

О РАССМОТРЕНИИ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ НА СООТВЕТСТВИЕ КОНСТИТУЦИИ И ЗАКОНАМ В КОНСТИТУЦИОННОМ И АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДАХ

Жанузакова Лейла Тельмановна¹

Доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник отдела конституционного, административного законодательства и государственного управления Института законодательства и правовой информации Республики Казахстан; профессор Высшей школы права университета «Туран»; главный научный сотрудник Института публичного права Каспийского университета; г. Алматы, Республика Казахстан; e-mail: zhanleila@mail.ru; ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0005-0750-2614>; SCOPUS ID: 57209973329

Куандыков Бахытжан Журсунович

Кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры истории государства и права, конституционного и административного права юридического факультета Казахского национального университета имени аль-Фараби; г. Алматы, Республика Казахстан; e-mail: elvirab8080@mail.ru; ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0006-9190-8509>; SCOPUS ID: 57194021642

Адам Ернар

Магистр юридических наук, самостоятельный соискатель докторской программы Ташкентского государственного юридического университета; г. Ташкент, Республика Узбекистан; e-mail: ernar.adam@gmail.com; ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0001-2904-6315>

Аннотация. Статья посвящена одной из актуальных проблем общей теории права, конституционного права, административного процесса – спорам о проверке на соответствие Конституции и законам нормативных правовых актов в Конституционном и административных судах. В работе изучены теоретические подходы к этой проблеме, существующие в отечественной и зарубежной научной юридической литературе, проведен критический анализ норм Конституции Республики Казахстан, национального законодательства о конституционном, административном и гражданском судопроизводстве и практики его применения, а также в сравнительном плане исследован зарубежный опыт правового регулирования полномочий органов конституционной и административной юстиции, судов общей юрисдикции. На этой основе выявлены отдельные противоречия, пробелы, неточности и иные недостатки в правовом обеспечении деятельности Конституционного Суда и административных судов Казахстана. Так, в Гражданском процессуальном кодексе не определены, какие нормативные правовые акты могут оспариваться с точки зрения их законности в суде. Ставится вопрос и о чрезмерных полномочиях Президента, позволяющие ему вносить в Конституционный Суд представления о соответствии Конституции не только законов в порядке предварительного и последующего контроля, но и действующих правовых актов любых государственных органов, что, по сути, нарушает принцип разделения власти. Отмечается неточность определения формы правления в Конституции Республики, что делает возможным оспаривать в Конституционном Суде конституционность закона, вносящего поправки в Конституцию, устанавливающей неизменность формы правления. Это позволило разработать и обосновать ряд рекомендаций, направленных на совершенствование законодательства.

Ключевые слова: административный суд, закон, Конституция, Конституционный Суд, нормативный правовой акт, оспаривание, право.

¹ Автор для корреспонденции

КОНСТИТУЦИЯЛЫҚ ЖӘНЕ ӘКІМШІЛІК СОТТАРДА НОРМАТИВТІК ҚҰҚЫҚТЫҚ АКТІЛЕРДІҢ КОНСТИТУЦИЯ МЕН ЗАҢДАРҒА СӘЙКЕСТІГІН ҚАРАУ ТУРАЛЫ

Лейла Тельманқызы Жанұзақова

Заң ғылымдарының докторы, профессор, Қазақстан Республикасы
Заңнама және құқықтық ақпарат институты, конституциялық, әкімшілік
заңнама және мемлекеттік басқару бөлімінің бас ғылыми қызметкері; «Тұран»
университетінің заң Жоғары мектебінің профессоры; Каспий университетінің
Жария құқық институтының бас ғылыми қызметкері; Алматы,
Қазақстан Республикасы; ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0005-0750-2614>;
SCOPUS ID: 57209973329

Бахытжан Жүрсінұлы Қуандықов

Заң ғылымдарының кандидаты, әл-Фараби атындағы Қазақ ұлттық университеті
заң факультетінің мемлекет және құқық теориясы мен тарихы, конституциялық
және әкімшілік құқық кафедрасының аға оқытушысы; Алматы қ., Қазақстан
Республикасы; e-mail: elvirab8080@mail.ru; ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0006-9190-8509>; SCOPUS ID: 57194021642

Адам Ернар

Заң ғылымдарының магистрі, Ташкент мемлекеттік заң университетінің доктор-
лық бағдарламасының дербес ізденушісі; Ташкент қ., Өзбекстан Республикасы;
e-mail: ernar.adam@gmail.com; ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0001-2904-6315>

