



ПУБЛИЧНОЕ АДМИНИСТРИРОВАНИЕ И БИЗНЕС: ОПЫТ УЗБЕКИСТАНА

¹Адик Александрович Ли

Ташкентский государственный юридический университет,
г.Ташкент, Узбекистан e-mail: li.aleksandirovich@tsul.uz,

²Хумоюн Хусниддин угли Сойипов

Ташкентский государственный юридический университет,
г.Ташкент, Узбекистан e-mail: kh.soipov@tsul.uz.

<https://doi.org/10.5281/zenodo.7493712>

ARTICLE INFO

Received: 20th December 2022

Accepted: 28th December 2022

Online: 30th December 2022

KEY WORDS

Администрирование, бизнес, административные процедуры, Республика Узбекистан.

ABSTRACT

В статье проанализировано состояние правовой регламентации взаимоотношений между государством и бизнесом посредством административных процедур. Определены и обоснованы основные приоритеты и пути практической реализации Закона об административных процедурах, направленных на создание благоприятной правовой среды для бизнеса и роста инвестиций.

Среди широких представителей общественности сложилась позиция, что для осуществления предпринимательской деятельности достаточно лишь владение основными знаниями и навыками гражданского законодательства, умение выбирать правильную локацию для бизнеса, установление дружественные отношения с клиентами, а также производство качественных товаров, оказывание хороших услуг и работ [1]. Как специалист в сфере публичного права мы утверждаем, что выше названные ключевые моменты являются недостаточными. Есть ещё один важный фактор или игрок – государство.

При осуществлении предпринимательской деятельности самым ключевым моментом является взаимоотношения между бизнесом и государством, ибо государство имеет

ряд инструментов, которые могут прямо воздействовать на объем прав и обязанностей представителей бизнеса и, тем самым, государство может либо улучшить положение бизнеса в стране, либо, наоборот, ухудшить [2].

С этим мнением согласны большинство юристов-цивилистов в Узбекистане, которые утверждают, что «представители бизнеса могут обмануть друг друга только одним способом – посредством составления договора –, а для государства договор не нужен, оно запросто может учесть волю представителей бизнеса» [3].

Анализ взаимоотношений государства с представителями предпринимательства показывает то, что государство оказывает односторонние властные прямые воздействия посредством административных инструментов [4], таких как:



1. финансовые инструменты страны (к примеру, запрет на осуществление финансовых операций в наличной форме);
 2. принятие нормативно-правовых актов ведомствами (не Парламентом) [5];
 3. установление административных актов посредством нормативно-правовых актов (этот момент также создаёт затруднения на практике. В классическом случае, административный акт, принятый со стороны административного органа, можно обжаловать в административном суде, однако когда административный акт устанавливается посредством нормативно-правовых актов, то в таких случаях у частных лиц в Узбекистане отсутствует право обжалования (так как нормативно-правовые акты в Узбекистане обжалуются в Конституционном суде¹)) [6];
 4. принятие административного акта, направленного на конкретный субъект и разрешающий одну ситуацию;
 5. инструменты разрешительной системы страны (например, выдача документов разрешительного характера, таких как государственная регистрация, аккредитация, разрешение, лицензия, сертификация, стандартизация) [7].
- Все эти инструменты устанавливаются исключительно односторонним

¹ Будет отлично, законодатель Республики Узбекистан даст такое право физическим и юридическим лицам Республики Узбекистан. Считаю, что для этого в Узбекистане уже созданы организационные и правовые основы, на данном этапе развития страны экономика позволяет расширению состава Конституционного суда. Также, закрепление данного права сыграет полную претворению в жизнь статьи 35 Конституции Республики Узбекистан.

решением государственных органов и в большинстве случаев могут не совпадать с позицией, мнениями и интересами предпринимателей. Конечно же, существуют также и случаи прямых переговоров между государственными органами и бизнесом – составление административных договоров (самым ярким примером может послужить договора государственно-частного партнерства (PPP)), но такие случаи крайне редки на практике Узбекистана по сравнению с прямым государственным воздействием [8].

Все выше приведенные способы воздействия являются примерами администрирования, осуществляемого государством в сфере предпринимательской деятельности [9].

Основная часть

Пандемия COVID-19 показала, что администрирование и сфера предпринимательской деятельности находятся в тесных взаимоотношениях, взаимосвязи и взаимозависимости, так как стало очевидным, что движущей силой экономики любой страны является предпринимательская деятельность и что предпринимательство не может успешно действовать без надлежащей помощи государства [10].

