



**JOURNAL OF ADVANCED
SCIENTIFIC RESEARCH**

ISSN: 0976-9595

Editorial Team

Editorial Board Members

Dr. Hazim Jabbar Shah Ali

Country: University of Baghdad , Abu-Ghraib , Iraq.

Specialization: Avian Physiology and Reproduction.

Dr. Khalid Nabih Zaki Rashed

Country: Dokki, Egypt.

Specialization: Pharmaceutical and Drug Industries.

Dr. Manzoor Khan Afridi

Country: Islamabad, Pakistan.

Specialization: Politics and International Relations.

Seyyed Mahdi Javazadeh

Country: Mashhad Iran.

Specialization: Agricultural Sciences.

Dr. Turapova Nargiza Ahmedovna

Country: Uzbekistan, Tashkent State University of Oriental Studies

Specialization: Art and Humanities, Education

Dr. Muataz A. Majeed

Country: INDIA

Specialization: Atomic Physics.

Dr Zakaria Fouad Fawzy Hassan

Country: Egypt

Specialization: Agriculture and Biological

Dr. Subha Ganguly

Country: India

Specialization: Microbiology and Veterinary Sciences.

Dr. KANDURI VENKATA LAKSHMI NARASIMHACHARYULU

Country: India.

Specialization: Mathematics.

Dr. Mohammad Ebrahim

Country: Iran

Specialization: Structural Engineering

Dr. Malihe Moeini

Country: IRAN

Specialization: Oral and Maxillofacial Radiology

Dr. I. Anand shaker

Country: India.

Specialization: Clinical Biochemistry

Dr. Magdy Shayboub

Country: Taif University, Egypt

Specialization: Artificial Intelligence

Kozikhodjayev Jumakhodja Hamdamkhodjayevich

Country: Uzbekistan

Senior Lecturer, Namangan State University

Dr. Ramachandran Guruprasad

Country: National Aerospace Laboratories, Bangalore, India.

Specialization: Library and Information Science.

Dr. Alaa Kareem Niamah

Country: Iraq.

Specialization: Biotechnology and Microbiology.

Dr. Abdul Aziz

Country: Pakistan

Specialization: General Pharmacology and Applied Pharmacology.

Dr. Khalmurzaeva Nadira - Ph.D., Associate professor, Head of the Department of Japanese Philology, Tashkent State University of Oriental Studies

Dr. Mirzakhmedova Hulkar - Ph.D., Associate professor, Head of the Department of Iranian-Afghan Philology, Tashkent State University of Oriental Studies

Dr. Dilip Kumar Behara

Country: India

Specialization: Chemical Engineering, Nanotechnology, Material Science and Solar Energy.

Dr. Neda Nozari

Country: Iran

Specialization: Obesity, Gastrointestinal Diseases.

Bazarov Furkhat Odilovich

Country: Uzbekistan

Tashkent institute of finance

Shavkatjon Joraboyev Tursunqulovich

Country: Uzbekistan

Namangan State University

C/O Advanced Scientific Research,

8/21 Thamocharan Street,

Arisipalayam, Salem

PROSPECTS FOR THE DEVELOPMENT OF REGULATORY IMPACT ASSESSMENT INSTITUTE IN THE REPUBLIC OF UZBEKISTAN

Sultanova Sabohat Alisherovna,

Senior lecturer of Tashkent State University of Law, PhD in Law, Tashkent, Uzbekistan

Kostogryzova Lyubov Yurievna

Associate Professor Department of Legal History Ural State Law University named after V.F. Yakovlev PhD in Law, Yekaterinburg, Russia

Abstract: The article analyzes the main sources of the regulatory framework of the Republic of Uzbekistan, which established the introduction of a holistic assessment of the regulatory impact in rule-making. Regulatory impact assessment of regulations is seen as one of the main components of the "smart regulation" model recommended today by the Organization for Economic Development and Cooperation to improve regulation. Also, the article discusses the measures provided for in the Concept for improving rule-making activities to introduce "smart regulation" mechanisms in the country. Moreover, the author puts forward an assumption for the further development of the institutional framework for assessing the regulatory impact of normative legal acts through the creation of a specialized Council authorized to control rulemaking.

