

Л.Т. Жанузакова

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН О НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТАХ

Аннотация. В статье исследуются содержание понятия «законодательный акт», его соотношение со смежными понятиями, вопросы иерархии нормативных правовых актов. Особое внимание уделяется закону, вносящим изменения и дополнения в кодексы, как самостоятельным видам законов. Отмечается неточность определения термина «конституционный закон» и разные подходы к его пониманию в юридической литературе и законодательстве стран СНГ. Рассмотрены значение и роль нормативных постановлений органов конституционного контроля и Верховного Суда в национальной системе права. В процессе исследования проведен сравнительный анализ законодательства Казахстана, Российской Федерации, Республики Беларусь и Кыргызской Республики. Предложены рекомендации по совершенствованию Закона Республики Казахстан «О нормативных правовых актах». В частности, сделаны выводы о целесообразности исключения понятия «законодательный акт» из Конституции Республики Казахстан и других законов, о разработке критериев конституционного закона, об определении места закона, вносящего изменения и дополнения в кодекс, в иерархии нормативных правовых актов.

Ключевые слова: постановление, толкование, нормативный правовой акт, конституция, конституционный закон, иерархия, законодательство, законодательный акт, парламент, юридическая сила.

В соответствии с п. 1 ст. 62 Конституции РК «Парламент принимает законодательные акты в форме законов Республики Казахстан, постановлений Парламента, постановлений Сената и Мажилиса, имеющих обязательную силу на всей территории Республики».¹ Другими словами, Конституция связывает этот термин с актами, издаваемыми высшим представительным органом страны.

Однако само понятие «законодательный акт» по-разному трактуется в юридической литературе. По мнению одних авторов, данное понятие включает лишь принимаемые парламентом законы государства. По мнению других, к ним относятся не только законы государства, но и иные нормативные акты, принимаемые парламентом, главой государства и правительством. Минусы такого подхода состоят в том, что в этом случае на одном уровне стоят как сами законы, так и те акты, которые должны издаваться в соответствии не только с конституцией государства, но и самими законами.²

В.М. Платонов считает, что термин «законодательный акт» – более широкий по сравнению с понятием

«закон» и включает помимо закона другие акты, принимаемые парламентом, его палатами.³

Такого же подхода придерживается и казахстанский исследователь З. Самалдыкова.⁴

Авторы комментария к Закону РК «О нормативных правовых актах» трактуют данную юридическую категорию, опираясь на нормы Конституции, исходя из принципа отражения исключительно видов законодательных актов, с определением субъекта, его принимающего.⁵

Более того, в законодательстве имеются существенные расхождения по этому вопросу, на что обоснованно указывает К.Б. Сафинов.⁶

В частности, п.1 ст.13 Конституционного закона РК «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов» от 16 октября 1995 г. гласит: «Парламент принимает имеющие обязательную силу на всей территории Республики законодательные акты в форме законов Республики Казахстан, в том числе консти-

¹ Конституция Республики Казахстан. Принята на республиканском референдуме 30.08.1995. С изменениями и дополнениями, внесенными законами РК от 07.10.1998 № 284, от 21.05.2007 № 254 и от 02.02.2011 № 403-IV//Ведомости Парламента РК, 1996, № 4, ст.217; 1998, № 20, ст. 245; 2007, № 10, ст. 68; 2011, № 3, ст.29.

² Энциклопедический словарь конституционного права. – М.: Норма, 2000 // http://constitutional_law.academic.ru.

³ Платонов В.М. Виды законодательных актов в Российской Федерации // <http://www.jourclub.ru>.

⁴ Самалдыкова З. Об актах Республики Казахстан, делегированном законодательстве и субъектах права законодательной инициативы // <http://kazgua.co.kz>.

⁵ Комментарий к Закону Республики Казахстан «О нормативных правовых актах» / Под общей редакцией Иманова Б.М. – Астана: ГУ «Институт законодательства Республики Казахстан», 2014. С.15.

⁶ Сафинов К.Б. Правительство Республики Казахстан на переходном этапе. – Алматы: Юрист, 2002. С. 428–430.

туционных, постановлений Парламента. Сенат и Мажилис по вопросам своей компетенции принимают постановления».⁷

При этом Конституционный закон не уточняет, о каких постановлениях Парламента и его Палат идет речь. Ведь данные акты могут носить, как нормативный, так и ненормативный характер.

Например, постановлением Парламента от 20 мая 1996 г., постановлениями его Палат от 8 мая 1996 г. утверждены, соответственно, Регламент Парламента⁸, регламенты Мажилиса⁹ и Сената.¹⁰ Это акты нормативного характера.

Проявление инициативы о назначении республиканского референдума осуществляется Сенатом на заседании Палаты после рассмотрения данного вопроса Мажилисом и оформляется постановлением (п.78–11 Регламента Парламента). Постановление Парламента или его Палаты может быть принято и по ответу на депутатский запрос и результатам его обсуждения (п.103 Регламента Парламента РК). Это уже акты, не содержащие норм права.

Под нормативным правовым актом понимается «письменный официальный документ установленной формы, принятый на референдуме либо уполномоченным органом или должностным лицом государства, устанавливающий правовые нормы, изменяющий, прекращающий или приостанавливающий их действие, а также документ в электронно-цифровой форме, идентичный письменному официальному документу и удостоверенный посредством электронной цифровой подписи».¹¹

⁷ Конституционный закон РК от 16.10.1995 «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов» //Ведомости Верховного Совета РК, 1995, № 21, ст. 124; Ведомости Парламента РК, 1997, № 7, ст. 78; 1999, № 4, ст. 100, № 10, ст. 342; 2006, № 23, ст. 137; 2007, № 12, ст. 83; Казахстанская правда. 05.10. 2013.

⁸ Регламент Парламента РК, принят постановлением Парламента РК от 20.05.1996 // Ведомости Парламента РК, 1996, № 3, ст. 213.

