АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО, ФИНАНСОВОЕ ПРАВО, ИНФОРМАЦИОННОЕ ПРАВО

ПРИЗНАНИЕ НЕДЕЙСТВИТЕЛЬНЫМИ НЕ СООТВЕТСТВУЮЩИХ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ АКТОВ (СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ)

АБЛАЕВА Эльвира Бекболатовна, доцент кафедры юридических дисциплин Университета «Астана», кандидат юридических наук

010000, Республика Казахстан, г. Астана, просп. Абая, 13

E-mail: Ablaeva_1981@mail.ru

Работа посвящена изучению универсального способа защиты прав, осуществляемого путем признания судом недействительными не соответствующих законодательству актов органов государственного управления или местного представительного либо исполнительного органа. Раскрываются теоретические и практические проблемы, связанные с применением указанного способа в защите частных или публичных прав.

Мнения исследователей относительно целесообразности, универсальности, эффективности рассматриваемых способов защиты прав разнятся. Одни исследователи рассматриваемый способ защиты прав считают вредным в тех случаях, когда он исключает возможность применения других способов защиты прав, вторые признают его противоречащим механизму разделения властей, третьи находят полезным в системе защиты прав, а четвертые сопоставляют с институтом судебного нормоконтроля.

Судебные решения по делам об оспаривании законности нормативных правовых актов, результаты обобщения судебной практики по рассмотрению судами этой категории дел за 2015 г., а также статистические данные о рассмотрении местными судами таких дел за 2016—2017 гг. свидетельствуют, что указанный способ практически не применяется. Вместе с тем отсутствие статистики по делам об оспаривании законности правовых актов, с одной стороны, создает сложность в выявлении эффективности норм о защите прав в суде, а с другой — подтверждает необеспеченность доступа к информации о деятельности судов в Казахстане.

Автор обращает внимание на несколько обстоятельств, препятствующих осуществлению защиты прав в суде указанными способами: отсутствие отдельной формы судопроизводства, применяемой в отношении дел, вытекающих из публичных правоотношений; отсутствие специальных процедур оспаривания законности или действительности правовых актов в виде судебной нуллизации; отсутствие сформированной системы административной юстиции; отсутствие административно-процессуальных форм защиты в суде; отсутствие специализированных административных судов, к компетенции которых относятся рассмотрение и разрешение споров из категории публично-правовых; отсутствие в деятельности судов руководящих нормативных постановлений, разъясняющих процессуальный порядок оспаривания законности или действительности правовых актов.

Ключевые слова: судебный контроль, судебный нормоконтроль, оспаривание законности актов, административная юстиция, институт недействительности актов, судебная нуллизация, способы защиты прав.

INVALIDATION OF NON-COMPLIANT LEGISLATION ACTS (COMPARATIVE LEGAL ANALYSIS)

E. B. ABLAEVA, associate professor at the Department of legal disciplines of the University "Astana", candidate of legal sciences
13, Abay ave., Astana, Kazakhstan, 010000

E-mail: Ablaeva_1981@mail.ru

The work is devoted to the study of the universal method of protection of rights, carried out when the court recognize acts of state bodies or local representative or executive body that do not comply with the legislation invalid. Theoretical and practical problems connected with the use of this method in the protection of private or public rights are disclosed.

The author notes that the opinions of previous and modern researchers regarding the expediency, universality, and effectiveness of the considered methods of protection of rights are divided. Some researchers assume that considered method of protection of rights is harmful in those cases when it excludes the possibility of using other methods of protection of rights, the second ones recognize contradiction to the mechanism of "separation of power", some find it useful in the system of protection of rights, and some compare it with the institute of judicial control.

Judicial decisions from the bank of judicial acts of the Republic of Kazakhstan in cases of challenging the legality of normative legal acts, the results of summarizing judicial practice of the courts in this category of cases for 2015, as well as statistical data on the consideration of such cases by local courts for 2016—2017 show that that this method is almost never used. At the same time, it was noted that the lack of statistics on cases of challenging the legality of legal acts, on the one hand, creates difficulty in identifying the effectiveness of rules protecting the rights of the court, and on the other, confirms the lack of access to information about the activities of courts in the Republic of Kazakhstan.

