



ҚҰҚЫҚ ҚОРҒАУ ЖӘНЕ БАСҚА МЕМЛЕКЕТТІК ОРГАНДАР ҚЫЗМЕТІ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ И ИНЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ THE ACTIVITIES OF LAW ENFORCEMENT AND OTHER GOVERNMENT AGENCIES

https://doi.org/10.52425/25187252_2026_41_166

УДК 340.134:347.963

И.И. Кадиров¹, Д.П. Утепов^{2*}

¹Правоохранительная академия Республики Узбекистан, г. Ташкент, Республика Узбекистан

²Университет «Туран-Астана», г. Астана, Республика Казахстан

ПЕРСПЕКТИВЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ РЕСПУБЛИКИ УЗБЕКИСТАН

Аннотация. В статье рассматривается роль органов прокуратуры в совершенствовании законотворческого процесса в условиях реализации Стратегии развития нового Узбекистана на 2022-2026 гг., направленной на формирование государства, ориентированного на человека. Подчеркивается, что эффективность масштабных реформ напрямую зависит от качества законодательной базы и уровня организации правотворческой деятельности. Особое внимание уделяется участию прокуратуры в выявлении пробелов и коллизий законодательства, обеспечении соответствия нормативных актов Конституции и международным стандартам, а также внесении законодательных инициатив.

Анализируются статистические данные о разработке законопроектов по инициативе Генерального прокурора и раскрываются современные направления модернизации правотворческой деятельности, включая повышение кадрового потенциала, систематизацию законодательства и совершенствование правовой экспертизы. Делается вывод о необходимости дальнейшего расширения участия прокуратуры в законотворчестве для укрепления правового государства, защиты прав граждан и повышения международного авторитета страны.

Ключевые слова: законотворчество; прокуратура; законодательная инициатива; правовая экспертиза; искусственный интеллект; международный стандарт; кодификация; правовое государство.

И.И. Кадиров¹, Д.П. Утепов²

¹Ўзбекистон Республикасы Қўқық қорғау академиясы, Ташкент қ., Ўзбекистон Республикасы

²«Тұран-Астана» университеті, Астана қ., Қазақстан Республикасы

ЎЗБЕКСТАН РЕСПУБЛИКАСЫ ПРОКУРАТУРА ОРГАНДАРЫНЫҢ ЗАҢ ШЫҒАРУ ҚЫЗМЕТІН ЖЕТІЛДІРУ ПЕРСПЕКТИВАЛАРЫ

Аннотация. Мақалада адамға бағдарланған мемлекетті қалыптастыруға бағытталған 2022–2026 жылдарға арналған Жаңа Өзбекстанды дамыту стратегиясын іске асыру жағдайында заң шығару процесін жетілдірудегі прокуратура органдарының рөлі қарастырылады. Аукымды реформалардың тиімділігі заңнамалық базаның сапасына және құқық шығармашылығы қызметін ұйымдастыру деңгейіне тікелей байланысты екені атап өтіледі. Прокуратура органдарының заңнамадағы олқылықтар мен қайшылықтарды анықтауға, нормативтік құқықтық актілердің Конституцияға және халықаралық стандарттарға сәйкестігін қамтамасыз етуге, сондай-ақ заңнамалық бастамалар енгізуге қатысуына ерекше назар аударылады.

Бас Прокурордың бастамасы бойынша заң жобаларын әзірлеуге қатысты статистикалық деректер талданып, кадрлық әлеуетті арттыруды, заңнаманы жүйелеуді және құқықтық сараптаманы жетілдіруді қамтитын құқық шығармашылығы қызметін жаңғыртудың қазіргі заманғы бағыттары қарастырылады. Құқықтық мемлекетті нығайту, азаматтардың құқықтарын қорғау және елдің халықаралық беделін арттыру мақсатында прокуратура органдарының заң шығару қызметіне қатысуын одан әрі кеңейту қажеттігі туралы қорытынды жасалады.

Түйінді сөздер: заң шығару; прокуратура; заңнамалық бастама; құқықтық сараптама; жасанды интеллект; халықаралық стандарт; кодификация; құқықтық мемлекет.



