

# ОСПАРИВАНИЕ ПРАВОВЫХ АКТОВ: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ПОСТСОВЕТСКИХ СТРАН



Л. Т. ЖАНУЗАКОВА,  
профессор университета «Туран», д.ю.н.

В статье проведен сравнительный анализ полномочий органов конституционного контроля и судов в Казахстане и других странах постсоветского пространства по рассмотрению дел об оспаривании нормативных правовых актов. Внесены предложения по совершенствованию законодательства: о наделении судов правом самостоятельно определять конституционность актов органов местного управления, обращения в Конституционный Совет по вопросам официального толкования Конституции, о предоставлении административным судам права рассмотрения дел об оспаривании законности правовых актов.

*Ключевые слова:* административная юстиция, административное судопроизводство, конституционность, нормативный правовой акт, процессуальный, суд, акты органов местного самоуправления, конституционный контроль.

Одной из задач административной юстиции в настоящее время является защита прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц от незаконных решений и действий публичной администрации. В этой связи является актуальным вопрос о разграничении полномочий административных и иных судов, а также органов конституционной юстиции по рассмотрению дел об оспаривании законности нормативных правовых актов органов государственной власти и местного самоуправления.

В юридической литературе и в законодательстве на этот счет нет полного единодушия. В работах многих исследователей вопросы судебного контроля за законностью нормативных правовых актов ставились, главным образом, в общем плане и в контексте разграничения полномочий общих и арбитражных судов (в России), а также органов конституционного контроля.<sup>1</sup>

© Л. Т. Жанузакова, 2016

<sup>1</sup>Никитин С.В. Судебный контроль за нормативными правовыми актами в гражданском и арбитражном процессе. Монография. М.: Волтерс Клувер, 2010; Лебедев В.М. Становление и развитие судебной власти в Российской Федерации. М.: Российская Академия правосудия, 2000; Мамаи К.А. Конституционная законность и судебная власть в Республике Казахстан: основные тенденции и приоритеты. М.: Наука, 2004; Приходько И.А. Доступность правосудия в арбитражном и гражданском процессе: основные проблемы. СПб: Изд. Юрид. фак. СПбГУ, 2005; Гусев А.А. Проблемы рассмотрения дел об оспаривании нормативных правовых актов в арбитражном процессе. Автореф. дисс. ... к.ю.н. Саратов, 2007; Волкова Р.Г. Судебное оспаривание нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации // <https://CyberLeninka.ru/%252Farticle%252Ffn%252Fsubdebnoe-osparivanie-normativnyh-pravovyh-aktov-subekta-rossiyskoy>.

Как отмечают Е.Б. Абросимова и Л.Д. Владимирова, именно функция судебного контроля (конституционного и административного) придает «суду качества самостоятельной государственной власти, способной участвовать в реализации демократической концепции устройства государства на основе принципа разделения властей. В противном случае роль суда девальвируется, сводится к второстепенной, суд признается лишь одним из многих государственных органов ..., разрешающим правовые конфликты только между гражданами или их объединениями».<sup>2</sup>

Более радикальную позицию занимает Н.А. Колоколов. Он высказывается в пользу превентивного судебного контроля – любой нормативный правовой акт может быть введен в действие только после проверки его в судебном заседании на предмет соответствия законам.<sup>3</sup>

Предложение автора о наделении судов можно понять, но оно нереалистично по причинам огромного количества нормативных актов, принимаемых государственными органами разного уровня, большой загруженности судов, возникновения неизбежного дублирования деятельности органов юстиции.

В последнее десятилетие на всем постсоветском пространстве пристальное внимание уделяется развитию административной юстиции. В работах ведущих ученых поднимаются вопросы о создании административных судов, наделении их полномочиями по рассмотрению споров, вытекающих из публично-правовых отношений, включая дела об оспаривании законности нормативных правовых актов, принятию законов об административных процедурах и административно-процессуальных кодексов, устанавливающих общие принципы и порядок рассмотрения административных дел при досудебном обжаловании и в административном судопроизводстве.<sup>4</sup>

Дата обращения 8 ноября 2016 г.; Бек О.А. Производство по делам об оспаривании нормативных правовых актов: автореф. дисс. ... к.ю.н. М., 2007; Бурков А.Л. Акты судебного нормоконтроля как источник административного права: автореф. дисс. ... к.ю.н. Тюмень, 2005 и др.