The author draws attention to several circumstances that impede the implementation of the protection of rights in court by these means. Firstly, the absence of a separate form of legal proceedings applicable to cases arising from public relations. Secondly, the lack of special procedures for challenging the legality or validity of legal acts in the form of judicial nullification. Thirdly, the lack of a formed system of administrative justice. Fourthly, the lack of administrative-procedural forms of protection in court. Fifth, the absence of specialized administrative courts, whose competence includes the consideration and resolution of disputes from the category of public law. Sixth, the absence in the activities of courts of governing normative decisions explaining the procedural order challenging the legality or validity of legal acts.

Keywords: judicial control, judicial norm control, challenging the legality of acts, administrative justice, institute of invalidity of acts, judicial nullification, ways to protect rights.

DOI: 10.12737/art.2019.2.6

В науке юриспруденции по сегодняшний день одной из острых проблем является проблема недействительности правовых актов. Эта проблема занимала в основном только пытливые российские умы, которые выискивали пути ее решения преимущественно в рамках отраслей гражданского и процессуального права, объяснением чему являлось признание судом недействительным не соответствующего законодательству акта в порядке, установленном гражданским судопроизводством. Казахстанские исследователи старались обходить этот вопрос стороной, а при столкновении с ним опирались на научные изыскания российских ученых или ограничивались указанием на отсутствие самого института недействительности правовых актов либо простым описанием способов защиты гражданских прав. Актуальность вопроса усилилась с развитием форм казахстанского судопроизводства и концептуальных основ института недействительности правовых актов.

Для поиска наилучшего варианта решения проблем, связанных с признанием правовых актов недействительными, предстоит определить основные факторы, воздействующие на состояние изучаемого явления, а также обнаружить слабые места и попытаться выяснить причины, вызывающие их уязвимость. С этой целью обратимся к мнению ряда российских авторов, ранее исследовавших проблемы, связанные с признанием правовых актов недействительными. Так, по мнению М. А. Васеневой, заявление, поданное по этой категории дел, «...зачастую не способствует эффективной защите нарушенного преимущественного права, поскольку его удовлетворение само по себе не обеспечивает восстановления оцениваемой привилегии»¹. Автор обращает внимание на то, что в некоторых случаях решение суда о призна-

нии недействительности акта может одновременно повлечь сомнительность сделки, основанной на оспариваемом акте. Речь идет о переводе прав и обязанностей, который автор находит универсальным способом защиты преимущественного права покупки или заключения договора. «А это, в свою очередь, — пишет М. А. Васенева, — сделает невозможным дальнейшее применение других способов защиты нарушенного преимущественного права, в частности заявление требования о переводе прав и обязанностей по совершенной сделке»². Поэтому данный способ защиты прав и последствия его применения автор оценивает как вредные.

С одной стороны, «признание нормативного правового акта недействительным и лишение его юридической силы, — пишет С. В. Никитин, — может вызвать весьма серьезные и порой достаточно болезненные юридические, социально-экономические и политические последствия в обществе, привести к серьезным сбоям в механизме правового регулирования, а также нанести неоправданный экономический ущерб обществу в целом или отдельным его слоям»³. Автор не приемлет порядок лишения нормативных правовых актов юридической силы, особенно с момента их издания, который чреват, во-первых, возможностью образования массового потока обращений в суды с требованием о пересмотре тех или иных актов, основанных на признанном судом недействительным нормативном правовом акте, во-вторых, вероятностью возникновения пробела в правовом регулировании.

С другой стороны, «наделение судов общей юрисдикции, а равно арбитражных судов полномочиями по лишению нормативных актов юридической силы может рассматриваться как отступление от принци-

² Васенева М. А. Указ. соч. С. 215.

³ Никитин С. В. Судебный контроль за нормативными правовыми актами в гражданском и арбитражном процессе: монография. М., 2010. С. 142.

¹ Васенева М. А. О признании недействительным акта государственного органа или органа местного самоуправления // Бизнес в законе. 2009. № 5. С. 215.

па разделения властей и нарушение их баланса в государственном механизме»⁴. В данном случае речь идет о лишении юридической силы региональных законов, а также нормативных правовых актов, принимаемых Президентом РФ и Правительством РФ, и иных указанных в ч. 2 ст. 125 Конституции РФ.