Аннотация. Мақала жалпы құқық теориясының, конституциялық құқықтың және әкімшілік процестің өзекті мәселелерінің бірі – нормативтік құқықтық актілерді Конституция мен заңдарға сәйкестікке келтіру туралы Конституциялық және әкімшілік соттарда қаралу. Жұмыста осы мәселеге отандық және шетелдік ғылыми заң әдебиеттерінде бар теориялық көзқарастар зерделенді, Қазақстан Республикасы Конституциясының нормаларына, конституциялық, әкімшілік және азаматтық сот ісін жүргізу туралы ұлттық заңнамаға және оны қолдану тәжірибесіне сыни талдау жүргізілді, сондай-ақ салыстырмалы түрде конституциялық және әкімшілік әділет органдарының, жалпы юрисдикция соттарының өкілеттіктерін құқықтық реттеудің шетелдік тәжірибесі зерттелді. Осы негізде Қазақстанның Конституциялық Соты мен әкімшілік соттары қызметін құқықтық қамтамасыз етудегі жекелеген қарама-қайшылықтар, олқылықтар, дәлсіздіктер және өзге де кемшіліктер анықталды. Азаматтық процесстік кодексінде де қандай нормативтік құқықтық актілер сотта олардың заңдылығы тұрғысынан даулануы мүмкін екендігі анықталмаған. Президенттің Конституциялық Сотқа заңдардың алдын-ала және кейінгі бақылау тәртібімен ғана емес, сонымен бірге кез-келген мемлекеттік органдардың қолданыстағы құқықтық актілерімен де Конституцияға сәйкестігі туралы ұсыныстар енгізуге мүмкіндік беретін шамадан тыс өкілеттіктері туралы мәселе туындайды, бұл іс жүзінде билікті бөлу қағидасын бұзады. Республика Конституциясында мемлекеттік басқару нысанын анықтаудың нақтылы еместігі байқалады, бұл Конституцияға өзгерістер енгізу туралы заңның конституцияға сәйкестігін, мемлекеттік басқару нысанының өзгермейтіндігін белгілейтін Конституциялық Сотта даулауға мүмкіндік береді. Бұл заңнаманы жетілдіруге бағытталған бірқатар ұсыныстарды әзірлеуге және негіздеуге мүмкіндік берді.

Түйінді сөздер: әкімшілік сот, заң, Конституция, Конституциялық Сот, нормативтік құқықтық акт, даулау, құқық.

ON CONSIDERATION OF REGULATORY LEGAL ACTS FOR COMPLIANCE WITH THE CONSTITUTION AND LAWS IN THE CONSTITUTIONAL AND ADMINISTRATIVE COURTS

Zhanuzakova Leila Telmanovna

Doctor of Legal Sciences, Professor; Chief Researcher of the Department of constitutional, administrative legislation and public administration of the Institute of Legislation and Legal Information of the Republic of Kazakhstan; Professor of the Higher School of Law at Turan University; Chief Researcher of the Institute of Public Law at Caspian University; Almaty c., Republic of Kazakhstan; ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0005-0750-2614>; SCOPUS ID: 57209973329

Kuandykov Bakhytzhon Zhursunovich

Candidate of Legal Sciences, Senior Lecturer of the Department of theory and history of state and law, constitutional and administrative law of the Faculty of Law of the Al-Farabi Kazakh National University; Almaty c., Republic of Kazakhstan; e-mail: elvirab8080@mail.ru; ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0006-9190-8509>; SCOPUS ID: 57194021642

Adam Yernar

Master of Legal Sciences, independent candidate for the doctoral program of Tashkent State Law University; Tashkent c., Republic of Uzbekistan; e-mail: ernar.adam@gmail.com; ORCID: 0009-0001-2904-6315

Abstract. *The article is devoted to one of the current problems of the general theory of law, constitutional law, administrative process - disputes about verification of compliance with the Constitution and laws of regulatory legal acts in Constitutional and administrative courts. The paper examines theoretical approaches to this problem, that exist in domestic and foreign scientific legal literature, conducts a critical analysis of the norms of the Constitution of the Republic of Kazakhstan, national legislation on constitutional, administrative and civil proceedings and the practice of its application, and also examines foreign experience of legal regulation in a comparative manner powers of bodies of constitutional and administrative justice, courts of general jurisdiction. On this basis, certain contradictions, gaps, inaccuracies and other shortcomings in the legal support for the activities of the Constitutional Court and administrative courts of Kazakhstan have been identified. Thus, the Civil Procedure Code does not define which normative legal acts can be challenged from the point of view of their legality in court. The question is also raised about the excessive powers of the President, allowing him to submit to the Constitutional Court submissions on the compliance of the Constitution not only with laws in the order of preliminary and subsequent control, but also with existing legal acts of any state bodies, which, in essence, violates the principle of separation of powers. There is an inaccuracy in the definition of the form of government in the Constitution of the Republic, which makes it possible to challenge in the Constitutional Court the constitutionality of the law amending the Constitution, establishing the immutability of the form of government. This made it possible to develop and substantiate a number of recommendations aimed at improving legislation.*

Keywords: *administrative court, law, Constitution, Constitutional COURT, normative legal act, challenging, law.*

DOI: 10.52026/2788-5291_2025_80_1_26

Введение

Ст. 76 Конституции Республики Казахстан основным назначением судебной власти определила защиту прав, свобод и за-

конных интересов граждан и организаций, обеспечение исполнения Конституции, законов и иных нормативных правовых актов². Она осуществляется посредством разных

² Конституция Республики Казахстан. Принята 30 августа 1995 г. на республиканском референдуме (с изм. и доп., по состоянию на 17 сентября 2022 г.) // <https://adilet.zan.kz/eng/docs/K950001000> (дата обращения: 18.05.2024).

форм судопроизводства, в том числе конституционного и административного.

В современном обществе соответствие нормативных правовых актов Конституции и законам имеет ключевое значение в обеспечении правовой стабильности государства. Важным представляется рассмотрение споров по данным вопросам в конституционных и административных судах. Опыт развитых стран показывает, что именно здесь граждане получают защиту своих нарушенных прав в результате незаконных решений публичной власти.

За последние годы на постсоветском пространстве произошли реформы в этом направлении: созданы административные суды, обеспечена правовая основа их деятельности. В Казахстане в 2020 г. принят Административный процедурно-процессуальный кодекс, в ведение административных судов переданы дела, вытекающие из публично-правовых споров. В 2022 г. воссоздан Конституционный Суд, право обращения в который получили граждане.

Процесс судопроизводства по таким делам может быть сложным и длительным, требующим высокой квалификации со стороны судей. Цель данной статьи - проанализировать современные подходы к рассмотрению дел о соответствии нормативных правовых актов национальной Конституции и законам в конституционных и административных судах, выявить проблемные моменты и предложить пути их решения для обеспечения эффективной работы органов юстиции и защиты прав граждан.

