

МОДЕЛЬ «УМНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ» - СПОСОБ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ НОРМОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Ф. А. Мухитдинова

юридик фанлар доктори, профессор ТГЮУ

Султанова С. А.

Phd, преподаватель ТГЮУ

Аннотация: Целью данной статьи является анализ модели «умного регулирования», раскрытие сущности этой модели и вопросы имплементации ее в законодательство Республики Узбекистан. В статье также рассматривается оценка регуляторного воздействия законодательства в качестве основного элемента модели «умного регулирования». Также выдвигается предложение по внедрению оценки регуляторного воздействия.

Ключевые слова: Модель «умного регулирования», оценка регуляторного воздействия, нормативно-правовой акт, нормотворчество, лучшее регулирование, административное упрощение.

Сегодня каждое демократическое государство мира стремится к созданию эффективного законодательства, которое отвечало бы требованиям современного общества. Следовательно, нормотворческая деятельность государства очень важна, так как результативность проводимых в стране реформ связана с совершенством, взаимосвязью и безупречной реализацией законов и подзаконных актов.

Между тем, отечественная и международная правоприменительная практика показывает, что нормативное закрепление определенных требований недостаточно. Ключевым в этом вопросе считается достижение целей, которые нормотворческий орган преследует создавая новый нормативно-правовой акт либо внося изменения и дополнения в существующий.

Стратегией действий по пяти приоритетным направлениям развития Республики Узбекистан в 2017-2021 годах (далее - Стратегия действий) также одной из ключевых задач совершенствования системы государственного и общественного строительства определено коренное повышение качества законотворческой деятельности, направленное на усиление влияния принимаемых законов на ход общественно-политических, социально-экономических, судебно-правовых реформ [1].

Как отметил Президент Республики Узбекистан Шавкат Мирзиёев в Послании к Олий Мажлису, состоявшемуся в 23 декабря 2017 года: «В важнейшем направлении деятельности парламента – законотворчестве также наблюдается ряд ошибок и недостатков. Следует признать, что принятие законов и подзаконных актов, которые в большинстве случаев не способствуют решению каких-либо конкретных вопросов, а иногда противоречат друг другу, на практике приводит к множеству проблем» [2].

В целях приданию актам законодательства эффективности в экономически развитых странах Запада в 1980-1990-е гг. широкое распространение получила концепция «законотворчества с опорой на факты» (англ. «evidence-based lawmaking»). Данная идея заключалась в преодолении традиционного «теоретико-юридического подхода» к законодательной деятельности, при котором «игнорируются различия между правовыми нормами, законодательством, с одной стороны, и социальной реальностью, с другой» [3].

Концепция «законотворчества с опорой на факты» базируется на идею «оценки с опорой на факты» (evidence-based evaluation). Исследователи считают, что идея необходимости проведения оценки государственного регулирования развивалась в связи с происходившими в экономически развитых странах Запада в 1980-1990-е гг. реформами публичного управления, которые базировались на концепции «нового государственного управления» (англ. «New Public Management») [4].

Таким образом, нормотворческие органы стали стремиться к уменьшению регулирования для облегчения нормативно-правовой базы государства. Впоследствии чего, появилась идея «лучшего регулирования» (англ. «better regulation»), которая в свою очередь дала старт концепции «умного регулирования» (англ. «smart regulation»).

Согласно Меморандуму Европейского Союза от октября 2010 года «умное регулирование» состоит из трех элементов:

1. комплексная система оценки регуляторного воздействия на всех этапах государственно-управленческого цикла, от составления проектов актов, принятия решений до ретроспективной расчистки и упрощение законодательства;
2. институтов кооперации законодательных, исполнительных и надзорных органов стран-членов ЕС;
3. инструментов участия групп интересов и граждан, в том числе использования ресурсов Web 2.0. (портал «Your voice for Europe») и увеличения срока публичных консультаций в рамках цикла с 8 д 12 недель. Также, включается требование по использованию понятного и доступного языка нормотворчества для лиц, на которых направлено регулирование [5].