<sup>2</sup>Сравнительное конституционное право / Отв. ред. В.Е. Чиркин. М.: Манускрипт, 1996. С. 645-646.

<sup>3</sup>Колоколов Н.А. Судебная реформа: некоторые проблемы судостройства, уголовного права и процесса (Сборник статей). Курск, 1999. С. 21.

<sup>4</sup>Подопригора Р.А. Проблемы систематизации и кодификации административного законодательства // Право и государство. 2013. № 3. С. 17-19; Он же. Административная юстиция в Казахстане: история, состояние, перспективы // Право и государство. 2014. № 4. С. 46-56; Пуделька Й. Развитие и перспективы развития административного права на постсоветском пространстве и в государствах Цен-

С другой стороны, современная научная мысль подчеркивает значительную роль органов конституционного контроля в обеспечении верховенства права, соблюдении конституционной законности в правотворческой и правоприменительной деятельности государственных органов, необходимости разграничения компетенции и установления четкого взаимодействия их с общими и специализированными судами.<sup>5</sup> Ю.И. Остапович справедливо отмечает, что «наличие специализированного органа конституционного контроля способного, с одной стороны, реализовать «господство конституции», а с другой – «преобразовывать» положения основного закона и вводить в правовую действительность аксиологические принципы отвечающие потребностям социума и меняющимся реалиям общества, безусловно, способствует становлению сильного правового государства».<sup>6</sup>

Действующее законодательство постсоветских государств закрепляют полномочия по нормоконтролю в порядке административного и конституционного судопроизводства (производства).

Так, согласно ст. 2 и 122 Административно-процессуального кодекса Азербайджанской Республики в порядке административного судопроизводства рассматриваются иски о проверке соответствия закону актов нормативного характера, принятых государственными и муниципальными органами, за исключением вопросов, отнесенных к полномочиям Конституционного Суда. Иск может быть подан физическим и юридическим лицом, способным обосновать нарушение либо нарушение в будущем субъективных прав в результате принятия или применения таких актов, а также другие органы, компетенцию которых он затрагивает. Споры по данным делам подлежат рассмотрению судам апелляционной инстанции (судебным коллегиям по делам об административных и экономических спорах).<sup>7</sup>

Ст. 130 Конституции Азербайджана к полномочиям Конституционного Суда, наряду с рассмотрением вопросов о соответствии законов и других нормативных правовых актов органов центральной и муниципальной власти Конституции, относит проверку соответствия подзаконных нормативных правовых актов (указов Президента, постановлений Кабинета Министров, нормативных правовых актов центральных органов исполнительной власти, муниципалитетов) законам, актам Президента и Кабинета Министров. Проверке также подлежат акты высших и муниципальных органов Нахичеванской Автономной Республики.<sup>8</sup>

Анализ этих норм показывает, что компетенция административных судов Азербайджана ограничена. Они могут рассматривать дела по оспариванию законности только подзаконных нормативных правовых актов органов, не относящихся к законодательной и исполнительной власти. Что касается актов муниципальных органов, хотя ст.122 Кодекса и предусматривает проверку их на соответствие закону, ст.130 Конституции не позволяет этого, т.к. включает этот вопрос в прерогативу Конституционного Суда. Налицо – явная правовая коллизия. Субъектами обращения могут быть не только физические и юридические лица, но и государственные и муниципальные органы.

В Армении полномочия административной юстиции обширнее, чем в соседней республике. Ст.135 Кодекса административного судопроизводства к подсудности административного суда относит дела об оспаривании соответствия ведомственных нормативных правовых актов – Конституции страны; актов Президента нормативного характера, нормативных постановлений Правительства и Премьер-Министра, ведомственных нормативных правовых актов, решений муниципального совета, главы муниципалитета – нормативным актам более высокой юридической силы (кроме Конституции).<sup>9</sup>

На Конституционный Суд возлагается определение соответствия Конституции законов, постановлений Национального Собрания, указов Президента Республики, постановлений Правительства, Премьер-министра, органов местного самоуправления (ст.100 Конституции Республики Армения).<sup>10</sup>

Как видим, в Армении компетенция между органами конституционной и административной юстиции четко разграничена. Административным судам подведомственны дела по проверке законности нормативных правовых актов не только центральных ведомств и муниципальных органов, но и главы государства, Правительства и Премьер-Министра. При этом определяется их соответствие не только законам, но и вышестоящим подзаконным актам. Армянское законодательство допускает и более широкий круг субъектов, имеющих право обращаться в суд по данной категории дел. Это физические и юридические лица; органы государственного управления и местного самоуправления или их должностные лица; Защитник прав человека.

