



The Concept of Developing a Permitting Code: Theoretical Foundations and Practical Approaches

Surayyokhon NORMUKHAMEDOVA¹

Tashkent State University of Law

ARTICLE INFO

Article history:

Received May 2025
Received in revised form
15 June 2025
Accepted 25 June 2025
Available online
15 July 2025

Keywords:

administrative law,
permit system,
licensing,
codification,
digitalization,
public administration,
legal reform,
Uzbekistan.

ABSTRACT

This article provides a scientific justification for the necessity of adopting the Permitting Code of the Republic of Uzbekistan as a comprehensive and foundational legal act encompassing all aspects of permitting activities. It analyzes the legal, institutional, and procedural issues in the existing permitting system, including the multiplicity and fragmentation of regulatory legal acts, the absence of unified standards, lack of digital integration, and ineffective mechanisms for protecting applicants' rights. The article clarifies the goals and objectives of codification, the subject of legal regulation of the future Code, the range of entities to which it applies, and the proposed innovative mechanisms, including the introduction of "tacit consent," a digital registry, standardization of procedures, and mandatory pre-trial appeals.

The article identifies the patterns of the Code's systemic role in the structure of administrative, business, and sectoral legislation, as well as its legal, social, economic, and political implications. It establishes the significance of the Permitting Code for developing a modern model of the permitting system that aligns with the principles of open governance, digitalization, and legal certainty. The article concludes that the adoption of the Code will mark an important stage in the institutional modernization of Uzbekistan and will help strengthen trust between the state, business, and civil society.

2181-1415/© 2025 in Science LLC.

DOI: <https://doi.org/10.47689/2181-1415-vol6-iss6/S-pp34-42>

This is an open access article under the Attribution 4.0 International (CC BY 4.0) license (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.ru>)

¹ Teacher, Tashkent State University of Law. Uzbekistan, Tashkent.

Ruxsat beruvchi kodeksni ishlab chiqish g'oyasi: nazariy asoslar va amaliy yondashuvlar

ANNOTATSIYA

Kalit so'zlar:
ma'muriy huquq,
ruxsatnoma tizimi,
litsenziyalash,
kodifikatsiya,
raqamlashtirish,
davlat boshqaruvi,
huquqiy islohotlar,
O'zbekiston.

Ushbu maqola O'zbekiston Respublikasining Ruxsat berish kodeksini ruxsat berish faoliyatining barcha jihatlarini qamrab oluvchi yaxlit va tizimni shakllantiruvchi normativ-huquqiy hujjat sifatida qabul qilish zarurligini ilmiy asoslashga bag'ishlangan. Mavjud ruxsat berish tizimidagi huquqiy, institutsional va protsessual muammolar, jumladan, normativ-huquqiy hujjatlarning ko'pligi va tarqoqligi, yagona standartlarning yo'qligi, raqamli integratsiyaning sustligi hamda ariza beruvchilar huquqlarini himoya qilishning samarali mexanizmlari mavjud emasligi tahlil etilgan. Kodekslashtirish maqsad va vazifalari, bo'lajak Kodeksning huquqiy tartibga solish predmeti, uning ta'sir doirasi va ko'zda tutilgan innovatsion mexanizmlar, jumladan, "sukut – rozilik belgisi" tamoyili, raqamli reestr, tartib-taomillarni birxillashtirish va sudgacha majburiy shikoyat qilish tizimini joriy etish masalalari oydinlashtirilgan.

Kodeksning ma'muriy, tadbirkorlik va tarmoq qonunchiligi tizimidagi o'rni, uning yuridik, ijtimoiy, iqtisodiy va siyosiy oqibatlari qonuniyatlari aniqlangan. Ruxsat berish kodeksining ochiq boshqaruvi, raqamlashtirish va huquqiy anqlik tamoyillariga mos keladigan zamонави ruxsat berish tizimi modelini shakllantirishdagi ahamiyati ko'rsatib o'tilgan. Maqolada Kodeks qabul qilinishi O'zbekistonni institutsional modernizatsiya qilishning muhim bosqichi bo'lib, davlat, biznes va fuqarolik jamiyati o'rtasidagi ishonchni mustahkamlashga xizmat qilishi to'g'risida xulosa chiqarilgan.

Концепция разработки разрешительного кодекса: теоретические основы и практические подходы

АННОТАЦИЯ

Ключевые слова:
административное право,
разрешительная система,
лицензирование,
кодификация,
цифровизация,
публичное управление,
правовая реформа,
Узбекистан.