Нам представляется, что модель «умного регулирования» включает в себя такие элементы как оценка регуляторного воздействия законодательства, процессы административного упрощения, применение в нормотворчестве регуляторных правил, направленных на совершенствование нормотворческого процесса (таких как, «One in one out», «One in two out», «Sunset closes» и др.), использование упрощенного юридического языка при составлении текстов нормативно-правовых актов, применение инновационных информационно-коммуникационных технологий.

При этом, несомненно оценка регуляторного воздействия законодательства является основным элементом модели «умного регулирования». Так, оценка регуляторного воздействия является - регламентированной методикой процедурой, 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 оценку регуляторного воздействия как «механизм систематического выявления и оценки выгод и издержек предлагаемых норм регулирования» [6].

Значение института оценки регулирующего воздействия и концепции «умное регулирование» в целом является общепризнанным для создания эффективной системы государственного управления. В Великобритании, Австралии, Австрии, Германии, Франции, США, Канаде и других странах Организации экономического сотрудничества и развития на законодательном уровне закреплена необходимость подготовки заключения об оценке регуляторного воздействия проекта нормативно-правового акта вносимого в парламент или правительство.

Сегодня в Республике Узбекистан проводится реформа нормотворческой деятельности, в ходе которой решаются выявляемые проблемы. К примеру, в течение 2008-2017 годов в Узбекистане было принято более 8 тысяч нормативно-правовых актов, половина которых была в последующем отменена. В частности, в течение 2017-2018 годов были частично или полностью отменены более 900 нормативно-правовых актов [7].

В этой связи, в Республике Узбекистан принимаются нормативно- правовые акты, направленные на внедрение элементов модели «умного регулирования». В частности, Концепция совершенствования нормотворческой деятельности, утвержденная Указом Президента Республики Узбекистан №УП-5505 от 8 августа 2018 года, направлена на введение в нормотворческую деятельность новых методов и способов регулирования как «умное регулирование». Из последних актов законодательства можно особо выделить Указ Президента Республики Узбекистан №УП-6075 от 27 сентября 2020 года «О мерах по улучшению деловой среды в стране путем внедрения системы пересмотра утративших свою актуальность актов законодательства», Постановление Президента Республики Узбекистан №ПП-5025 от 15 марта 2021 года «О мерах по дальнейшему совершенствованию системы оценки регуляторного воздействия» и др [8].

Таким образом, в нашей стране осуществляются конкретные меры, направленные внедрение основных элементов модели «умного регулирования».

Наряду с этим, для целостного внедрения оценки регуляторного воздействия законодательства в стране, считаем, что нам необходимо проводить оценку регуляторного воздействия на этапе инициирования проекта нормативно-правового акта, т.е. до подготовки проекта нормативно-правового акта.

На основании вышеизложенного, считаем, что данная мера будет способствовать еще большему внедрению элементов модели «умного регулирования» в Республики Узбекистан и тем самым будут способствовать совершенствованию нормотворческой деятельности страны.