В Грузии районными, городскими судами в порядке административного судопроизводства рассматриваются дела о законности норма-

тральной Азии // Право и государство. 2013. № 3. С. 20-26; Стариков Ю.Н. Модернизация российского государства и улучшение качества административно-правового регулирования в области защиты прав и свобод человека и гражданина // Право и государство. 2013. № 2. С. 64-70; Салищева Н.Г., Хаманева Н.Ю. Административная юстиция и административное судопроизводство в Российской Федерации. М.: Акад. прав. ун-т при ИГП РАН, 2001; Общее право административных процедур и его значение для специальных отраслей публичного права: Мат. IV Межд. науч.-практ. конф.(школы) по административному праву, г. Алматы, 15-16 ноября 2013 г. / Под общ. ред. А.Б. Габбасова. Алматы: ГУ «Институт законодательства РК», 2014; Андреева Л.А. Актуальные проблемы производства по административным делам об оспаривании нормативных правовых актов // Вопросы современной юриспруденции: сб. статей по мат. XLIXL межд. научно-практ. конф. (22 июня 2015 г.) Новосибирск, 2015. <http://sibac.info/conf/law/xlix/42488>. Дата обращения 8 ноября 2016 г.

<sup>5</sup>Рогов И.И. Конституция Казахстана – основа поступательного развития общества и государства // Право и государство. 2015. № 3. С. 6-11; Конституция юридическая и фактическая. Интервью Председателя Конституционного Совета РК И.И. Рогова // Право и государство. 2011. № 4. С.12-15; Ударцев С.Ф. Конституционное развитие стран Европейского Союза и Центральной Азии (о семинаре в Хельсинки) // Право и государство. 2014. № 4. С. 38-45; Малиновский В.А. Конституционные Советы Казахстана и Франции: некоторые грани сравнения // Право и государство. 2013. № 2. С. 28-32; Tanchev E. Genesis, evolution and functions of constitutional review (issues of constitutional control in comparative and Bulgarian prospective) // Право и государство. 2015. № 3. С. 32-43; Бондарь Н.С. Кризис современного конституционализма: в поисках путей преодоления // Право и государство. 2014. № 4. С. 27-31; Мами К. Взаимодействие Конституционного Совета с судами // [http://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=31577653#pos=1;-299](http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31577653#pos=1;-299). Дата обращения 3 ноября 2016 г.

<sup>6</sup>Остапович Ю.И. Конституционный контроль и сильное правовое государство (на примере Республики Казахстан и Российской Федерации) // Право и государство. 2016. № 2. С. 50.

<sup>7</sup>Административно-процессуальный кодекс Азербайджанской Республики от 30 июня 2009 г. // Сборник законодательных актов отдельных государств по административной юстиции. Алматы, 2013. С. 12, 57.

<sup>8</sup>Конституция Азербайджанской Республики от 12 ноября 1995 г. // Информационно-правовая система «Законодательство стран СНГ» – [http://www.base.spininform.ru/show\\_doc.fwx?rgn=2618](http://www.base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=2618). Дата обращения 8 ноября 2016 г.

<sup>9</sup>Кодекс административного судопроизводства Республики Армения от 28 ноября 2007 г. // Сборник законодательных актов отдельных государств по административной юстиции. С.117.

<sup>10</sup>Конституция Республики Армения от 5 июля 1995 г. // Информационно-правовая система «Законодательство стран СНГ» – [http://www.base.spininform.ru/show\\_doc.fwx?rgn=2950](http://www.base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=2950). Дата обращения 8 ноября 2016 г.

