

бўйича ҳамда бузилган ҳуқуқ ва қонун билан қўриқланадиган манфаатларини тиклаш бўйича ҳужжатни қабул қилган органга ёки унинг юқори турувчи органларига ҳамда бир пайтнинг ўзида судга ҳам шикоят аризаси билан мурожаат қилиши мумкин.

Ҳужжатни қабул қилган орган ёки унинг юқори турувчи органи солиқ тўловчининг аризасига мазкур вазиятлардан келиб чиқиб, белгиланган тартибда жавоб қайтариши шарт.

Ҳужжатни қабул қилган орган ёки унинг юқори турувчи орган уни бекор қилишга ёки зарур ўзгартишлар киритишга ҳақли. Бу органлар Солиқ кодексига мувофиқ бўлмаган норматив-ҳуқуқий ҳужжатни бекор қилишни ёки унга зарур ўзгартишлар киритишни рад этган тақдирда, солиқ тўловчининг аризасига биноан бу ҳужжат суд томонидан ҳақиқий эмас деб топилиши мумкин. Суд ҳужжатни ҳақиқий эмас деб топган тақдирда, солиқ тўловчининг бузилган ҳуқуқлар Фуқаролик кодексининг 11-моддасида назарда тутилган усулларда ҳимоя қилиниши керак [1].

Хулоса қилиб айтганда, ҳар қандай жисмоний ёки юридик шахс солиқлар ва бошқа мажбурий тўловлар билан боғлиқ муносабатларни қўллаш жараёнида вужудга келадиган вазиятларни аниқлашда норматив-ҳуқуқий ҳужжатларни талқин этиш орқали қонун ҳужжатларининг юридик кучига, муддатига ҳамда уларнинг Солиқ кодексига мувофиқлигини эътибор қаратиши талаб этилади.

Адабиётлар рўйхати:

1. Ўзбекистон Республикасининг Солиқ кодекси (Ўзбекистон Республикаси қонун ҳужжатлари тўплами. – 2017. – №1. 1-модда, №16. 265-модда, №24. 487-модда, №37. 978-модда).
2. Ўзбекистон Республикасининг Солиқ кодекси (Ўзбекистон Республикаси қонун ҳужжатлари тўплами. – 2017. – №1. 1-модда, №16. 265-модда, №24. 487-модда, №37. 978-модда).
3. Ўзбекистон Республикасининг “Давлат солиқ хизмати тўғрисида” Қонунининг 6-моддаси (Ўзбекистон Республикаси қонун ҳужжатлари тўплами. – 2017. – №1. 1-модда, №24. 487-модда).
4. Кучерявенко Н.П. Общие положения налогового права России. Учебник. – М., 2001. – С.15.
5. Кузнеценкова В.Е. «Современное понимание налогового права РФ» // Экономический вестник Ростовского государственного университета. 2009. № 4 (часть 3); Основы налогового права: учебно-методическое пособие. (отв. Ред. Шевелева Н.А.). – М. 2001.
6. Ўзбекистон Республикасининг “Норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар тўғрисида”ги Қонуни (Ўзбекистон Республикаси қонун ҳужжатлари тўплами – 2017. – №37. 978-модда).
7. Ўзбекистон Республикасининг “Давлат солиқ хизмати тўғрисида” Қонунининг 6-5-моддаси (Ўзбекистон Республикаси қонун ҳужжатлари тўплами. – 2017. – №1. 1-модда, “№24. 487-модда); Давлат божхона хизмати тўғрисида (Ўзбекистон Республикаси Олий Мажлисининг Ахборотномаси. – 2015. – №33. 439-модда, №52. 645-модда).
8. Ўзбекистон Республикасининг Фуқаролик кодекси (Ўзбекистон Республикаси қонун ҳужжатлари тўплами – 2017. – №16. 265-модда).

