



Legality of the rights movement and issues of its examination

Shukhrat MIRZAEV¹

Moscow State University named after M.V. Lomonosov in Tashkent

ARTICLE INFO

Article history:

Received April 2023
Received in revised form
15 May 2023
Accepted 25 May 2023
Available online
15 June 2023

Keywords:

law,
law action,
legality,
law enforcement,
rule of law,
law enforcement agencies,
legal regulation,
legal impact,
rule of law

ABSTRACT

This article reveals the actions of the law and the issues of its provision. The relationship between legal action and legality is also considered, which at first glance seems obvious in order for the right to act (i.e. have a significant regulatory impact on social relations), it must be legal, and comply with the requirements of the Constitution and laws. The absoluteness of legality is important to ensure law enforcement, from which the rule of law, and its inviolability follow.

2181-1415/© 2023 in Science LLC.

DOI: <https://doi.org/10.47689/2181-1415-vol4-iss4/S-pp24-32>

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>)

Huquq harakatlarining qonuniyligi va uni ta'minlash masalalari

ANNOTATSIYA

Kalit so'zlar:

huquq,
huquq harakati,
qonuniylik,
huquqni qo'llash,
qonun ustivorligi,
huquqni muhofaza qilish organlar,
huquqiy tartibga solish,
huquqiy ta'sir,
qonun ustivorligi

Ushbu maqolada huquq harakatlari qonuniyligi va uni ta'minlash masalalari ochib beriladi. Shuningdek, huquq harakatlari va qonuniyligi o'rtasidagi bog'liqlik ko'rib chiqiladi, u birinchi qarashda go'yoki yaqqoldek, huquq amal qila olishi uchun (ya'ni ijtimoiy munosabatlarga muhim tartibga soluvchi ta'sir ko'rsatish) u qonuniy bo'lishi, Konstitutsiya va qonunlarning talablariga muvofiq kelishi lozim. Huquq amallarini ta'minlash uchun qonuniylikning mutlaqligi muhimdir, bundan qonun ustivorligi, uning daxlsizligi kelib chiqadi.

¹ Candidate of Legal Sciences, Deputy Director for Spiritual and Educational Affairs and work with youth, Moscow State University named after M.V. Lomonosov in Tashkent

Законность действия права и вопросы её обеспечения

АННОТАЦИЯ

Ключевые слова:

право,
действие права,
законность,
правоприменение,
верховенство закона,
правоохранительные
органы,
правового регулирования,
правовое воздействие,
правового государства

В данной статье раскрываются действия права и вопросы его обеспечения. Также рассматривается связь между правовым действием и законностью, которая на первый взгляд кажется очевидной для того, чтобы право могло действовать (т. е. оказывать существенное регулирующее влияние на общественные отношения), оно должно быть законным, соответствовать требованиям Конституции и законов. Для обеспечения правоприменения важна абсолютность законности, из которой вытекает верховенство закона, его неприкосновенность.

В 2018 году Указом Президента Республики Узбекистан утверждена «Концепция совершенствования нормотворческой деятельности». В этом документе поставлены задачи устранения устаревших механизмов, пересмотра и регулирования законодательства общего характера, бездействующих и не влияющих на правоприменение. Однако было отмечено, что обилие законов общего характера, а также принятие тех или иных решений без конкретного механизма их реализации негативно сказывается на развитии государства и общества в целом, приводя к регулированию общественных отношений, в основном подзаконными актами. [1] Эта ситуация показывает нам ситуацию об уровне и качестве действия права.

Традиционное представление о праве как средстве формально-обязательного закрепления общественных отношений, сменилось отношением к праву как воплощению в действительность его целей и требований. Ученые отмечают, что «в контексте правокультурной целостности такие категории, как действие права и правовое действие имеют существенное значение для совершенствования состояния законности и правопорядка» [2]. Следовательно, законность можно рассматривать как меру действия права, как определенную степень его фактической реализации.