Материалы и методы

При подготовке статьи были изучены научные труды казахстанских и зарубежных ученых в области конституционного, административного права и процесса, которые составили теоретическую основу исследования. В них рассмотрены вопросы деятельности конституционных судов по проверке конституционности нормативных правовых актов, юридической природы нормативных постановлений высших судебных органов, роли административного правосудия в обеспечении баланса интересов граждан и государства и в сдерживании незаконного правотворчества исполнительной власти. Критическому анализу подверглось действующее законодательство Казахстана и практика его применения, изучен зарубежный правовой опыт.

Работа написана на основе общих и частных методов научного познания.

Обсуждение

В настоящее время рассмотрение споров публично-правового характера, где одной из сторон всегда выступает государство, осуществляется в порядке конституционного, административного и гражданского судопроизводства, что вызывает необходимость четкого определения компетенции конституционных и других судов при рассмотрении дел о законности нормативных правовых актов. Ведь права граждан и организаций государственные органы нарушают не только путем принятия решений индивидуального характера, касающихся только этих лиц, но и в связи с принятием нормативных правовых актов, распространяющихся на все потенциальные субъекты, подпадающих под их действие.

В научной литературе на эту тему высказываются разные мнения. Многие авторы обсуждают вопросы судебного контроля по проверке законов и иных нормативных актов на соответствие конституции, а подзаконных актов – также на соответствие законам, в основном, в общем плане, с учетом различий между судами разной юрисдикции. Поднимаются вопросы расширения полномочий конституционных и административных судов по рассмотрению публично-правовых споров, разграничения их компетенции между собой и с другими судами, совершенствования правового регулирования их деятельности [1-10].

Учитывая огромный массив подзаконных актов, так называемого «правоприменительного правотворчества» [11], генерируемого исполнительной властью, которое зачастую сводит на «нет» положения конституции и законов, существенная роль в сдерживании этой негативной тенденции принадлежит судебной власти и осуществляемому ею судебному нормоконтролю.

В законодательстве Казахстана и других стран эти вопросы решаются по-разному. В некоторых регионах мира создаются конституционные суды, которые проверяют соответствие конституции законов и иных правовых актов; в других - их компетенция ограничивается только рассмотрением актов, не вступивших в силу; иногда такие органы вообще отсутствуют, либо их функции передаются судам общей юрисдикции. Отдельные европейские и постсоветские государства создали административные суды или квазисудебные органы, которые проверяют законность нормативных правовых актов органов исполнительных власти и местного самоуправления.

В Азербайджане, Армении, Киргизии,

Литве, Украине конституционные суды проверяют на соответствие конституции законы и нормативные акты высших органов власти (президента, парламента, правительства), а в некоторых из них - и акты органов местного самоуправления, высших органов автономий. Проверка подзаконных нормативных правовых актов на соответствие законам относится к компетенции административных судов, либо это полномочие распределено между конституционной и административной юстицией.

В Германии полномочия по проверке конституционности и законности нормативных правовых актов субъектов федерации (земель) разделены между конституционным судом земли и ее Высшим административным судом³.

Судебный нормоконтроль осуществляется в отношении не только исполнительных, но и представительных органов, главы государства, местного самоуправления. Правом обращения в суды наделены высшие должностные лица государства, депутаты парламентов, суды, прокуроры, члены контрольных палат, другие органы и должностные лица, физические и юридические лица.

Последствиями решений конституционных и административных судов при выявлении противоречия нормативного акта конституции или закону является признание акта в целом или частично недействительным, что влечет за собой запрет на его применение или отмену.

В Казахстане, с принятием в 2020 г. Административного процедурно - процессуального кодекса⁴, функции специализированных административных судов расширились: наряду с рассмотрением дел об административных правонарушениях, они стали проверять законность решений и действий органов публичной власти.

Дела по оспариванию законности нормативных правовых актов до сих пор рассматриваются судами общей юрисдикции по правилам гражданского процесса, несмотря на публично-правовую природу таких случаев. Правом обращения в суд для при-

знания такого акта незаконным обладают физические и юридические лица в случае нарушения их прав и интересов, а также прокурор – при отклонении его протеста соответствующим органом (ст.298 ГПК РК)⁵. Признание судом подзаконного нормативного правового акта противоречащим закону влечет за собой недействительность и недопустимость его применения.

Учитывая публично-правовую природу этой категории дел, где стороны процесса находятся в неравном положении, необходимо передать данное полномочие в административные суды.

Например, согласно ст.122 АПК Азербайджана иски об оспаривании актов нормативного характера государственных и муниципальных органов подаются в административные суды⁶.

ГПК РК не оговаривает, какие нормативные правовые акты могут оспариваться в гражданском суде, но поскольку речь идет о признании их противоречащими закону, то очевидно подразумеваются подзаконные акты. Однако противоречия могут возникать и между законами разного уровня, например, между обычным законом и кодексом. Это значит, что оспариваться могут и сами законы. Физические и юридические лица вправе обращаться в суд, если актом нарушаются не только их права, закрепленные законами, но и предусмотренные Конституцией.

Следовательно, нормативные правовые акты могут проверяться судом общей юрисдикции с точки зрения их конституционности. Но признать такие акты неконституционными суд не может.

Есть мнение, что суд обладает правом косвенного (опосредованного) нормоконтроля, который осуществляется при рассмотрении конкретного дела и заключается в отказе от применения судом незаконного правового акта в рамках этого дела, не утрачивая юридическую силу в целом [3, с.88; 5, с.74].