тивных правовых актов (ст. 30,32 Административно-процессуального Кодекса Грузии).<sup>11</sup> Поскольку Кодекс четко не определяет пределы полномочий судов в порядке административного судопроизводства, разграничение их компетенции с Конституционным Судом можно определить из анализа ст. 89 Конституции Грузии. Конституционный Суд Грузии принимает решения по вопросам соответствия Конституции конституционного соглашения, закона, нормативных актов Президента, Правительства, высших органов власти Абхазской Автономной Республики и Аджарской Автономной Республики, а также на основании иска граждан рассматривает конституционность нормативных актов, регулирующих вопросы, предусмотренные главой второй Конституции (регулирует вопросы гражданства и основных прав и свобод человека).<sup>12</sup>

Хотя в Грузии отсутствуют специализированные административные суды, полномочия судов, рассматривающих дела о законности нормативных правовых актов, по сути, не ограничены ни по уровням управления, ни по субъектам. Лишь вопросы определения конституционности таких актов не входят в их компетенцию. Круг лиц, обращающихся в суд по административным делам по оспариванию законности нормативных правовых актов, четко не обозначен, а значит, тоже не ограничен.

В Литве вопросы оспаривания законности нормативных правовых актов регулируются Законом от 14 января 1999 г. «О производстве по административным делам». С заявлением, содержащим просьбу о расследовании соответствия нормативного административного акта (или его части) закону или нормативному акту Правительства, в административный суд вправе обращаться члены Сейма, контролеры Сейма по защите прав детей, по равным возможностям, должностные лица Государственного контроля, осуществляющие надзор за деятельностью самоуправления, представители Правительства, суды общей компетенции и специализированные суды, прокуроры и ассоциации профессионального самоуправления, учрежденные для выполнения публичных функций.<sup>13</sup>

Компетенция Конституционного Суда определена ст. 102 Конституции Литовской Республики. Он принимает решение о соответствии законов и других актов Сейма Конституции, а актов Президента Республики и Правительства – Конституции или законам.<sup>14</sup>

Таким образом, возбуждать производство об определении законности нормативных правовых актов физические и юридические лица не могут. Этим правом наделены только депутаты Сейма и другие уполномоченные должностные лица и государственные органы, включая суды. Оспариванию подлежат подзаконные акты, которые проверяются не только на соответствие закону, но и нормативным правовым актам Правительства.

Особенности производства по данной категории дел закреплены и Кодексом административного судопроизводства Украины. По правилам ст. 171 на соответствие закону обжалуются нормативно-правовые акты Кабинета Министров Украины, постановления Верховной Рады Автономной Республики Крым, на соответствие закону и правовым актам высшей юридической силы – нормативные правовые акты министерств, других центральных органов ис-

полнительной власти, Совета министров Автономной Республики Крым,<sup>15</sup> местных государственных администраций, органов местного самоуправления, других субъектов властных полномочий. Право обжаловать нормативно-правовой акт имеют лица, относительно которых он применен, а также лица, которые являются субъектами правоотношений, в которых он будет применен. По ст. 171-1 рассматриваются дела о законности (кроме конституционности) постановлений Верховной Рады, указов Президента Украины. Нормативно-правовые акты этих субъектов обжалуются в Высший административный суд Украины, для чего в нем создается отдельная палата.<sup>16</sup>

В полномочия Конституционного Суда входит проверка конституционности законов и иных правовых актов Верховной Рады, актов Президента и Кабинета Министров Украины, правовых актов Верховной Рады Автономной Республики Крым, и не относятся вопросы о законности актов органов государственной власти, органов власти Автономной Республики Крым и органов местного самоуправления, иные вопросы, отнесенные к компетенции судов общей юрисдикции (ст. 13, 14 Закона «О Конституционном Суде Украины»).<sup>17</sup>

Итак, по законодательству Украины полномочия Конституционного Суда и административных судов (в качестве них выступают суды общей юрисдикции, рассматривающие дела в порядке административного судопроизводства) четко разграничены, поскольку первый проверяет только конституционность нормативных правовых актов высших органов власти. Административные суды проверяют акты на соответствие закону или актам более высокой юридической силы и не только высших органов власти, но и центральных исполнительных органов, органов местного управления. Субъектами обращений могут быть любые лица – физические и юридические лица, государственные органы, органы местного самоуправления.

В России оспаривание конституционности законов и иных нормативных правовых актов осуществляется органами конституционной юстиции. В соответствии со ст. 125 Конституции Российской Федерации Конституционный Суд РФ разрешает дела о соответствии Конституции РФ: а) федеральных законов, нормативных актов Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ; б) конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов Федерации, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти РФ и совместному ведению органов государственной власти РФ и органов государственной власти субъектов Федерации.<sup>18</sup>

Порядок рассмотрения административных дел установлен Кодексом административного судопроизводства РФ от 8 марта 2015 г. Верховный суд республики, краевой, областной суд, суд города федерального значения, суд автономной области и суд автономного

<sup>14</sup>Конституция Литовской Республики от 25 октября 1992 г. // <http://worldconstitutions.ru/?p=115>. Дата обращения 8 ноября 2016 г.

