

М.И. Билялова, К.С. Муслимова*

*Карагандинский университет имени академика Е.А. Букетова, Караганда, Казахстан
(E-mail: marzhan.bilyalova@mail.ru; karlygash1958@mail.ru)*

Некоторые вопросы обеспечения законности нормативных правовых актов исполнительных органов

В условиях проводимых глубинных преобразований в общественно-политической жизни Республики Казахстан, конституционной реформы, коренной модернизации системы государственного управления на принципах «человекоцентричной» модели особую актуальность приобретают вопросы законности нормотворческой деятельности исполнительных органов, олицетворяющих самую многочисленную и разветвленную ветвь государственной власти. Принадлежность нормативных правовых актов исполнительных органов, с одной стороны, к средствам осуществления задач и функций исполнительной власти, а с другой — к одному из элементов механизма правового регулирования обуславливает важность научно-теоретического исследования их юридической природы, реального достижения целей и задач государственного управления при строгом соблюдении принципа законности в процессе их подготовки и издания. Проанализировано понятие нормативного правового акта исполнительных органов как средства правового регулирования в сфере государственного управления; исследованы наиболее типичные нарушения законности, допускаемые субъектами исполнительной власти; предложены меры по совершенствованию организационно-правового механизма обеспечения требований законности к нормотворческой деятельности исполнительных органов, устранению последствий путем отмены и (или) приостановления незаконных актов во внесудебном и судебном порядке.

Ключевые слова: нормативные правовые акты, законность, исполнительные органы, Республика Казахстан, государственное управление, отмена и приостановление актов.

Введение

В соответствии с Концепцией развития государственного управления, утвержденной Указом Президента РК 26 февраля 2021 года осуществляется оптимизация форм и методов государственного управления и государственной службы, что закономерно выдвигает новые критерии для их нормативно-правового обеспечения [1]. Магистральные тенденции для совершенствования правовой основы исполнительных органов обозначены в Концепции правовой политики Республики Казахстан [2].

Глубинные изменения и дополнения в Конституцию РК заложили прочный правовой фундамент для построения нового Казахстана [3]. Конституционные поправки в значительной степени затронули сферу организации и функционирования исполнительной власти, расширили возможности ее нормотворческой деятельности. Образование Конституционного суда РК знаменует собой создание важнейшего механизма обеспечения конституционной законности.

Указанные обстоятельства обуславливают необходимость теоретического осмысления значимости требований законности и обоснованности нормативных правовых актов исполнительных органов, совершенствования процедур нормотворческой деятельности и анализа практики. Представляется, что изучение вопросов законности нормативных правовых актов исполнительных органов является необходимым условием эффективности регулятивной и правоохранительной функций, осуществляемых исполнительными органами, обеспечивающих необходимый уровень реализации и защиты прав и законных интересов граждан в сфере государственного управления.

Актуализирует рассматриваемую проблематику и тот факт, что, несмотря на имеющийся на сегодняшний день уровень правового обеспечения нормотворчества исполнительной власти, контроль со стороны соответствующих государственных структур, активизацию институтов гражданского общества по реагированию на нормотворческую деятельность исполнительно-распорядительных орга-

* Автор-корреспондент. E-mail: karlygash1958@mail.ru

нов, в управленческой практике не изжиты факты незаконных нормативных правовых актов исполнительных органов, нарушений процедуры их издания.

Изложенное выше свидетельствует о необходимости теоретического исследования и выработки предложений по улучшению нормотворческой практики исполнительных органов, соблюдения ими требований законности в процессе подготовки и издания нормативных актов.

Цель исследования заключается в оптимизации требований законности к нормативным правовым актам исполнительных органов в условиях кардинальных преобразований в общественно-политической жизни РК, конституционной реформы, всеобъемлющей модернизации системы государственного управления на принципах «человекоцентричной» модели; выработке предложений по совершенствованию организационно-правовых механизмов обеспечения требований законности к нормотворческой деятельности исполнительных органов и устранения последствий путем отмены и (или) приостановления незаконных актов во внесудебном и судебном порядке.

Поставленная цель обуславливает следующие задачи исследования:

- анализ понятия нормативного правового акта исполнительных органов как средства правового регулирования в сфере государственного управления и характеристика его законности в условиях всеобъемлющей модернизации системы государственного управления на принципах «человекоцентричной» модели; анализ юридической природы временных постановлений Правительства РК, имеющих силу закона;

- изучение наиболее типичных нарушений законности, допускаемых субъектами исполнительной власти;

- выработку мер и определение их правового значения по совершенствованию способов обеспечения законности нормативных правовых актов исполнительных органов, устранению последствий путем отмены и (или) приостановления незаконных актов во внесудебном и судебном порядке.

Вопросы законности в сфере государственного управления в контексте нормотворчества исполнительных органов находили свое отражение в работах казахстанских и зарубежных авторов. Так, теоретическое осмысление значения, проблемы исследования и понятия актов управления исследовались А.К. Абельдиновым [4], Р.Ф. Васильевым [5], Е.Н. Каменевой [6]. Требования, предъявляемые к нормативным правовым актам исполнительных органов, явились предметом исследования в научных трудах К.Т. Айтбаева [7], Л.Т. Жанузаковой [8]. Проблемы обеспечения законности нормативных правовых актов исполнительных органов рассматривались в работах С.А. Порываева [9], Ю.Г. Арзамасова [10]. Вопросы госрегистрации и опубликования нормативных правовых актов исполнительных органов исследовались В.А. Вайпан [11].

Указанные выше исследователи внесли значительный вклад в изучение вопросов обеспечения законности управленческих актов.

Вместе с тем, выдвинутая Президентом РК К.-Ж.К.Токаевым в Послании народу Казахстана «Справедливое государство. Единая нация. Благополучное общество» [12] идея о необходимости усиления правозащитных механизмов обуславливает необходимость пристального внимания новым аспектам обеспечения законности нормативных правовых актов исполнительных органов. Это касается возросшей роли Конституционного суда в контроле за законностью нормативных правовых актов исполнительных органов, совершенствования механизма отмены и приостановления нормативных правовых актов, особой роли Правительства в нормотворчестве, активизации гражданского общества за законностью исполнительной власти, совершенствовании требований к регуляторной политике в контексте Концепции правовой политики, стратегии на построение нового Казахстана, Концепции развития госуправления до 2030 года. В этой связи мы приходим к выводу о том, что в настоящий период ощущается недостаток исследований вопросов законности нормативных правовых актов исполнительных органов в контексте происходящих политико-правовых изменений и совершенствования государственного управления в Республике Казахстан.