С.Султанова,
магистр права, правовед

ПОВЫШЕНИЕ КАЧЕСТВА НОРМОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОСРЕДСТВОМ ПРИМЕНЕНИЯ МОДЕЛИ «УМНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ»

Аннотация: целью данной статьи является обобщение основных характеристик модели «умного регулирования» на пути повышения качества нормотворческой деятельности, анализируется Концепция совершенствования нормотворческой деятельности в разрезе поставленной задачи применения модели «умного регулирования» в национальном законодательстве.

Ключевые слова: модель «умного регулирования», оценка регуляторного воздействия, качество нормотворческой деятельности.

Аннотация: ушбу мақоланинг мақсади норма ижодкорлигининг сифатини оширишда “ақлли тартибга солиш” моделининг асосий тавсифларини умумлаштиришдир. Миллий қонунчиликда “ақлли тартибга солиш” моделини қўллаш вазифаси Норма ижодкорлиги фаолиятини такомиллаштириш концепцияси нуктаи назаридан таҳлил қилинади.

Калит сўзлар: “Ақлли тартибга солиш” модели, тартибга солиш таъсирини баҳолаш, норма ижодкорлиги фаолиятининг сифати.

Annotation: The purpose of this article is to summarize the main characteristics of the model of "smart regulation" on the way to improve the quality of rule-making activities. The concept of improving the rulemaking activities is analyzed in the context of the task to apply the model of "smart regulation" in national legislation.

Keywords: The model of "smart regulation", regulatory impact assessment, the quality of rule-making activities.

В Стратегии действий по пяти приоритетным направлениям развития Республики Узбекистан в 2017–2021 годах [1] одной из ключевых задач определено коренное повышение качества законотворческой деятельности, направленное на усиление влияния принимаемых законов на ход общественно-политических, социально-экономических, судебно-правовых реформ.

Как отметил Президент Республики Узбекистан Шавкат Мирзиёев в Послании к Олий Мажлису, состоявшемуся в декабре 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].

Именно с целью предотвращения негативных явлений была принята Концепция совершенствования нормотворческой деятельности [3].

Нормотворческая деятельность государства очень важна, так как эффективность проводимых в стране реформ связана с совершенством, взаимосвязью и безупречной реализацией законов и правовых норм.

Как отмечают Матузов Н.И., Малько А.В. право-творчество является составной частью более широко-го процесса – правообразования, под которым пони-

мается естественно-исторический процесс формирования права, в ходе которого происходит анализ и оценка сложившейся правовой действительности, выработка взглядов и концепций о будущем правового регулирования, а также разработка и принятие нормативных предписаний [4].

Морозова Л.А. поясняет, что правотворческая деятельность представляет собой монопольную, созидательно-интеллектуальную, процессуальную деятельность [5].

В Концепции совершенствования нормотворческой деятельности отмечено, что динамичное развитие законодательства, связанное с изменениями целого ряда сфер общественной жизни, привело к появлению большого количества норм, иногда вступающих в противоречие с действующим законодательством. В этой связи необходимо пересмотреть законодательство для достижения намеченных целей и задач проводимых реформ.

До настоящего времени под нормотворческой деятельностью понималось только создание, изменение и прекращение правовых норм. Теперь же потребности современного демократического общества показали необходимость совершенно иного подхода к нормотворческой деятельности. Концепция совершенствования нормотворческой деятельности направлена не только на правовое регулирование общественных отношений, но и применение в нормотворческой деятельности модели «умное регулирование».

Поэтапный переход к применению элементов модели «умное регулирование» заключен в том, что принимаемые проекты нормативно-правовых актов, предусматривающие усложнение процедур, затрагивающие права и законные интересы граждан и субъектов предпринимательства, в обязательном порядке должны содержать положения об:

- отмене существующей нормы, издержки исполнения которой со стороны граждан, субъектов предпринимательства и общества равны или превышают издержки, предусмотренные предлагаемой нормой проекта;

- ограничении срока действия усложняющих процедур, по истечении которого они должны быть пересмотрены на предмет улучшения существующего регулирования, обоснования его дальнейшей необходимости либо автоматического признания утратившим силу.