<sup>15</sup>Содержание статьи Кодекса Украины приводится безотносительно к реальному нахождению Крыма в составе Российской Федерации.

<sup>16</sup>Кодекс административного судопроизводства Украины от 6 июля 2005 г. // Сборник законодательных актов отдельных государств по административной юстиции. С. 652, 653.

<sup>17</sup>Закон Украины от 16 октября 1996 г. «О Конституционном Суде Украины» // [http://ko-deksy.com.ua/ka/o\\_konstitucionnom\\_sude\\_ukrainy.htm](http://ko-deksy.com.ua/ka/o_konstitucionnom_sude_ukrainy.htm). Дата обращения 8 ноября 2016 г.

<sup>18</sup>Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. // Российская газета. 2009. 21 января.

<sup>11</sup>Административно-процессуальный кодекс Грузии от 23 июля 1999 г. // Сборник законодательных актов отдельных государств по административной юстиции. С. 332, 333.

<sup>12</sup>Конституция Грузии от 24 августа 1995 г. // <http://www.uznal.org/constitution.php?text=Geor-gia&language=r>. Дата обращения 8 ноября 2016 г.

<sup>13</sup>Закон Литовской Республики от 14 января 1999 г. «О производстве по административным делам» // Сборник законодательных актов отдельных государств по административной юстиции. С. 504.

округа рассматривают в качестве суда первой инстанции административные дела об оспаривании нормативных правовых актов, актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами, органов государственной власти субъектов РФ, представительных органов муниципальных образований (ст. 20).

Верховный Суд РФ рассматривает в качестве суда первой инстанции административные дела: 1) об оспаривании нормативных правовых актов Президента и Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти, Генеральной прокуратуры, Следственного комитета, Судебного департамента при Верховном Суде, Центрального банка, Центральной избирательной комиссии, государственных внебюджетных фондов, в том числе Пенсионного фонда, Фонда социального страхования РФ, Федерального фонда обязательного медицинского страхования, а также государственных корпораций; 2) об оспаривании актов федеральных органов исполнительной власти, иных федеральных государственных органов, Центрального банка РФ, государственных внебюджетных фондов, в том числе Пенсионного фонда, Фонда социального страхования РФ, Федерального фонда обязательного медицинского страхования, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами (ст. 21).

Особенности производства об оспаривании нормативных правовых актов регулируются главой 21 Кодекса. С административным исковым заявлением о признании нормативного правового акта не действующим полностью или в части вправе обратиться лица, в отношении которых применен этот акт, а также лица, которые являются субъектами отношений, регулируемых оспариваемым нормативным правовым актом, если они полагают, что этим актом нарушены или нарушаются их права, свободы и законные интересы. Таким же правом обладают общественные объединения в части защиты прав, свобод и законных интересов всех членов данного общественно-объединения в случае, если это предусмотрено федеральным законом. С административным исковым заявлением о признании нормативного правового акта, в том числе принятого референдумом субъекта РФ или местным референдумом, не действующим полностью или в части в суд может обратиться прокурор в пределах своей компетенции, Президент, Правительство РФ, законодательный (представительный) орган государственной власти и высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти), орган местного самоуправления, глава муниципального образования, полагающие, что принятый нормативный правовой акт не соответствует иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, наруша-

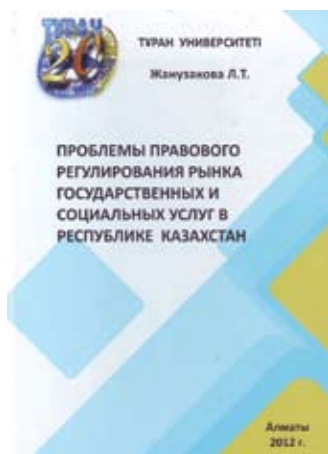
ет их компетенцию или права, свободы и законные интересы граждан. С административным исковым заявлением о признании нормативного правового акта по вопросам реализации избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ не действующим полностью или в части вправе обращаться Центральная избирательная комиссия РФ, избирательная комиссия субъекта РФ, избирательная комиссия муниципального образования, полагающие, что оспариваемый нормативный правовой акт не соответствует иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, нарушает избирательные права или право на участие в референдуме граждан РФ либо компетенцию избирательной комиссии (ст. 208).<sup>19</sup>