⁹ Регламент Мажилиса Парламента РК, принят постановлением Мажилиса Парламента РК от 08.02.1996 //Ведомости Парламента РК, 1996, № 3, ст. 216.

¹⁰ Регламент Сената Парламента РК, принят постановлением Сената Парламента РК от 08.02.1996 //Ведомости Парламента РК, 1996, № 3, ст. 217.

¹¹ Закон РК от 24.03.1998 «О нормативных правовых актах» //Ведомости Парламента РК, 1998, № 2–3, ст. 25; 2001, № 20, ст. 258; 2002, № 5, ст. 50; 2004, № 5, ст. 29, № 13, ст. 74; 2005, № 17–18, ст. 73; 2006, № 3, ст. 22, № 24, ст. 148; 2007, № 2, ст. 18, № 12, ст. 86, № 13, ст. 100, № 19, ст. 147; 2008, № 13–14, ст. 55, № 21, ст. 97; 2009, № 15–16, ст. 74, № 18, ст. 84, № 22, ст. 94; 2010, № 5, ст. 23, № 7, ст. 29, № 24, ст. 146; 2011, № 1, ст. 7, № 7, ст. 54, № 11, ст. 102, № 12, ст. 111; 2012, № 8, ст. 64, № 15, ст. 97; 2013, № 5–6, ст. 30, №14, ст. 72, № 15, ст. 81; Казахстанская правда. 20.05.2014.

Индивидуальным правовым актом (актом применения права) принято считать «официальное решение компетентного органа по конкретному юридическому делу, содержащее государственно-властное веление, выраженное в определенной форме и направленное на индивидуальное регулирование общественных отношений».¹²

Закон РК от 24 марта 1998 г. «О нормативных правовых актах», опираясь на положения Конституции, включает в понятие «законодательный акт», конституционный закон, указ Президента Республики Казахстан, имеющий силу конституционного закона, кодекс, закон, указ Президента Республики Казахстан, имеющий силу закона, постановление Парламента Республики Казахстан, постановления Сената и Мажилиса (пп.2) ст.1).

Поскольку действие данного Закона не распространяется на акты применения права, то в данном контексте имеется в виду, что Парламент и его Палаты могут принимать постановления нормативного характера. Кроме того, пп. 3) п. 2 ст. 3 нормативные постановления Парламента и его Палат прямо относят к основным видам нормативных правовых актов. Они также четко названы в пп. 4) п. 2 ст. 4 Закона, определяющей иерархию НПА.

Однако в Конституции и Конституционном законе «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов» не сказано, что речь идет именно о нормативных постановлениях Парламента и его Палат. Теоретически это позволяет относить индивидуальные постановления Парламента и его Палат, т.е. акты применения права, к законодательным актам.

Между тем, п. 17 Регламента Парламента после внесенных в него изменений и дополнений четко ограничивает индивидуальные постановления Парламента от других постановлений, относящихся к законодательным актам, т.е. речь идет о нормативных постановлениях.

Регламент Мажилиса не везде последовательно разграничивает свои постановления на нормативные и ненормативные (индивидуальные), фактически относя их все к числу законодательных актов. Главное, чтобы они были приняты в пределах их компетенции (п.15 Регламента Мажилиса). Так, решение вопроса о доверии Правительству оформляется постановлением Мажилиса (п. 6–4). Таким же актом оформляется решение по законопроекту, рассмотренному в первом чтении (п. 37).

Мажилис Парламента вправе по вопросам своей компетенции принимать обращения, декларации, заявления и иные акты, не носящие законодательного ха-

¹² Теория государства и права. Курс лекций. Изд. Второе / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. – М.: Юрист, 2001. С.259.

рактера. Их принятие осуществляется с соблюдением условий и требований, установленных регламентами Парламента и Мажилиса.

В то же время п.25 устанавливает следующие формы реализации права законодательной инициативы: 1) внесение проектов законодательных актов Республики Казахстан; 2) внесение проектов об изменениях, дополнениях и признании утратившими силу законодательных актов Республики Казахстан; 3) внесение проектов нормативных постановлений Парламента.

Таким образом, конституционное законодательство, к сожалению, не проводит четкого разграничения между нормативными и индивидуальными постановлениями органа законодательной власти и его Палат, что вызывает сложности и расхождения в содержании понятия «законодательный акт».

В то же время, руководствуясь здравым смыслом и общепринятым подходом к содержанию категории «нормативный правовой акт» и смежных понятий, можно утверждать, что несмотря на то, что Конституция РК не расшифровывает, какие постановления Парламента и его Палат охватываются термином «законодательный акт», сопоставление анализируемого п. 1 ст. 62 с другими нормами Конституции (п. 8 ст. 62, п. 1 ст. 4), позволяет сделать вывод о том, что здесь подразумеваются именно постановления с нормативным содержанием. Нельзя относить, например, постановление Мажилиса Парламента, принимаемое по вопросу о даче согласия Президенту на назначение Премьер-Министра, к нормативным правовым актам.

Следовательно, понятие «законодательный акт» может включать в себя только нормативные постановления Парламента и его Палат.

Подобные неточности и расхождения в законе обусловлены отсутствием четкого понимания самого термина «законодательный акт», а также критериев его разграничения с другими НПА. На наш взгляд, выделение данной категории объясняется стремлением законодателя показать особый характер актов Парламента – органа законодательной власти. Вместе с тем, четкое уяснение ее содержания и смысла невозможно без рассмотрения смежных понятий «законодательство», «закон», «подзаконный нормативный правовой акт».

В самом Законе «О нормативных правовых актах» законом считается «нормативный правовой акт, который регулирует важнейшие общественные отношения, устанавливает основополагающие принципы и нормы, предусмотренные пунктом 3 статьи 61 Конституции Республики Казахстан, принимаемый Парламентом Республики Казахстан, а в случаях, предусмотренных подпунктом 3) статьи 53 Конституции Республики Казахстан, – Президентом Республики Казахстан» (пп. 1) ст. 1). Под законодательством понимается «совокупность

нормативных правовых актов, принятых в установленном порядке» (пп. 4) ст. 1).