Более того, в Концепции установлено, что нам необходимо внедрить систему проведения обязательной оценки регуляторного воздействия проектов нормативно-правовых актов, предусматривающей анализ проблемы, способов ее решения, воздействия на конкуренцию, прогнозирование и оценку возможных последствий введения новых инструментов и порядка регулирования, в том числе анализ выгод и издержек для граждан и субъектов предпринимательства.

Целью данной статьи является обобщение основных характеристик модели «умного регулирования» и возникающих сложностей на пути повышения его качества.

Модель «умного регулирования», применяемая сегодня во многих странах мира, была разработана в начале 2000-х годов. Данная модель призвана преодолеть разрыв между сторонниками широкого государственного контроля и приверженцами дерегулирования [6].

Данная модель основана на поиске гибкого баланса между административными и экономическими методами регулирования, командным регулированием и дерегулированием. Основной акцент делается на добровольном саморегулировании — там, где оно возможно, — а нормативные методы, штрафы и санкции используются только в случае необходимости [7].

В литературе выделяют следующие характеристики модели «умного регулирования» [8]:

- учёт текущей ситуации при принятии решений — достижений науки и технологий, уровня развития рынков;

- проведение политики, ориентированной на умный, устойчивый и содержательный рост;

- постановка основных макроэкономических целей по развитию экономики, основанной на знаниях и инновациях, развитию конкуренции, повышению занятости, достижению социального и территориального согласия, сохранению окружающей среды;

- использование оценки регулирующего воздействия, возможных затрат, выгод, рисков проводимой политики на всех этапах управленческого цикла;

- проведение политики, основанной на принципах субсидиарности и пропорциональности;

- обеспечение объективного анализа экономической ситуации и рационального выбора форм, методов и инструментов госрегулирования.

Монтэн Ш.Ф. считает, что «умное регулирование» («smart regulation») можно считать дальнейшим усовершенствованием «лучшего регулирования» («better regulation») [9].

Термин «умное регулирование» изначально появился в Канаде в 2004 году. Исследователи считают, что толчком для перехода большого количества стран к новой модели стал экономический кризис 2008–2009 годов, когда научное и политическое сообщество приложило значительные усилия, чтобы найти консенсус между противниками и приверженцами расширения государственного влияния на экономику [10]. В этой связи, в Германии с 2006 года существует Национальный совет по контролю норм, в Швеции с 2008 года функционирует Совет по усовершенствованию регулирования, а в Великобритании с 2009 года работает Комитет по регуляторной политике. В Мексике в 2000 году был создан Совет по улучшению регулирования для поддержки деятельности Федеральной комиссии по совершенствованию регулирования.

Между тем, упрощение регулирования стало одним из главных приоритетов политики Европейского Союза еще в начале 1990-х годов. Тогда появились рекомендации по повышению прозрачности регулирования, были документально закреплены принципы

субсидиарности и пропорциональности [11]. Однако, принимавшиеся меры были призваны улучшить лишь техническое качество регулирования и не учитывали последствия принятия нормативно-правовых актов.

С 2001 года Европейская комиссия обязалась повысить качество законодательства Европейского союза и привлечение граждан к взаимодействию с европейскими учреждениями и участию в управлении. Кроме того, в 2003 году было подписано соглашение о сотрудничестве всех институтов Европейского союза по вопросам качественного регулирования.

В 2005 году документально была признана предшествующая «умному регулированию» концепция «лучшего регулирования». Положения концепции

«лучшего регулирования» были включены в Лиссабонскую стратегию развития Европейского союза.