Keywords: rulemaking, legal act, regulatory impact assessment, "smart regulation" model, Rulemaking Optimization Council, coordination of regulatory impact assessment activities.

В настоящее время в нашей стране, также, как и во многих государствах мира, наблюдается «нормативная инфляция», включающая в себя два взаимосвязанных направления: во-первых, отмечается интенсификация законодательства, которая выражается в принятии большого количества нормативно-правовых актов; во-вторых, имеется тенденция постоянной новеллизации законодательства, то есть в существующие нормативно-правовые акты регулярно вносятся изменения и дополнения.

Это обусловлено тем, что какие бы события в мире не происходили, общество ждет от государства быстрых мер реагирования. Реакция государства выражается зачастую принятием обязательных для всех нормативно-правовых актов в различных сферах общественной жизни.

Однако поспешное принятие нормативно-правовых актов приводит к созданию правовых документов, вводящих излишние обязанности и ограничения для граждан и предпринимателей, с одной стороны, и созданию неэффективного законодательства с дублирующими, коллизионными нормами с другой стороны, и увеличению издержек по исполнению данных правовых норм с третьей стороны.

В связи с этим, весьма актуальной является проблема поиска новых путей, инструментов, способных выявить альтернативные варианты регулирования,

подсчитать выгоды и издержки вводимого регулирования, и, в целом, понять, в какой мере государственное вмешательство необходимо. В западных странах для этих целей в 1980-1990-е гг. была запущена система оценки регуляторного воздействия нормативно-правовых актов, которая явилась ядром, возникшей в последующем модели (концепции) «умного регулирования». Вначале усилилось понимание того, что нормативно-правовых актов не должно быть слишком много («Less regulation»), после чего начались дебаты и попытки сделать регулирование качественным и эффективным. Таким образом, появилась идея «лучшего регулирования» («Better Regulation»), которая впоследствии нашла свое отражение в концепции «умного регулирования» («Smart regulation»).

Целью данной статьи является как анализ основных источников нормативно-правовой базы страны, установившей внедрение целостной оценки регуляторного воздействия, так и поиск путей дальнейшего развития институциональных основ оценки регуляторного воздействия нормативно-правовых актов.

Подчеркивая значение оценки регуляторного воздействия (ОРВ) в «умном регулировании», необходимо отметить, что это - регламентированная методикой процедура, в ходе которой определяется проблема в обществе, требующая регулирования, подготавливаются и анализируются возможные варианты регулирования, разрабатывается проект нормативно-правового акта, отражающий предпочтительный вариант регулирования, или предложение о нецелесообразности изменять существующее регулирование. Организация экономического сотрудничества и развития определяет ОРВ как «механизм систематического выявления и оценки выгод и издержек предлагаемых норм регулирования» [1]. Скотт Джейкобс, мировой специалист по оцениванию, определяет ОРВ как инструмент, метод: «1) систематически и последовательно изучающий отдельные потенциальные последствия, вытекающие из действий правительства и 2) передающий информацию лицам, принимающим решения. Это гибкий инструмент. Его цели, методика и роль в административных процессах разных стран и даже областях регулирования различаются» [2].

Утвержденная Указом Президента Республики Узбекистан от 8 августа 2018 года №УП–5505 Концепция совершенствования нормотворческой деятельности, установила очень важные меры, направленные не только на совершенствование нормотворческой деятельности, но и на введение механизмов «умного регулирования» в Республике Узбекистан [3].

Данная Концепция положила начало новому этапу нормотворческой деятельности. Ведь в течение долгих лет сформированная практика не отвечает реалиям современности. Например, в 2008 — 2017 годах в Республике Узбекистан было принято более 8 000 нормативно-правовых актов, половина которых была в последующем отменена. На протяжении 2017 — 2018 годов были частично или полностью отменены более 900 нормативно-правовых актов [4].

Вышеуказанная Концепция предусматривает следующие задачи:

1. Систематизация и кодификация нормативно-правовых актов, пересмотр бездействующих актов законодательства.