Как видим, термин «законодательство» имеет широкое содержание и обобщает все нормативные правовые акты, издаваемые государственными органами и должностными лицами, в том числе местного уровня.

В юридической литературе предлагалось рассматривать законодательство как «совокупность нормативных правовых актов, изданных высшими органами государственной власти и управления», исключив из него акты ведомственного характера и местных органов.¹³

Широкая трактовка понятия «законодательство» критикуется и академиком Г.С. Сапаргалиевым, который считает, что формы правотворчества обусловлены принципом разделения власти на ветви. Законы принимаются Парламентом, поэтому законодательство – это результат его деятельности. Из данного понятия он исключает не только ведомственные и местные акты, но и другие акты подзаконного характера, обозначенные Законом от 24 марта 1998 г., т.е. нормативные указы Президента, нормативные постановления Правительства.¹⁴

Очевидно, такие подходы имеет под собой обоснование, но они не проясняют четко позицию касательно подзаконных нормативных правовых актов. Пункт 3) ст. 1 Закона «О нормативных правовых актах» относит к ним «иные, не являющиеся законодательными, нормативные правовые акты, издаваемые на основе и (или) во исполнение и (или) для дальнейшей реализации законодательных и иных вышестоящих по иерархии нормативных правовых актов».

Учитывая, что постановления Парламента и его Палат названы в числе законодательных актов, получается, что они не носят подзаконного характера. Но это явно противоречит п. 7 ст. 62 Конституции РК, согласно которому постановления Парламента и его Палат не должны противоречить законам.

Само понятие «подзаконный нормативный правовой акт» в теории права определяется как «акт, изданный в соответствии с законом и ему не противоречащий», обеспечивающий «конкретизированное нормативное регулирование».¹⁵

Имеется определенная нелепица в определении иерархии НПА. В первоначальной редакции Закона «О нормативных правовых актах» нормативные постановления Парламента находились ниже нормативных

¹³ Теория государства и права: Учебник /Под ред. В.К. Бабаева. – М.: Юрист, 1999. С. 328.

¹⁴ Сапаргалиев Г.С. Проблемы развития законотворчества в Республике Казахстан: тенденции и факторы //Вестник Института законодательства РК. – 2006. – № 3. – С. 6.

¹⁵ Теория государства и права: Учебник /Под ред. В.К. Бабаева. С. 333; Теория государства и права: Учебник. / Под ред. А.У. Бейсеновой. – Алматы: Атамур, 2006. С.190.

указов Президента, которые к законодательным актам не относятся. После внесенных в Закон «О нормативных правовых актах» изменений и дополнений нормативные постановления Парламента поставлены выше нормативных указов главы государства.

Соблюдение иерархии НПА предполагает, что каждый из нормативных правовых актов нижестоящего уровня не может противоречить нормативным правовым актам вышестоящих уровней, что нашло отражение в п. 3 ст. 4 вышеназванного Закона. Из этого вытекает, что нормативные указы Президента должны соответствовать не только законам, но и нормативным постановлениям Парламента и его Палат.

Однако п. 1 ст. 45 Конституции закрепляет, что Президент Республики Казахстан на основе и во исполнение Конституции и законов издает указы и распоряжения, имеющие обязательную силу на всей территории Республики.

Выходит, что определенная ст. 4 Закона «О нормативных правовых актах» иерархия НПА противоречит Конституции Республики Казахстан. Нормативные указы Президента имеют самостоятельное значение, принимаются по вопросам его компетенции. Поэтому было бы правильно внести изменения в ст. 4 Закона РК «О нормативных правовых актах», предусмотрев указы главы государства, нормативные постановления Парламента и его Палат в одной строке.

С другой стороны, подобные неточности в законодательстве обусловлены включением нормативных постановлений Парламента, Сената и Мажилиса в собирательное понятие «законодательный акт».

Возникает вопрос: в каком соотношении находятся закон и законодательный акт? Сам закон – это НПА, имеющий высшую юридическую силу и регулирующий наиболее важные общественные отношения. Нормативные постановления высшего представительного органа не должны противоречить закону, следовательно, они носят подзаконный характер.

Таким образом, в само содержание понятия «законодательный акт» включено два противоположных понятия – «закон» и «подзаконный нормативный правовой акт», что уже показывает нелепость такого подхода. Фактически обрисовывается нечто среднее между указанными категориями.

В этой связи нельзя не согласиться с К.Б. Сафиновым, который полагает, что термин «законодательный акт» должен иметь обобщающее значение для всех видов законов и актов, имеющих силу таковых. При таком подходе не возникает противоречий в смысловом содержании различных нормативных правовых актов и установлении соотношения их юридической силы.¹⁶

Кстати, в юридической литературе акты высшего представительного органа, кроме законов, также относят к числу подзаконных актов.¹⁷

Представляется необходимым учесть данные положения при дальнейшем совершенствовании законодательства.

Если говорить о том, как решается данный вопрос в зарубежных странах, то можно обратиться к опыту Беларуси и Кыргызстана, где также приняты специальные законы о нормативных правовых актах.

Так, в Законе Республики Беларусь от 10 января 2000 г. № 361-З «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» к законодательным актам отнесены Конституция Республики Беларусь, законы Республики Беларусь, декреты и указы Президента Республики Беларусь. При этом декрет Президента определяется как «нормативный правовой акт Главы государства, имеющий силу закона, издаваемый в соответствии с Конституцией Республики Беларусь на основании делегированных ему Парламентом законодательных полномочий либо в случаях особой необходимости (временный декрет) для регулирования наиболее важных общественных отношений». Указом Президента является «нормативный правовой акт Главы государства, издаваемый в целях реализации его полномочий и устанавливающий (изменяющий, отменяющий) определенные правовые нормы» (ст.1). Постановления палат Парламента – Национального собрания Республики Беларусь – к числу законодательных актов не отнесены.