Методы и материалы

Методологическая основа заключается в использовании в процессе написания статьи как общенаучных (диалектический, системный), так и специальных (формально-юридический, сравнительно-правовой) методов, соответствующих специфике правовых исследований.

Результаты

Нормативные правовые акты исполнительных органов представляют собой принятые в пределах компетенции и в рамках установленной процедуры Временные постановления Правительства РК, имеющие силу закона, а также подзаконные письменные официальные документы Правительства РК, центральных и местных исполнительных органов, акимов, устанавливающие, дополняющие, прекращающие или приостанавливающие действие норм права в целях реализации задач и функций исполнительной власти.

Временное постановление Правительства РК, обладающего силой закона, можно определить, как особый вид нормативного правового акта высшего исполнительного органа, издаваемого в рамках специальной процедуры целях предотвращения или устранения кризисных ситуаций, и носящего временный характер.

Соблюдение законности на всех стадиях — залог успешного действия акта. Применительно к нормативным правовым актам исполнительных органов законность подразумевает соответствие не только Конституции и законам, но соответствие и актам вышестоящих по вертикали исполнительных органов. Требования законности имеют многостороннее содержание и включают в себя компетентность, соответствие содержанию закона и его цели, соблюдение установленной формы и процедуры издания.

Издание нормативного правового акта исполнительными органами должно осуществляться в соответствии с той целью, которую имел в виду закон, что означает издание наиболее целесообразного, эффективного, экономичного, благоприятного акта в результате чего будет достигнут наилучший результат.

Меры обеспечения законности нормативных правовых актов предусматривают достаточно широкий спектр предупредительных, правоохранительных, правовосстановительных мер, порядок регламентации которых отражен в действующем законодательстве.

Следует включить в законодательство норму о том, что члены коллегиальных исполнительных органов (Правительство, акиматы) несут персональную ответственность за принимаемые постановления. Ответственность они не несут только в том случае, если они заявили незамедлительно о своем несогласии с принятым решением. Следует предусмотреть срок приостановления действия акта нижестоящего органа вышестоящим исполнительным органом. Целесообразно установить административную ответственность должностных лиц за нерассмотрение в срок рекомендаций общественных советов в отношении нормативных правовых актов, затрагивающих права и законные интересы граждан.

С учетом правовосстановительного характера признания в судебном порядке недействительным нормативного правового акта было бы целесообразно расширить сферу приостановления, предоставив суду по своей инициативе или по ходатайству заявителя права приостанавливать действие оспариваемого нормативного правового акта полностью или в части.

Учреждение Конституционного суда значительно расширило правозащитные возможности обеспечения законности управленческого нормотворчества.

В целях обеспечения своевременной и качественной юридической экспертизы нормативных правовых актов следует предусмотреть расширение штатного расписания отделов регистрации департаментов юстиции. Для надлежащего обеспечения мониторинга нормативных правовых актов руководство исполнительных органов должно обеспечивать надлежащий контроль за деятельностью юридических служб.

Исходя из анализа действующего законодательства, правоприменительной практики, задач и функций исполнительной власти на современном этапе развития Республики Казахстан, предложено определение нормативных правовых актов исполнительных органов.

Дана характеристика юридической природы временных постановлений Правительства РК, имеющих силу закона.

Определены проблемные аспекты обеспечения законности нормативных правовых актов исполнительных органов с учетом политико-правовых реалий на современном этапе.

Сформулированы предложения по оптимизации организационно-правового механизма обеспечения требований законности к нормативным правовым актам исполнительных органов.

Обсуждение

Исходной позицией для характеристики юридической природы нормативных правовых актов исполнительных органов является определение нормативного правового акта, данное в пункте 25 статьи 1 Закона РК «О правовых актах», согласно которой нормативный правовой акт — это письменный официальный документ установленной формы, принятый на республиканском референдуме либо уполномоченным органом, устанавливающий, дополняющий, прекращающий или приостанавливающий его действие [13].

Особенности нормативных правовых актов исполнительных органов предопределяются задачами и целями, поставленными перед исполнительной властью, а также процедурой их подготовки и издания. Все нормативные правовые акты исполнительных органов, за исключением временных постановлений Правительства РК, имеющих силу закона, относятся к числу подзаконных актов.

Полномочиями по изданию нормативных правовых актов наделены все исполнительные органы, за исключением исполнительных органов, финансируемых из местного бюджета. К основным видам нормативных правовых актов исполнительных органов относятся: Временные постановления Правительства РК, имеющие силу закона, нормативные правовые постановления Правительства РК нормативные правовые приказы министров РК, нормативные правовые приказы руководителей ведомств, нормативные правовые постановления акиматов, нормативные правовые решения акимов [13].

К производным нормативным правовым актам исполнительных органов, которые принимаются или утверждаются посредством основных нормативных правовых актов исполнительных органов и составляют с ними единое целое, относятся положение, технический регламент, правила, инструкция [13].

Особенностью нормотворчества ведомств является то, что, во-первых, их право на издание нормативных правовых приказов должно быть прямо предусмотрено госорганом, в структуру которого они входят, и во-вторых, посредством ведомственных актов не могут затрагиваться права и свободы человека и гражданина. Таким образом, они содержат нормы, регулирующие внутриорганизационные управленческие отношения.

В настоящее время перечень нормативных правовых актов исполнительных органов пополнился новым видом. Речь идет о Временных постановлениях Правительства РК, имеющих силу закона. Остановимся более подробно на его характеристике. Данный вид правительственных актов возник в результате конституционных поправок от 8 июня 2022 г. [3].