Сейчас элементы модели «умного регулирования» реализуются как в западных странах, так и в странах СНГ. Например, во Франции принят Закон от 22 марта 2012 г. №2012-387 об упрощении законодательства и сокращении административных процедур. Закон предусматривает имплементацию положений Директив 2009/49/ Европейского Парламента, Совета об изменении Директив 78/660/ и 83/349/ Европейского Совета в отношении определенных обязательств по опубликованию отчетности для средних предприятий и обязательств по составлению консолидированных отчетов. Данный Закон направлен на упрощение административных процедур в отношении субъектов предпринимательской деятельности, в особенности субъектов малого и среднего предпринимательства, а также на ремесленников, фермеров и лиц свободных профессий [12].

В Концепции долгосрочного развития России до 2020 года в качестве одной из целей указано: «обеспечение высокого качества регулирования». Среди задач выделены: устранение избыточного государственного регулирования; преимущественное использование косвенных методов регулирования экономических процессов; формирование условий для равноправного диалога государства, предпринимателей и общественных организаций по ключевым вопросам развития общества; расширение участия представителей бизнеса в подготовке государственных решений, связанных с регулированием экономики [13].

Опыт применения модели показывает, что процедура оценки регулирующего воздействия – это основной инструмент, без которого невозможно «умное регулирование» [14]. Оценка регулирующего воздействия позволяет рассчитать не только издержки, но и выгоды как для государственного бюджета, так и для предпринимательского сообщества [15].

Оценка регулирующего воздействия дает законодательному органу возможность изменять проекты нормативно-правовых актов, а также существующие правовые нормы согласно обоснованным рекомендациям, которые отражают позиции заинтересованных групп (потребителей, субъектов предпринимательства, государственных органов). Если в результате анализа будет доказана неоптимальность выбранной правовой нормы с точки зрения издержек реализации и высоты административных барьеров, то данная правовая норма может быть отменена.

В нашей стране также идет масштабная работа по внедрению модели «умного регулирования». В частности, 17-18 августа 2018 года в Министерстве юстиции Республики Узбекистан прошел международный экспертный диалог (круглый стол) на тему «Важные задачи внедрения в нормотворческий процесс модели «Умное регулирование». В целях полноценного внедрения оценки регуляторного воздействия по итогам международного экспертного диалога было принято решение о необходимости принятия следующих мер:

1) разработать и утвердить методологию проведения оценки воздействия законодательства, в том числе проектов нормативно-правовых актов с учетом международных стандартов;

2) законодательно закрепить обязательность министерств и ведомств по проведению оценки воздействия законодательства;

3) определить координирующий орган, ответственный за проведение оценки воздействия законодательства;

4) отражать в итоговом отчете об оценке воздействия результаты проведения обсуждения на специальной онлайн площадке, не допускать, при этом игнорирование или немотивированное отклонение предложений участников обсуждения;

5) регулярно обучать сотрудников министерств и ведомств по проведению оценки воздействия законодательства [16].

Рассмотрев основные характеристики модели «умное регулирование», возникает вопрос о том, имеются ли трудности в реализации этой модели. В 2015 году в странах-членах Организации экономического сотрудничества и развития проводилось исследование, показывающее основные достижения стран в области повышения качества регулирования. Также были выявлены следующие недостатки и сложности:

1. Излишне формальный подход к использованию инструментов модели «умного регулирования», во-первых, оказывает излишне формальный подход к ним. Большинство стран применяет существующие инструменты строго в административном порядке только после принятия соответствующих нормативных актов. Получается, что гибкий и адаптивный к меняющимся условиям подход модели на практике сам сталкивается с заданными изначально границами. Это, в свою очередь, подрывает доверие к таким инструментам модели как оценка регулирующего воздействия и публичные консультации.

Более того, формальный подход к выполнению дополнительных процедур при принятии нормативных актов – это также вопрос личной ответственности и заинтересованности всех субъектов регулирования. Если субъекты предпринимательства и общество в целом не будут принимать участие в публичных консультациях, а государственные служащие станут лишь формально выполнять оценку издержек и выгод предлагаемых актов и эффективности реализации действующих норм, то концептуально хороших результатов достичь не получится.