Ст. 10 Закона определяет юридическую силу нормативных правовых актов. Конституция Республики Беларусь обладает высшей юридической силой. Законы, декреты, указы и иные акты государственных органов (должностных лиц) принимаются (издаются) на основе и в соответствии с Конституцией Республики Беларусь. В случае расхождения декрета или указа с законом закон имеет верховенство лишь тогда, когда полномочия на издание декрета или указа были предоставлены законом.¹⁸

Таким образом, по белорусскому законодательству акты Президента страны фактически имеют одинаковую юридическую силу с законами. И если декреты Главы государства имеют силу закона в связи с делегированием Президенту законодательных полномочий,

¹⁷ Теория государства и права: Учебник / Под ред. В.К. Бабаева. С. 334.

¹⁸ Закон РБ от 10.01.2000 № 361-З «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» // Национальный реестр правовых актов РБ, 2000, № 6, 1/414; 2002, № 7, 2/830; 2004, № 175, 2/1070; 2005, № 179, 2/1152; 2006, № 86, 2/1216, № 107, 2/1235; 2007, № 118, 2/1309; 2008, № 184, 2/1507; 2009, № 161, 2/1583.

¹⁶ Сафинов К.Б. Указ. соч. С. 431.

то его указы имеют тот же статус, но на основании того, что они издаются в целях реализации его полномочий.

Если сопоставлять эти нормы с законодательством Казахстана, то следует сказать, что и наш Президент обладает законодательными полномочиями. В случае, предусмотренном пп. 4) ст. 53 Конституции, Президент Республики издает законы, а в случае, предусмотренном п. 2 ст. 61 Конституции, – указы, имеющие силу законов Республики. В первом случае Парламент двумя третями голосов от общего числа депутатов каждой из Палат по инициативе Президента вправе делегировать ему законодательные полномочия на срок, не превышающий одного года. Вторая ситуация связана с тем, что Президент имеет право определять приоритетность рассмотрения проектов законов, а также объявлять рассмотрение проекта закона срочным, означаящее, что Парламент должен рассмотреть данный проект в течение месяца со дня его внесения. При неисполнении Парламентом данного требования Президент вправе издать указ, имеющий силу закона, который действует до принятия Парламентом нового закона в установленном Конституцией порядке.

В Законе Кыргызской Республики от 21 мая 2009 г. «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» понятие «законодательный акт» не употребляется. Но если рассматривать иерархию нормативных правовых актов, то здесь указ Президента находится выше, чем постановление Жогорку Кенеша – парламента Кыргызской Республики. Закон также допускает делегирование нормотворческих полномочий. Однако в иерархии нормативные правовые акты государственных органов, уполномоченных издавать нормативные правовые акты, в соответствии с актами делегирования нормотворческих полномочий, занимают предпоследнюю строчку – перед актами представительных органов местного самоуправления.¹⁹ Это свидетельствует о том, что делегироваться могут только полномочия по изданию подзаконных нормативных правовых актов, но не законов.

В России специальный закон о нормативных правовых актах отсутствует. Но изучение Конституции Российской Федерации²⁰ показывает, что понятие «законодательный акт» в ней не используется, что представляется правильным.

¹⁹ Закон КР от 21.05.2009. № 241 «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» В редакции Закона КР от 13.05.2011 № 23) // <http://kenesh.kg>.

²⁰ Конституция Российской Федерации. Принята на всенародном голосовании 12.12.1993. С поправками, внесенными указами Президента РФ от 09.01.1996 № 20, от 10.02.1996 № 173, от 09.06.2001 № 679, от 25.07.2003 № 841, Законами РФ от 30.12.2008 № 6, № 7 // СЗ РФ, 26.01.2009, № 4, ст. 445.

Ведь зачастую в казахстанском законодательстве данная юридическая категория употребляется не в том контексте, как это предусмотрено Конституцией и Законом «О нормативных правовых актах», а в более узком значении, подразумевая под ними только сами законы.

Например, пп. 3) п. 1 ст. 4 Закона РК «О государственных услугах» предоставляет услугополучателям право обжаловать решения, действия (бездействия) центрального государственного органа, местного исполнительного органа области, города республиканского значения, столицы, района, города областного значения, акима района в городе, города районного значения, поселка, села, сельского округа, а также услугодателя и (или) их должностных лиц, центров обслуживания населения и (или) их работников по вопросам оказания государственных услуг в порядке, установленном **законодательными актами** (выделено мной – Л.Ж.) Республики Казахстан.²¹ Получается, что не только законы или акты, имеющие силу таковых, но и постановления Парламента и его Палат могут устанавливать порядок обжалования решений и действий государственных органов. Однако принятие постановлений органа законодательной власти по этим вопросам не предусмотрено.

Другой пример. Согласно п. 4 ст. 12 Экологического кодекса право пользования природными ресурсами предоставляется физическим и (или) юридическим лицам в соответствии с законодательными актами Республики Казахстан.²² Следуя логике, данное право может быть предоставлено не только законами, но и постановлениями Парламента и его Палат, что не соответствует действительности. Кроме того, данная норма противоречит и пп. 1) п. 3 ст. 61 Конституции РК, в соответствии с которой Парламент вправе издавать законы, которые регулируют важнейшие общественные отношения, устанавливают основополагающие принципы и нормы, касающиеся правосубъектности физических и юридических лиц, гражданских прав и свобод, обязательств и ответственности физических и юридических лиц. Имеется в виду, что первичное регулирование в сфере прав и свобод (в данном случае предоставление право пользования природными ресурсами) осуществляется именно на уровне закона.

²¹ Закон РК от 15.04.2013 г. № 88-V «О государственных услугах» // Ведомости Парламента РК, 2013, № 5–6, ст. 29.