В соответствии с пунктом 15 статьи 17–1 Закона РК «О правовых актах» в целях оперативного реагирования на условия, создающие угрозу жизни и здоровью населения, конституционному строю, охране общественного порядка, экономической безопасности страны, Правительство РК вправе разрабатывать проекты законов, а также проекты Временных постановлений Правительства РК, имеющих силу закона, в соответствии с частью второй пункта 2 статьи 61 Конституции РК [13]. Необходимость принятия данной нормы была обусловлена рядом событий, обусловивших необходимость повышения оперативности и самостоятельности высшего исполнительного органа в решении важнейших вопросов государственного управления.

Особенность данного вида нормативных актов исполнительных органов состоит в том, что исключительным правом на их издание обладает Правительство РК.

Временное постановление Правительства РК, имеющее силу закона, относится к законодательным актам, так как по своей юридической силе оно в иерархии нормативных правовых актов занимает то же место, что и закон, то есть его нельзя считать подзаконным актом.

Временное постановление Правительства РК, имеющее силу закона, издается в определенных целях, а именно: для своевременного воздействия на возникшие ситуации, угрожающие жизни и здоровью граждан, например, пандемии, либо основам конституционного строя, общественному порядку, безопасности государства.

Особенностью является процедура принятия и вступления в силу данных актов Правительства. В то время как постановления Правительства принимаются большинством голосов, временные постановления Правительства, имеющие силу закона, принимаются двумя третями голосов от общего числа членов Правительства.

В основу принятия временных постановлений Правительства РК, должна быть положена информация, отражающая предполагаемые чрезвычайные обстоятельства и негативные последствия, могущие наступить, если Правительство оперативно не примет соответствующих мер. При этом не

допускается включение в данное постановление норм, которые не относятся к регулированию кризисной ситуации.

Обязательным условием является то, что проект временного правительственного постановления, обладающего силой закона, составляет неотъемлемую часть соответствующего проекта закона, призванного урегулировать возникшую кризисную ситуацию, и оно не может быть принято отдельно от проекта соответствующего закона.

Временное постановление не может быть принято раньше проекта соответствующего закона, внесенного на рассмотрение Мажилиса Парламента РК, и должно не противоречить тексту проекта закона. Оно носит временный характер, поскольку действует до вступления в силу принятых Парламентом законов или до их непринятия.

Временное постановление Правительства РК, обладающее силой закона, можно определить как особый вид нормативного правового акта высшего исполнительного органа, издаваемого в рамках специальной процедуры целях предотвращения или устранения кризисных ситуаций и носящего временный характер.

На основании изложенного выше мы приходим к выводу о том, что нормативные правовые акты исполнительных органов представляют собой принятые в пределах компетенции и в рамках установленной процедуры временные постановления Правительства РК, имеющие силу закона, а также подзаконные письменные официальные документы Правительства РК, центральных и местных исполнительных органов, акимов, устанавливающие, дополняющие, прекращающие или приостанавливающие действие норм права в целях реализации задач и функций исполнительной власти.

Правовой основой процедуры подготовки и издания нормативных правовых актов исполнительных органов являются Закон РК «О правовых актах», утвержденные Постановлениями Правительства РК Регламент Правительства РК [14], Регламенты акиматов, Правила разработки, согласования проектов подзаконных нормативных правовых актов.

Опираясь на положения законодательства, можно выделить следующие стадии в процедуре подготовки и издания нормативных правовых актов исполнительных органов: планирование подготовки проектов; подготовка и оформление проектов; согласование; научная экспертиза; принятие; госрегистрация; опубликование; введение в действие.

В статье 49 Закона РК «О правовых актах» определены следующие меры обеспечения законности нормативных правовых актов:

- 1) приведение нормативного правового акта в соответствие с Конституцией РК и законодательными актами;
- 2) приостановление в установленном порядке действия нормативного правового акта;
- 3) проведение правового мониторинга нормативных правовых актов;
- 4) проверка на соответствие Конституции РК и законодательным актам при государственной регистрации нормативных правовых актов [13].

Органами и должностными лицами, обеспечивающими законность нормативных правовых актов, являются:

- 1) Конституционный суд РК;
- 2) суды;
- 3) Генеральный прокурор РК и подчиненные ему прокуроры;
- 4) Министерство юстиции РК и его территориальные органы;
- 5) уполномоченные органы - в отношении нормативных правовых актов, принятых нижестоящими органами;

6) уполномоченные органы, принявшие подзаконные нормативные правовые акты и (или) являющиеся их разработчиками, в отношении подзаконных нормативных правовых актов, принятых ими, и (или) разработчиками которых они являлись [13]. Меры обеспечения законности нормативных правовых актов, как следует из содержания данной статьи, предусматривают достаточно широкий спектр предупредительных, правоохранительных, правосостановительных мер, порядок регламентации которых отражен в действующем законодательстве. Однако некоторые аспекты их правовой регламентации, на наш взгляд, требует оптимизации.

Соблюдение законности на всех стадиях — залог успешного действия акта. Применительно к нормативным правовым актам исполнительных органов законность подразумевает соответствие не только Конституции и законам, но и актам вышестоящих по вертикали исполнительных органов.

Требования законности имеют многостороннее содержание и включают в себя компетентность, соответствие содержанию закона и его цели, соблюдение установленной формы и процедуры издания.

Остановимся на проблемных моментах отдельных стадий нормотворческой деятельности и мерах обеспечения законности нормативных правовых актов исполнительных органов.

Согласно пункту 1 статьи 1 Закона РК «О правовых актах» разработка нормативных правовых актов должна осуществляться в точном соответствии с компетенцией, установленной законодательством.

Соблюдение установленных полномочий, то есть компетенций, — основополагающее исходное положение, предопределяющее законность правового акта.

Бесспорность этого требования единодушно отмечена в отечественной и зарубежной административно-правовой науке [7; 10]. Компетенционные нормоположения нашли свое закрепление в соответствующих нормативных правовых актах, определяющих статус исполнительных органов. Однако, несмотря на указанные выше обстоятельства, нарушение компетенции при издании нормативных правовых актов исполнительных органов продолжают иметь место.

