мирзиёева на встрече с членами Конституционной комиссии 20 июня 2022 года «Наша главная цель – обеспечить стабильность в обществе и непрерывное развитие страны», <https://president.uz/ru/lists/view/5272>.
3. Праздничное поздравление Президента Республики Узбекистан народу Узбекистана в связи с Днём Конституции от 7 декабря 2021 года, <https://president.uz/ru/lists/view/4815>.
4. Послание Президента Республики Узбекистан Шавката Мирзиёева Олий Мажлису и народу Узбекистана от 20 декабря 2022 года, <https://president.uz/ru/lists/view/5774>.
5. Охотский Е.В. Социальное государство и социальная политика современной России: ориентация на результат / Е.В. Охотский, В.А. Богучарская // Труд и социальные отношения. – 2012. – № 5(95). – С. 30-44.
6. Методические рекомендации по проведению правовой и антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов субъектов российской федерации и муниципальных образований (с иллюстрацией на конкретных примерах): – М.: ФБУ НЦПИ при Минюсте России, 2017, 56 с.
7. Справочник по нормотворческой технике, 3-е переработанное издание. Рекомендации Федерального министерства юстиции Германии по единообразному оформлению законов и нормативных постановлений, Берлин, 2008, 308 с.