Таким образом, как и в других странах постсоветского пространства, в России проверка конституционности нормативных правовых актов не входит в компетенцию судов при рассмотрении административных дел. Кроме того, здесь отсутствуют специализированные административные суды, а их функции осуществляют суды общей юрисдикции. Круг субъектов, имеющих право оспаривать законность нормативных правовых актов, тоже достаточно широк и в отношении госорганов четко определен.

Если говорить о последствиях решений административных судов, то в указанных странах в случае выявления противоречия нормативного правового акта закону, акт признается полностью или частично недействительным и утрачивает свою юридическую силу, что влечет за собой запрет на применение такого акта либо автоматическую отмену. Как правило, такие правовые последствия наступают только с момента вступления в силу решения административного суда. Если в Кодексе Азербайджана специально оговорено, что признание акта недействительным (он признается недействительным с момента его вынесения) не является основанием для признания недействительными вступивших в законную силу решений суда и административных актов, не подлежащих обжалованию, а также для возобновления производства по этому вопросу, то в Армении, помимо общего порядка неприменения обратной силы закона, возможны исключения из общих правил. Так, нормативный правовой акт может быть признан недействительным с момента вступления в силу данного акта, если непринятие такого определения может повлечь тяжелые последствия для общества и государства. Суд может отложить срок утраты юридической силы нормативного правового акта, признанного недействительным, если сочтет, что утрата силы на момент вступления в

<sup>19</sup>Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. // Собрание законодательства РФ. 2015. № 10. Ст.1391.





силу определения суда неизбежно приведет к возникновению таких упущений в правовом регулировании, которые отменой этого акта причинят вред устанавливаемой в данный момент правовой безопасности. Однако отложение срока утраты юридической силы не может превышать трех месяцев.<sup>20</sup>

В России в случае признания судом нормативного правового акта недействующим полностью или в части, если выявлена недостаточная правовая урегулированность административных и иных публичных правоотношений, которая может повлечь за собой нарушение прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц, суд вправе возложить на орган государственной власти, орган местного самоуправления, иной орган, уполномоченную организацию или должностное лицо, принявшие оспариваемый акт, обязанность принять новый нормативный правовой акт, заменяющий акт, признанный не действующим полностью или в части (п. 4 ст. 216 Кодекса).

В Казахстане, несмотря на наличие специализированных административных судов, они рассматривают только дела об административных правонарушениях. Административные дела по оспариванию законности нормативных правовых актов рассматриваются судами общей юрисдикции по правилам гражданского судопроизводства, а именно главы 30 ГПК.

В соответствии со ст. 298 ГПК гражданин или юридическое лицо, на которых распространяется действие нормативного правового акта, считающие, что принятым и опубликованным в предусмотренном законом порядке нормативным правовым актом нарушаются их права и законные интересы, гарантированные Конституцией и законами Республики Казахстан, вправе обратиться в суд с заявлением о признании этого нормативного правового акта противоречащим закону полностью или в отдельной части. Право обращаться в суд с заявлением о признании нормативного правового акта незаконным принадлежит также прокурору в случае отклонения протеста на несоответствующий закону нормативный правовой акт органом или должностным лицом, издавшим незаконный нормативный правовой акт, либо вышестоящим органом или должностным лицом.

Решение суда, которым нормативный правовой акт полностью или в отдельной его части признан несоответствующим закону и недействующим, обязательно для государственного органа или должностного лица, принявшего этот акт. Решение обязательно для неопределенного круга

лиц, на права и свободы, законные интересы которых распространялось действие оспариваемого подзаконного акта. Решение суда о соответствии или несоответствии нормативного правового акта законам имеет преюдициальную силу. Законность подзаконного нормативного правового акта может быть оспорена вновь другими гражданами или юридическими лицами только в той его части, которая ранее не проверялась в судебном порядке (ст. 301).<sup>21</sup>

В юридической литературе высказывались мнения о наделении судов общей юрисдикции правом определения конституционности нормативных правовых актов, в т.ч. правом нуллификации законов. К. Жалмуханбетов предлагал даже создать при Верховном Суде Конституционную палату по рассмотрению исков о соответствии Конституции актов государственных органов с правом обращения в суд только Председателя Сената и судей.<sup>22</sup>