2. Ограничение нормотворческих полномочий ведомств путем четкого определения перечня юрисдикций каждого из них.

3. Совершенствование порядка инициирования, разработки и принятия нормативно-правовых актов, а также мониторинга их исполнения.

4. Внедрение механизмов «умного регулирования», а именно:

- принципа достаточности оснований для принятия регуляторных решений;

- оценки регуляторного воздействия проектов;

- проведения антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов и их проектов в качестве неотъемлемого элемента системы оценки воздействия актов законодательства;

- ограничения срока действия усложняющих процедур;

- принятия законов прямого действия;

- системы оценки нормотворческой деятельности ведомств в зависимости от качества разрабатываемых проектов нормативно-правовых актов, а также выгод и издержек, понесенных гражданами и субъектами предпринимательства вследствие неэффективного регулирования;

- повышения уровня влияния общественных обсуждений на нормотворческий процесс.

5. Детализация процедур обжалования и требования отмены нормативно-правового акта со стороны граждан, хозяйствующих субъектов, государственных органов.

6. Развитие системы электронного нормотворчества.

7. Определение единой координирующей организации для взаимодействия государственных органов, научного сообщества и негосударственных структур.

8. Обеспечение прозрачности и подотчетности процесса парламентских обсуждений по проектам законов.

9. Совершенствование межведомственного информационного обмена результатами статистического учета и анализа судебной, правоприменительной и надзорной практики.

10. Совершенствование системы повышения квалификации работников государственных органов.

Сегодня во исполнение данной Концепции принимаются конкретные меры. Например, разработка, согласование, принятие, проведение правовой экспертизы и государственная регистрация проектов ведомственных нормативно-правовых актов осуществляются посредством Единой электронной системы [5].

Безусловно, важнейшим элементом модели «умного регулирования» считается оценка регулирующего воздействия (ОРВ) нормативно-правовых актов. Как отмечалось выше, ОРВ представляет из себя социально-экономическое исследование, направленное на выявление целесообразности внедрения определенных регулятивных мер, нормативно-правовых актов. К

примеру, в США, Канаде, Великобритании, Австралии, Австрии, Германии, Франции и других странах Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) нормативно закреплена необходимость подготовки отчета об оценке регуляторного воздействия вносимого в парламент или правительство проекта решения органов государственного управления.

Учитывая, что ОРВ является трудоёмкой процедурой, представляется важным определение сфер её применения. Установление определенных «фильтров» для отбора нормативно-правовых актов, подпадающих под оценку регуляторного воздействия в каждой отдельной стране происходит по-разному. Закон Республики Узбекистан «О нормативно-правовых актах» №ЗРУ-682 от 20.04.2021 года [6] впервые установил обязательность проведения ОРВ в отношении нормативно-правовых актов, воздействующих на предпринимательскую деятельность, права, свободы и законные интересы граждан, а также на окружающую среду.

Постановлением Кабинета Министров Республики Узбекистан «О мерах по дальнейшей систематизации законодательной базы» №396 от 21.07.2022 года применен метод регуляторной гильотины [7]. Ранее, немного иная инвентаризация законодательства была осуществлена Указом Президента Республики Узбекистан «О мерах по улучшению деловой среды в стране путем внедрения системы пересмотра утративших свою актуальность актов законодательства» №УП-6075 от 27.09.2020 года, посредством которого были отменены около 500 нормативно-правовых актов [8]. В 2020 году с принятием этого Указа были решены организационно-правовые вопросы внедрения и проведения целостной оценки регуляторного воздействия в нашей стране, так как Министерство юстиции Республики Узбекистан было определено органом, уполномоченным координировать деятельности по ОРВ законодательства.

Кроме того, данным документом установлено, что в Республике Узбекистан будет проводится оценка регуляторного воздействия проектов нормативно-правовых актов со стороны органов-разработчиков, а также оценка регуляторного воздействия действующих нормативно-правовых актов [8].

