



НУЖНО НАДЕЛИТЬ СУДЫ ПРАВОМ ТОЛКОВАТЬ ПОДЗАКОННЫЕ АКТЫ

02.07.2018

Адвокат Ильхом Азизов разобрал причины частых противоречий между законами и подзаконными актами, а также предложил выход из ситуации.

Существуют объективные противоречия между законами и подзаконными актами, призванными создавать механизмы и процедуры необходимые для практической реализации законов. Нормотворческая практика исполнительных органов власти в той или иной степени всегда противоречит парламентской законодательной практике. Подобные противоречия существует во всех правовых системах.

Почему законы и подзаконные акты не соответствуют друг другу

Основная причина противоречий – принятием законов и имплементирующих их подзаконных актов занимаются разные органы, имеющие соответственно разные интересы. В западных системах с большей последовательностью обеспечивается верховенство законов. Этот принцип провозглашен и у нас, однако в действительности часто доминируют подзаконные акты.

Среди причин – следующие основные ошибочные подходы:

1. «Детализация дозволений служит совершенствованию правопорядка»

Совершенствование законодательства часто воспринимается как детализация регулирования правоотношений, причем с точки зрения описания дозволений. Такой подход изначально тупиковый, потому что никакое законодательство (будь то закон или подзаконный акт) не способно раз и навсегда урегулировать правоотношения, тем более что сами правоотношения находятся в динамике. Поэтому и существует другой подход, когда регламентируется только то, что запрещено, причем такой запрет устанавливается только законом. Одновременно суду предоставляется право контроля за ведомственным нормотворчеством для предотвращения ограничений изначальной свободы субъектов предпринимательства.

2. «Право и закон совпадают»

Ошибка многих разработчиков нормативных актов в том, что регулируя те или иные правоотношения, они считают, что «даруют» (предоставляют) их участникам определенные права и наделяют обязательствами. На самом деле, права сторон существуют объективно, то есть вне зависимости от воли нормотворческого органа, а задача регулятора ограничена адекватным «закреплением» (отражением) права в тексте, преимущественно регламентируя запреты.

3. «Закон не может быть актом прямого действия»

Очередной ошибкой является постулат о том, что законы должны иметь имплементирующие подзаконные акты. Это ведет к тому, что законы содержат нормы обобщающего, рамочного, т.е. не детального и незавершенного характера. Уже в силу этого находится оправдание подзаконным актам, призванным дополнять, детализировать и доводить до практического применения законы. Параллельно разработчики подзаконных актов вольно или невольно используют пробелы законов в своих «цеховых» (ведомственных) и личных интересах. В результате, фактически устанавливаются новые отношения, не предусмотренные или неурегулированные соответствующими законами.

4. «Законодательство является единственным источником права»

На самом деле источниками права являются не только законы или другие нормативно-правовые акты органов власти. Есть также доктрины, обычаи, договоры и судебная практика. Тем не менее, способы совершенствования правоотношений достаточно ограничены – это совершенствование материального права (законов и подзаконных актов) и правоприменительной (административной и судебной) практики.

Правоприменение против законотворчества

Проблема устранения противоречий между законами и подзаконными нормативными актами не может быть разрешена только путем совершенствования законодательства. Указанные противоречия следует решать в сфере *процессуального права*, а не *материального права*. Это, конечно, упрощенное, гротескное понимание указанного конфликта. Но важно понимать, что само по себе совершенствование законодательства мало что изменит, без судебного контроля и надзора.

Действительно, огромная армия чиновников беспрестанно производит нормативные акты, регулирующие все сферы жизнедеятельности. Поэтому разговоры о сокращении нормативных актов или их систематизации не разрешат проблему до конца – чиновники уже через год наплодят новые акты, противоречащие прежним и вновь «уткнутся» в противоречия и создадут новую необходимость в систематизации актов. Выход – в сокращении чиновничьего вмешательства в предпринимательскую деятельность путем формирования системы судебного контроля за административным законотворчеством.^[1]

Юридические механизмы решения противоречий между законами и подзаконными актами

За рубежом проблема противоречий между законами и нормативными актами, решается двумя путями:

- 1) сокращением подзаконного регулирования (особенно в части отношений касающихся фундаментальных прав индивида);
- 2) толкованием законов.

Принятие закона сопровождается официальной доктриной. Доктрина (правовая идеология) сопровождает действие любого закона на всем протяжении его существования. Доктрина определяет дух и идею закона, его цели и намерения. Не случайно нормативные акты предваряются преамбулой (хотя последнее менее характерно для континентальной Европы). В итоге, любое последующее законодательство должно исходить из этой официальной доктрины и не искажать намерения законодателя. Для определения намерений законодательного органа в развитых правовых системах четко определены органы, обладающие правом толковать законы специально для целей установления противоречий или соответствий между положениями законов и подзаконных актов. Доктринальные положения, как

правило, излагаются в преамбулах законов, программных нормативных актах и в официальных толкованиях судебных органов.