В настоящее время проверка конституционности нормативных правовых актов возложена на Конституционный Совет, который по обращению Президента РК, Председателя Сената, Председателя Мажилыса, не менее одной пятой части от общего числа депутатов Парламента, Премьер-Министра рассматривает на соответствие Конституции Республики до подписания Президентом принятые Парламентом законы, постановления Парламента и его Палат, а также рассматривает обращения судов в случаях, установленных ст. 78 Конституции (ст. 72 Конституции РК). Суды не вправе применять законы и иные нормативные правовые акты, ущемляющие закрепленные Конституцией права и свободы человека и гражданина. Если суд усмотрит, что закон или иной нормативный правовой акт, подлежащий применению, ущемляет закрепленные Конституцией права и свободы человека и гражданина, он обязан приостановить производство по делу и обратиться в Конституционный Совет с представлением о признании этого акта неконституционным (ст. 78).<sup>23</sup>

Поэтому наделение Верховного Суда правом рассматривать на конституционность законы и иные нормативные правовые акты центральных органов государства будет неизбежно дублировать полномочия Конституционного Совета, приведет к созданию двух параллельных систем конституционного

<sup>20</sup>Административно-процессуальный кодекс Азербайджанской Республики; Кодекс административного судопроизводства Республики Армения // Сборник законодательных актов отдельных государств по административной юстиции. С. 58, 118, 119.

<sup>21</sup>Гражданский процессуальный кодекс Республики Казахстан от 31 октября 2015 г. // Ведомости Парламента РК. 2015. № 20-VI. Ст.114.

<sup>22</sup>Жалмухамбетов К. Настоящий суд – независимый суд // Казахстанская правда. 2000. 22 сентября.

<sup>23</sup>Конституция Республики Казахстан. Принята 30 августа 1995 г. на республиканском референдуме. С изменениями и дополнениями, внесенными законами РК от 7 октября 1998 г., от 21 мая 2007 г. и от 2 февраля 2011 г. // Ведомости Парламента РК. 1996. № 4. Ст. 217; 1998. № 20. Ст. 245; 2007. № 10. Ст. 68; 2011. № 3. Ст. 29 (Конституционной реформой 2017 г. внесены изменения в компетенцию Президента РК в этой сфере – Ред.).

контроля. Было бы правильнее вести речь о более активном использовании судами всех уровней своего права обращения в Конституционный Совет. «Только в условиях обязательного обращения в орган конституционного контроля при малейших сомнениях в конституционности законов и других нормативных правовых актов можно гарантировать реальную защиту конституционных прав и свобод человека и гражданина».<sup>24</sup>

При этом суды должны получить право обращаться в Совет не только по вопросу об оспаривании конституционности нормативных правовых актов, но и об официальном толковании норм Конституции.

Выдвигалась также идея о предоставлении Верховному Суду права обращаться в Конституционный Совет о признании неконституционности закона или иного нормативного акта.<sup>25</sup>

Право обращения в Конституционный Совет о признании неконституционными законов и иных актов уже закреплено действующей Конституцией, причем не только за Верховным Судом, но и судами любого уровня. Придание этого права только высшему звену судебной системы будет шагом назад.

В то же время право обращения судов в Конституционный Совет ограничено рамками ст. 78, т.е. оно возникает лишь в том случае, если суд усмотрит, что данный закон или иной нормативный правовой акт ограничивает конституционные права человека и гражданина. Если речь идет о противоречиях закона другим разделам Конституции, то обращаться в Совет он не вправе.

Очевидно, автор данной идеи имел в виду право обращения в порядке предварительного контроля, т.е. когда закон принят Парламентом, но еще не подписан Президентом. Словом речь идет о наделении Верховного Суда правами, аналогичными правам Президента, Премьер-Министра, Председателей Палат и одной пятой депутатов Парламента. Однако здесь возникает опасность другого рода – нагрузка высшего звена судебной системы несвойственными ему функциями и отвлечение его от основной работы. Парламент работает в сессионном режиме круглый год и принимает за этот период несколько десятков законов и постановлений. Если все из них Верховный Суд начнет рассматривать на предмет их конституционности для подготовки внесения обращений в Конституционный Совет, то трудно даже назвать все возможные трудности. Излишне говорить о проблематичности рассмотрения нормативных правовых актов иных государственных органов в порядке предварительного контроля. Одновременно встает вопрос о значительном расширении аппарата Верховного Суда в плане обеспечения квалифицированными кадрами по всем отраслям законодательства, что неизбежно повлечет за собой дополнительные финансовые и материальные затраты.