Принятие в 2021 году приказа Министра юстиции об утверждении Методики и форм отчета оценки регуляторного воздействия проектов нормативно-правовых актов и принятых нормативных правовых актов завершило организационно-правовой процесс внедрения целостной оценки регуляторного воздействия в Республике Узбекистан [9]. Данная методика определила такие методы проведения ОРВ как ex-ante (оценка проекта нормативно-правового акта) и ex-post (ретроспективная оценка), а также подробно установила процедуру проведения ОРВ.

Таким образом, на сегодняшний день Министерство юстиции является компетентным государственным органом, уполномоченным по проведению ОРВ нормативно-правовых актов.

Безусловно, внедрение в нашей стране полноценной оценки регуляторного воздействия является важным шагом на пути совершенствования нормотворческого процесса и регуляторной политики в целом. Обращаясь к

исследователям, следует отметить, что Дидикин А.Б. видит причины популярности института ОРВ в особом правовом механизме обсуждения проектов нормативно-правовых актов, затрагивающих интересы бизнеса и инвесторов до момента их вступления в силу [10].

При этом, учитывая, что для нас данный институт является новым, необходимо отметить, что имеются определенные трудности при проведении ОРВ проектов нормативно-правовых актов. К примеру, из 4131 проекта нормативно-правовых актов, поступивших в Министерство юстиции Республики Узбекистан для проведения правовой экспертизы в период с 15 марта 2021 года по 1 октября 2022 года, 324 (7,8%) проекта попали под зону покрытия ОРВ. Однако, только по 193 (60%) проектам нормативно-правовых актов была проведена оценка регуляторного воздействия [11].

Таким образом, оценка регуляторного воздействия является одним из таких демократических инструментов, который позволяет проанализировать влияние нормативно-правового акта, подсчитать затраты и выгоды для адресатов регулирования, проработать альтернативные варианты и выбрать из них наиболее предпочтительный. В этой связи, отмечая особую роль ОРВ в нормотворческом процессе, хотелось бы обозначить некоторые штрихи будущего развития этого института.

Сегодня в научных кругах существует мнение, что необходим переход от «министеральной» организационной модели ОРВ к модели по созданию советов по оптимизации регулирования при центральных органах власти. Предполагается, что для проведения последовательной регуляторной реформы недостаточно функционирования департаментов (управлений, отделов) ОРВ в министерствах. Указанные же советы предназначены координировать свои усилия как на уровне методических разработок, так и в продвижении институтов «умного регулирования» [12].

В практическом плане можно отметить, что за последние годы члены ОЭСР создали новые типы органов, в компетенцию которых входит разработка регуляторной политики. Первоначально, как правило, создавались рабочие группы или департаменты при различных министерствах. К примеру, в Великобритании в начале 2000-х годов был создан Исполнительный комитет по улучшению регулирования при Министерстве экономики, а в Германии — группа по совершенствованию регулирования при Министерстве внутренних дел. Развитие института оценки регуляторного воздействия, а также появление концепции «качественного регулирования», а затем и «умного регулирования» дало толчок к расширению полномочий органов по контролю нормотворчества. Более того, начали создаваться центральные органы по контролю нормотворчества, подотчетные парламенту, правительству или президенту страны. Так, в Мексике в 2000 г. помимо Федеральной комиссии по улучшению регулирования (Comisión Federal de Mejora Regulatoria) был создан Совет по улучшению регулирования (Consejo para la Mejora Regulatoria Federal). Данную тенденцию можно наблюдать также во многих других странах (в Великобритании, Швеции, Нидерландах и Германии, Чехии и т.д.) [12]. Таким

образом, в большинстве зарубежных стран создан основной орган по контролю нормотворчества, который в действительности обладает необходимыми полномочиями и координирует работу различных групп или управлений при министерствах.