Для сведения, пандемия в Узбекистане началась с 16 марта 2020 года, а негативное влияние введенных в связи с пандемией ограничений на бизнес началось уже с третьей декады марта [11]. Так, уже в марте-апреле 2020 года производство продукции и оказание услуг сократилось на 196 тысячах хозяйствующих субъектах [12]. В



результате этого, за 20 дней апреля поступления в Госбюджет страны в ряде областей снизились на 30-40 %, а в некоторых районах и городах – более чем на 50 % [13].

Особенность администрирования в период пандемии отмечается тем, что администрирование осуществлялось не индивидуальными административными актами, а посредством нормативно-правовых актов (акты Президента [14] были важными, быстрыми и действенными инструментами в этот трудный для Узбекистана период).

В настоящее время в Узбекистане происходит процесс переосмысления административного права, в результате которого происходят изменения в администрировании, осуществляемого государством.

Современное административное право Республики Узбекистан является отраслью права, которая находится в бурном развитии (по-нашему мнению, административное право – самая быстро развивающаяся отрасль права Узбекистана²).

Процесс «перехода» административного права от негативного (раньше под административным правом, в основном, понималось охранительная функция административного права: административное наказание и административное принуждение) к позитивному (здесь: под

административным правом понимается управленческий функции административного права, т.е. процесс государственного управления, направленного на обеспечение нужд частных лиц. Государство воспринимается как аппарат оказывающий публичные услуги своему населению) резко поднял его престиж и необходимость, в частности поднялась нужда в глубоком внедрении института административных процедур.

Основное предназначение данной отрасли права трудно высказать одним предложением, однако, коротко можно отметить, что «особую роль в достижении баланса публичных и частных интересов принадлежит административному праву, поскольку именно оно призвано регулировать общественные отношения, возникающие между личностью и государством, обеспечивая реализацию прав и свобод граждан в сфере государственного управления и их защиту» [15].

Также стоит отметить, что административное право призвано регулировать управленческую деятельность государства (даже в самом названии данной отрасли – административное право – есть указание на слово “администрация, администрирование”).

Роль административного права по отношению к государственному управлению прослеживается в:

1. создании теоретической и организационно-правовой базы (нормативно-правовые акты) для исполнительно-распорядительной деятельности государства, тем самым приведя её в порядок;

² Об этом отмечают авторы статей в публикации «Немецкая доктрина административного права и становление института административных процедур в странах Центральной Азии. Материалы международной конференции, приуроченной к 45-летию со дня принятия Закона об административных процедурах Германии, г.Ташкент, 25 мая 2021 г. В кн.: Ученые записки Института государства и права Академии наук Республики Узбекистан. 2021. Том 1 //Отв.ред.Л.Б.Хван. – Ташкент «Niso Poligraf», 2022. – 264 с.»



2. создавая теоретическую и организационно-правовую базу для исполнительно-распорядительной деятельности государства, сдерживая государство в рамках, тем самым защищая частных лиц от произвола государства.

Все отрасли права, включая административное, в качестве основных способов правового регулирования используют дозволение, разрешение и запрет. Но разрешение представляет собой способ правового регулирования, наиболее полно отражающий специфику административно-правового метода регулирования.

Административное право включает в себя разрешительную систему, которая включает в себя большое количества видов разрешений, которые имеют прямое отношение к составлению бизнеса в стране. Примером могут послужить следующие:

- 1.1. получение виз;
- 1.2. получение разрешений на работу;
- 1.3. разрешение на постоянное проживание и т.п.;
- 1.4. государственная регистрация и поставка на учет субъектов предпринимательства, их сделок, прав и имущества;
- 1.5. государственная экологическая экспертиза;
- 1.6. лицензирование отдельных видов деятельности;
- 1.7. аккредитация, сертификация, стандартизация, метрология и техническое регулирование;
- 1.8. экспорт и импорт товаров;

В некоторых странах, в частности в Узбекистане, разрешительная система реализуется через административные процедуры, которые все шире

внедряются в правоприменительную деятельность административных органов.

Для чего стране, как Узбекистан, необходимо принятие Закона «Об административных процедурах»?