I.I. Kadirov¹, D.P. Utepov²

¹Law Enforcement Academy of the Republic of Uzbekistan, Tashkent, the Republic of Uzbekistan

²Turan-Astana University, Astana, the Republic of Kazakhstan

PROSPECTS FOR IMPROVING THE LAWMAKING ACTIVITIES OF THE PROSECUTOR'S OFFICE OF THE REPUBLIC OF UZBEKISTAN

Abstract. The article examines the role of the prosecutor's office in improving the lawmaking process in the context of implementing the Development Strategy of the New Uzbekistan for 2022-2026, aimed at building a human-centered state. It is emphasized that the effectiveness of large-scale reforms directly depends on the quality of the legislative framework and the level of organization of lawmaking activities. Particular attention is paid to the participation of the prosecutor's office in identifying gaps and conflicts in legislation, ensuring the compliance of normative legal acts with the Constitution and international standards, as well as introducing legislative initiatives.

The article analyzes statistical data on draft laws developed at the initiative of the Prosecutor General and reveals modern directions for modernizing lawmaking activities, including digitalization, the introduction of artificial intelligence, enhancement of human resources capacity, systematization of legislation, and improvement of legal expertise. It concludes that further expansion of the prosecutor's office's participation in lawmaking is necessary to strengthen the rule of law, protect citizens' rights, and enhance the country's international authority.

Keywords: lawmaking; prosecutor's office; legislative initiative; legal expertise; artificial intelligence; international standard; codification; rule of law.

Введение. В Стратегии развития нового Узбекистана на 2022-2026 гг. в качестве одной из основных задач¹ обозначено совершенствование системы построения государства, ориентированного на человека, путем повышения эффективности действующих механизмов реализации законотворческой деятельности, кардинального улучшения качества принимаемых законов, укрепления человеческого достоинства и дальнейшего развития свободного гражданского общества.

Успешность реализации намеченных масштабных реформ в определенной степени зависит от сформированной за последние годы законодательной базы, а также от качества законотворческого процесса.

На первом заседании Законодательной палаты, состоявшемся 20 января 2020 года, Президент Республики Узбекистан Шавкат Мирзиёев в своем выступлении подчеркнул необходимость коренного реформирования законодательной сферы: «Сегодня – на новом этапе развития Узбекистана – перед нами стоят чрезвычайно актуальные и сложные задачи. Для их успешного решения необходимо прежде всего полностью реорганизовать работу в законодательной сфере»².

Институт прокуратуры, являясь универсальным правовым явлением, имеет свои особенности в различных правовых системах. В частности, как отмечается в Encyclopedia Britannica, в таких странах, как Франция, Япония и Германия, прокуратура функционирует как единая централизованная система в составе министерства юстиции, тогда как в США и Великобритании полномочия и ведомственная подчиненность прокуроров существенно различаются³. Приведенные сравнительно-правовые характеристики свидетельствуют о том, что при анализе функций органов прокуратуры, в т.ч. степени участия в законотворческой деятельности, необходимо учитывать национальные правовые традиции и место прокуратуры каждой страны в системе государственного управления. В этом контексте изучение роли органов

¹ О Стратегии развития нового Узбекистана на 2022-2026 годы: указ Президента Республики Узбекистан от 28 янв. 2022 г. № УФ-60 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://lex.uz/ru/docs/5841077>.

² Ўзбекистон Республикаси Президенти Шавкат Мирзиёевнинг Олий Мажлис Қонунчилик палатасининг биринчи ййгилишидаги нутқи [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://president.uz/uz/lists/view/3303>.

³ «Prosecutor». Encyclopædia Britannica / Encyclopædia Britannica, inc., 2019 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.britannica.com/topic/prosecutor.



прокуратуры Республики Узбекистан в законотворческом процессе должно осуществляться не только в рамках национального законодательства, но и путем сравнительного анализа международного опыта.

С этой точки зрения особое значение приобретают место и роль прокуратуры в совершенствовании правотворческого процесса, ведь прокуратура является субъектом правотворчества, осуществляемого государством.

По мнению Н.В. Григорьева, к задачам прокуроров в законотворческой деятельности относятся: обеспечение соответствия разрабатываемых нормативных правовых актов Конституции и законам; устранение пробелов в правовом регулировании, препятствующих реализации прав и свобод человека и гражданина, исполнению законов; совершенствование законодательства; обеспечение реализации прокуратурой правовой политики; предупреждение нарушений законодательных норм [1].