Нужно подчеркнуть, что в Казахстане и некоторых других постсоветских государствах речь идет о невозможности признания судом утраты юридической силы законов

³ Административно-процессуальный кодекс Германии (АПК). Принят 21 января 1960 г., в ред. от 29 марта 1991 г., с изм. от 22 декабря 2010 г. //Сборник законодательных актов отдельных государств по административной юстиции. – Алматы, 2013. - С. 255.

⁴ Административный процедурно-процессуальный кодекс РК от 29 июня 2020 г. //https://adilet.zan.kz/eng/docs/K2000000350 (дата обращения: 18.05.2024).

⁵ Гражданский процессуальный кодекс РК от 31 октября 2015 г. (с изм. и доп.) //https://adilet.zan.kz/eng/docs/K1500000377 (дата обращения: 18.05.2024).

⁶ Административно процессуальный кодекс Азербайджанской Республики от 30 июня 2009 г. (по состоянию на 06.03. 2023 г.) //https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30573000 (дата обращения: 19.05.2024).

и обычно подзаконных актов высших и некоторых центральных органов власти, но это не распространяется на акты местных органов власти. При этом правом прямого конституционного нормоконтроля суд не обладает. Согласно ст.78 Конституции РК, он должен приостановить дело и обратиться в Конституционный Суд с ходатайством о признании такого акта, ущемляющим конституционные права человека и гражданина⁷.

Необходимо различать термины «конституционность» и «законность». Понятие «законность» в широком смысле подразумевает правовой режим соответствия деятельности всех субъектов права требованиям закона, а понятие «закон» включает в себя все его разновидности, в том числе и Конституцию.

Исходя из этого, некоторые ученые считают, что рассмотрение судами оспариваемых актов без оценки акта на соответствие смыслу и содержанию Конституции невозможно в силу глубоких правовых связей внутри системы законодательства [4, с.48]. Другие авторы придерживаются более узкого взгляда на содержание законности, допускающей проверку судом нормативного акта на соответствие актам более высокой юридической силы, включая законы, кроме Конституции [12; 13].

Такой подход закреплен и в казахстанском законодательстве в целях разграничения полномочий Конституционного Суда и других судов. Президент, председатели Палат, не менее одной пятой депутатов Парламента, Премьер-Министр имеют право обратиться в Конституционный Суд с запросом о проведении проверки конституционности законов до их подписания Президентом, а также постановлений Парламента и его Палат⁸.

Проверка законов осуществляется в порядке предварительного контроля, т.е. до их вступления в силу, что предупреждает возможные нарушения Конституции. Суд не вправе проверять конституционность законов по собственной инициативе, т.е. они не все подвергаются внешнему контролю. Однако в некоторых странах он осуществляется по обязательной процедуре.

Так, согласно ст.61 Конституции Франции, «Органические законы до их промугации, законодательные предложения, предусмотренные в статье 11, до их вынесения на референдум и регламенты палат Парламента до начала их применения должны быть представлены в Конституционный совет, который высказывается об их соответствии Конституции»⁹.

Органические законы Франции регулируют статус высших органов власти и другие наиболее важные отношения. В Казахстане эту роль выполняют конституционные законы, которые непосредственно вытекают из норм Конституции и закрепляют статус Президента, Парламента, Правительства, Конституционного Суда и других органов, порядок проведения выборов и республиканского референдума. В иерархии нормативных правовых актов они находятся сразу за законом, которым вносятся изменения и дополнения в Конституцию. Все иные законы и подзаконные акты должны соответствовать не только Конституции, но и таким законам.

На наш взгляд, конституционные законы и вносимые в них поправки должны проверяться на конституционность в обязательном порядке, а Конституционному Суду следует предоставить право проверки соответствия законов нормам конституционных законов.

Постановления Парламента и его Палат проверяются Конституционным Судом лишь в порядке последующего контроля. Причем Конституция РК и Конституционный закон о Конституционном Суде не уточняют, какие парламентские постановления могут быть предметом рассмотрения. Парламент и его Палаты издают постановления нормативного и индивидуального характера, что обуславливает необходимость конкретизации соответствующих статей в части проверки лишь нормативных постановлений.

Суды могут обжаловать в Конституционном Суде законы и подзаконные нормативные правовые акты, подлежащие применению, если они усмотрят, что такие акты нарушают конституционные права и свободы личности¹⁰. И только Конституционный

⁷ Конституция Республики Казахстан. Принята 30 августа 1995 г. на республиканском референдуме (с изм. и доп., по состоянию на 17 сентября 2022 г.) // <https://adilet.zan.kz/eng/docs/K950001000> (дата обращения: 18.05.2024).

⁸ Там же; Конституционный закон РК от 5 ноября 2022 г. «О Конституционном Суде Республики Казахстан» // <https://adilet.zan.kz/eng/docs/Z2200000153> (дата обращения: 18.05.2024).

⁹ Конституция Франции от 4 октября 1958 г. (с изменениями от 23 июля 2008 г. // https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bankmm/constitution/constitution_russe.pdf (дата обращения: 20.05.2024).

¹⁰ Конституция Республики Казахстан. Принята 30 августа 1995 г. на республиканском референдуме (с изм. и доп., по состоянию на 17 сентября 2022 г.) // <https://adilet.zan.kz/eng/docs/K950001000> (дата обращения: 18.05.2024).

Суд вправе признать неконституционным такой акт, что влечет за собой отмену его целиком или отдельных его положений.