Так, в период пандемии, как было отмечено на заседании Совета по защите прав предпринимателей и противодействию коррупции Национальной палаты предпринимателей «Атамекен», сложившаяся практика привлечения к административной ответственности предпринимателей за несоблюдение требований постановлений санитарных врачей вступила в противоречие с законодательством, что является нарушением закрепленных Конституцией гарантий свободы предпринимательской деятельности [15].

В статье 7 Закона РК «О правовых актах» содержится исчерпывающий перечень нормативных правовых актов [13]. Правовые акты главных санитарных врачей не отнесены к таковым. Таким образом, налицо ситуация издания акта с превышением полномочий.

Генеральной прокуратурой РК была признана неправильной практика наложения административных взысканий по статье 425 КоАП РК (Нарушение требований законодательства в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения), так как Постановление Главного государственного санитарного врача не является нормативным правовым актом и не относится к законодательству [16].

Нарушение компетенции, как окончательно не изжитое нарушение законности в нормотворческой деятельности исполнительных органов, особенно на ведомственном и местном уровнях управления, недопустимо и является грубым нарушением, безусловно, лишаящим правовой акт юридической силы.

Гарантиями для недопущения такого рода нарушений являются совершенствование законодательства, определяющего статус и полномочия исполнительных органов, повышение уровня правовой культуры лиц, ответственных за подготовку и принятие нормативных правовых актов, усиление контроля и надзора.

Законность нормативных правовых актов следует рассматривать не только как формальное соответствие их содержанию закона, но и как соответствие цели закона.

Как следует из содержания статьи 24 Закона РК «О правовых актах», «компетенция и функции государственных органов в области государственного регулирования общественных отношений должны устанавливаться в нормативных правовых актах в соответствии с законодательством Республики Казахстан с четким разграничением по уровню государственного управления» [13].

В статье 42 Закона РК «О правовых актах», отражающей требования к содержанию и стилю изложения нормативных правовых актов, говорится, что в законах устанавливаются основные цели, задачи, принципы, компетенции и полномочия регулирования соответствующей отрасли (сферы) [13].

В юридической литературе также отмечалось, что, наряду с требованиями соответствия содержанию закона, необходимо не упускать и учитывать цель, которая ставится в данном нормативном правовом акте исполнительного органа. Субъект исполнительной власти, издавая правовые акты, должен руководствоваться той целью, которую имел в виду реализовать законодатель (вышестоящий орган), предоставляя ему полномочия принимать решения [17; 19].

В своих трудах, посвященных исследованию юридической природы актов управления, известный административист Р.Ф. Васильев в этой связи справедливо подчеркивал, что понятия «несоответствие цели закона» и «несоответствие закону» нельзя противопоставлять и вместе с тем считать

абсолютно адекватными. И в том, и другом случаях речь идет о нарушении закона, но характер нарушений может быть различным [5; 91, 92].

По мнению С.А. Порываева, «несоответствие акта целям принятия и административно-правовым принципам может выражаться в дискриминационном характере акта, непропорциональном характере акта, злоупотреблении полномочиями при принятии акта, пристрастности акта, необъективности либо непоследовательности в правовом регулировании» [9].

Нормативные правовые акты, не соответствующие цели, поставленной в законе, встречаются на любом уровне государственного управления, но чаще они применяются в нормотворческой практике ведомств и местных исполнительных органов. Так, например, центральный или местный исполнительный орган использует бюджетные средства не по назначению, неэффективно, формально подходит к проведению мероприятий по организации отраслевых или территориальных программ и т. д. Нельзя не согласиться с мнением Е.Н. Каменевой, которая отмечает, что «под целью можно понимать как общую направленность конкретного правового акта, так и цель деятельности, поставленную перед органом власти как в законе, так и в иных актах, устанавливающих его правовое положение» [6; 43]. Резюмируя изложенное, мы приходим к выводу о том, что издание нормативного правового акта исполнительными органами должно осуществляться в соответствии с той целью, которую имел в виду закон, что означает издание наиболее целесообразного, эффективного, экономичного, благоприятного акта в результате чего будет достигнут наилучший результат.

Отмена противоречащего Конституции и законам нормативного правового акта является особой правосоставительной санкцией, так как означает не просто аннулирование акта, но и ликвидацию всех неправомерных последствий его действия, привлечение к ответственности виновных должностных лиц.

В этом плане актуальным является вопрос об ответственности, если нормативный правовой акт был принят коллегиальным органом, например, постановление Правительства или акимата.

Каждый из членов коллегиального органа, проголосовавших за принятие нормативного правового акта, несет ответственность, при этом те из членов, которые проголосовали против, должны быть освобождены от ответственности, если акт впоследствии будет признан незаконным. Так, например, в первоначальном варианте КЗ РК «О Правительстве РК» (п. 2 ст. 11) было положение о том, члены Правительства коллегиально ответственны за решения, принимаемые Правительством, даже если они не голосовали за их принятие, но не заявили незамедлительно о своем несогласии с принятым решением [18].

Полагаем, что следовало бы установить в законодательстве норму о том, что члены коллегиальных исполнительных органов (Правительство, акиматы) несут персональную ответственность за принимаемые постановления. Ответственность они не несут только в том случае, если они заявили незамедлительно о своем несогласии с принятым решением.

Такой порядок позволит повысить ответственность не только самого коллегиального органа за принимаемые решения, но и каждого члена, так как это будет видно по результатам голосования.

Приостановление, как правоохранительная мера за обеспечением законности правовых актов, за исключением деятельности прокуратуры, следствием вынесения протестов которой является приостановка действия опротестованного акта, явно недооценивается в управленческой практике.

Согласно КЗ «О Правительстве РК», Правительство имеет право отменять или приостанавливать действие актов центральных исполнительных органов. В соответствии с Законом РК «О местном государственном управлении и самоуправлении» аналогичным правом обладают вышестоящие акимы, а также Правительство в отношении актов нижестоящих акимов. Приостановление целесообразно поскольку оно, во-первых, является оперативной мерой, а во-вторых, дает возможность органу (должностному лицу) самому проанализировать ситуацию, обдумать и принять правильное решение. Не способствует реальному применению данной меры и отсутствие (за исключением опротестования прокуратурой правовых актов и приостановления их действия) процедуры ее осуществления, в частности, сроков приостановки действия оспариваемого акта. Следует установить срок приостановления действия акта нижестоящего органа вышестоящим исполнительным органом.