Для эффективного регулирования социально-правовых отношений законами необходимо выявлять проблемы, возникающие на практике после их реализации, устранять пробелы в правовой системе, а также приводить правовые нормы в соответствие с международными стандартами. В этой связи органы прокуратуры, опираясь на опыт правоприменительной практики, выступают с законодательными инициативами и непосредственно влияют на процесс совершенствования правовых документов [2].

Материалы и методы. В исследовании использованы анализ нормативных актов и правоприменительной практики, формально-правовые и сравнительно-правовые методы, системный подход, а также статистические и прогнозные методы.

В качестве материалов исследования использованы Стратегия развития нового Узбекистана на 2022-2026 гг., Конституция и действующее законодательство Республики Узбекистан, а также законопроекты, разработанные по инициативе Генерального прокурора. Также были проанализированы официальные доклады, статистические данные, научные труды, международные стандарты и зарубежный опыт.

Результаты, обсуждение. Сегодня для вывода законотворческого процесса на качественно новый уровень неотъемлемой частью деятельности прокуратуры должна стать разработка новых норм на основе практического анализа, мониторинга и правовой экспертизы, совершенствование механизма реализации действующих законов, адаптация нормативных правовых актов к требованиям реальной действительности. Поэтому в целях обеспечения успешного действия законов и стабильности правовой системы расширяется участие органов прокуратуры в законотворчестве и повышается его эффективность [3].

К задачам органов прокуратуры относится выявление пробелов, «белых пятен» и правовых коллизий в законодательстве в целях обеспечения правопорядка, предупреждения правонарушений, борьбы с преступностью, защиты прав граждан и интересов государства. При этом прокуратура является одним из важных институтов, непосредственно участвующих в законотворческом процессе, и имеет возможность разрабатывать предложения по дальнейшему совершенствованию отдельных статей законодательства, приведению их в соответствие с современными правовыми требованиями, а также вносить необходимые дополнения в виде соответствующих пунктов и новых статей.

Вместе с тем требованием настоящего времени остается расширение полномочий органов прокуратуры по выявлению имеющихся правовых пробелов в законопроектах и проблем, связанных с несовершенством механизмов регулирования, внесению соответствующих предложений по устранению указанных ситуаций, а также представлению мотивированных заключений о возможных негативных последствиях, которые могут повлечь недостатки законопроекта.



Анализируя международный опыт, можно отметить, что прокуратуры в разных странах по-разному подходят к решению таких задач, как законодательная инициатива, правовая экспертиза, контроль за исполнением правовых норм, совершенствование правовой системы.

В некоторых юрисдикциях они имеют право самостоятельной законодательной инициативы, а в других странах влияют на деятельность парламента, анализируя законопроекты и проводя правовую экспертизу. В этой связи В.Ю. Шобухин считает справедливым и закономерным усиление законодательной инициативы Генерального прокурора [4].

Особое внимание при анализе функциональных основ законотворческой деятельности органов прокуратуры следует обратить на их роль в правоприменительной практике. Согласно официальному разъяснению Верховной прокуратуры Тайваня, прокуроры «не только осуществляют обвинение от имени государства, но и следят за исполнением уголовного наказания». Именно надзорная функция позволяет прокурору получить максимально полную и достоверную информацию об эффективности действующего законодательства и возникающих в ходе его исполнения проблемах. В повседневной практике прокурор, выявляя неспособность определенной нормы закона регулировать общественные отношения, имеющиеся в ней пробелы и противоречия, получает достаточные основания для внесения конкретных предложений по совершенствованию законодательства.

Важное значение имеет и изучение опыта реформ на постсоветском пространстве. Украинский ученый О. Хотинска-Нор в своем исследовании рассматривает вопросы укрепления независимости прокуратуры и снижения внешнеполитического влияния, сравнивая модели самоуправления прокуратуры в Украине и странах Балтии [5]. Этот опыт важен и для Узбекистана, поскольку институциональная независимость прокуратуры напрямую влияет на объективность ее законодательных инициатив.

Теоретические аспекты институциональных отношений между прокурорами и законодательными органами были глубоко изучены американским ученым Р.М. Голдом. Он анализирует механизмы воздействия прокуроров на законотворческий процесс, в том числе их лоббистскую деятельность и роль в расширении уголовного права [6]. Данное исследование показывает, что законотворческая деятельность прокуратуры связана не только с правоприменительной практикой, но и с политико-правовыми процессами.