Настоящая статья посвящена научному обоснованию необходимости принятия Разрешительного кодекса Республики Узбекистан как комплексного и системообразующего нормативно-правового акта, охватывающего все аспекты разрешительной деятельности. Анализируются правовые, институциональные и процедурные проблемы, сложившиеся в существующей разрешительной системе, включая множественность и фрагментарность нормативных правовых актов, отсутствие единых стандартов, цифровой интеграции и эффективных механизмов защиты прав заявителей. Выяснены цели и задачи кодификации, предмет правового регулирования будущего Кодекса, круг субъектов, на которых

распространяется его действие, и предполагаемые инновационные механизмы, включая введение «молчаливого согласия», цифрового реестра, унификации процедур и обязательного досудебного обжалования.

Определены закономерности системной роли Кодекса в структуре административного, предпринимательского и отраслевого законодательства, его юридическим, социальным, экономическим и политическим последствиям. Установлено значение Разрешительного кодекса для формирования современной модели разрешительной системы, соответствующей принципам открытого управления, цифровизации и правовой определённости. Статья делает вывод о том, что принятие Кодекса станет важным этапом институциональной модернизации Узбекистана и будет способствовать укреплению доверия между государством, бизнесом и гражданским обществом.

Безусловно, разрешительная система представляет собой совокупность правовых и административных механизмов, с помощью которых государство регулирует допуск физических и юридических лиц к осуществлению отдельных видов деятельности, представляющих общественный интерес или потенциальную опасность. Будучи неотъемлемым элементом публичного управления, разрешительные процедуры обеспечивают баланс между правами частных субъектов и интересами общества, способствуя поддержанию общественного порядка, защите здоровья, безопасности и экологии.

В условиях ускоряющейся модернизации государственного управления, построенного на принципах прозрачности, цифровизации и правовой предсказуемости, эффективность разрешительной системы приобретает особое значение. Однако современное состояние нормативной базы в этой сфере в Республике Узбекистан характеризуется фрагментарностью, дублированием процедур и высоким уровнем административной нагрузки. В ответ на данные вызовы разрабатывается Концепция Разрешительного кодекса – кодифицированного нормативно-правового акта, способного обеспечить системное, прозрачное и эффективное регулирование разрешительных процедур. Итак,

I. Основная идея, цели и предмет правового регулирования законопроекта, круг лиц, на которых распространяется действие законопроекта, их новые права и обязанности.

Основной идеей настоящей Концепции (далее – Концепция) является принятие Разрешительного Кодекса – единого, кодифицированного нормативно-правового акта, регулирующего порядок предоставления, приостановления, прекращения и аннулирования разрешительных документов (лицензий, согласований, уведомлений), необходимых для осуществления определённых видов деятельности.

Необходимость разработки данного кодекса обусловлена поручением Президента Республики Узбекистан Ш.М. Мирзиёева, данным 17 февраля 2020 на совещании, посвященным совершенствованию порядка лицензирования и выдачи

разрешений. В ходе совещания глава государства подчеркнул важность создания единого документа, направленного на комплексное упорядочение системы разрешительных процедур и устранение излишних административных барьеров.

Цели. Принятие Кодекса направлено на устранение фрагментарности и несогласованности действующего законодательства, в рамках которого в настоящее время действует более 120 нормативно-правовых актов, регулирующих разрешительные процедуры в различных отраслях. Отсутствие единых подходов и стандартов затрудняет правоприменение, создаёт условия для административной перегрузки, дублирования процедур и повышает риски злоупотреблений.

Кодекс будет служить правовой основой для:

- **унификации и стандартизации** разрешительных процедур по всем видам деятельности;
- **цифровизации и стандартизации** административных процессов;
- **повышение транспарентности и правовой предсказуемости** взаимодействия бизнеса и граждан с государственными органами;
- **снижения административных барьеров и коррупционных рисков** за счёт исключения избыточных требований и устранения регулятивных противоречий.

Предмет правового регулирования. Проектируемый кодекс установит единые принципы и правила осуществления разрешительной деятельности, в том числе:

- исчерпывающий перечень видов разрешительных документов;
- чёткие основания для отказа, приостановления и аннулирования;
- гарантии соблюдения сроков и процедур со стороны государственных органов;
- обязательность публичности и доступности информации о разрешениях;
- механизмы досудебного и судебного обжалования.