Залог успешности нормативных правовых актов — это всесторонность, учет всех аспектов на подготовительной стадии, поэтому большое внимание должно быть отведено стадии согласования, научной экспертизе, которые позволяют обеспечить законность и обоснованность будущего нормативного правового акта исполнительного органа. В законодательстве предусмотрены такие формы гражданского контроля, как общественные советы, общественный мониторинг, согласование с пред-

принимательским сообществом. Однако они требуют доработки с целью повышения их реального значения в практике нормотворчества исполнительной власти.

Так, в соответствии со статьей 20 Закона РК «О правовых актах» предусмотрено предоставление рекомендаций общественными советами по проектам нормативных правовых актов, касающихся прав, свобод и обязанностей граждан. Однако на практике деятельность общественных советов недостаточно эффективна, поэтому в качестве предложения было бы целесообразным обратить внимание на качественный состав общественных советов.

С целью повышения значимости общественных советов было бы целесообразно установить административную ответственность должностных лиц за нерассмотрение в срок рекомендаций общественных советов в отношении нормативных правовых актов, затрагивающих права и законные интересы граждан.

Институт регистрации нормативных правовых актов является важным инструментом обеспечения законности управленческих актов, о чем свидетельствует изучение практической деятельности регистрирующих органов. Так, например, анализ по нагрузке отдела регистрации нормативных правовых актов Департамента юстиции по Карагандинской области за 1 квартал 2023 года свидетельствует, что только 34,8 % представленных проектов нормативных актов согласованы положительно, а остальная часть подлежала доработке [19].

Преобладающим основанием для доработки явилось несоответствие текстов нормативных правовых актов на казахском и русском языках, допущение орфографических и грамматических ошибок. Вместе с тем, местными госорганами допускаются факты принятия нормативных правовых актов, не соответствующие установленной компетенции, представление на регистрацию актов, носящих внутриорганизационный характер.

Следует отметить, что и сами органы юстиции несвоевременно реагируют на допускаемые госорганами нарушения. Так, например, результаты обобщения Министерством юстиции представлений об устранении нарушений закона, внесенными территориальными органами юстиции в 2022 году показывают, что в нарушение статьи 14 Закона «Об органах юстиции» представления в отношении 132-х нормативных правовых актов из 229 местными госорганами всех регионов рассмотрены с нарушением 30-дневного срока от одного до пяти месяцев [19]. Причинами такого положения является не только недостаточный профессиональный уровень знаний сотрудников, но и большая загруженность, нехватка специалистов в штатном расписании департаментов.

Принимая во внимание важность направления регистрации нормативных правовых актов, полагаем необходимым рассмотреть вопрос о расширении штатного расписания отделов регистрации департаментов юстиции, что позволит избежать внесения актов прокурорского реагирования, а также обеспечить качество юридической экспертизы.

Результаты мониторинга нормативных правовых актов выявили такие недостатки, как несвоевременность его проведения местными исполнительными органами, слабый контроль юридических служб по обеспечению ими надлежащего обеспечения проводимого мониторинга. Для устранения таких нарушений руководство исполнительных органов должно обеспечивать надлежащий контроль за деятельностью юридических служб по проведению ими мониторинга нормативных правовых актов.

Исключительно важное значение имеет предусмотренный в главе 30 ГПК РК порядок оспаривания законности нормативного правового акта в суде. Субъектами оспаривающими законность этих актов полностью или в части могут быть гражданин или юридическое лицо, которые полагают, что принятый и опубликованный в предусмотренном законом порядке нормативный правовой акт нарушает их права и законные интересы, либо прокурор, в случае отклонения протеста на несоответствующий закону нормативный правовой акт органом или должностным лицом [20].

Поскольку требования законности имеют многостороннее содержание, то в ходе оспаривания предметом проверки является соблюдение следующих условий: компетентности, соответствия содержания нормативного правового акта Конституции, законам и актам вышестоящих органов, формы и процедуры издания нормативного правового акта. Необходимо иметь в виду, что каждое из этих требований имеет самостоятельное важное значение, поэтому несоблюдение хотя одного из перечисленных, является основанием для признания недействительности оспариваемого нормативного правового акта.

Признание недействительности оспариваемого в судебном порядке нормативного правового акта означает не только аннулирование акта, но и отмену всех правовых последствий, возникших или

могущих возникнуть в результате его действия. Причем незаконным такой нормативный правовой акт будет считаться с момента его принятия, а не с момента подачи заявления или протеста, то есть отмена имеет ретроспективный характер, и является по сути правосстановительной санкцией. В контексте данной процедуры нельзя не остановиться на такой правоохранительной мере, как приостановление действия нормативного правового акта. По общему правилу, подача заявления в суд не приостанавливает действия оспариваемого нормативного правового акта. Исключением является обращение прокурора в суд о признании опротестованного нормативного правового акта незаконным до рассмотрения судом. Нам представляется, что с учетом правосстановительного характера признания в судебном порядке недействительным нормативного правового акта, было бы целесообразно расширить сферу приостановления, предоставив суду по своей инициативе или по ходатайству заявителя права приостанавливать действие оспариваемого нормативного правового акта полностью или в части.

Одной из особенностей судебного оспаривания законности нормативного правового акта является то, что бремя доказывания обстоятельств, явившихся основанием для принятия нормативного правового акта возлагается на государственный орган или орган местного самоуправления либо должностное лицо, принявшее данный акт.

Поскольку цель оспаривания в судебном порядке нормативного правового акта состоит в восстановлении законности, то даже отказ от оспаривания акта лицом, обратившимся в суд либо признание требования органом или лицом, его принявшими, не является основанием для прекращения производства по делу. Дело все равно подлежит рассмотрению по существу, ибо проверяется законность акта, и в случае его незаконности, суд признает его недействующим полностью или частично с момента его принятия. Тем самым, будут восстановлены права и законные интересы не только заявителей, но и неопределенного круга лиц, на которых распространялся нормативный правовой акт в период его действия.