Если закон - основа правовой деятельности, то деятельность - средство осуществления закона. История правовой мысли свидетельствует, что предпринимались попытки обеспечить действие позитивного права с помощью разных средств, в т.ч. расплывчатых понятий (природа вещей, народный дух, классовый интерес и т.п.) [3], которые вводили субъективные критерии действия права, выдаваемые за объективные. Однако одним из универсальных общепризнанных таких средств стало понятие «законность». Взаимосвязь действия права и законности, на первый взгляд, кажется очевидной - чтобы право могло действовать (т.е. оказывать активное регулирующее воздействие на социальные отношения), оно должно быть правомерным, законным, соответствовать требованиям Конституции и законов. Однако на практике указанная связь проявляется сложным образом, здесь возникает много проблем и вопросов.

Академик С. С. Алексеев в свое время выделил важную особенность и условие обеспечения действия права - абсолютность законности, откуда вытекает верховенство закона в жизни, его незыблемость и независимость[4]. Это – аксиома права, требование правового государства. Конституционные нормы (глава третья) прямо провозглашают безусловное верховенство Конституции и законов Республики Узбекистан, обязанность всех действовать в соответствии с ними (ст. 15). Кроме того, закреплено правило, согласно которому ни одно из положений Конституции не может толковаться в ущерб правам и интересам Узбекистана, и ни один закон или иной нормативно-правовой акт не может противоречить нормам и принципам Конституции страны (ст. 16) [5].

Сегодня, в условиях реализации Стратегии развития Нового Узбекистана, совершенствования правового фундамента устойчивого развития государства, важнейшее значение приобретает обеспечение стабильного правопорядка и законности в стране. Без стабильной и динамичной системы правового регулирования, результативного действия права невозможно обеспечить достижение поставленных целей.

Поэтому очень важно «включить» механизм обеспечения законности действия права, сделать так, чтобы реализация права носила правомерный характер и достигала своих целей. По сути, законность отражает главный смысл процесса действия права. Обеспечение законности является здесь не только требованием, но условием действия права – только в условиях законности возможно полноценное действие права. Поэтому, при анализе и оценке действия права следует уделить внимание соблюдению конституционного принципа верховенства Конституции и законов.

Реализация права будет действенной, если право, законодательство понятно и удобно для применения, отвечает требованиям законодательной техники. Именно для этого «Стратегией развития системы обеспечения общественной безопасности в Республике Узбекистан на 2022 — 2026 годы» предусмотрено объединение свыше 200 нормативно-правовых и ведомственных нормативных актов, регламентирующих отношения и полномочия в сфере охраны общественного порядка, профилактики правонарушений, обеспечения безопасности дорожного движения и пробации, путем разработки проекта и принятия единого законодательного акта в сфере общественной безопасности[6]. Данным Указом были определены конкретные задачи 10 государственных органов, обеспечивающих общественную безопасность на всей территории республики и порядок их реализации. Впервые наряду с правоохранительными органами определяются задачи и ответственность Министарств, таких как Министерство поддержки махалли и семьи, Информационных технологий, Здравоохранения и местных хакимов.

Проблема обеспечения законности в сфере действия права тесно связана с таким явлением, как противодействие праву. Если антиподом права является «неправо», то антиподом действия права - противодействие праву. Если есть позитивное правосознание, то имеется и негативное правовое сознание, правовой нигилизм. Противодействие праву может быть разным, оно охватывает такие явления, как нарушение принципов права, правонарушение, преступность и др. Его основная черта – противоправный характер, негативное проявление

относительно праву. Правовой нигилизм, проявляемый в отрицательной оценке права, неуважительном, пренебрежительном отношении к нему, наносит вред действию права, питает правонарушения и преступность. Уровень законности во многом обуславливается не только качеством закона, его эффективностью, степенью влияния на социальные отношения, но и деятельностью институтов, обеспечивающих законность (суд, прокуратура и др.).

Задача обеспечения законности вызывает необходимость системного, комплексного и целенаправленного воздействия на деятельность субъектов права. Результативность этого воздействия обеспечивается работой правоохранительного механизма, представляющего собой систему правил, средств, способов и процедур, реализующих функцию охраны верховенства Конституции и законов в стране.