Круг лиц, на которых распространяется действие законопроекта. Действие кодекса будет распространено на **юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, физических лиц**, участвующих в разрешительных процедурах, а также на **органы государственной власти и иные уполномоченные структуры**, осуществляющие администрирование соответствующих процессов.

Предусматривается введение новых прав и гарантий для заявителей, включая:

- право на получение разрешения в электронном виде;
- право на уведомление о ходе рассмотрения заявления;
- право на защиту от повторных или дублирующих требований со стороны органов власти;
- обязанность государства обеспечить понятность, доступность и обоснованность каждой административной процедуры.

Разрешительный кодекс станет ключевым инструментом правового реформирования разрешительной системы, обеспечит надлежащую регламентацию административных процедур, повысит доверие субъектов предпринимательства к деятельности государства и создаст благоприятные условия для развития деловой и инвестиционной среды.

II. Место будущего закона в системе действующего законодательства.

Предлагаемый законопроект будет носить межотраслевой и системообразующий характер, интегрируя нормы, ранее разбросанные по многочисленным законам и подзаконным актам. Разрешительный кодекс станет

основным нормативным актом, определяющим единые принципы, процедуры и стандарты разрешительной деятельности во всех сферах, за исключением тех, где такие процедуры прямо регулируются специальными законами (например, в области безопасности).

Кодекс займёт важное место в системе административного, предпринимательского и отраслевого законодательства, обеспечивая координацию и согласованность регулирования. Он будет иметь приоритет в случаях коллизий между общими и частными нормами разрешительного характера, если иное не установлено прямым указанием закона. Принятие кодекса потребует внесения изменений и дополнений в сопутствующие законы и подзаконные акты с целью устранения дублирования и противоречий.

III. Общая характеристика и оценка состояния правового регулирования общественных отношений в сфере применения разрешительного производства.

Действующее законодательство Республики Узбекистан в сфере разрешительного производства отличается фрагментарностью и нормативной несогласованностью, что снижает его эффективность и прозрачность. Несмотря на наличие отдельных нормативно-правовых актов, отсутствует единый правовой механизм, обеспечивающий согласованное применение разрешительных процедур.

Существующие подходы не предусматривают комплексной оценки всех ключевых аспектов разрешительной деятельности на начальном этапе, что ведёт к повторным проверкам сразу после начала деятельности и увеличивает административную нагрузку на хозяйствующих субъектов.

На практике применение разрешительных процедур осложняется отсутствием стандартов, затяжными сроками рассмотрения заявлений и недостаточный цифровизацией процессов. Это указывает на необходимость системной кодификации и упрощения действующего регулирования.

1) *Проблема множественности НПА.* В настоящее время в Республике Узбекистан насчитывается 126 нормативно-правовых актов, включая законы «О стандартизации», «Об аккредитации органов по оценке соответствия», «О лицензионных, разрешительных, уведомительных процедурах», «О негосударственных некоммерческих организациях», «Об образовании» (в части аккредитации ВУЗов), а также многочисленные постановления Кабинета Министров. Несмотря на существование закона «Об административных процедурах», его положения не охватывают всего спектра разрешительных механизмов, что порождает правовую фрагментацию и сложности в правоприменении.

Анализ законодательства выявил 444 вида разрешений, распределённых между разными органами и закрепленных в многочисленных разрозненных актах. Это затрудняет для заинтересованных лиц понимание:

- какое разрешение необходимо;
- в какие сроки оно должно быть выдано;
- каким органом,
- каков порядок обжалования.

Дополнительно, механизмы обжалования действий госорганов регулируются отдельными нормативными актами, а не встроены в единую систему разрешительного регулирования. Это усугубляет проблему нормативной фрагментации.

Необходимость принятия Разрешительного кодекса обусловлена стремлением преодолеть нормативную разобщённость, исключить неэффективные и дублирующие процедуры, и создать единую, прозрачную и доступную систему регулирования, основанную на цифровых решениях и стандартах. Это позволит снизить административные издержки, укрепить правовую определенность и повысить доверие бизнеса и граждан к институтам публичной власти.

Справочно:

1. Компания *Intermed Innovation* начала деятельность в 178 поликлиниках на основе партнёрства с Минздравом по приказу № 237 от 24.09.2021, включая семейную поликлинику № 3 в Чирчике. Однако Минздрав инициировал аннулирование лицензии, ссылаясь на отсутствие конкретного адреса в лицензии, несмотря на действующее соглашение. (1).