В исследовании Всемирного банка было отмечено, что «в частности, 53 страны из рассмотренных имеют специализированный государственный орган, функцией которого является проведение, анализ и комментирование оценок воздействия, осуществляемых различными органами. Некоторые из этих специализированных надзорных организаций несут ответственность за определение того, какие регулятивные реформы требуют проведения оценки воздействия. Однако наиболее общая функция таких организаций заключается в предоставлении рекомендаций для экспертов, проводящих оценку. Они также часто осуществляют обзор и мониторинг регулирующего воздействия, проводимого в отдельных министерствах, и информируют кабинет или парламент - законодательный орган о соблюдении требований по оценке регулирующего воздействия. Такие специализированные органы, например, Совет Швеции по совершенствованию регулирования (Regelrådet) или Управление по информации и регулированию США, предоставляют опыт по проведению качественных оценок потенциального воздействия предлагаемых норм, а также обеспечивают соблюдение министерствами руководящих принципов по оценке воздействия. В Канаде, например, каждый департамент и орган отвечает за выполнение своих ОРВ. Однако Секретариат Совета Казначейства (TBS) рассматривает и контролирует ОРВ, разработанные другими департаментами и органами. TBS рассматривает проекты ОРВ и дает свои комментарии по ним до тех пор, пока они не будут готовы для рассмотрения и одобрения Советом казначейства для предварительной публикации в «Вестнике Канады Часть 1.» [13].

Если подробно рассмотреть функционирование такого органа на примере Национального совета по контролю норм (Nationaler Normenkontrollrat) в Германии, можно отметить, что он был создан при ведомстве федерального канцлера в соответствии со специально принятым федеральным законом в августе 2006 г. Основной целью данного органа является оказание помощи правительству в снижении административных барьеров и в улучшении регулирования. Для поддержки деятельности Совета функционирует секретариат, состоящий из 10–12 государственных служащих. В соответствии с федеральным законом членами Совета могут быть бывшие федеральные и земельные чиновники или судьи, представители бизнеса, представители академического сообщества, пользующиеся высокой репутацией в академических, политических, деловых кругах. Совет по контролю норм непосредственно оценивает: 1) проекты новых федеральных законов; 2) проекты изменений и дополнений к существующему законодательству; 3) проекты нормативно-правовых актов Европейского союза, указания, директивы и решения ЕС; 4) существующие федеральные законы, основанные на них правовые предписания и административные регламенты [14].

Конечно, до этого этапа нам необходимо прочно освоить азы проведения процедуры ОРВ и закрепить их на практике в течение определенного времени (возможно это займет 5-10 лет). Для того чтобы достигнуть такого результата, необходимо на регулярной основе обучать специалистов проведению оценки регуляторного воздействия, необходимо наладить процесс общественных консультаций. И только в этом случае, внедренный институт оценки регуляторного воздействия будет способствовать улучшению качества нормотворческой деятельности. Как отмечается в документах ОЭСР, при систематическом использовании в качестве общегосударственного подхода оценка регуляторного воздействия представляет собой важнейший инструмент для обеспечения более высокого качества государственного регулирования. Кроме того, документирование и опубликование фактических данных и оценки для разработки вмешательств дает возможность повысить подотчетность и прозрачность в процессах разработки политики и принятия решений. ОРВ предоставляет лицам, принимающим решения информацию о том, следует ли регулировать и как регулировать [15].

После чего, представляется возможным создание и в Республике Узбекистан специального Совета по оптимизации (контролю) нормотворчества, который будет еще более способствовать принятию «жизненных» нормативно-правовых актов.

Как справедливо определил Президент Республики будет планомерно продолжена работа по коренному повышению качества законотворческой деятельности, систематизации законодательной базы, кардинальному сокращению количества подзаконных актов и более широкому применению модели «умного регулирования» в законотворчестве [16]. Мы также считаем, что решение о совершенствовании нормотворческого процесса путем применения в стране модели «умного регулирования» с учетом передового зарубежного опыта является обоснованным, так как это будет содействовать уменьшению административного бремени и принятию действенных и нужных обществу нормативно-правовых актов и следовательно, укреплению доверия между государственными органами и гражданами.

Сноски/Иқтибослар/References

1. Детерминанты качества анализа регулирующего воздействия. ОЭСР, 2006.-С.4 // <https://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/42047676.pdf>
 - a. (Determinants of the quality of regulatory impact analysis. OECD, 2006.- p.4)
2. OECD, Regulatory impact analysis: best practices in OECD countries. OECD, 1997.-P.14.