Согласно пункту 3 статьи 300 ГПК РК 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 [20]. Не подлежат оспариванию в порядке главы 30 ГПК РК нормативные правовые акты, проверка конституционности которых отнесена к исключительной компетенции Конституционного суда РК.

Учреждение Конституционного суда РК значительно расширило правозащитные возможности обеспечения законности управленческого нормотворчества. Наряду с уже имевшимися положениями об оспаривании нормативных правовых актов в рамках конституционного контроля, предусмотренного статьей 78, подпунктами 10–11 статьи 44 Конституции РК, Конституционный суд теперь уполномочен в соответствии с пунктом 3 статьи 72 Конституции РК по обращениям граждан рассматривать на соответствие Конституции РК нормативные правовые акты РК, непосредственно затрагивающие их права и свободы, закрепленные Конституцией РК [3]. Таким образом, круг субъектов, имеющих право оспаривать нормативные правовые акты, расширился за счет предоставления такого права гражданам, что является важнейшей гарантией обеспечения их конституционности. В настоящее время порядка 23 % обращений имеют место быть по поводу неконституционности нормативных правовых актов.

Выводы

От упорядоченности нормотворческой деятельности исполнительных органов зависит эффективность всей системы государственного управления.

В настоящее время в РК сложился адекватный потребностям режима законности в сфере государственного управления организационно-правовой механизм ее обеспечения в процессе нормотворчества исполнительной власти.

Проведенное исследование позволяет сформулировать ряд выводов по совершенствованию параметров подготовки и издания нормативных правовых актов, направленных на соответствие их требованиям законности.

Временное постановление Правительства РК, обладающее силой закона, можно определить как особый вид нормативного правового акта высшего исполнительного органа, издаваемого в рамках специальной процедуры целях предотвращения или устранения кризисных ситуаций и носящего временный характер.

Нормативные правовые акты исполнительных органов представляют собой принятые в пределах компетенции и в рамках установленной процедуры Временные постановления Правительства РК, имеющие силу закона, а также подзаконные письменные официальные документы Правительства РК, центральных и местных исполнительных органов, акимов, устанавливающие, дополняющие, прекращающие или приостанавливающие действие норм права в целях реализации задач и функций исполнительной власти.

Требования законности имеют многостороннее содержание и включают в себя компетентность, соответствие содержанию закона и его цели, соблюдение установленной формы и процедуры издания.

Издание нормативного правового акта исполнительными органами должно осуществляться в соответствии с той целью, которую имел в виду закон, что означает издание наиболее целесообразного, эффективного, экономичного, благоприятного акта, в результате чего будет достигнут наилучший результат.

Установить в законодательстве норму о том, что члены коллегиальных исполнительных органов (Правительство, акиматы) несут персональную ответственность за принимаемые постановления. Ответственность они не несут только в том случае, если они заявили незамедлительно о своем несогласии с принятым решением.

Следует установить срок приостановления действия акта нижестоящего исполнительным органом органа вышестоящим исполнительным органом. С учетом правозащитного характера признания в судебном порядке недействительным нормативного правового акта, было бы целесообразно расширить сферу приостановления, предоставив суду по своей инициативе или по ходатайству заявителя права приостанавливать действие оспариваемого нормативного правового акта полностью или в части.

Учреждение Конституционного суда значительно расширило правозащитные возможности обеспечения законности управленческого нормотворчества, одним из проявлений которого стало наделение граждан правом обращения в данный орган.

В целях обеспечения своевременной и качественной юридической экспертизы нормативных правовых актов следует предусмотреть расширение штатного расписания отделов регистрации департаментов юстиции.

При осуществлении мониторинга нормативных правовых актов руководство исполнительных органов должно обеспечивать надлежащий контроль за деятельностью юридических служб.

С целью повышения значимости общественных советов было бы целесообразно установить административную ответственность должностных лиц за нерассмотрение в срок рекомендаций общественных советов в отношении нормативных правовых актов, затрагивающих права и законные интересы граждан.

Список литературы

- 1 Указ Президента РК от 26 февраля 2021 года № 522. «Об утверждении Концепции развития государственного управления в Республике Казахстан до 2030 года». — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U2100000522/info>
- 2 Указ Президента РК от 15 октября 2021 года № 674. «Об утверждении Концепции правовой политики Республики Казахстан до 2030 года». — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U2100000674>
- 3 Конституция Республики Казахстан. — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000_
- 4 Абельдинов А.К. Развитие нормотворчества в Казахстане: учеб. пос. / А.К. Абельдинов. — Алматы: Жеті жарғы, 1998. — 27 с.
- 5 Васильев Р.Ф. Акты управления: учеб. пос. / Р.Ф. Васильев. — М.: Изд-во МГУ, 1987. — 140 с.
- 6 Каменева Е.Н. Дефектные акты законодательной и исполнительной власти: дис. канд. ... юр. наук / Е.Н. Каменева. — М., 2003. — 199 с.
- 7 Айтбаев К.Т. О законности принимаемых нормативных правовых актов / К.Т. Айтбаев // Фемида. — 2004. — № 4. — С. 18–22.
- 8 Жанузакова Л.Т. Оспаривание правовых актов: сравнительный анализ законодательства постсоветских стран / Л.Т. Жанузакова // Право и государство. — 2016. — № 4(73). — С. 48–53.

9 Порываев С.А. Законность нормативных административно-правовых актов в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук [Электронный ресурс] / С.А. Порываев. — М., 2018. — 31 с. — Режим доступа: <https://diss.unn.ru/files/2018/857/autoref-857.pdf>

10 Арзамасов Ю.Г. Оптимальная модель правового регулирования нормотворческого процесса: опыт России и Республики Казахстан / Ю.Г. Арзамасов // Юридическая наука и практика: Вестн. Нижегород. акад. МВД России. — 2018. — № 3(43). — С. 28–36.

11 Вайпан В.А. Проблемы госрегистрации и опубликования нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти / В.А. Вайпан // Право и экономика. — 2014. — № 1. — С. 4–15.