2. В клинике *Nazar Medical* (г. Ташкент) после неудачного лечения детей гражданин Ш.Г. подал жалобу в Комитет по защите прав потребителей. В ходе проверки выяснилось, что клиника не имела лицензии на детскую стоматологию, а её медицинская документация не соответствовала установленным протоколам лечения. (2).

3. Таксист из Учтепинского района был оштрафован за отсутствие лицензии, несмотря на то что получил её в течение 30 дней после правонарушения. Апелляционный суд отменил штраф, что выявило отсутствие чётких критериев для прекращения административного дела при устранении нарушения и слабость досудебной защиты прав граждан. (3).

2) **Ограничность рамочного закона.** Действующий Закон Республики Узбекистан «О лицензировании, разрешительных и уведомительных процедурах» (далее – Закон о лицензировании) является **рамочным** нормативным актом, который устанавливает лишь общие принципы и процедуры, преимущественно в сфере предпринимательства. Вместе с тем, **разрешительная система охватывает и иные значимые сферы**, такие как здравоохранение, образование, оборот оружия и др., которые регулируются **отраслевыми нормативно-правовыми актами**.

Такая нормативная фрагментация приводит к **отсутствию единых подходов**, множественным трактовкам и снижению эффективности разрешительной политики. Закон о лицензировании стал важным шагом на пути упорядочивания системы, однако он **не способен обеспечить системное и комплексное регулирование** всех разрешительных процедур.

В этой связи возникает объективная необходимость принятия Разрешительного кодекса Республики Узбекистан – систематизированного, кодифицированного акта, охватывающего все аспекты разрешительной деятельности. Кодекс должен не просто включать регулирование предпринимательских лицензий, а объединить разрозненные подходы по всем секторам и стать универсальной правовой основой для разрешительных процедур.

Систематизация законодательства в данной сфере является одним из приоритетных направлений административной реформы. Принятие Разрешительного кодекса позволит преодолеть нормативную раздробленность, повысить предсказуемость правоприменения и усилить институциональное доверие к разрешительной системе.

IV. Основные механизмы регулирования отношений в сфере применения Разрешительного Кодекса, предлагаемые в законопроекте.

Для устранения правовой фрагментарности, правовой неопределенности и произвола в разрешительной деятельности, в законопроекте Разрешительного кодекса предлагается внедрение целостной системы правового регулирования, основанной на единых принципах и конкретных, поддающихся реализации механизмах. В частности:

– **закрепление исчерпывающего перечня разрешительных процедур и документов**, применяемых в различных сферах деятельности, с четким указанием оснований, условий и сроков их получения. Это обеспечит единообразие и исключит произвольное расширение разрешительных требований;

– **установление единых и предсказуемых сроков рассмотрения заявлений**, с введением механизма «молчаливого согласия» в случаях, когда государственный орган не даёт ответа в установленный срок;

– **определение чётких оснований для отказа, приостановления и аннулирования разрешений**, исключающих произвольное толкование и обеспечивающих правовую определённость и защиту прав заявителя;

– **обязательный досудебный порядок обжалования решений разрешающих органов**, с введением административной ответственности за нарушения сроков и процедур предоставления разрешений;

– **создание Единого государственного реестра разрешительных документов, доступного в электронной форме**, доступного для заявителей и органов контроля. Это обеспечит прозрачность и системность действующими разрешительной политики;

– **установление запрета на повторное или дублирующее лицензирование**, если разрешение уже было получено в рамках иной административной процедуры;

– **формирование механизма общественного контроля**, включая возможность обратной связи и оценки качества разрешительных процедур со стороны граждан и бизнеса.

V. Социальные, экономические, юридические, политические, иные последствия реализации будущего Разрешительного Кодекса.

Социальные последствия. Внедрение Разрешительного Кодекса окажет положительное влияние на социальную сферу, обеспечив формирование единой и доступной системы разрешительных процедур. Среди них:

– рост доверия к государству за счёт снижения произвола и коррупционных рисков благодаря унификации и цифровизации процедур;

– облегчение взаимодействия с госорганами для граждан и бизнеса через сокращение бюрократии и исключение избыточных требований;

– повышение правовой осведомленности, особенно среди малого бизнеса, граждан в регионах и представителей ННО, благодаря объединению всех разрешительных норм в одном доступном и понятном документе, что упростит поиск и понимание правовых требований, а также обеспечит открытый доступ к разрешительной информации;

– устранение дискриминационных практик через исключение субъективного подхода при принятии решений.