Ст. 5 Закона Республики Узбекистан «Об открытости деятельности органов государственной власти и управления» к информации о деятельности органов государственной власти и управления относит различные сведения, в том числе, например, сведения об основных показателях, в том числе социально-экономического развития, характеризующих состояние отрасли (территории), относящейся к сфере деятельности органов государственной власти и управления, и динамику ее развития [7]. Однако закон обошел вниманием такой важный сегмент, как сведения об основных показателях деятельности правоохранительных органов. В результате сайты этих органов (Верховный суд, МВД, Национальная гвардия, прокуратура и др.) практически не публикуют сведения, либо публикуют отрывочные, разрозненные сведения о результатах своей деятельности, об их работе по приенению права.

Между тем, обеспечить качественное изучение и оценку состояния действия права, уровень законности и эффективность правоохранительной деятельности в стране невозможно без возможности доступа общественности к полной и достоверной информации о результатах этой деятельности. С учетом изложенного, полагаем целесообразным дополнить первую часть статьи 5 указанного закона абзацем следующего содержания: «сведения об основных показателях, характеризующих состояние законности, результаты деятельности правоохранительных органов, показатели, тенденции и динамику развития правоохранительной политики государства».

Также необходимо отметить, что часто используемый термин «правоохранительные органы» не получил законодательного закрепления, не дано его понятие. В результате остается неясность – какие именно органы относятся к системе правоохранительных органов? А ведь от этого во многом зависит не только их правовой статус, но и юридическая оценка их публичной деятельности в сфере права.

Разнобой в определении и понимании содержания понятия «правоохранительный орган» порождает трудности на практике [8]. Отсутствие ясности и единства в подходах относительно правоохранительных органах усложняет правоприменительную практику, снижает эффективность деятельности правоохранительных органов. Поэтому считаем необходимым установить определенность в применении данного термина посредством

принятия нормативно-правового акта (лучше – закона) о системе правоохранительных органов.

В проекте закона «О гражданской государственной службе в Республике Узбекистан» [9] указано, что порядок несения государственной службы в правоохранительных органах не являются предметом регулирования данного закона, поскольку они регулируются отдельными статутными законами. Однако это порождает сложности правоприменительной практики, не учитывает особенности этой специализированной службы. Считаем необходимым определить на законодательном уровне единый правовой статус правоохранительных органов, устранить имеющееся в их работе дублирование функций и компетенции.

Сегодня, например, деятельность патрульно-постовой службы органов МВД и Национальной гвардии имеет элементы дублирования. Это приводит к ненужной конкуренции ведомств, хотя отнесение охраны общественного порядка к функциям Национальной гвардии имело целью повышение эффективности указанной деятельности [10]. На практике возникают ситуации, приводящие к рассогласованию работы указанных правоохранительных органов при решении общих задач по охране правопорядка. Это, в свою очередь, негативно влияет на результативность борьбы с правонарушениями, а значит – и на состояние законности в стране.

Категория «уровень законности» характеризует фактическое состояние действия закона [11]. Ее обеспечение дает определенную стабильность правовой системе и правопорядку. Государственная политика по обеспечению законности включает, с одной стороны, комплекс идей, задач, программ, мер, определяющих стратегию и тактику государства по исполнению требований закона в правовой жизни общества, а с другой – целенаправленную, обоснованную, последовательную деятельность уполномоченных органов, направленную на охрану закона от любых нарушений.

Таким образом, с одной стороны, законность является условием действия права, обеспечивается нормальным, надлежащим его функционированием, характеризуется соответствием результатов реализации права его целям, с другой – действие права проявляется в использовании правовых средств и процедур для обеспечения законности. Нарушением законности в механизме действия права следует также признать наличие норм и процедур, создающих препятствия для полноценной реализации его целей, способствующих введению необоснованных обязанностей и ограничений для субъектов права.