Изучение обращений судов в орган конституционного контроля показало, что преимущественно они касаются законов, но очень редко подзаконных актов. Во многом это объясняется отсутствием независимости судов, что влечет игнорирование ими конституционных нарушений в нормативных решениях государственных органов. У гражданских судов есть право рассматривать споры о законности нормативных актов, нарушающих конституционные права и свободы человека. Суды могут отменить такие подзаконные акты. Возникает некая коллизия между Конституцией, Конституционным законом о Конституционном Суде и Гражданским процессуальным кодексом. До сих пор данная категория дел не передана в ведение административных судов. У Конституционного Суда ограниченные возможности по рассмотрению споров из-за небольшого количества судей и численности сотрудников его аппарата.

В этой связи следует административным судам передать полномочия по проверке конституционности и законности подзаконных нормативных правовых актов. Конституционный Суд должен быть наделен правом проверять на соответствие Конституции РК и конституционным законам нормативные правовые акты высших органов власти (Президента, Парламента и Правительства) и ряда центральных ведомств (Центральной избирательной комиссии, Национального Банка, Генерального Прокурора, Уполномоченного по правам человека, Высшей Аудиторской Палаты). Правом обращаться в Конституционный Суд по этому вопросу можно предоставить не только Президенту, но и другим субъектам, в том числе и гражданам.

На административные суды целесообразно возложить полномочия по самостоятельной проверке конституционности и законности актов иных центральных и местных представительных и исполнительных органов.

Президент вправе обжаловать в Конституционном Суде действующие законы или другие правовые акты с точки зрения их конституционности. Какие правовые акты могут быть предметом обжалования в этом

случае, Конституция и Конституционный закон о Конституционном Суде умалчивают.

Закон РК «О правовых актах» к правовым актам относит нормативные правовые и ненормативные акты (акты индивидуально-применения, системы государственного планирования, официального разъяснения нормативных правовых актов)¹¹.

Получается, что Президент вправе оспорить в Конституционном Суде акты любых государственных органов, как с нормативным содержанием, так и без него, включая ведомственные, местные и т.д., в том числе и нормативные постановления Конституционного Суда и Верховного Суда, которые ошибочно включены в систему нормативных правовых актов, о чем неоднократно подчеркивалось [14, с.33-34; 15, с.37].

Подобное расширение полномочий Президента усиливает вертикальную зависимость государственных органов, относящихся к разным ветвям власти, и органов местного самоуправления от него, противоречит концепции перехода от суперпрезидентской республики к президентской, малопродуктивно. У него нет времени на рассмотрение всех актов. Индивидуальные акты подчиненных ему органов он может отменить самостоятельно, а по отношению к актам законодательных и судебных органов действует принцип разделения власти.

Целесообразно ограничить данное право Президента только законами и вышеперечисленными подзаконными нормативными правовыми актами.

Главе государства предоставлено право вносить в Конституционный Суд обращение о даче заключения по вопросу о соответствии вносимых в главный закон страны изменений и дополнений требованиям п.2 ст.91 Конституции (о неизменности независимости государства, унитарности и территориальной целостности, формы правления и др.)¹². Если одно из них нарушено, то Конституционный Суд даст отрицательное заключение, что влечет запрет на рассмотрение законопроекта. Решение Суда здесь носит упреждающий характер возможного нарушения данной конституционной процедуры.

В Конституции форма правления сформулирована как «президентская форма правления». Есть две формы правления – монар-

¹¹ Закон РК от 6 апреля 2016 г. «О правовых актах» (с изм. и доп.) // https://adilet.zan.kz/eng/docs/Z1600000480/z480_1.htm (дата обращения: 20.05.2024).

¹² Конституция Республики Казахстан. Принята 30 августа 1995 г. на республиканском референдуме (с изм. и доп., по состоянию на 17 сентября 2022 г.) // <https://adilet.zan.kz/eng/docs/K950001000> (дата обращения: 18.05.2024).

хия и республика. Последняя закреплена в официальном названии нашего государства. Президентская или парламентская республика обозначают лишь соотношение компетенции президента и парламента, порядок их избрания. Перераспределение полномочий между ними может изменить соотношение их власти, но не меняет саму республиканскую форму правления. Парламентская республика в Казахстане может быть создана только в результате принятия новой Конституции, действующая Конституция этого не позволяет.

В 2022 г. Генеральному Прокурору, Уполномоченному по правам человека, физическим лицам было предоставлено право оспаривать конституционность действующих нормативных правовых актов. Право Генерального Прокурора по вносимым обращениям не ограничено предметно. Оба конституционных закона, регулирующие статус и полномочия данных органов, не определяют форму обращения главного законника страны, а лишь повторяют норму п.4 ст.72 Конституции и ссылаются на нее.

Между тем, в Конституционном законе «О Прокуратуре» обозначены формы актов прокуратуры, объединенные в 3 группы: акты прокурорского надзора (протест, санкция, представление и т.д.); акты прокурорского реагирования (ходатайство, заявление, обращение и пр.); акты, регулирующие вопросы организации и деятельности органов прокуратуры (приказы, распоряжения и др.)¹³. Обращение в Конституционный Суд возможно только в одной из форм, предусмотренных первыми двумя группами, поскольку они принимаются по результатам проведения проверок законности, оценки действующих актов, т.е. по вопросам деятельности прокуратуры как органа высшего надзора за соблюдением законности в стране. Из них лишь только представление (ст.36), ходатайство (ст.38) и обращение (ст.40) хотя бы внешне подходят для диалога с органом конституционной юстиции.