3. Национальная база данных законодательства <https://lex.uz/docs/3858812> (National Legislation Database).

4. Давлятов В. Қонун ижодкорлиги фаолияти тобора халқчил ва ҳаётий аҳамият касб этмоқда //Халқ сузи. 29 октябрь 2019 й. №223 (7453) (Davlyatov V. Law-making activities are becoming increasingly popular and vital // Xalq so‘zi. October 29,2019 №223(7453)).

5. Национальная база данных законодательства <https://lex.uz/docs/4820075> (National Legislation Database).

6. Национальная база данных законодательства <https://lex.uz/docs/5378968> (National Legislation Database).

7. Национальная база данных законодательства <https://lex.uz/ru/docs/6124323> (National Legislation Database).

8. Национальная база данных законодательства <https://lex.uz/docs/5019108> (National Legislation Database).

9. Национальная база данных законодательства <https://lex.uz/docs/5350096> (National Legislation Database).

10. Оценка регулирующего воздействия и нормотворчество: Сборник статей / А. Б. Дидикин. — Екатеринбург : Издательские решения, 2018 (Regulatory impact assessment and rulemaking: Collection of articles / АВ Didikin. - Yekaterinburg: Publishing solutions, 2018.).

11. Рўзиев А.И. Норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар лойиҳаларининг тартибга солиш таъсирини баҳолаш: назария ва амалиёт масалалари. Ю.ф.ф.д. (PhD) илм.даражасини олиш учун ёз. диссертация.-Т., 2023 (Roziev A.I. Regulatory impact assessment of draft legal acts: theory and practice issues. Thesis for a degree PhD in law.-Т., 2023).

12. Карпова П.Г., Цыганков Д.Б. Советы по оптимизации регулирования как неотъемлемый компонент «smart regulation» // Вопросы государственного и муниципального управления.-М., 2012, №3.-С.5-34 (Karпова P.G., Tsygankov D.B. Tips for optimizing regulation as an integral component of "smart regulation" // Issues of state and municipal management. –М., 2012, №3.-С.5-34).

13. Мировые показатели регулирования: всемирная практика оценки регулирующего воздействия», Группа Всемирного банка, 2016 год, стр.6 (Global Regulatory Indicators: Global Practice for Regulatory Impact Assessment, World Bank Group, 2016, p.6.).

14. https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/DE/home/home_node.html

15. Regulatory impact assessment, OECD, 2020 <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/7a9638cb-en/index.html?itemId=/content/publication/7a9638cb-en&csp=619a2d489e8b70731fae862e094facd9&itemIGO=oecd&itemContentType=book/>

16. Мирзиёев Ш.М. Янги Ўзбекистон стратегияси.-Тошкент: “O‘zbekiston”, 2021.-Б.102 (Mirziyoev Sh.M. New Uzbekistan strategy.-Tashkent: “Uzbekistan”, 2021).

17. Abdullaev A.A., Matmuradov A.K. Interdisziplinäre integration wartungsausbildung in der primärstufe der bildung // Berlin Studies Transnational Journal of Science and Humanities. Vol.2, Issue1.5, pp. 949-955. <https://berlinstudies.de/index.php/berlinstudies/article/view/557>

18. Abdullayev Abduqayum Abdulkhaevich. Developing students' healthy lifestyle, knowledge, skills and competence through folk games // ASEAN Journal, 2023. Volume 40, No 4, pp. 178-186 . <https://ajstfd.com/wp-content/uploads/2023/12/178-186.pdf>.

19. Narimboeva Lola, Xolmatova Salima. Development of professional competence of preschool teachers // Philosophical Readings Indiya XIII.4 (2021), pp. 1911-1916. 1911 Info@philosophicalreadings.org 10.5281/zenodo.5558063.

20. Ibadullaev Q.M., Xolmatova S.K. Definition of the contents of the formation professional quality future teachers. // Berlin Studies Transnational Journal of Science and Humanities. 2022. Vol.2 , Issue 1.5, pp. 943-949. <http://berlinstudies.de/>