Однако нужно иметь в виду, что строгое выполнение требований нормы закона может препятствовать действию права, противоречить изначальной цели закона, самому духу закона. Так, ст. 128 Кодекса Республики Узбекистан об административном судопроизводстве устанавливает: в заявлении (жалобе), подаваемом в суд, должны быть указаны требования заявителя со ссылкой на законодательство [12]. Возникают вопросы: насколько оправдано внесение в Кодекс данной нормы? Будет ли её действие способствовать реализации задач административного судопроизводства, закрепленных в ст. 2 Кодекса: защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов заявителей, а

также укреплению законности и предупреждению нарушений в сфере административных и иных публичных правоотношений?

На наш взгляд, требование о включении в заявление или жалобу ссылки на законодательство означает необходимость точного указания норм законодательства, которые нарушены обжалуемыми решениями или действиями, а значит – хорошего знания их назначения и содержания. Понятно, что такими знаниями обладают адвокаты и другие юристы, а подавляющее число граждан – нет. Получается, что задача правосудия – защитить права человека – не достигается, либо достигается с использованием найма адвоката, что в определенной мере ущемляет права этого же человека. При этом законность соблюдена, поскольку это – требование закона. С учетом изложенного, полагаем необходимым исключить вышеуказанное требование из нормы ст. 128 Кодекса, указав лишь на требования заявителя о принятии решения об устранении нарушения его прав и свобод, либо их восстановлении.

Развитие права, его усложнение приводит к увеличению объема законодательства. Оно содержит коллизии, пробелы, нарушения правил юридической техники. Анализ пробелов и противоречий конкретных правовых актов показывает необходимость применения таких методов, как оценка регуляторного воздействия (ОРВ) и правовой мониторинг, позволяющих оценивать эффективность и законность действия права.

Действующее законодательство [13] использует указанные понятия. Так, под оценкой регуляторного воздействия понимается «комплекс мер, направленных на выявление и оценку возможных последствий принятия проекта нормативно-правового акта, достижения определенных им целей регулирования, а также эффективности и результативности воздействия действующего нормативно-правового акта на регулируемые этим нормативно-правовым актом общественные отношения» (ст. 35). Вместе с тем, ст. 53 закона, закрепляя словосочетание «мониторинг и контроль за исполнением нормативно-правовых актов», не раскрывает содержание данного понятия. Мы считаем, что такой мониторинг включает многогранную деятельность по изучению функционирования действующего законодательства, всей практики его применения, в первую очередь – проблемы, недостатки, коллизии и пробелы.

С учетом изложенного, полагаем необходимым дополнить часть первую статьи 53 рассматриваемого закона текстом следующего содержания: «Мониторинг и контроль за исполнением нормативно-правовых актов представляет собой комплекс мер и процедур, направленных на осуществление наблюдения, анализа и оценки качества и полноты практической реализации нормативно-правовых актов. По нашему мнению, мониторинг и ОРВ тесно взаимосвязаны, первый предваряет последний. Действительно, чтобы дать оценку регулирующего воздействия, следует сначала провести мониторинг, результаты которого станут основой для объективной и всесторонней оценки.

Мониторинг в известной мере позволяет обеспечивать обратную связь итогов действия права с целями правотворчества, правоприменителя – с субъектом правотворчества. Он служит неразрывности и одновременно – цикличности процесса действия права, правового регулирования. Выводы, сделанные по результатам изучения, контроля и оценки хода и результатов

действия права, достижения его целей, способствуют повышению эффективности действия права в целом. Мониторинг и ОРВ позволяют оценить эффективность функционирования права, обеспечить контроль за исполнением законов; изучить практику реализации законов с точки зрения целей права, выработать предложения по совершенствованию законодательства и правоприменительной деятельности.