Список использованной литературы

1. Указ Президента Республики Узбекистан №УП-4947 от 7 февраля 2017 года «О стратегии действий по дальнейшему развитию Республики Узбекистан» // «Собрание законодательства Республики Узбекистан», 13 февраля 2017 г., N 6, ст. 70.
2. Мирзиёев Ш.М. Послание Олий Мажлису Республики Узбекистан // <https://uza.uz/ru/posts/poslanie-prezidenta-respubliki-uzbekistan-shavkata-mirziyeev-23-12-2017>.
3. Мадер Л. Европейский опыт в области оценки законов — от нормативного идеализма к законодательству, опирающемуся на очевидные обстоятельства // Приоритетные национальные проекты и задачи совершенствования российского законодательства. -М., 2007. - С.132.
4. Smart Regulation in the European Union: Commission Communication — COM(2010)543 (8 October 2010). Карпова П.Г., Цыганков Д.Б. Советы по оптимизации регулирования как неотъемлемый компонент «smart regulation»// Вопросы государственного и муниципального управления.2012, №3.-С.5-34.
5. Детерминанты качества анализа регулирующего воздействия. ОЭСР,2006.-С.4 // <https://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/42047676.pdf>
6. Давлятов В. Қонун ижодкорлиги фаолияти тобора халқчил ва ҳаётий аҳамият касб этмоқда //Халқ сузи. 29 октябрь 2019 й. №223 (7453)
7. Национальная база данных законодательства –www.lex.uz
8. Akhmedshaeva M. et al. The Process of Reforming the System of State Administration and Administrative State Reform in Uzbekistan //J. Advanced Res. L. & Econ. – 2020. – Т. 11. – С. 273.
9. Akhmedshaeva, M., Nazhimov, M. K., Mukhamedov, K. M., & Abdurashidovna, M. F. (2020). The Process of Reforming the System of State Administration and Administrative State Reform in Uzbekistan. *J. Advanced Res. L. & Econ.*, 11, 273.
10. Ахмедшаева М. А. и др. Рецепция права как фактор модернизации национального права //Studia Politologiczne. – 2020. – Т. 58. – №. 58. – С. 126-146.
11. Ахмедшаева, М. А. (2020). Рецепция права как фактор модернизации национального права. *Studia Politologiczne*, 58(58), 126-146.
12. Ахмедшаева Мавлюда КОНСТИТУЦИЯ: ОТ ВЕРХОВЕНСТВА ЗАКОНА К ВЕРХОВЕНСТВУ ПРАВА // Review of law sciences. 2020. №Спецвыпуск. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/konstitutsiya-ot-verhovenstva-zakona-k-verhovenstvu-prava> (дата обращения: 22.09.2021).
13. Ахмедшаева Мавлюда (2020). КОНСТИТУЦИЯ: ОТ ВЕРХОВЕНСТВА ЗАКОНА К ВЕРХОВЕНСТВУ ПРАВА. *Review of law sciences*, 4 (Спецвыпуск), 5-11. doi: 10.24412/2181-919X-2020-5-11
14. М.Ахмедшаева ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ПРАВА В СОВРЕМЕННОМ МИРЕ // Review of law sciences. 2018. №2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/osnovnyie-tendentsii-razvitiya-prava-v-sovremennom-mire> (дата обращения: 22.09.2021).
15. М.Ахмедшаева (2018). ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ПРАВА В СОВРЕМЕННОМ МИРЕ. *Review of law sciences*, (2), 5-8.
16. Ahmedshaeva M. A. Main tendencies of the development of Law in the present day //Review of law sciences. – 2018. – Т. 2. – №. 2. – С. 1.
17. Ahmedshaeva, M. A. (2018). Main tendencies of the development of Law in the present day. *Review of law sciences*, 2(2), 1.
18. Ahmedshaeva M. A. Main tendencies of the development of Law in the present day.
19. Ahmedshaeva, M. A. Main tendencies of the development of Law in the present day.
20. Ahmedshaeva, M.A. (2018) "Some issues concerning sources of law," *Review of law sciences*: Vol. 3 : Iss. 1 , Article 2. Available at: https://uzjournals.edu.uz/rev_law/vol3/iss1/2