12 Послание Президента РК К.-Ж.К. Токаева народу Казахстана «Справедливое государство. Единая нация. Благополучное общество» от 01.09.2022 г. — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://www.akorda.kz/ru/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana-181130>

13 Закон Республики Казахстан «О правовых актах» от 6 апреля 2016 г. № 480–V ЗРК. — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1600000480>.

14 Постановление Правительства РК «О Регламенте Правительства РК» от 6 января 2023 г. № 10. — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P2300000010>.

15 Справка «О защите прав предпринимателей при проведении мониторинга соблюдения санитарно-противоэпидемиологических и санитарно-профилактических ограничительных мероприятий по предупреждению возникновения угрозы распространения коронавирусной инфекции» — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://parlam.kz/ru/blogs/koloda/Details/6/75476>

16 Генеральная прокуратура РК заявила, что Постановления санврачей не являются нормативным правовым актом и не относятся к законодательству. — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://izdatelstvo-sk.kz/news/generalnaya-prokuratura-rk-zayavila-chto-postanovleniya-sanvrachej-ne-yavlyayutsya-normativnym-pravo/>

17 Лазаров К. Некоторые случаи несоответствия административных актов целям закона / К. Лазаров // Государство и право. — 1992. — № 3. — С. 18–22.

18 Указ Президента РК от 18 декабря 1995 г. № 2688, имеющий силу закона «О Правительстве Республики Казахстан». Архивная версия. — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://adilet.zan.kz/rus/archive/docs/Z950002688_/18.12.1995

19 Материалы Департамента юстиции по Карагандинской области 2023 г.

20 Гражданский процессуальный кодекс Республики Казахстан от 31 октября 2015 г. № 377–V ЗРК. — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1500000377>

М.И. Билялова, К.С. Мусилимова

Атқарушы органдардың нормативтік құқықтық актілерінің заңдылығын қамтамасыз етудің кейбір мәселелері

Мақалада Қазақстан Республикасы атқарушы органдарының нормативтік құқықтық актілерінің заңдылығын қамтамасыз етудің кейбір мәселелері қаралған. Қазақстан Республикасының қоғамдық-саяси өмірінде жүргізіліп жатқан терең өзгерістер, конституциялық реформа, «адамға бағытталған» модель қағидаттарында мемлекеттік басқару жүйесін түбегейлі жаңғырту жағдайында мемлекеттік биліктің ең үлкен және тармақталған тармағын бейнелейтін атқарушы органдардың нормашығармашылық қызметінің заңдылығы мәселелері ерекше өзектілікке ие болуда. Атқарушы органдардың нормативтік құқықтық актілерінің бір жағынан атқарушы биліктің міндеттері мен функцияларын жүзеге асыру құралдарына, екінші жағынан — құқықтық реттеу тетігінің элементтерінің біріне жатуы олардың құқықтық табиғатын ғылыми-теориялық зерттеудің, оларды дайындау және басып шығару процесінде заңдылық қағидатын қатаң сақтай отырып, мемлекеттік басқарудың мақсаттары мен міндеттеріне нақты қол жеткізудің маңыздылығын анықтайды. Мемлекеттік басқару саласындағы құқықтық реттеу құралы ретінде атқарушы органдардың нормативтік құқықтық актісі ұғымы талданған; атқарушы билік субъектілері жол беретін заңдылықтың неғұрлым типтік бұзушылықтары зерттелген; атқарушы органдардың нормашығармашылық қызметіне заңдылық талаптарын қамтамасыз етудің ұйымдық-құқықтық тетігін жетілдіру, заңсыз актілердің күшін жою және (немесе) соттан тыс және сот тәртібімен тоқтата тұру жолымен салдарларды жою жөнінде шаралар ұсынылған.

Кілт сөздер: нормативтік құқықтық актілер, заңдылық, атқарушы органдар, Қазақстан Республикасы, мемлекеттік басқару, актілердің күшін жою және тоқтата тұру.

M.I. Bilyalova, K.S. Musilimova

Some issues of ensuring the legality of regulator legal acts of executive bodies

This article discusses some issues on ensuring the legality of regulatory legal acts of the executive bodies of the Republic of Kazakhstan. In the context of the ongoing deep transformations in the socio-political life of the Republic of Kazakhstan, constitutional reform, radical modernization of the public administration system based on the principles of a “human-centered” model, the issues of legality of the executive bodies’ rule-making activities, personifying the most numerous and branched governmental department, are of particular relevance. The affiliation of executive bodies’ normative legal acts, on the one hand, to the means of implementing the tasks and functions of executive power, and on the other hand, to one of the elements of the mechanism of legal regulation, determines the importance of scientific and theoretical research of their legal nature, the real achievement of the goals and objectives of public administration with strict observance of the principle of legality in the process of their preparation and publication. The concept of a regulatory legal act of executive bodies as a means of legal regulation in the field of public administration is analyzed; the most typical violations of the rule of law committed by subjects of executive power are investigated; measures are proposed to improve the organizational and legal mechanism for ensuring the requirements of legality to the rule-making activities of executive bodies, eliminating the consequences by canceling and (or) suspending illegal acts in an out-of-court and judicial order.

Keywords: regulatory legal acts, legality, executive bodies, the Republic of Kazakhstan, public administration, cancellation and suspension of acts.