Конечно, внедрение института оценки регулирующего воздействия позволило существенно поднять эффективность правового регулирования. Обеспечение прозрачности правотворческого процесса [14], проведение публичных обсуждений законопроектов [15], экспертиза и оценка правовых решений способствовали повышению качества и уровня законности в механизме действия права. Однако применение института ОРВ не решает многих проблем правового регулирования. Так, злоупотребление отсылочными правовыми нормами приводит к неопределенности, конъюнктурности актов законодательства [16]. В итоге законность, как неуклонное соблюдение требований действующих законов, прекращает быть равнозначным верховенству права и, наоборот, начинает ему препятствовать.

Итак, уровень законности определяется степенью соответствия правовой деятельности и ее результатов закрепленным в праве целям и требованиям. В контексте парадигмы действия права высока взаимосвязь законности (уровня соответствия практики действия права его принципам, установкам и требованиям) и правопорядка (состояния воплощенности установок права в реальную жизнь, итог действия права).

В правовой науке дефиниция «законность» достаточно глубоко изучена. С учетом многообразия подходов к данному понятию, попытаемся сформулировать свое понимание законности в контексте теории действия права. Законность есть состояние действия права, характеризующееся соблюдением законов, точным и неуклонным выполнением их требований всеми субъектами права. Это состояние правоотношений, отражающее практическое воплощение законов в жизнь. Законность представляет важный фактор и качественную характеристику функционирования права, она выражает степень соблюдения предписаний законов.

Законность как правовой феномен означает не просто реализацию требований права в отдельных конкретных случаях, это - господство Конституции и законов во всех сферах общественной жизни. Режим законности есть свойство и проявление действия права.

Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия) приняла «Контрольный список вопросов для оценки соблюдения верховенства права», включающий такой критерий как законность. «Сама суть верховенства права была бы поставлена под вопрос, - отмечается в документе, - если закон существовал бы только в книгах, но не применялся и не осуществлялся действенным образом» [17]. Комиссия пришла к выводу, что понятие верховенства права подразумевает четкую и предсказуемую правовую систему, при которой каждый гражданин имеет право на достойное, равноправное и разумное отношение в соответствии с законом со стороны всех лиц, обладающих властью, а

также имеет возможность оспорить их решения в независимых и беспристрастных судах в рамках справедливого судебного разбирательства [17].

Ежегодно ведущий мировой источник оригинальных и независимых данных о верховенстве закона World Justice Project Rule of Law Index определяет, в какой же стране закон превыше всего. Узбекистан занял 85-е место из 139 стран по верховенству права, поднявшись на 14 позиций (рост баллов на 4,1%) [18]. Это стало результатом большой работы в сфере обеспечения законности в стране. Однако предстоит сделать еще больше.

Так, целесообразно устранить либо уменьшить влияние таких факторов и негативных показателей законности, как:

- нарушение пределов компетенции при издании актов законодательства;
- недостаточность прямого законодательного регулирования, его «подмена» подзаконным регулированием;
- несоблюдение правил юридической техники, наличие ошибок правотворчества и правоприменения.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЕ ССЫЛКИ:

1. Указ Президента Республики Узбекистан «Об утверждении концепции совершенствования нормотворческой деятельности» / Национальная база данных законодательства, 09.08.2018 г., № 06/18/5505/1639; Национальная база данных законодательства, 09.11.2019 г., № 06/19/5870/4010, 30.04.2021 г., № 06/21/6218/0398.

2. Мамычев А.Ю., Сухомлинов А.С. Действие права и правовые действия в контексте обеспечения законности и правопорядка: теоретико-концептуальный анализ // Юристъ - Правоведъ, 2009. №2. – С. 17.

3. Кельзен Г. Чистое учение о праве, справедливость и естественное - СПб., 2015. – С. 21.

4. Алексеев С.С. Философия права. - М., 1999. – С. 9.

5. Конституция Республики Узбекистан / Национальная база данных законодательства, 06.03.2019 г., № 03/19/527/2706, 05.09.2019 г., № 03/19/563/3685; 09.02.2021 г., № 03/21/670/0089, 09.02.2021 г., № 03/21/671/0093.