21. Ahmedshaeva, M.A. (2018) "Some issues concerning sources of law," *Review of law sciences*: Vol. 3 : Iss. 1 , Article 2.
22. Akhmedshaeva M. SOME THEORETICAL-LEGAL AND ORGANIZATIONAL QUESTIONS OF FORECASTING OF LAWMAKING PROCESS //ProAcademy. – 2018. – Т. 1. – №. 1. – С. 19-24.
23. Akhmedshaeva, M. (2018). SOME THEORETICAL-LEGAL AND ORGANIZATIONAL QUESTIONS OF FORECASTING OF LAWMAKING PROCESS. *ProAcademy*, 1(1), 19-24.
24. Akhmedshaeva M. SOME THEORETICAL-LEGAL AND ORGANIZATIONAL QUESTIONS OF FORECASTING OF LAWMAKING PROCESS //ProAcademy. – 2018. – Т. 1. – №. 1. – С. 19-24.
25. Akhmedshaeva, M. (2018). SOME THEORETICAL-LEGAL AND ORGANIZATIONAL QUESTIONS OF FORECASTING OF LAWMAKING PROCESS. *ProAcademy*, 1(1), 19-24.
26. Akhmedshaeva M. SOME THEORETICAL-LEGAL AND ORGANIZATIONAL QUESTIONS OF FORECASTING OF LAWMAKING PROCESS.
27. АХМЕДШАЕВА М. SOME PRIORITY DIRECTIONS OF RESEARCH OF THE STATE AND LAW AT THE PRESENT STAGE //Юридик фанлар ахборотномаси. – 2017. – №. 1. – С. 13-20.
28. АХМЕДШАЕВА, М. (2017). SOME PRIORITY DIRECTIONS OF RESEARCH OF THE STATE AND LAW AT THE PRESENT STAGE. *Юридик фанлар ахборотномаси*, (1), 13-20.
29. Ахмедшаева М. НЕКОТОРЫЕ ПРИОРИТЕТНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ //Review of law sciences. – 2017. – Т. 1. – №. 1.
30. Ахмедшаева, М. (2017). НЕКОТОРЫЕ ПРИОРИТЕТНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ. *Review of law sciences*, 1(1).
31. Ahmedshaeva M. New approaches of preparation of the legal personnel and quality of legal education" in Uzbekistan //SCIENTIFIC ENQUIRY IN THE CONTEMPORARY WORLD: THEORETICAL BASICS AND INNOVATIVE APPROACH. – 2016. – С. 32.
32. Ahmedshaeva, M. (2016). New approaches of preparation of the legal personnel and quality of legal education" in Uzbekistan. *SCIENTIFIC ENQUIRY IN THE CONTEMPORARY WORLD: THEORETICAL BASICS AND INNOVATIVE APPROACH*, 32.
33. Ahmedshaeva M. NEW APPROACHES OF PREPARATION OF THE LEGAL PERSONNEL AND QUALITY OF LEGAL EDUCATION" IN UZBEKISTAN //SCIENTIFIC ENQUIRY IN THE CONTEMPORARY WORLD: THEORETICAL BASICS AND INNOVATIVE APPROACH. – 2016. – С. 32.
34. Ahmedshaeva, M. (2016). NEW APPROACHES OF PREPARATION OF THE LEGAL PERSONNEL AND QUALITY OF LEGAL EDUCATION" IN UZBEKISTAN. *SCIENTIFIC ENQUIRY IN THE CONTEMPORARY WORLD: THEORETICAL BASICS AND INNOVATIVE APPROACH*, 32.
35. Ахмедшаева М. А. Историко-правовые подходы в изучении дипломатии //Высшая школа. – 2016. – №. 4. – С. 23-24.
36. Ахмедшаева, М. А. (2016). Историко-правовые подходы в изучении дипломатии. *Высшая школа*, (4), 23-24.
37. Ахмедшаева М. А. СОЦИАЛЬНОЕ ПАРТНЁРСТВО-НЕОБХОДИМОЕ УСЛОВИЕ УГЛУБЛЕНИЯ ДЕМОКРАТИЧЕСКИХ РЕФОРМ В УЗБЕКИСТАНЕ //Сборники конференций НИЦ Социосфера. – Vedecko vydavatel'ske centrum Sociosfera-CZ sro, 2014. – №. 54. – С. 7-11.
38. Ахмедшаева, М. А. (2014). СОЦИАЛЬНОЕ ПАРТНЁРСТВО-НЕОБХОДИМОЕ УСЛОВИЕ УГЛУБЛЕНИЯ ДЕМОКРАТИЧЕСКИХ РЕФОРМ В УЗБЕКИСТАНЕ. In *Сборники конференций НИЦ Социосфера* (No. 54, pp. 7-11). Vedecko vydavatel'ske centrum Sociosfera-CZ sro.
39. Akhmedshaeva M. Hozirgi Zamon Davlati Va Huquqi Nazariiasi Muammolari: Uqub Qullanma. – 2008.
40. Akhmedshaeva, M. (2008). Hozirgi Zamon Davlati Va Huquqi Nazariiasi Muammolari: Uqub Qullanma.