Причин много, но основные заключаются в следующих:

1. Посредством четкой работы административных органов на основе административных процедур представители предпринимательства и населения будут знать, каким образом работает государство и будут предпринимать собственные шаги, чтобы также правильно действовать (об этом госпожа Эльке Бюденбендер отмечает, что «гражданин должен полагаться на то, что решение государственного органа не будет для него неожиданным, как «гром среди ясного неба». Гражданин должен иметь возможность привести в порядок свои доводы и возражения уже во время административной процедуры, а государственный орган должен соблюдать правила процедуры и не может вести себя «то так, то эдак»») [16];

2. Административные процедуры – это гарантия для иностранных инвесторов.

Хван Леонид Борисович считает, что «Закон «Об административных процедурах» позволяет в ином алгоритме устанавливать правила принятия индивидуальных актов, процедуры совершения распорядительных действий по реализации запретов, дозволений, предписаний, а также иных контрольных, надзорных, регистрационных и координационных



полномочий. Это прежде всего алгоритм баланса публичного и частного интереса, взаимодействия на принципах верховенства закона, принципов пропорциональности, соразмерности, правовой определенности и «права быть выслушанным». В этом не столько смысл идеи развития гражданского общества, сколько идеи «хорошего (доброго управления)» (good governance)»[17].

При помощи административных процедур решаются, в частности, следующие задачи:

- обеспечивается законность в процессе администрирования. Деятельность административных органов ставится в четкие рамки закона;
- создаются гарантии беспристрастности и справедливости администрирования;
- повышается прозрачность администрирования, его доступность для публичного (судебного, парламентского, общественного) и внутриведомственного контроля;
- создаются условия, благоприятствующие росту сознательности и ответственности государственных должностных лиц, а также их компетентности и профессионализма;
- создаются гарантии защиты прав частного лица в администрировании;
- улучшается имидж власти, повышается доверие общества к административной системе;
- создается основа для развития единой административной практики в административных органах [18].

Почему принципы административных процедур важны для защиты интересов бизнеса? Есть две основные причины:

Во-первых, они максимально охватывают этапы контакта представителей предпринимательства с государственными органами. Например, это прослеживается в принципах административного права в таких, как принцип законности в деятельности государственного органа; принцип возможности для представителей предпринимательства быть услышанными; принцип открытости, прозрачности и ясности административных процедур; и последний из них - принцип защиты доверия представителей предпринимательства, которая была имплементирована из опыта Великобритании.

Вторая причина заключается в том, что Закон «Об административных процедурах» прямо предусматривает, что **“несоответствие принципам административных процедур влечет отмену или пересмотр административных актов и административных действий”**.

Мы говорили, что принципы административных процедур и административный акт – это два важнейших инструмента защиты прав и интересов бизнеса.

Фактически, административный акт является последней и решающей стадией взаимодействия представителей предпринимательства и административных органов. Так как только через административный акт (а **иногда и через административное действие (бездействие)**) мы можем определить, правильно ли действовали



административные органы или нет, были ли нарушены права и интересы бизнеса или нет.

Несмотря на разработку действующего Закона «Об административных процедурах» на высоком уровне, существуют весомые проблемы по применению данного Закона на практике.

Дело в том, что административные процедуры – это разработка европейской доктрины административного права.

Административные органы и должностные лица Узбекистана давно привыкли работать по своей старой практике: они не привыкли работать «интенсивно», в заданных Законом темпах работы, так как они должны следовать многим процедурным этап административных процедур.

Ещё одним важным моментом является то, что законодатель Узбекистана не провел крупного аналитического исследования по применению Закона Узбекистана «Об административных процедурах».

Об этом ведущие ученые административного права отмечают, «ни в одной из стран Центральной Азии законодатель не проводил социологических исследований, доктрина молчит... Анализа через призму четырех измерений³ института

³ Речь идёт о таких аспектах как: а) права человека и справедливость; б) концепция good governance (обеспечение надлежащего управления, изменение содержания государственного аппарата и потенциал Закона «Об административных процедурах»); в) свобода экономики (проблемы деятельности административных регуляторов, потенциал Закона «Об административных процедурах»); г) правовая совместимость, приоритеты и адаптация (место Закона, системная рецепция рамочного Закона и его соотношение с

административных процедур в Узбекистане пока сделано не было [6].

Следовательно, законодатель учёл некоторые проблемные моменты Закона «Об административных процедурах» Республики Узбекистан и решил принять его в новой редакции (в настоящее время (декабрь 2022 года) проект Закона принят Законодательной палатой в 3 чтении и находится в Сенате Олий Мажлиса Республики Узбекистан для утверждения).