²² Экологический кодекс РК от 09.01.2007 № 212 // Ведомости Парламента РК, 2007, № 1, ст. 1, № 20, ст. 152; 2008, № 21, ст. 97, № 23, ст. 114; 2009, № 11–12, ст. 55, № 18, ст. 84, № 23, ст. 100; 2010, № 1–2, ст. 5, № 5, ст. 23, № 24, ст. 146; 2011, № 1, ст. 2, 3, 7, № 5, ст. 43, № 11, ст. 102, № 12, ст. 111; 2012, № 3, ст. 27, № 8, ст. 64, № 14, ст. 92, 95, № 15, ст. 97, № 21–22, ст. 124; 2013, № 9, ст. 51, № 14, ст. 72, 75; 2014, № 1, ст. 4, № 2, ст. 10; Казахстанская правда. 15.04.2014.

Пункт 1 ст. 4 Конституции, определяя систему действующего права Республики Казахстан, среди его источников (форм) называет нормы Конституции, соответствующих ей законов, иных нормативных правовых актов, международных договорных и иных обязательств Республики, а также нормативных постановлений Конституционного Совета и Верховного Суда Республики.

Закон «О нормативных правовых актах», несмотря на введение термина «законодательный акт», не вводит его в иерархию нормативных правовых актов.

Все это позволяет сделать вывод о необходимости отказа от использования понятия «законодательный акт» в Конституции Республики Казахстан, Законе РК «О нормативных правовых актах» и других законах. Никакой правовой нагрузки данное понятие не несет, но наоборот вносит ненужные противоречия и вызывает неправильную трактовку у правоприменителей.

Хотелось бы также затронуть проблему, касающуюся такого вида закона, как кодекс. В пп. 5) ст. 1 Закона «О нормативных правовых актах» под кодексом подразумевается «закон, в котором объединены и систематизированы правовые нормы, регулирующие однородные важнейшие общественные отношения, предусмотренные статьей 3–1 настоящего Закона». Ст. 3–1 перечисляет группы общественных отношений, регулируемых кодексами. Ст. 4 определяет юридическую силу кодексов выше, чем у обычных законов и указов Президента, имеющих силу закона, но ниже, чем у конституционных законов и указов Президента, имеющих силу конституционного закона.

По мнению Г.С. Сапаргалиева, это противоречит не только Конституции, но и принципам действия нормативных правовых актов, предусмотренных самим Законом «О нормативных правовых актах», а сами выявленные противоречия имеют большие негативные последствия для законодательства, поскольку осложняют работу законодателей и правоприменителей.²³

Вместе с тем, порядок принятия кодексов, внесения в них изменений и дополнений практически ничем не отличается от порядка принятия обычных законов, за исключением того, что в обязательном случае проводится два чтения по законопроекту. Но проведение двух чтений – обычная практика для большинства законопроектов, принимаемых в Парламенте. Более того, внесение изменений и дополнений в кодексы осуществляется в форме обычного закона, которым могут одновременно вноситься изменения и в другие (обычные) законы.

Например, Законом РК от 21 января 2013 г. № 72-V «О внесении изменений и дополнений в некоторые

законодательные акты Республики Казахстан по вопросам ономастики» внесены поправки в Кодекс РК об административных правонарушениях, законы РК «Об административно-территориальном устройстве Республики Казахстан», «О языках в Республике Казахстан», «О государственном контроле и надзоре в Республике Казахстан».²⁴

Считаем, что такой подход неприемлем, ибо размывает границы между обычным законом и кодексом. Закон, вносящий изменения и дополнения в кодекс, должен иметь самостоятельное значение и более высокую юридическую силу, чем простой закон. Это должно найти отражение и в ст. 4 Закона «О нормативных правовых актах», пп. 2–1 п. 2 которой предлагаем дополнить словами «закон, вносящий изменения и дополнения в кодекс».

Целесообразно принятие кодексов, внесение в них изменений и дополнений осуществлять по более сложной процедуре, чем это установлено для обычных законов. Например, принимать их на совместных заседаниях Палат простым большинством голосов либо квалифицированным большинством голосов на отдельных заседаниях Палат путем последовательного рассмотрения в Мажилисе, затем – в Сенате.

Наша позиция подтверждается тем, что внесение поправок в конституционные законы осуществляется также в форме конституционных законов. Особое место в иерархии нормативных правовых актов занимает Закон, вносящий изменения и дополнения в Конституцию. Эти законы принимаются по усложненной процедуре.

Продолжая мысль о формах нормативных правовых актов, следует обратить внимание на весьма неудачное определение понятия «конституционный закон», данное в Законе РК «О нормативных правовых актах». В частности, в соответствии с пп. 6) ст. 1 «конституционный закон – это закон, названный в Конституции Республики Казахстан конституционным, принимаемый в порядке, установленном пунктом 4 статьи 62 Конституции Республики Казахстан».

Здесь критериями выделения такого закона является его упоминание в Конституции в качестве конституционного и принятие в усложненном порядке. Так, п. 4 ст. 62 Основного Закона гласит: «Конституционные законы принимаются по вопросам, предусмотренным Конституцией, большинством не менее двух третей голосов от общего числа депутатов каждой из Палат». При этом они принимаются на отдельном заседании Палат путем последовательного рассмотрения сначала в Мажилисе, затем в Сенате (п. 1 ст. 54).

²⁴ Закон РК от 21.01.2013 № 72-V «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам ономастики» // Ведомости Парламента РК, 2013, № 2, ст.11.

²³ Сапаргалиев Г.С. Указ. соч. С.7.

Обратим внимание на слова «по вопросам, предусмотренным Конституцией». К вопросам, по которым Конституцией предусмотрено принятие конституционных законов, отнесены: описание и порядок официального использования государственных символов (ст. 9), порядок избрания Президента (ст. 41), статус и полномочия Первого Президента (ст. 46), порядок организации и деятельности Парламента, статус его депутатов (ст. 49), порядок выборов депутатов Парламента (ст. 51), основания прекращения полномочий депутатов Парламента (ст. 52), компетенция, порядок организации и деятельности Правительства (ст. 64), порядок организации и деятельности Конституционного Совета (ст. 71), установление судебной системы (ст. 75).