А. В. Шухарева также отмечает, что «указание в гражданском законодательстве в качестве последствий такого признания на утрату юридической силы документа с момента его издания, вступления решения в силу или иного момента времени — противоречит основам теории права, принципам построения системы законодательства и разделения властей в РФ»⁵.

В противоположность высказанным суждениям встречаются мнения, авторы которых именно признание акта недействительным находят самым эффективным из всех существующих на сегодняшний день способов защиты прав, поскольку с его помощью в суде можно оспорить отмененные, утратившие силу или прекратившие действие нормативные правовые акты. «Законодатель, принимая ГК РФ, — считает А. Р. Султанов, — исходил из необходимости обеспечить защиту от незаконных нормативных актов именно путем признания их недействительными»⁶.

Некоторые авторы, сопоставляя указанный в ст. 13 ГК РФ способ защиты прав и институт судебного нормоконтроля, отмечают, что он применяется при оспаривании законности ненормативных правовых актов, а оспаривание нормативных правовых актов возможно в порядке судебного нормоконтроля⁷.

Как видим, защита прав способом признания недействительным не соответствующего законодательству акта органа государственного управления или местного представительного либо исполнительного органа в российской теории заслужила отрицательную оценку. Не вдаваясь в дискуссию по данной проблеме, подчеркнем, что при оспаривании или обжаловании акта, решения, действия либо бездействия публичных органов, должностных лиц, государственных служащих в целом проявляется контрольная форма деятельности государства. Судебная власть как одна из ветвей единой государственной власти осуществляет эту деятельность посредством судебного контроля или нормоконтроля. Оспариваемый правовой акт, признанный судом незаконным,

впоследствии считается недействительным или недействующим. Соответственно, устанавливается запрет на применение его в дальнейшем. В связи с этим вряд ли уместно отрицать контрольную функцию судебной власти, а тем более признавать объявление недействительности актов противоречащим принципу разделения власти.

Судебное признание акта недействительным влечет прекращение основанных на акте прав и обязанностей, что только в отдельных случаях может исключать какие-то другие способы защиты прав. Поэтому признание судом актов, решений, действий либо бездействия перечисленных субъектов незаконными, с одной стороны, вызывает у отдельных исследователей сомнения, а с другой стороны, влечет сложности для граждан в применении этого способа защиты прав. Но факт признания судом акта недействительным не лишает граждан и юридических лиц права обратиться в суд с требованием о возмещении убытков, причиненных в результате действия такого акта. К тому же применение того или иного способа защиты прав зависит от усмотрения заявителя.

Если структурные элементы тех или иных норм указывают на недостатки материального или процессуального права, возможно усовершенствовать законодательство, устраняя эти недостатки, что в конечном счете заметно влияет и на эффективность института недействительности правовых актов. Поэтому стоит проанализировать содержание некоторых норм. В соответствии с п. 1 ст. 13 Конституции Республики Казахстан (далее — РК) 1995 г. «каждый имеет право на признание его правосубъектности и вправе защищать свои права и свободы всеми не противоречащими закону способами, включая необходимую оборону»⁸. Провозглашенные права и свободы, согласно положениям п. 3 ст. 39 Конституции РК, ни в каких случаях не подлежат ограничению. Конституционная норма о защите прав и свобод нашла воплощение в гражданском законодательстве РК, которое устанавливает запрет на ограничение прав граждан и юридических лиц, а также закрепляет различные формы, способы и средства их защиты. В частности, Гражданский кодекс РК 1994 г. не допускает на территории Республики действие актов органов государственного управления, местных представительных и исполнительных органов, ограничивающих гарантированные Конституцией, конституционными и иными законами права граждан и юридических лиц. Поэтому для обеспечения каждому его прав и свобод п. 6 ст. 3 ГК РК указывает: «такие акты являются недействительными с момента их принятия и не должны применяться»⁹.

Вместе с тем ГК РК предусмотрел защиту гражданских прав в судебной и внесудебной форме, опре-

⁴ Никитин С. В. Указ. соч. С. 142.

⁵ Шухарева А. В. Утрата силы юридического акта: теория, практика, техника: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2013. С. 19.

⁶ Султанов А. Р. Оспаривание недействующего закона. URL: <https://www.zakonia.ru/analytics/77/52370>.