Заключение

Администрирование и состояние бизнеса в стране явления взаимосвязанные. Если качественно улучшится система администрирования в стране, в частности направления 1) система оказания воздействия актов законодательства на бизнес в стране; 2) разрешительная система в стране, то улучшится и положение бизнеса в стране. Точно также, при ухудшении (ужесточении) администрирования государства, непременно, ухудшится деятельность субъектов предпринимательства.

Следовательно, инструменты защиты прав предпринимателей должны быть простыми и понятными, в первую очередь, для представителей бизнеса, что было учтено при разработке нового Закона Республики Узбекистан «Об административных процедурах».

Чтобы защитить собственные интересы, представителям предпринимательства следует изучать административное право, в частности разрешительную систему Узбекистана, систему нарузки

законодательством о публичных услугах, разрешительных процедурах, госслужба, электронном правительстве и др.).



законодательства на бизнес, в частности нужно хорошенько проанализировать два основных Закона Узбекистана в данной сфере – Закон Республики Узбекистан “О лицензировании, разрешительных и уведомительных процедурах” и Закон Республики Узбекистан “Об административных процедурах”.

Административные процедуры по сути и есть система правовых стандартов, регламентирующих процесс администрирования. Они позволяют организовать администрирование так, чтобы оно действовало в соответствии с установленной мерой публичной власти и действительно служило общему благу [19].

Каждое явление в какой-то момент переходит из количественного показателя в качественный.

Аналогичным образом развиваются административные процедуры Узбекистана.

За последние три года правительство Узбекистана отдало **сигнал** представителям бизнеса в виде Закона «Об административных процедурах» и получило от них обратную связь. На основании отзывов, полученных от представителей бизнеса, в настоящее время совершенствуется административное и административно-судебное законодательство Республики Узбекистан, в частности разрабатывается новый проект Закона «Об административных процедурах» и вносятся изменения и дополнения в Кодекс «Об административном судопроизводстве» Республики Узбекистан.

References:

1. Нормуратов, А. (2022). МУОМАЛА ЛАЁҚАТИ ТУШУНЧАСИ, УНИНГ ВУЖУДГА КЕЛИШ АСОСЛАРИ ВА АҲАМИЯТИ. Eurasian Journal of Academic Research, 2(12), 1325-1333.
2. Нормуратов Актам Тулабой ўғли. (2022). МУОМАЛА ЛАЁҚАТИ ЁШИНИ БЕЛГИЛАБ БЕРУВЧИ ДАВЛАТ ОРГАНЛАРИНИНГ ВАКОЛАТЛАРИ. EURASIAN JOURNAL OF ACADEMIC RESEARCH, 2(13), 689–698.
3. Khumoyun, S., Asal, J., & Wang, C. (2022). LIMITATIONS CHALLENGING BETTER STATE INVOLVEMENT IN THE DSB. Involta Scientific Journal, 1(4), 70-82.
4. Li, A. A. (2018). The issues of legal support of state innovation policy in the Republic of Uzbekistan. Review of law sciences, 3(1), 5.
5. Javlon, B. (2022). ACTUAL PROBLEMS IN THE ACTIVITIES OF THE PROSECUTOR'S OFFICE AND WAYS TO SOLVE THEM IN THE CONDITIONS OF THE REPUBLIC OF UZBEKISTAN. World Bulletin of Management and Law, 13, 127-129.
6. Javlonbek, B., & Haa, Y. (2022). CONSTITUTIONAL AND LEGAL GUARANTEES OF THE ELECTORAL RIGHTS OF PERSONS WITH DISABILITIES. Galaxy International Interdisciplinary Research Journal, 10(2), 802-805.
7. Kamola, K. (2021). Essentials Of The Criminal Protection Of Intellectual Property In The Republic Of Uzbekistan: Legal Analysis Of Acts Offending Objects Of Intellectual Property. The American Journal of Political Science Law and Criminology, 3(11), 122-128.