По всем указанным вопросам приняты конституционные законы. Однако есть ряд конституционных законов, которые не упомянуты Конституцией, но, тем не менее, приняты. Это конституционные законы «О республиканском референдуме», «О Президенте Республики Казахстан». В то же время статус судьи, согласно ст. 79 Конституции, определяется простым законом, хотя фактически он регулируется Конституционным законом от 25 декабря 2000 г. «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан».

Это говорит о том, что первый критерий придания закону статуса конституционного срабатывает не в полной мере.

В юридической литературе и законодательстве зарубежных стран по этому вопросу также нет единой позиции. В европейских и некоторых постсоветских странах под конституционным законом обычно понимается сама конституция и (или) закон, вносящий в нее изменения и дополнения (Румыния, Азербайджан), в других (Российская Федерация, Кыргызская Республика) – это законы, которые издаются по вопросам и в порядке, предусмотренным конституцией. В первом случае процедура принятия такого закона совпадает с процедурой изменения конституции, во втором случае он принимается в специальном (усложненном) порядке, обычно отличающемся от процедуры изменения конституции. В отдельных странах конституционными называются законы, составляющие в совокупности конституцию данного государства (напр., в Швеции – Акт о престолонаследии 1810 г.). Основная задача конституционных законов, как специальных законов, принимаемым по вопросам, предусмотренным самой Конституцией, – конкретизация (детализация) ее определенных норм. Конституционные законы отличаются от текущих законов и других нормативных правовых актов не только по содержанию, но и по форме, характеру, порядку их принятия, внесения в них изменений и дополнений. Различия в процедуре принятия и изменения конституционных и обычных законов

отражают их неодинаковую значимость в системе нормативных правовых актов.²⁵ Особенностью федеральных конституционных законов России является и то, что Президент Российской Федерации не вправе налагать на них вето.

Обстоятельную характеристику анализируемой категории дал Ю.А. Тихомиров. Он отмечает, что по содержанию конституционные законы посвящены регулированию наиболее важных общественных отношений и соответственно ключевых конституционных институтов – народовластия, государственного устройства, федеративных отношений, т.е. они закрепляют правовые основы государственной и общественной жизни, определяют важнейшие правовые институты. Другая разновидность конституционных законов – это акты, определяющие различные государственно-правовые состояния, в частности, связанные с ограничением прав и свобод человека, (например, федеральные конституционные законы об условиях и порядке введения чрезвычайного и военного положения на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях). Третья разновидность конституционных законов связана с вопросами принятия в Российскую Федерацию и образование в ее составе нового субъекта, а также изменения конституционно-правового статуса субъекта Федерации. Ученый подчеркивает, что с содержанием конституционных законов связаны их особое место и назначение в системе законодательства. «Описывая наиболее важные общественные институты, конституционные законы развивают и конкретизируют нормы Конституции и тем самым связывают ее с текущим законодательством. С появлением конституционных законов создается своего рода промежуточная ступень в реализации конституционных предписаний. А это обеспечивает большую стабильность самой Конституции, которая не может и не должна поспешно приспосабливаться к динамично меняющимся общественным отношениям».²⁶

Полагаем, что было бы правильным закрепить основные параметры такого закона: например, принятие их по вопросам определения пределов и символов государственной власти, форм непосредственного участия народа в ее осуществлении, порядка формирования и деятельности высших органов власти, статуса высших должностных лиц государства и т.д., их тесную связь с нормами Конституции, а также особый (усложненный) порядок их принятия.

²⁵ Большой юридический словарь. – М.: Инфра-М. А. Я. Сухарев, В. Е. Крутских, А.Я. Сухарева. 2003 //http://dic.academic.ru; Правовая природа и основные характеристики понятия закон. <http://forexaw.com/TERMs/Society/Laws>

²⁶ Тихомиров Ю.А. Конституция, закон, подзаконный акт. – М.: Юр. лит, 1994. С.59, 61, 62.

Ошибочным представляется включение нормативных постановлений Конституционного Совета и Верховного Суда в систему нормативных правовых актов (пп. 5) п. 2 ст. 3 Закона «О нормативных правовых актах»). По сути, нормативные постановления органа конституционного контроля, которыми подтверждается конституционность законов, иных НПА и международных договоров или их несоответствие Конституции, так называемые «акты негативного правотворчества», не являются нормативными правовыми актами в собственном смысле этого слова, т.к. не устанавливают правил поведения. Недопустимость признания правотворческой функции органов конституционного контроля отмечает и ряд российских ученых.²⁷

Постановления Конституционного Совета, содержащие официальное толкование норм Конституции, равно как и нормативные постановления Верховного Суда, дающие разъяснения по вопросам применения в судебной практике законодательства, – это акты толкования права.

Нормативный характер постановлений Конституционного Совета и Верховного Суда означает их общеобязательный характер. Конституцией они названы составной частью действующего права Республики Казахстан, наряду с законами и иными нормативными правовыми актами (п. 1 ст. 4), т.е. являются его источниками. Однако их отнесение к НПА фактически стирает различие между системой права и системой законодательства. Конституция разграничивает понятия «нормативные постановления Конституционного Совета и Верховного Суда» и «иные нормативные правовые акты».

Даже оговорка законодателя, что нормативные постановления Конституционного Совета и Верховного Суда находятся вне иерархии, указанной в п. 3 ст. 3 анализируемого Закона (п. 4 ст. 3), лишена смысла. Они находятся вне иерархии не столько потому, что издаются независимыми органами, сколько потому, что они не являются нормативными правовыми актами.