⁷ См., например: Двигун А. М. Признание недействительным акта государственного органа или органа местного самоуправления как способ защиты гражданских прав: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Иркутск, 2008. С. 14.

⁸ URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000>.

⁹ URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/K940001000_z847.

делил различные средства их защиты, а также обозначил многообразие способов защиты, в том числе, как указано в ст. 9 ГК РК, путем «признания недействительным или не подлежащим применению не соответствующего законодательству Республики Казахстан акта органа государственного управления или местного представительного либо исполнительного органа»¹⁰.

Обратим внимание, что, закрепляя эти способы защиты гражданских прав, законодатель не различает разновидности правовых актов и не учитывает их правовую природу, а использует в отношении всех правовых актов единое понятие «акт». Представляется, что суд вправе признать недействительным любой акт, имеющий силу или утративший таковую в результате его отмены самим органом, издавшим или принявшим акт, прекративший действие в связи с исполнением его требований или содержащихся в нем поручений лицами, которым он адресован. За этой кажущейся видимостью скрыты весьма серьезные проблемы, свидетельствующие о том, что не все акты подлежат оспариванию. Закон РК от 6 апреля 2016 г. № 480—V-ЗРК «О правовых актах» предусматривает нормативные, индивидуальные, интерпретационные и дефектные акты, различающиеся между собой в основном юридической силой и сферой применения, но в отношении которых, к сожалению, не установлены специальные процедуры оспаривания.

Обращает внимание и то, что указанные способы защиты прав продублированы в ст. 267 ГК РК: «Если в результате издания не соответствующего законодательству нормативного или индивидуального акта государственного органа либо должностного лица нарушаются права собственника и других лиц по владению, пользованию и распоряжению принадлежащим им имуществом, такой акт признается в судебном порядке недействительным по иску собственника или лица, права которого нарушены»¹¹. Представляется, что рассматриваемый способ защиты прав допускается только при нарушении права собственности и иных вещных прав частных лиц. Однако отнести их к частноправовым способам защиты прав можно с долей условности, поскольку им присущ смешанный характер. Общеизвестно, что грани между публично-правовыми и частноправовыми способами защиты проходят невидимой нитью, так как искомый ответ на вопрос, какие способы являются публично-правовыми, а какие частноправовыми, еще не найден. Публично-правовые способы защиты в одних случаях предшествуют использованию частноправовых и обеспечивают их реализацию, а в иных — и те и другие взаимодействуют между собой. Следовательно, «понятие защиты гражданских прав является общим для гражданского права и гра-

жданского процесса»¹². К тому же ключевым в ст. 267 ГК РК является то, что нормативные и индивидуальные акты признаются недействительными в судебном порядке, который, как правило, установлен гл. 29 и 30 ГПК РК, а указание на иск — не более чем признание его универсальным средством защиты.

Из содержания п. 2 ст. 7 ГК РК вытекает, что казахстанский законодатель придает административным актам значение правообразующих, правоизменяющих и правопрекращающих юридических фактов. При этом ГК РК не дает определение понятию «административный акт». Проект Административно-процедурно-процессуального кодекса РК содержит это понятие, но, к сожалению, его определение не является точным. ГК РФ в отличие от ГК РК не использует термин «административный акт». По аналогии с рассматриваемыми выше статьями в ГК РФ используется термин «акты государственных органов и органов местного самоуправления», которые, во-первых, имеют значение правообразующих юридических фактов, а во-вторых, могут стать предметом судебного оспаривания. Не будет излишним разъяснить, что в ГК РФ отсутствует общий перечень административных актов правоизменяющего или правопрекращающего характера, что позволяет определить их исходя из специфики конкретного правоотношения или общих начал и смысла российского гражданского законодательства. Стоит также напомнить, что ранее этот термин содержался в гражданском законодательстве Союза ССР и союзных республик.