Универсальные тенденции деятельности прокуратуры можно наблюдать также в коллективных работах международных авторов. В сборнике под редакцией В. Колвина и Ф. Стеннинга представлены исследования ученых из разных стран, таких как Италия, Финляндия, Дания, Германия, Нигерия, Австралия, касающиеся деятельности прокуратуры [7]. В данном труде всесторонне рассмотрены вопросы института прокуратуры, роли прокурора в расследовании, прокурорской дискреции, политики и подотчетности.

Вместе с тем процессы европейской интеграции также влияют на трансформацию функций прокуратуры. В работе К. Лигети рассматриваются вопросы создания службы Европейского прокурора, процедурные аспекты, такие как сравнительный анализ систем прокуратуры государств-членов ЕС и сбор доказательств, обыск, арест, меры обвинения [8]. Данное исследование позволяет осмыслить новые функции национальных органов прокуратуры в контексте международного сотрудничества.

Если обратиться к цифрам, то с момента обретения независимости Республикой Узбекистан принято *около 1,5 тысяч* законов. Непосредственно по инициативе Генерального прокурора Республики Узбекистан в 2019-2024 гг. разработано *139* законопроектов, а совместно с соответствующими министерствами и ведомствами проработано *более 300* законопроектов.

Заключение. Разработка проектов органами прокуратуры осуществляется на основе результатов проверок, анализа и обобщения практики, проводимых непосредственно в процессе



обеспечения правопорядка, профилактики правонарушений, борьбы с преступностью, защиты прав граждан и интересов государства, что позволяет исключить факторы, которые могут привести к негативным последствиям при принятии конкретного проекта в будущем.

Вместе с тем международные стандарты, зарубежный опыт, проведенные исследования и современные требования обуславливают необходимость совершенствования правотворческой деятельности органов прокуратуры. В частности, необходимы систематизация и кодификация законодательной базы. В настоящее время остро стоит вопрос об исключении из законодательства дублирующих, устаревших и имеющих слабые механизмы регулирования норм. Одновременно с этим следует широко внедрять систему планирования законопроектной деятельности. Эти меры будут способствовать обеспечению целостности законодательства и минимизации проблем в правоприменительной практике.

С целью совершенствования деятельности по проведению правовой экспертизы нормативных правовых актов, принимаемых органами прокуратуры, необходимо внести соответствующие изменения в нормативные правовые акты, разработать конкретные механизмы и правила проведения экспертизы.

В заключение следует отметить, что реформы, осуществляемые в сфере законотворчества в Узбекистане, продолжают поступательно.

Эти реформы, в свою очередь, служат укреплению основ правового государства в нашей стране, надежной защите прав и свобод граждан, повышению благосостояния общества.

Последовательное продолжение реформ в сфере законотворчества, в том числе деятельности органов прокуратуры в этом направлении, создаст прочную основу для дальнейшего укрепления международного авторитета Узбекистана, ускорения процессов интеграции в мировое сообщество, совершенствования национального законодательства в соответствии с международными стандартами.

Список использованной литературы:

1. Григорьев, Н.В. Прокуратура: учебное пособие / Н.В. Григорьев. – М. 2003. – 215 с.
2. Паштов, Д.Р. Участие прокуратуры в законотворческой деятельности законодательных (представителей) и исполнительных органов субъектов Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук / Д.Р. Паштов. – М., 2014. – 240 с.
3. Джамбулатов, С.И. Принципы взаимодействия прокуратуры и надзорного органа / С.И. Джамбулатов // Бизнес в законе. – 2008. – № 2. – С. 287-289.
4. Шобухин, В.Ю. Правовое просвещение как перспективное направление прокурорской деятельности / В.Ю. Шобухин // Электронное приложение к Российскому юридическому журналу. – 2016. – № 5. – С. 100-105.
5. Khotynska-Nor, O. The Model of Prosecutorial Self-Governance in Ukraine and the Baltic Countries: A Comparative Aspect / O. Khotynska-Nor, et al. // Access to Justice in Eastern Europe. – 2024. – № 7 (2). – Pp. 393-409.
6. Gold, R.M. Prosecutors and their Legislatures, Legislatures and their Prosecutors / R.M. Gold // The Oxford Handbook of Prosecutors and Prosecution; ed. by R.F. Wright, K.L. Levine, R.M. Gold. – Oxford: Oxford University Press, 2021. – 584 p.
7. The Evolving Role of the Public Prosecutor: Challenges and Innovations; ed. by V. Colvin, P. Stenning. – London: Routledge, 2019. – 312 p.
8. Toward a Prosecutor for the European Union: in 2 vol.; ed. by K. Ligeti. – Oxford: Hart Publishing, 2025. – 480 p.
9. Гаврилов, М. Перспективы использования систем искусственного интеллекта в прокурорской деятельности / М. Гаврилов // Искусство правоприменения. – 2024. – № 3 (11). – С. 35-40.