6. Указ Президента Республики Узбекистан от 29 ноября 2021 года № УП-27 «О мерах по утверждению и реализации Концепции общественной безопасности Республики Узбекистан» / Национальная база данных законодательства, 01.12.2021 г., № 06/21/27/1116.

7. Закон Республики Узбекистан «Об открытости деятельности органов государственной власти и управления» от 5 мая 2014 года № ЗРУ-369 / Собрание законодательства Республики Узбекистан, 2014 г., № 12, ст. 209; 2017 г., № 37, ст. 978; Национальная база данных законодательства, 30.08.2019 г., № 03/19/559/3670

8. Соколов О.С. Объекты унификации норм законодательства о правоохранительной службе // Административное и муниципальное право. 2013. № 8. - С. 814 - 820; Магомедов Ф.Б. Принципы организации и функционирования правоохранительной службы Российской Федерации: административно-правовое исследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов. 2013. - С. 9.

9. Хамедов И. О проекте закона «О государственной гражданской службе» / <https://www.gazeta.uz/ru/2020/06/19/law/>, режим доступа открытый; Может ли закон «О государственной гражданской службе» создать прозрачный механизм в кадровой политике? / https://parliament.gov.uz/ru/events/committee/35646/?sphrase_id=7755320, режим доступа открытый.

10. Указ Президента Республики Узбекистан от 29.11.2021 года № УП-27 «О мерах по утверждению и реализации Концепции общественной безопасности Республики Узбекистан» / Национальная база данных законодательства, 01.12.2021 г., № 06/21/27/1116.

11. Амирбеков К.И. Трансформация взглядов на понимание законности как правовой категории // Российская юстиция. 2016. № 4.

12. Национальная база данных законодательства, 26.01.2018 г., № 02/18/АПК/0627, 12.10.2018 г., № 03/18/496/2043; 11.05.2019 г., № 03/19/536/3114, 13.09.2019 г., № 03/19/567/3737, 13.11.2019 г., № 03/19/583/4016, 04.12.2019 г., № 03/19/586/4106; 07.01.2020 г., № 03/20/600/0023, 11.03.2020 г., № 03/20/607/0279; 13.01.2021 г., № 03/21/662/0012, 17.08.2021 г., № 03/21/708/0799, 26.08.2021 г., № 03/21/711/0825, 17.09.2021 г., № 03/21/716/0877.

13. Закон Республики Узбекистан от 20 апреля 2021 года ЗРУ-682 «О нормативно-правовых актах» / Национальная база данных законодательства, 20.04.2021 г., № 03/21/682/0354, 03.03.2022 г., № 03/22/756/0180.

14. А.Э.Йўлдошев, Ўзбекистонда жамоатчилик муҳокамаларини ҳуқуқий тартибга солишнинг долзарб масалалари // Юриспруденция ҳуқуқий илмий-амалий журнали, 2021/4. – Б. 12-24.

15. А.Э.Йўлдошев, Ўзбекистонда фуқароларни жамият манфаатларига тааллуқли ахборот билан таъминлашнинг долзарб масалалари // Жамият ва инновациялар–Общество и инновации–Society and innovations, Issue -2, №3, 2021. – Б. 56-67.

16. Безруков А.В. Правопорядок и безопасность: сущность, соотношение и конституционно-правовое измерение // Российский юридический журнал. 2016. N 2. - С. 59-67; Тихомиров Ю.А. Правоприменение: от эпизодичности к целевой результативности // Журнал российского права. 2017. N 1. - С. 59.

17. Контрольный список вопросов для оценки соблюдения верховенства права. Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия). Принят на 106-м пленарном заседании Венецианской комиссии 11-12 марта 2016 г. / [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)007-rus](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)007-rus), режим доступа свободный.

18. В какой стране ваши права будут надежно защищены: рейтинг стран с верховенством закона / <https://internationalwealth.info/news-of-the-offshore/v-kakoj-strane-vashi-prava-budut-nadezhno-zashhishheny-rejting-stran-s-verhovenstvom-zakona/>, режим доступа свободный.