2. На практике не используется заключительная оценка для обоснования необходимости улучшения системы регулирования то есть, уделяя основное внимание разработке механизмов регулирования, государство уделяет внимание оценке регуляторного воздействия, а не самой реализации нормативно-правовых актов.

3. Недостаточное вовлечение заинтересованных лиц в процесс регулирования, что усложняет взаимодействие государства и общества. Взаимодействие субъекта и объекта регулирования в большинстве случаев происходит слишком поздно и является скорее обоснованием принимаемых решений. Оно в значительной степени служит для обеспечения прозрачности, а не для сбора фактических данных.

4. Большинство стран использует соответствующие нормативно-правовые документы для подтверждения своей приверженности модели «умного регулирования», а не для решения возникающих проблем [17].

Таким образом, основании вышеизложенного, можно заключить, что в различных странах выделяется общий подход: переход от регулирующего государства через дерегулирование к качественному регулированию. Для повышения качества нормотворческой деятельности были выработаны инструменты, которые

объединены в общую модель «умного регулирования», которая призвана обеспечить прозрачность принимаемых решений и повысить доверие как субъектов предпринимательства, так и общества к государственной нормотворческой деятельности.

Однако нельзя сказать, что реализация механизмов модели «умного регулирования» на практике полностью снимает все проблемы, связанные с эффективностью государственных мер регулирования. Даже там, где становление данного подхода происходит уже несколько десятилетий (например, в странах Евросоюза), выявляются серьезные сложности.

В этой связи, при применении модели «Умное регулирование» субъектам регулирования предстоит работа по устранению формального подхода при проведении оценки регуляторного воздействия и по повышению заинтересованности широкого круга лиц в улучшении правового регулирования.

Список 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. По материалам <http://uza.uz/ru/politics/poslanie-prezidenta-respubliki-uzbekistan-shavkata-mirziyev-23-12-2017>.
3. Указ Президента Республики Узбекистан №УП-5505 от 08 августа 2018 года «Об утверждении Концепции совершенствования нормотворческой деятельности» // «Собрание законодательства Республики Узбекистан» // Национальная база данных законодательства - www.lex.uz, 9 августа 2018 г.
4. Матузов Н.И., Малько А.В. «Теория государства и права». Учебник. – М., Юрист, 2004.
5. Морозова Л.А. «Теория государства и права». – М., Российское юридическое образование, 2010.
6. 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.
7. Сарычева Н.Н. «Повышение качества государственного регулирования экономики в современном мире», – М: «Государственное управление. // Электронный вестник», 02/2017год, №60.
8. Сафиуллин А.Р. Эволюция макроэкономической политики и регулирования: на пути к экономике знаний // Вопросы регулирования экономики, – 2014, Т. 5. – №3.
9. <http://smartregulation.net>
10. Соловьева О.А. Сорегулирование как альтернатива «умному регулированию» (анализ и предложения) // Проблемы современной экономики. – 2014. – № 2(50), – С.188–192.
11. Короленко А.Д. Современное значение «Умного регулирования» как нового направления государственного регулирования экономики // Молодой ученый, – 2015, – №4, С.368–371.
12. <http://orv.gov.ru>.
13. Короленко А.Д. указ. ст.
14. Сизова С.А., Клишина Ю.Е. «Умное регулирование» в экономике, основанной на знаниях // Научное сообщество студентов XXI столетия. Экономические науки: Электронный сборник статей по материалам

XXXVI студенческой международной научно-практической конференции, Новосибирск: АНС «СибАК». 2015. № 9 (36), с.148–153. URL: [http://sibac.info/archive/economy/9\(36\).pdf](http://sibac.info/archive/economy/9(36).pdf)

15. 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.

16. Модель «умного регулирования» реализуется в процессе нормативного творчества, <http://m.minjust.uz/ru/press-center/news/90003/>.

17. Сарычева Н.Н. «Повышение качества государственного регулирования экономики в современном мире», – М: «Государственное управление. // Электронный вестник», 02/2017год, №60.