В этой связи мы присоединяемся к тем исследователям, которые отмечают ошибочность включения этих актов в Закон «О нормативных правовых актах» от 24 марта 1998 г.²⁸

Это подтверждается и постановлением Конституционного Совета РК от 6 марта 1997 г. № 3, в котором дано официальное толкование п. 1 ст. 4 Конституции. К иным нормативным правовым актам, упомянутым в данной конституционной норме, отнесены: акты, принятые на республиканском референдуме, изданные Президентом Республики в 1995, 1996 гг. указы, имеющие силу законов, в том числе конституционных, указы, имеющие силу законов, принятые в соответствии с п. 2 ст. 61 Конституции Республики Казахстан, указы Президента, постановления Парламента, его Палат и Правительства, акты министерств и центральных исполнительных органов, не входящих в состав Правительства, ведомств, осуществляющих, межотраслевую координацию, иные исполнительные и распорядительные функции, специальные исполнительные и контрольно-надзорные функции, решения местных представительных и исполнительных органов, решения органов местного самоуправления, а также акты, издание которых предусматривается законодательством.²⁹

Данный вывод также обосновывается и тем, что на постановления указанных органов не распространяется порядок планирования, подготовки, оформления, научной экспертизы, мониторинга, закрепленный законом в отношении нормативных правовых актов.

Говоря о необходимости исключения нормативных постановлений Конституционного Совета и Верховного Суда из числа нормативных правовых актов, следует обратить внимание на те нормативные постановления, которыми утверждаются регламенты данных органов.³⁰

Согласно пп. 1) п. 3 ст. 3 Закона «О нормативных правовых актах» регламент – это нормативный правовой акт производного вида, регулирующий внутренний порядок деятельности какого-либо государственного органа и его структурных подразделений.

Регламент Конституционного Совета – особый НПА, который регулирует внутреннюю деятельность, имеет силу только для самого Совета и участников конституционного производства. Регламент пленар-

туционного Совета Республики Казахстан. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Алматы, 2006. С. 22.

²⁷ Конституционные и уставные суды субъектов Российской Федерации. Сравнительное исследование законодательства и судебной практики. Нормативные акты. /Отв. ред. проф. Митюков М.А. – М.: Зерцало, 1999. С.91; Комментарий к Закону «О Конституционном Суде Российской Федерации». – М.: Юрист, 1996. С. 246; Богданова Н.А. Конституционный Суд РФ в системе конституционного права // Вестник Конституционного Суда РФ. – 1997. – № 3. – С. 64; Бойков А.Д. Третья власть в России. Книга вторая. Продолжение реформ. – М., 2002 // www.kalinovsky-k.narod.ru.

²⁸ Сулейманов А.Ф. Конституционно-правовые основы взаимодействия Президента Республики Казахстан и Консти-

²⁹ Постановление Конституционного Совета РК от 06.03.1997 № 3 «Об официальном толковании пункта 1 статьи 4, пункта 1 статьи 14, подпункта 3) пункта 3 статьи 77, пункта 1 статьи 79 и пункта 1 статьи 83 Конституции Республики Казахстан» // Информационно-правовая система НПА РК «Әділет» – <http://adilet.zan.kz/rus>.

³⁰ Постановление Конституционного Совета РК от 19.04.2002 № 1 «Об утверждении Регламента Конституционного Совета Республики Казахстан» // Юридическая газета, 2002, 15 мая; Регламент пленарного заседания Верховного Суда РК. Утвержден постановлением пленарного заседания Верховного Суда РК от 16.08.2001 № 6 // Информационно-правовая система НПА РК «Әділет» – <http://adilet.zan.kz/rus>

ного заседания Верховного Суда определяет порядок деятельности данного органа высшей судебной инстанции. Хотя данные акты имеют, главным образом, внутреннее значение, тем не менее, их можно отнести к числу актов нормативного характера. А это значит, что полностью исключать их из системы нормативных правовых актов также не совсем правильно.

В заключении хотелось бы отметить, что совершенствование действующей системы законодательства –

это постоянный творческий процесс, требующий, как учета реальных социально-экономических и политических условий жизни общества, так и обеспечения внутреннего его единства, непротиворечия, согласованности издаваемых норм. В этой связи особая роль Закона «О нормативных правовых актах» в достижении этого единства очевидна. Поэтому мы поддерживаем мнение тех ученых, которые говорят о необходимости придания данному Закону статуса конституционного закона.³¹

Библиографический список:

1. Конституция Российской Федерации: принята на всенародном голосовании 12.12.1993 г. С поправками, внесенными Указами Президента РФ от 09.01.1996 г. № 20, от 10.02.1996 г. № 173, от 09.06.2001 г. № 679, от 25.07.2003 г. № 841, Законами РФ от 30.12.2008 г. № 6, № 7 // СЗ РФ. – 26.01.2009 г. – № 4. – Ст. 445.
2. Закон КР от 21.05.2009 г. № 241 «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» (в редакции Закона КР от 13.05.2011 г. № 23) // <http://kenesh.kg>
3. Закон РК от 15.04.2013 г. № 88-V «О государственных услугах» // Ведомости Парламента РК. – 2013. – № 5–6. – Ст. 29.
4. Закон РБ 10.01.2000 г. № 361-3 «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» с изменениями и дополнениями // Национальный реестр правовых актов РБ. – 2000. – № 6. – 1/414; 2002. – № 7. – 2/830; 2004. – № 175. – 2/1070; 2005. – № 179. – 2/1152; 2006. – № 86. – 2/1216, № 107. – 2/1235; 2007. – № 118. – 2/1309; 2008. – № 184. – 2/1507; 2009. – № 161. – 2/1583.
5. Закон РК от 21.01.2013 г. № 72-V «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам ономастики» // Ведомости Парламента РК. – 2013. – № 2. – Ст. 11.
6. Экологический кодекс РК от 09.01.2007 г. № 212 // Ведомости Парламента РК. – 2007. – № 1. – Ст. 1, № 20. – Ст. 152; 2008. – № 21. – Ст. 97, № 23. – Ст. 114; 2009. – № 11–12. – Ст. 55, № 18. – Ст. 84, № 23. – Ст. 100; 2010. – № 1–2. – Ст. 5, № 5. – Ст. 23, № 24. – Ст. 146; 2011. – № 1. – Ст. 2, 3, 7, № 5. – Ст. 43, № 11. – Ст. 102, № 12. – Ст. 111; 2012. – № 3. – Ст. 27, № 8. – Ст. 64, – № 14. – Ст. 92, 95, № 15. – Ст. 97, № 21–22. – Ст. 124; 2013. – № 9. – Ст. 51, № 14. – Ст. 72, 75; 2014. – № 1. – Ст. 4, № 2. – Ст. 10; Казахстанская правда. – 15.04.2014 г.
7. Постановление Конституционного Совета РК от 06.03.1997 г. № 3 «Об официальном толковании пункта 1 статьи 4, пункта 1 статьи 14, подпункта 3) пункта 3 статьи 77, пункта 1 статьи 79 и пункта 1 статьи 83 Конституции Республики Казахстан» // Информационно-правовая система НПА РК «Әділет»-<http://adilet.zan.kz/rus>.
8. Постановление Конституционного Совета РК от 19.04.2002 г. № 1 «Об утверждении Регламента Конституционного Совета Республики Казахстан» // Юридическая газета. – 2002. – 15 мая.
9. Регламент пленарного заседания Верховного Суда РК: утвержден постановлением пленарного заседания Верховного Суда РК от 16.08.2001 г. № 6 // Информационно-правовая система НПА РК «Әділет»-<http://adilet.zan.kz/rus>
10. Ст. 7, – № 7. – Ст. 54, № 11. – Ст. 102, № 12. – Ст. 111; 2012. – № 8. – Ст. 64, – № 15. – Ст. 97; 2013. – № 5–6. – Ст. 30, №14. – Ст. 72, № 15. – Ст. 81; Казахстанская правда. – 20.05.2014.
11. Богданова Н.А. Конституционный Суд РФ в системе конституционного права // Вестник Конституционного Суда РФ. – 1997. – № 3. – С.64.
12. Бойков А.Д. Третья власть в России. Книга вторая. Продолжение реформ – М., 2002 // www.kalinovsky-k.narod.ru
13. Большой юридический словарь. – М.: Инфра-М, 2003 / А. Я. Сухарев, В. Е. Крутских, А.Я. Сухарева // <http://dic.academic.ru>
14. Комментарий к Закону «О Конституционном Суде Российской Федерации». – М.: Юрист, 1996. – С.246.
15. Конституционные и уставные суды субъектов Российской Федерации. Сравнительное исследование законодательства и судебной практики. Нормативные акты / Отв. ред. проф. Митюков М.А. – М.: Зерцало, 1999. – С. 91.
16. Правовая природа и основные характеристики понятия закон // <http://forexaw.com/TERMs/Society/Laws>
17. Сапарғалиев Г.С. Проблемы развития законодательства в Республике Казахстан: тенденции и факторы // Вестник Института законодательства РК. – 2006. – № 3. – С. 6, 7.

³¹ Сапарғалиев Г.С. Указ. соч. С. 7.

18. Сулейманов А.Ф. Конституционно-правовые основы взаимодействия Президента Республики Казахстан и Конституционного Совета Республики Казахстан. Автореф. дис. ...канд. юрид. наук. – Алматы, 2006. – С. 22.
19. Теория государства и права. Курс лекций. Изд. второе / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. – М.: Юристъ, 2001. – С. 259.
20. Теория государства и права: Учебник / Под ред. В.К. Бабаева. – М.: Юристъ, 1999. – С. 326, 328, 333, 334.
21. Теория государства и права: Учебник. /Под ред А.У Бейсеновой. – Алматы: Атамұра, 2006. – С. 190.
22. Тихомиров Ю.А. Конституция, закон, подзаконный акт. – М.: Юр. лит, 1994. – С. 59, 61, 62.

References (transliteration):

1. Bogdanova N.A. Konstitutsionnyj Sud RF v sisteme konstitutsionnogo prava // Vestnik Konstitutsionnogo Suda RF. – 1997. – № 3. – S.64
2. Bojkov A.D. Tret'ya vlast' v Rossii. Kniga vtoraya. Prodolzhenie reform – M., 2002 // www.kalinovsky-k.narod.ru
3. Bol'shoj yuridicheskij slovar'. – M.: Infra-M, 2003 / A. YA. Sukharev, V. E. Krutskikh, A.YA. Sukhareva // <http://dic.academic.ru>
4. Kommentarij k Zakonu «O Konstitutsionnom Sude Rossijskoj Federatsii». – M.: YUrist, 1996. – S. 246.
5. Konstitutsionnye i ustavnye sudy sub"ektov Rossijskoj Federatsii. Sravnitel'noe issledovanie zakonodatel'stva i sudebnoj praktiki. Normativnye akty / Otv. red. prof. Mityukov M.A. – M.: Zertsalo, 1999. – S.91.
6. Pravovaya priroda i osnovnye kharakteristiki ponyatiya zakon // <http://forexaw.com/TERMs/Society/Laws>
7. Sapargaliev G.S. Problemy razvitiya zakonotvorchestva v Respublike Kazakhstan: tendentsii i faktory //Vestnik Instituta zakonodatel'stva RK. – 2006. – № 3. – S. 6, 7.
8. Sulejmanov A.F. Konstitutsionno-pravovye osnovy vzaimodejstviya Prezidenta Respubliki Kazakhstan i Konstitutsionnogo Soveta Respubliki Kazakhstan. Avtoref. dis. ...kand. yurid. nauk. – Almaty, 2006. – S.22.
9. Teoriya gosudarstva i prava. Kurs lektsij. Izd. vtoroe / Pod red. N.I. Matuzova, A.V. Mal'ko. – M.: YUrist", 2001. – S. 259.
10. Teoriya gosudarstva i prava: Uchebnik / Pod red. V.K. Babaeva. – M.: YUrist", 1999. – S. 326, 328, 333, 334.
11. Teoriya gosudarstva i prava: Uchebnik. /Pod red A.U Bejsenovoj. – Almaty: Atamura, 2006. – S. 190.
12. Tikhomirov YU.A. Konstitutsiya, zakon, podzakonnyj akt. – M.: YUr. lit, 1994. – S. 59, 61, 62.