В то же время реализация Кодекса требует учёта возможных рисков, включая цифровое неравенство, недостаточную подготовленность административного аппарата и необходимость адаптационного периода. Их минимизация возможна через pilotные проекты, разъяснительную кампанию и техническую поддержку уязвимых категорий граждан.

Экономические последствия. Принятие Разрешительного Кодекса Республики Узбекистан позволит сформировать прозрачную, предсказуемую и менее затратную разрешительную систему. Упрощение процедур, их цифровизация и введение единых требований существенно снижают трансакционные издержки бизнеса, особенно малого и среднего, и позволяют предприятиям направлять ресурсы на развитие. Это, в свою очередь, будет способствовать расширению налоговой базы и созданию новых рабочих мест.

Чёткие процедуры и исключение дублирования требований повысят доверие со стороны инвесторов и улучшат позиции страны в международных рейтингах делового климата. Однако реализация положений Кодекса потребуют координации между органами власти, значительных усилий по цифровизации и адаптации нормативной базы, что может повлечь краткосрочные затраты и необходимость институциональной перестройки. Тем не менее, в долгосрочной перспективе ожидается укрепление устойчивости и конкурентоспособности национальной экономики.

Юридические последствия. Принятие Разрешительного Кодекса Республики Узбекистан обеспечит систематизацию и унификацию правового регулирования в сфере разрешительных процедур, устранив существующую фрагментарность и нормативные противоречия. Кодекс будет способствовать формированию логически выстроенной и внутренне непротиворечивой правовой архитектуры, основанной на единых терминах, процедурах и стандартах, применимых во всех сферах разрешительной деятельности.

Введение единого правового порядка повысит предсказуемость действий госорганов и гарантирует равные условия для всех категорий заявителей, независимо от их организационно-правовой формы или места нахождения. Это, в свою очередь, обеспечит реализацию принципов правовой определенности и равенства перед законом.

Кроме того, Кодекс создаст чёткие основания и процедуры для обжалования действий разрешительных органов, что укрепит механизмы защиты прав заявителей и повысит юридическую устойчивость решений, принимаемых в разрешительном порядке. Устранение правовых коллизий, унификация норм и цифровизация процедур будут способствовать снижению произвола и росту доверия к системе публичного управления.

Правовая имплементация Кодекса потребует тщательного пересмотра и координации множества действующих отраслевых актов, что может сопровождаться временными сложностями в правоприменении и необходимостью масштабной правовой адаптации со стороны государственных органов и хозяйственных субъектов.

Политические последствия. Реализация Разрешительного Кодекса Республики Узбекистан будет способствовать укреплению механизмов подотчётности и прозрачности в деятельности органов государственной власти,

что повысит уровень доверия граждан к институтам публичного управления. Упорядочение разрешительной системы и устранение коррупционных факторов усилият восприятие государства как справедливого и ориентированного на интересы общества. Введение единых процедур на всей территории страны укрепит вертикаль власти, повысит управляемость и согласованность действий между центральными и местными органами, а также будет способствовать продвижению принципов открытого правительства и правового государства, усиливая политическую стабильность и легитимность проводимых реформ.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Разработка и принятие Разрешительного кодекса Республики Узбекистан представляют собой стратегически важный этап административной реформы. Кодификация и цифровизация разрешительных процедур обеспечат переход к современным, прозрачным и правовым механизмам регулирования. Кодекс призван стать правовой основой новой модели разрешительной системы, соответствующей требованиям времени и ожиданиям общества.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЕ ССЫЛКИ:

1. Uznews: За что Минздрав отозвал лицензию у клиники Intermed Innovation и есть ли тут конфликт интересов? <https://uznews.uz/ru/news/65575>
2. (Kun.uz: В Ташкенте выявлена клиника, оказывавшая услуги детям без лицензии <https://kun.uz/ru/news/2025/02/11/v-tashkente-vyyavlena-klinika-okazyvavshaya-uslugi-detyam-bez-lisenzii>
3. (Upl.uz: В Ташкенте суд отменил штраф таксисту, выписанный за перевозку пассажиров без лицензии <https://upl.uz/obshestvo/44088-news.html>