Таким образом, хотя компетенция Конституционного Совета и судов общей юрисдикции в части оспаривания нормативных правовых актов вроде бы и разграничена (суды не вправе рассматривать их на соответствие Конституции), суды в орган конституционного контроля обращаются, в основном, с представлениями о признании неконституционными законов. Во многом это обусловлено тем, что вопросы правосубъектности физиче-

ских и юридических лиц, их гражданских прав и свобод, обязательств и ответственности регулируются именно на уровне законов. Вместе с тем, нормативные правовые акты местных представительных и исполнительных органов в большинстве своем также затрагивает интересы местного населения. Однако оспаривание их конституционности судами почти не осуществляется, равно как и в отношении применяемых подзаконных актов других государственных органов.

Сами же государственные органы, кроме прокуроров, оспаривать законность подзаконных нормативных правовых актов в случае нарушения прав и свобод физических и юридических лиц не вправе. Они могут обращаться в суд только в случае нарушения прав самого государственного органа. Ведь до сих пор в Казахстане дела, имеющие публично-правовой характер, продолжают рассматриваться в порядке гражданского судопроизводства. Несмотря на наличие специализированных административных судов, административные дела отнесены к компетенции судов общей юрисдикции, кроме дел об административных правонарушениях.

В этой связи необходимо ускорить принятие в Казахстане Административного процессуального кодекса, проект которого уже был разработан, четко разграничить подсудность административных дел между судами общей юрисдикции и административными судами. Кроме того, учитывая достаточную загруженность Конституционного Совета при небольшой численности его состава и небольшом аппарате, следует подумать о возложении на суды права самостоятельно определять конституционность нормативных правовых актов местных представительных и исполнительных органов.

**Л.Т. Жанұзақова: Нормативтік құқықтық актілерді даулау: посткеңестік елдердің заңнамаларын салыстырмалы талдау.**

Мақалада нормативтік құқықтық актілерді даулау жөніндегі істерді қарастыру бойынша Қазақстандағы және посткеңестік кеңістіктегі басқа да елдердің конституциялық бақылау және сот органдарының өкілеттіктеріне салыстырмалы талдау жасалған. Заңнаманы жетілдіру бойынша: соттарға жергілікті басқару органдары актілерінің конституциялылығын жеке дара анықтауға, Конституцияны ресми түсіндіру мәселелері бойынша Конституциялық Кеңеске жүгінуге құқық беру туралы, әкімшілік соттарға нормативтік құқықтық актілердің заңдылығын даулау туралы істерді қарауға құқық беру туралы ұсыныстар енгізілген.

*Түйінді сөздер: әкімшілік юстиция, әкімшілік сот ісін жүргізу, конституциялылық, нормативтік құқықтық акт, процессуалдық, сот, жергілікті өзін-өзі басқару органдарының актілері, конституциялық бақылау.*

**L. Zhanuzakova: Contesting regulatory legal acts: a comparative analysis of the post-Soviet countries' legislation.**

The research paper gives a comparative analysis of authorities of constitutional control bodies and the courts in Kazakhstan and other post-Soviet countries to consider cases on contesting regulatory legal acts. The proposals are made on improvement of the legislation: on transferring to court the right to determine the constitutionality of acts of local authorities, appeals to the constitutional Council concerning official interpretation of the Constitution, on granting the administrative courts the right to consider cases on challenging the lawfulness of regulatory legal acts.

*Keywords: administrative justice, administrative proceedings, the constitutionality, regulatory legal act, procedure, the court.*

<sup>24</sup>Мами К. Взаимодействие Конституционного Совета с судами // [http://online.zakon.kz /Document/?doc\\_id=31577653#pos=1;-299](http://online.zakon.kz /Document/?doc_id=31577653#pos=1;-299). Дата обращения 8 ноября 2016 г.

<sup>25</sup>Суды и их роль в укреплении государственной независимости. Материалы международной научно-практической конференции (15-16 марта 2001 г.). Астана. 2001. С. 274.