В нашей правовой системе официальное толкование норм Конституции и законов уполномочен давать Конституционный суд Республики Узбекистан. Однако его практика достаточно ограничена. Причем правом обращения в Конституционный суд наделены только отдельные государственные органы и группы депутатов и сенаторов. А среди органов системы правосудия такое право предоставлено только высшим органам судов и прокуратуры. Адвокатура, в лице ее органов, не смотря на ее статус равный статусу других органов системы правосудия, также как и отдельные юридические лица и граждане не могут обращаться в Конституционный суд.

Самое печальное в том, что законом предусмотрено, что **официальное толкование норм подзаконных актов уполномочены давать сами органы, их принявшие**. Очевидно, что такое правомочие исполнительных органов власти не всегда может обеспечить толкование подзаконных актов в рамках соответствующих законов, особенно, когда требуется самоограничение исполнительного органа.

Рекомендации

С учетом вышесказанного, необходимо наделить один из существующих органов полномочиями по обнаружению и принятию мер по устранению противоречивых положений законов и подзаконных актов. И таким органом может стать только орган, который не участвует в законодательном нормотворчестве и не является частью исполнительной ветви власти. История правового развития страны показала, что никакой надзорный исполнительный орган власти не справляется с должным толкованием закона. Причины – статус в системе исполнительной ветви власти и отсутствие необходимых для этого публичных процедур (состязательности, процессуальных правил), а также компетенции, необходимой для толкования законов.

Очевидно, что функцию толкования законов и контроля за соответствием законам могут осуществлять только суды, представляющие третью ветвь власти. Между прочим, эта задача, совпадает с функцией постоянного обобщения текущей судебной практики по **делам о нормативных спорах** и выдачи соответствующих рекомендаций органам, чьи акты были приостановлены или даже отменены. Однако речь идет не столько о надзоре, сколько о более широкой функции контроля, предполагающей полную отмену судами подзаконного акта, противоречащего закону.

Административный контроль осуществляют административные суды. Поэтому было бы логичным в [статье 43](#) Закона «О нормативно-правовых актах» часть, указывающую, что «официальное толкование норм подзаконных актов дают **органы, их принявшие**», заменить на «официальное толкование норм подзаконных актов дают **административные суды**».

Принимая во внимание, что административные суды в данный момент таким полномочием не наделены, следует рассмотреть вопрос о расширении их компетенции. Для этого в [статье 27](#) Кодекса об административном судопроизводстве предлагается предусмотреть вместо слов «Суд разрешает дела: 1) об оспаривании **ведомственных нормативно-правовых актов**;...» предусмотреть «Суд разрешает дела: 1) об оспаривании **подзаконных актов**;...». А в [статье 15](#) Кодекса следует вместо:

«Суд, установив при рассмотрении административного дела несоответствие акта административного органа закону, в том числе принятие его с превышением полномочий, принимает решение в соответствии с законом», –

было бы более корректным указать:

«Суд, установив при рассмотрении административного дела несоответствие подзаконного акта закону, в том числе принятие его за рамками компетенции соответствующего органа, принимает решение о его отмене, утрате им силы и признании недействительным».

Ну и, конечно, следует расширить список субъектов, наделенных правом подачи обращений в Конституционный суд ([статья 25](#) Конституционного закона «О Конституционном суде Республики Узбекистан»), распространив его на Палату адвокатов.

Рекомендуется также внести следующие изменения и дополнения:

1. В Законе «О судах» часть вторую [статьи 2](#) (Задачи суда) устанавливающую:

*«деятельность суда направлена на обеспечение верховенства **закона**, социальной справедливости, гражданского мира и согласия», –*

необходимо изложить в новой редакции:

«деятельность суда направлена на обеспечение верховенства права, социальной справедливости, гражданского мира и согласия».

2. В Законе «О нормативно-правовых актах»:

*статью 5 «Виды нормативно-правовых актов» следует дополнить таким видом **нормативно-правовых актов** или **источников права**, как «3) судебные толкования (судебные прецеденты), которые могут иметь обязательную силу или рекомендательный характер»;*

дополнить новой статьей 14 «Судебные толкования (судебные прецеденты)», изложив понятие судебного прецедента, его роль и место в системе актов права в Республике Узбекистан. И цель – обеспечение единства судебной практики (т.е. единообразия в толковании и применении судами норм права).

3. Необходимо предусмотреть механизм отмены судебного прецедента на основании актов Олий Мажлиса (постановлений или законов).

[1] Не следует путать с парламентским (статутным) законотворчеством.

Подробнее: https://www.norma.uz/novoe_v_zakonodatelstve/nujno_nadelit_sudy_pravom_tolkovat_podzakonnye_akty

Источник : www.norma.uz