Представление вносится по вопросам устранения нарушений законности, причин и условий, способствующих совершению уголовных и иных правонарушений, в иных случаях, установленных законами¹⁴. Если исходить из широкой трактовки термин «за-

конность» с включением в него конституционной законности, то эта форма подходит для обращения в Конституционный Суд. Но п.2 ст.36 перечеркивает эту возможность из-за ее императивности: орган не просто должен его рассмотреть, но и принять меры по устранению нарушений законности в установленный срок.

Ходатайство как форма обращения в орган конституционного контроля также не подходит, ибо касается пересмотра судебных актов, не вступивших в законную силу, и вносится в порядке, установленном процессуальным законодательством¹⁵. Речь идет об актах, вынесенных судом по уголовным, гражданским, административным правонарушениям и по спорам публично-правового характера между гражданами и государством.

Обращение как акт прокурорского реагирования не совпадает с аналогичным понятием, используемым в Конституции и Конституционном законе о Конституционном Суде, где оно носит родовой характер как термин, равносильный призыву, речи, просьбе к кому-либо. В ст.40 анализируемого закона обращение не ограничено ни по кругу субъектов его внесения (это право имеют любые прокуроры), ни по кругу адресатов (вносится любым госорганам, физическим и юридическим лицам), распространяется через СМИ или другим публичным способом¹⁶. Цели обращения также не совпадают с целью обращения в Конституционный Суд.

Таким образом, налицо правовой пробел, который нуждается в восполнении. Необходимо в Конституционном законе «О Прокуратуре» обозначить форму акта Генерального Прокурора, с которым он обращается в Конституционный Суд. Целесообразно использовать представление в качестве такой формы, внося соответствующие изменения и дополнения в ст.36.

Право граждан обратиться в Конституционный Суд является важным инструментом защиты их прав. Конституционный закон устанавливает критерии допустимости рассмотрения таких обращений. Это возможно:

1. после применения судами того или иного нормативного правового акта в конкретном случае, касающемся определенного лица;

¹³ Конституционный закон РК от 5 ноября 2022 г. «О Прокуратуре» // <https://adilet.zan.kz/eng/docs/Z2200000155#z319> (дата обращения: 20.05.2024)

¹⁴ Там же

¹⁵ Там же

¹⁶ Там же

2. если этот акт напрямую затрагивает его конституционные права;

3. после вступления судебного решения в законную силу (человек должен пройти обжалование в апелляционном суде);

4. действие ограничено по времени (одним годом после принятия);

5. без апелляционного обжалования – при наличии нормативного постановления Верховного Суда, предусматривающего однозначный (оспариваемый в данном случае) порядок применения правовой нормы;

6. без предварительного обращения в суд – ввиду императивности правовой нормы, не допускающей иное применение закона.

Последние два случая – это исключения из общих правил.

Следует обратить внимание на стилистическую неточность пп.1) п.2 ст.45 Конституционного закона, искажающую реальный смысл нормы. В ней говорится о допустимости оспаривания гражданином нормативного правового акта, если он применен судом либо непосредственно затрагивает его права и свободы. Слово «либо» предполагает альтернативность одного из этих условий: применение акта судом или затрагивание им конституционных прав данного человека в конкретном деле. Если используется второе условие, то становится необязательным вынесение судебного решения по этому делу, а это императивная норма. Если же применимо только первое условие, то оно противоречит конституционной норме. П.3 ст.72 Конституции РК прямо предусматривает рассмотрение обращений граждан по этому вопросу Конституционным Судом лишь в том случае, если нормативный правовой акт непосредственно затрагивает его конституционные права¹⁷.

Поэтому необходимо исправить данную оплошность.

В случае передачи дел об оспаривании нормативных правовых актов в административные суды Административный процедурно-процессуальный кодекс должен установить механизмы принятия решений по ним. Суд должен иметь возможность обратиться в Конституционный Суд не только по своей инициативе, но и по инициативе гражданина, чей случай он рассматривает.

В настоящее время Конституционный Суд осуществляет официальное толкование норм Конституции. Субъектами обращения являются те же лица, что и в случае оспаривания законов. Но субъект толкования зако-

нов до сих пор не определен.

В связи с нашей позицией о наделении Конституционного Суда правом проверки по обязательной процедуре конституционных законов, полагаем, что он мог бы также получить право официального толкования конституционных законов, учитывая их тесную связь с Конституцией и место в иерархии права.

На наш взгляд, важно предоставить Верховному Суду право обращаться в Конституционный Суд по вопросам официального толкования норм Конституции и конституционных законов. Судебная система разрабатывает свою практику применения конституционных норм, что иногда вызывает сомнения. Предоставление такого права Верховному Суду является дополнительным средством защиты конституционных прав личности.

Изучение практики Конституционного Суда Казахстана показало весьма плодотворную его работу. За первый год своей работы - 2023 г. – он принял 39 нормативных постановлений, из них 36 – по обращениям на соответствие Конституции нормативных правовых актов, 2 – по утверждению Регламента Суда, по официальному толкованию Конституции. Одно дополнительное постановление касалось истолкования ранее вынесенного постановления Конституционного Совета и официального толкования Конституции.

Из 36 нормативных постановлений Суда по оспариванию нормативных правовых актов в 8 случаях на соответствие Конституции проверялись конституционные законы, в 22 случаях – кодексы, в 13 – законы (обычные), в 4 – нормативные постановления Верховного Суда. По отдельным обращениям одновременно рассматривалась конституционность разных актов.

По 28 обращениям нормативные правовые акты были признаны соответствующими Конституции, но в некоторых случаях в истолковании Суда, по 5 обращениям – неконституционными, в 3 случаях часть норм оспариваемых актов соответствовали Конституции, а часть – нет.