8. Ражабова, К. (2022). БЛОГЕРЛАР ФАОЛИЯТИНИНГ ҲУҚУҚИЙ АСОСЛАРИ ВА УНИ ТАКОМИЛЛАШТИРИШ ЗАРУРАТИ. Theoretical aspects in the formation of pedagogical sciences, 1(7), 241-245.
9. Ражабова, К. Қ. (2022). САЙЛОВ КОМИССИЯЛАРИ, УЛАРНИНГ ХАТТИ-ҲАРАКАТЛАРИ (ҚАРОРЛАРИ) ТУШУНЧАСИ ВА ЎЗИГА ХОС ХУСУСИЯТЛАРИ. Eurasian Journal of Law, Finance and Applied Sciences, 2(3), 175-186.
10. Самигджонов, Ф. (2021). МАЪМУРИЙ ЮРИСДИКЦИЯ ВА МАЪМУРИЙ СУД ИШЛАРИНИ ЮРИТИШДА ПРОКУРОР ИШТИРОКИНИНГ ҲУҚУҚИЙ АСОСЛАРИ. ЖУРНАЛ ПРАВОВЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ, (SPECIAL 1).
11. Ibratova, F., & Samigjonov, F. LEGAL REGULATION OF THE OBSERVATION PROCEDURE UNDER THE LEGISLATION OF THE REPUBLIC OF UZBEKISTAN. ECONOMIC SCIENCES, 30.
12. Isaeva, F. (2021, November). LEGAL BASIS FOR EVALUATING AND CERTIFYING THE ACTIVITIES OF A CIVIL SERVANT. In International Scientific and Current Research Conferences (pp. 100-106).
13. Интернет ресурс [URL- адрес <https://review.uz/post/dinamika-smyagcheniya-posledstviy-covid-19-dlya-biznesa-na-primere-uzbekistana>];
14. Указ Президента Республики Узбекистан от 19.03.2020 г. № УП-5969 «О первоочередных мерах по смягчению негативного воздействия на отрасли экономики коронавирусной пандемии и глобальных кризисных явлений» [URL- адрес <https://lex.uz/ru/docs/4770763>], Указ Президента Республики Узбекистан, от 03.04.2020 г. № УП-5978 «О дополнительных мерах поддержки населения, отраслей экономики и субъектов предпринимательства в период коронавирусной пандемии» [URL- адрес <https://lex.uz/ru/docs/4780477>], Указ Президента Республики Узбекистан от 18.05.2020 г. № УП-5996 «Об очередных мерах по поддержке населения и субъектов предпринимательства в период коронавирусной пандемии» [URL- адрес <https://lex.uz/ru/docs/4815482>];
15. Тенденции развития публичного права в современном Узбекистане: дискуссионные вопросы конституционного и административного права. Сборник материалов Республиканского научно-практического симпозиума с международным участием (Ташкент, 28-29 мая 2019 г.) и Международного научно-практического форума по административному праву (Шпайер, 6-7 июня 2019 г.) / Ташкентский государственный юридический университет. – Ташкент, 2021. – стр.164;
16. Тенденции развития публичного права в современном Узбекистане: дискуссионные вопросы конституционного и административного права. Сборник материалов Республиканского научно-практического симпозиума с международным участием (Ташкент, 28-29 мая 2019 г.) и Международного научно-практического форума по административному праву (Шпайер, 6-7 июня 2019 г.) / Ташкентский государственный юридический университет. – Ташкент, 2021. – стр. 12
17. Немецкая доктрина административного права и становление института административных процедур в странах Центральной Азии. Материалы международной конференции, приуроченной к 45-летию со дня принятия Закона об административных процедурах Германии, г.Ташкент, 25 мая 2021 г. В кн.: Ученые



записки Института государства и права Академии наук Республики Узбекистан. 2021. Том 1 //Отв.ред.Л.Б.Хван. – Ташкент «Niso Poligraf», 2022. – 19-20 стр.;

18. Немецкая доктрина административного права и становление института административных процедур в странах Центральной Азии. Материалы международной конференции, приуроченной к 45-летию со дня принятия Закона об административных процедурах Германии, г.Ташкент, 25 мая 2021 г. В кн.: Ученые записки Института государства и права Академии наук Республики Узбекистан. 2021. Том 1 //Отв.ред.Л.Б.Хван. – Ташкент «Niso Poligraf», 2022. – стр. 22-23;

19. Хамедов И.А., Хван Л.Б., Цай И.М. Административное право Республики Узбекистан. Общая часть: Учебник: Университет мировой экономики и дипломатии, Ташкентский государственный юридический университет. – Ташкент: KONSAUDITINFORM-NASHR, 2012. – стр. 409.