References:

1. Grigor'ev, N.V. Prokuratura: uchebnoe posobie / N.V. Grigor'ev. – M. 2003. – 215 s.
2. Pashtov, D.R. Uchastie prokuratury v zakonotvorcheskoj dejatel'nosti zakonodatel'nyh (predstavitelej) i ispolnitel'nyh organov sub#ektov Rossijskoj Federacii: dis. ... kand. jurid. nauk / D.R. Pashtov. – M., 2014. – 240 s.
3. Dzhambulatov, S.I. Principy vzaimodejstviya prokuratury i nadzornogo organa / S.I. Dzhambulatov // Biznes v zakone. – 2008. – № 2. – S. 287-289.
4. Shobuhin, V.Ju. Pravovoe prosveshhenie kak perspektivnoe napravlenie prokurorskoj dejatel'nosti /



V.Ju. Shobuhin // *Elektronnoe prilozhenie k Rossijskomu juridicheskomu zhurnalu*. – 2016. – № 5. – S. 100-105.

5. Khotynska-Nor, O. The Model of Prosecutorial Self-Governance in Ukraine and the Baltic Countries: A Comparative Aspect / O. Khotynska-Nor, et al. // *Access to Justice in Eastern Europe*. – 2024. – № 7 (2). – Pp. 393-409.

6. Gold, R.M. Prosecutors and their Legislatures, Legislatures and their Prosecutors / R.M. Gold // *The Oxford Handbook of Prosecutors and Prosecution*; ed. by R.F. Wright, K.L. Levine, R.M. Gold. – Oxford: Oxford University Press, 2021. – 584 p.

7. *The Evolving Role of the Public Prosecutor: Challenges and Innovations*; ed. by V. Colvin, P. Stenning. – London: Routledge, 2019. – 312 p.

8. *Toward a Prosecutor for the European Union*: in 2 vol.; ed. by K. Ligeti. – Oxford: Hart Publishing, 2025. – 480 p.

9. Gavrilov, M. Perspektivy ispol'zovaniya sistem iskusstvennogo intellekta v prokurorskoj dejatel'nosti / M. Gavrilov // *Iskusstvo pravovedeniya*. – 2024. – № 3 (11). – S. 35-40.

АВТОРЛАР ТУРАЛЫ МƏЛІМЕТТЕР / СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ / INFORMATION ABOUT AUTHORS

Илесжон Ибрагимович Кадиров – Ўзбекистан Республикасы қўқық қорғау академиясының Офис-тіркеуші орталығының бастығы, қўқық магистрі, e-mail: maskoni011@gmail.com, orcid.org/0009-0007-6450-0142.

Кадиров Илесжон Ибрагимович – начальник Центра офис-регистратора Правоохранительной академии Республики Узбекистан, магистр права, e-mail: maskoni011@gmail.com, orcid.org/0009-0007-6450-0142.

Kadirov Ilesjon Ibragimovich – Head of the Office Registrar Center of the Law Enforcement Academy of the Republic of Uzbekistan, Master of Law, e-mail: maskoni011@gmail.com, orcid.org/0009-0007-6450-0142.

Даурен Пархатұлы Өтепов – «Тұран-Астана» университетінің ұлттық және халықаралық қўқық кафедрасының доценті, философия докторы (PhD), e-mail: dauka_1986@mail.ru, orcid.org/0000-0002-2423-5053.

Утепов Даурен Пархатович – доцент кафедры национального и международного права университета «Турани-Астана», доктор философии (PhD), e-mail: dauka_1986@mail.ru, orcid.org/0000-0002-2423-5053.

Uteпов Dauren Parkhatovich – Associate Professor of the Department of National and International Law at Turan-Astana University, PhD, e-mail: dauka_1986@mail.ru, orcid.org/0000-0002-2423-5053.