Таким образом, фактически вся деятельность Конституционного Суда была сосредоточена на защите конституционных прав человека и гражданина. Следует констатировать, что, кроме Президента, другие субъекты не воспользовались своим правом обращения в Суд. Особенно это касается Генерального

¹⁷ Конституция Республики Казахстан. Принята 30 августа 1995 г. на республиканском референдуме (с изм. и доп., по состоянию на 17 сентября 2022 г.) // <https://adilet.zan.kz/eng/docs/K950001000> (дата обращения: 18.05.2024).

Прокурора, Уполномоченного по правам человека и судов – органов, которые должны стоять на страже прав и интересов граждан.

Можно отметить и тот факт, что в отношении актов, не вступивших в юридическую силу, уполномоченные субъекты не обращались в Суд, хотя данная функция у них сохранилась. А ведь определение конституционности законов до их подписания Президентом может предупреждать нарушения прав и интересов физических и юридических лиц, а также самого государства.

В этой связи Конституционный Суд мог бы в своем Послании о состоянии конституционной законности обратить на это особое внимание Президента, Парламента, Правительства и других органов.

В данной статье не представлена практика административных судов Казахстана, поскольку дела об оспаривании нормативных правовых актов пока остаются в орбите гражданского судопроизводства.

Результаты

На основе исследования предлагаются следующие рекомендации.

1. В ст.2 Конституции Республики Казахстан, устанавливающей форму правления, слово «президентской» заменить словом «республиканской».

2. Расширить полномочия Конституционного Суда РК путем внесения следующих изменений и дополнений в Конституцию и Конституционный закон РК «О Конституционном Суде Республики Казахстан»:

- предоставить ему право рассматривать на соответствие Конституции вновь принимаемые конституционные законы и вносимые в них изменения и дополнения по обязательной процедуре;

- наделить его правом проверки соответствия законов нормам конституционных законов;

- конкретизировать, что проверке на конституционность подлежат только нормативные постановления Парламента и его Палат;

- ограничить полномочия Президента по оспариванию в Конституционном Суде любых действующих правовых актов: предоставить ему и другим субъектам право вносить обращения в Суд о проверке на соответствие Конституции и конституционным законам действующих нормативных правовых актов высших органов власти (Президента, Парламента и Правительства) и ряда центральных ведомств (Центральной избирательной комиссии, Национального Банка, Генерального Прокурора, Уполномоченного по правам

человека, Высшей Аудиторской Палаты), ограничив право оспаривания актов по этим вопросам Уполномоченного и физических лиц только в случае нарушения конституционных прав человека и гражданина;

- наделить Конституционный Суд правом официального толкования конституционных законов с правом обращения к нему по этому вопросу Верховного Суда РК;

- исключить в пп.1) п.2 ст.45 Конституционного закона альтернативность условий допустимости оспаривания нормативного правового акта гражданами, заменив слово «либо» на слово «и».

3. Расширить полномочия административных судов путем внесения следующих изменений и дополнений в Административный процедурно-процессуальный кодекс Республики Казахстан:

- передать на их рассмотрение вопрос о законности нормативных правовых актов государственных органов, исключив данную категорию споров из гражданского судопроизводства;

- возложить на них полномочия по самостоятельной проверке конституционности актов иных центральных и местных органов; установить механизмы рассмотрения и принятия решений по данной категории дел;

- наделить их правом обращения в Конституционный Суд по проверке конституционности законов и иных нормативных правовых актов не только по собственной инициативе, но и по инициативе граждан.

4. В ст.36 Конституционного закона РК «О Прокуратуре» определить представление как форму обращения в Конституционный Суд.

Заключение

Для повышения эффективности процесса рассмотрения нормативных правовых актов на соответствие Конституции и законам в судах Республики целесообразно пересмотреть некоторые подходы к их деятельности, критерии разграничения полномочий судов конституционной, административной и гражданской юрисдикции. Необходимо расширить и уточнить компетенцию Конституционного Суда, усилить активность субъектов обращения, передать все категории публично-правовых споров, включая оспаривание законности нормативных правовых актов, из ведения гражданских судов в подведомственность административных судов. Такие меры позволят повысить прозрачность, объективность и эффективность работы судебной системы, что, в свою очередь, способствует укреплению правового государства.

Вклад авторов

Жанузакова Л.Т. – обсуждение и результаты;

Куандыков Б.Ж. – введение, материалы и методы, заключение;

Адам Е. – аннотация, ключевые слова – на 3 языках, изучение литературы и законодательства, оформление библиографии, транслитерация.