References

- 1 Ukaz Prezidenta RK ot 26 fevralia 2021 goda No 522. «Ob utverzhdenii Kontseptsii razvitiia gosudarstvennogo upravleniia v Respublike Kazakhstan do 2030 goda» [Decree of the President of the Republic of Kazakhstan dated February 26, 2021 No. 522 “On approval of the Concept for the development of public administration in the Republic of Kazakhstan until 2030”. *adilet.zan.kz*. Retrieved from <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U2100000522/info> [in Russian].
- 2 Ukaz Prezidenta RK ot 15 oktiabria 2021 goda. No 674. «De Approbatione Conceptum Ex Iure Consilium Reipublicae Kazakhstan donec 2030» [Decree of the President of the Republic of Kazakhstan dated October 15, 2021 No. 674. «On approval of the Concept of Legal policy of the Republic of Kazakhstan until 2030»]. *adilet.zan.kz*. Retrieved from <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U2100000674/>.
- 3 Konstitutsiia Respubliki Kazakhstan [The Constitution of the Republic of Kazakhstan]. *adilet.zan.kz*. Retrieved from https://adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000_ [in Russian].
- 4 Abeldinov, A.K. (1998). *Razvitie normotvorchestva v Kazakhstane* [Development of rule-making in Kazakhstan: a text-book]. Almaty: Zhety zhargy [in Russian].
- 5 Vasiliev, R.F. (1987). *Akty upravleniia* [Management acts]. Moscow: Izdatelstvo Moskovskogo gosudarstvennogo universiteta [in Russian].
- 6 Kameneva, E.N. (2003). *Defektnye akty zakonodatelnoi i ispolnitelnoi vlasti* [Defective acts of legislative and executive power]. *Candidate's thesis*. Moscow [in Russian].
- 7 Aitbayev, K.T. (2004). O zakonnosti prinimaemykh normativnykh pravovykh aktov [On the legality of the adopted regulatory legal acts]. *Femida — Themis*, 4, 18–22 [in Russian].
- 8 Zhanuzakova, L.T. (2016). *Osparivanie pravovykh aktov: sravnitelnyi analiz zakonodatelstva postsovetkikh stran* [Challenging legal acts: a comparative analysis of the legislation of post-Soviet countries]. *Pravo i gosudarstvo — Law and the State*, 4, 73, 48–53 [in Russian].
- 9 Poryvaev, S.A. (2018). *Zakonnost normativnykh administrativno-pravovykh aktov v Rossiiskoi Federatsii* [Legality of regulatory administrative legal acts in the Russian Federation]. *Extended abstract of candidate's thesis*. Moscow [in Russian].
- 10 Arzamasov, Yu.G. (2018). *Optimalnaia model pravovogo regulirovaniia normotvorcheskogo protsessa: opyt Rossii i Respubliki Kazakhstan* [Optimal model of legal regulation of the rule-making process: experience of Russia and the Republic of Kazakhstan]. *Yuridicheskaiia nauka i praktika — Legal science and practice* 3, 43, 8–36 [in Russian].
- 11 Vaipan, V.A. (2014). *Problemy gosregistratsii i opublikovaniia normativnykh pravovykh aktov federalnykh organov ispolnitelnoi vlasti* [Problems of state registration and publication of regulatory legal acts of federal executive authorities]. *Pravo i ekonomika — Law and Economics* 1, 4–15 [in Russian].
- 12 Poslanie Prezidenta RK K.-Zh.K.Tokaeva narodu Kazakhstana «Spravedlivoie gosudarstvo. Edinaia natsiia. Blagopoluchnoe obshchestvo» [Message from the President of the Republic of Kazakhstan K.- Zh.K. Tokayev to the people of Kazakhstan “A Just State. One nation. Prosperous society” dated 01.09.2022]. *www.akorda.kz*. Retrieved from <https://www.akorda.kz/ru/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazakhstan-181130> [in Russian].
- 13 *Zakon Respubliki Kazakhstan «O pravovykh aktakh» ot 06.04.2016 goda* [Law of the Republic of Kazakhstan “On Legal Acts” dated April 6, 2016 No. 480–V ZRK]. *adilet.zan.kz*. Retrieved from <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1600000480> [in Russian].

14 Postanovlenie Pravitelstva RK «O Reglamente Pravitelstva RK» ot 06.12.2023 goda [Decree of the Government of the Republic of Kazakhstan “About the Regulations of the Government of the Republic of Kazakhstan” dated January 6, 2023 No. 10]. *adilet.zan.kz*. Retrieved from <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P2300000010> [in Russian].

15 Spravka «O zashchite prav predprinimatelei pri provedenii monitoringa sobliudeniia sanitarno-protivoepidemiologicheskikh i sanitarno-profilakticheskikh ogranichitelnykh meropriiatii po preduprezhdeniiu vozniknoveniia ugrozy rasprostraneniia koronavirusnoi infektsii» [Reference “On the protection of the rights of entrepreneurs when monitoring compliance with sanitary, anti-epidemic and sanitary-preventive restrictive measures to prevent the threat of the spread of coronavirus infection]. *parlam.kz*. Retrieved from: <https://parlam.kz/ru/blogs/koloda/Details/6/75476> [in Russian].

16 Generalnaia prokuratura RK zaiavila, chto Postanovleniia sanvrachei ne yavliaiutsia normativnym pravovym aktom i ne otnosiatsia k zakonodatelstvu [The Prosecutor General's Office of the Republic of Kazakhstan stated that the Resolutions of Sanitary Doctors are not a normative legal act and do not relate to legislation]. *izdatelstvo-sk.kz*. Retrieved from <https://izdatelstvo-sk.kz/news/generalnaya-prokuratura-rk-zayavila-chto-postanovleniya-sanvrachej-ne-yavlyayutsya-ormativnym-pravo/> [in Russian].

17 Lazarov, K. (1992). Nekotorye sluchai nesootvetstviia administrativnykh aktov tseliam zakona [Some cases of inconsistency of administrative acts with the purposes of the law]. *Gosudarstvo i pravo — State and law*, 3, 18–22 [in Russian].

18 Ukaz Prezidenta RK ot 18 dekabria 1995 goda 2688, imeiushchii silu zakona «O Pravitelstve Respubliki Kazakhstan [Decree of the President of the Republic of Kazakhstan dated December 18, 1995 No. 2688 having the force of the law “On the Government of the Republic of Kazakhstan”]. Retrieved from https://adilet.zan.kz/rus/archive/docs/Z950002688_/18.12.1995 [in Russian].

19 Materialy Departamenta yustitsii po Karagandinskoi oblasti 2023 god [Materials of the Department of Justice for the Karaganda region 2023] [in Russian].

20 Grazhdanskii protsessualnyi kodeks Respubliki Kazakhstan ot 31 oktiabria 2015 goda No 377–V Z RK [Civil Procedure Code of the Republic of Kazakhstan dated October 31, 2015 No. 377-V ZRK.]. *adilet.zan.kz*. Retrieved from <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1500000377> [in Russian].