ЛИТЕРАТУРА

1. Жанузакова Л.Т. Оспаривание правовых актов: сравнительный анализ законодательства постсоветских стран // *Право и государство*. – 2016. - № 4 (73). – С.48-53
2. Markhgeym M., Zagaynova G., Gutorova A., Nifanov A., Tonkov E. Constitutional experiment: regulatory approaches in France and Spain // *Humanities & Social Sciences Reviews*. - 2019. - Vol. 7. - № 5. - P.917-920
3. Никитин С.В. Косвенный судебный нормоконтроль: понятие и проблемы реализации // *Журнал российского права*. — 2014. - № 1. – С.88-101
4. Тараборин Р.С., Хвастунов К.В. Проблемы разграничения компетенции судов общей юрисдикции и органов региональной конституционной (уставной) юстиции // *Российское право: образование, практика, наука*. - 2019. - № 1. – С.45-50
5. Курас Т.Л. Вопросы разграничения подведомственности между Конституционным судом РФ и судами общей юрисдикции РФ по делам об оспаривании федеральных нормативных правовых актов // *Сибирский юридический вестник*. - 2004. - № 4. - С.74-78
6. Шардаева А.С. Проблемы рассмотрения и разрешения административных дел об оспаривании нормативных правовых актов // *Вопросы российской юстиции*. – 2018. - № 6. - С.577-582
7. Kustra-Rogatka A. The Kelsenian Model of Constitutional Review in Times of European Integration – Reconsidering the Basic Features // *Sciendо ISLR*. - 2019. - Vol.19. - № 1. - P.7-37. Published by Palacký University Olomouc, Czech Republic.
8. Подопригора Р.А. Административная юстиция в Казахстане: история, состояние, перспективы // *Право и государство*. – 2014. - № 4. – С.46-56
9. Putrijanti A. The Competence of the Administrative Court and Administrative Justice // *Fiat Justisia. Jurnal Ilmu Hukum*. - 2020. – Vol. 14. - № 2. – P.97-112. - <http://jurnal.fh.unila.ac.id/index.php/fiat> - Дата обращения: 17.05.2024
10. Demchenko S., Kostruba A., Melekh B., Bolokan I., Melnychuk O. Theoretical approaches to delimiting the jurisdiction of commercial, civil and administrative courts // *Amazonia Investiga*. - 2022. –Vol. 11 - Issue 11 (52). – P.204-211
11. Ahdout Z.P. Enforcement lawmaking and judicial review // *Harvard Law Review*. – 2022. – Volume 135. - № 4. – P. 937-1006
12. Еремина О.А. Оспаривание нормативных правовых актов // <https://www.garant.ru/article/6644/> - (дата обращения: 19.05.2024).
13. Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации Н. В. Витрука // *Российская газета*. - 1998. - 30 июня.
14. Жанузакова Л.Т. К вопросу о юридической природе нормативных постановлений Верховного Суда Республики Казахстан // *Зангер*. – 2018. - № 6. – С.32-36
15. Жанузакова Л.Т. Об иерархии нормативных правовых актов // *Вестник Института законодательства и правовой информации РК*. – 2022. - № 2. - С.32-39.

REFERENCES

1. Zhanuzakova L.T. Osparivanie pravovyh aktov: sravnitel'nyj analiz zakonodatel'stva postsovetskikh stran // *Pravo i gosudarstvo*. – 2016. - № 4 (73). – S. 48-53
2. Markhgeym M., Zagaynova G., Gutorova A., Nifanov A., Tonkov E. Constitutional experiment: regulatory approaches in France and Spain // *Humanities & Social Sciences Reviews*.

- 2019. - Vol. 7. - № 5. - P.917-920

3. Nikitin S.V. Kosvennyj sudebnyj normokontrol': ponyatie i problemy realizacii // Zhurnal rossijskogo prava. — 2014. № 1. — S.88-101

4. Taraborin R.S., Hvastunov K.V. Problemy razgranicheniya kompetencii sudov obshchej yurisdikcii i organov regional'noj konstitucionnoj (ustavnoj) yusticii // Rossijskoe pravo: obrazovanie, praktika, nauka. - 2019. - № 1. - S.45-50

5. Kuras T.L. Voprosy razgranicheniya podvedomstvennosti mezhdru Konstitucionnym sudom RF i sudami obshchej yurisdikcii RF po delam ob osparivanii federal'nyh normativnyh pravovyh aktov // Sibirskij yuridicheskij vestnik. - 2004. - № 4. - S.74-78

6. Shardaeva A.S. Problemy rassmotreniya i razresheniya administrativnyh del ob osparivanii normativnyh pravovyh aktov // Voprosy rossijskoj yusticii. — 2018. - № 6. - S.577-582

7. Kustra-Rogatka A. The Kelsenian Model of Constitutional Review in Times of European Integration – Reconsidering the Basic Features //Sciendo ISLR. - 2019. - Vol.19. - № 1. R.7-37. Published by Palacký University Olomouc, Czech Republic,

8. Podoprigora R.A. Administrativnaya yusticiya v Kazahstane: istoriya, sostoyanie, perspektivy // Pravo i gosudarstvo. — 2014. - № 4. — S.46-56

9. Putrijanti A. The Competence of the Administrative Court and Administrative Justice // Fiat Justisia. Jurnal Ilmu Hukum. - 2020. — Vol. 14. - № 2. — R. 97-112. - <http://jurnal.fh.unila.ac.id/index.php/fiat> - Data obrashcheniya: 17.05.2024

10. Demchenko S., Kostruba A., Melekh B., Bolokan I., Melnychuk O. Theoretical approaches to delimiting the jurisdiction of commercial, civil and administrative courts // Amazonia Investiga. - 2022. —Vol. 11 - Issue 11 (52). — R. 204-211

11. Ahdout Z.P. Enforcement lawmaking and judicial review //Harvaard Law Review. — 2022. — Volume 135. - № 4. — P. 937-1006

12. Eremina O.A. Osparivanie normativnyh pravovyh aktov // <https://www.garant.ru/article/6644/> - (data obrashcheniya: 19. 05. 2024).

13. Osoboe mnenie sud'i Konstitucionnogo Suda Rossijskoj Federacii N. V. Vitruka // Rossijskaya gazeta. - 1998. - 30 iyunya.

14. Zhanuzakova L.T. K voprosu o yuridicheskoy prirode normativnyh postanovlenij Verhovnogo Suda Respubliki Kazahstan // Zanger. — 2018. - № 6. — S.32-36

15. Zhanuzakova L.T. Ob ierarhii normativnyh pravovyh aktov // Vestnik Instituta zakonodatel'stva i pravovoj informacii RK. — 2022. - № 2. - S.32-39.