Поэтому уместно задаться вопросом: что представляет собой административный акт и признается ли им акт органа государственного управления или местного представительного либо исполнительного органа, который может быть судом признан недействительным? По мнению В. И. Солдатовой, нет оснований их противопоставлять. Вывод автора аргументирован тем, что «Российская Федерация и ее субъекты, муниципальные образования являются носителями публичной власти, а также участниками гражданских правоотношений»¹³. Автор полагает, что перечисленные субъекты вступают в правоотношения с помощью актов уполномоченных государственных органов, которыми определяется их публично-правовая и гражданская правоспособность, а употребляемое применительно к ним цивилистами под влиянием традиции понятие «административные акты» может использоваться как синоним¹⁴. Таким образом, употребление термина «административный акт» является не более чем преэмственностью в пра-

¹² Двигун М. А. Указ. соч. С. 3—4.

¹³ Солдатова В. И. Административные акты как основания возникновения, изменения и прекращения гражданских правоотношений // Право и экономика. 2016. № 9. С. 6.

¹⁴ Там же.

¹⁰ URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/K940001000_#z20.

¹¹ URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/K940001000_#z556.

ве. Административные акты, как и все другие акты, в силу того, что органы государственного управления и местного самоуправления в правоотношениях выступают субъектом публичного права и гражданского права, по действующему законодательству РК оспариваются в порядке общеискового и особого искового производства. Однако целесообразно использовать термин «правовой акт», в содержание которого, согласно Закону РК «О правовых актах», входят акты нормативного и ненормативного характера.

И последнее, на практике в тех или иных показателях рассматриваемый способ защиты прав применяется путем: 1) признания незаконными решений, действий (бездействия) органов государственной власти, местного самоуправления, общественных объединений, организаций, должностных лиц и государственных служащих (гл. 29 ГПК РК); 2) признания нормативного правового акта государственного органа, органа местного самоуправления, должностного лица противоречащими закону полностью или в отдельной части (гл. 30 ГПК РК). Важно упомянуть, что по основаниям гл. 29 ГПК РК оспаривается также законность ненормативных правовых актов, точнее правовых актов индивидуального применения, а гл. 30 ГПК РК — только законность подзаконных нормативных правовых актов. Следовательно, способы защиты прав, установленные в ст. 9 ГК РК, реализуются в том числе посредством судебного оспаривания законности актов, а также судебного обжалования решений, действий либо бездействия управляющих субъектов. Вместе с тем следует указать и на то, что наряду с перечисленными способами могут существовать и другие способы, как предусмотренные процессуальным законодательством, так и выработанные правоприменительной практикой, которые применяются в отдельности или в сочетании либо в последовательности. Например, на основе изучения российской судебной практики можно выделить исключительные способы защиты прав, прямо не закрепленных законом в качестве таковых, в частности, признание зарегистрированного права или обременения¹⁵ либо незаключенного договора отсутствующими¹⁶, последствием которых является их нуллификация.

По общему правилу акты, не соответствующие законодательству, не обладают юридической силой и действием со дня их принятия либо утрачивают таковую со дня обнаружения противоречий между ними и вышестоящими актами, т. е. факт признания

судом правовых актов незаконными влечет за собой различные процессуальные последствия. Анализ российского законодательства свидетельствует о том, что способ защиты прав, указанный в абз. 5 ст. 12 ГК РФ, как и по нормам ГК РК, требует признания судом акта государственного органа или органа местного самоуправления недействительным. Хотя обзор процессуального законодательства показывает, что правовыми последствиями по делу об оспаривании нормативных правовых актов являются признание таких актов судами недействующими и не подлежащими применению с даты, указанной судом (ч. 1 ст. 216 КАС РФ), либо со дня вступления в законную силу решения суда (ч. 5 ст. 195 АПК РФ). Что касается правовых последствий решения судов по делу об оспаривании ненормативных правовых актов, то они состоят в признании их недействительными полностью или в части и не подлежащими применению со дня принятия арбитражным судом решения (ч. 8 ст. 201 АПК РФ).

Следует обратить внимание, что в рассматриваемых статьях ГПК РФ, АПК РФ и КАС РФ, а также ст. 227 и 228 и соответственно ст. 291 и 301 ГПК РК не употребляется термин «недействительность». Тем не менее признание незаконных правовых актов недействующими полностью или в части с момента принятия акта означает ничтожность правовых актов или отдельных их норм. Значит, по законодательству РК нет принципиальных различий между последствиями признания правовых актов недействительными или недействующими, подтверждением тому является также позиция судей вышестоящего суда. Так, по мнению судьи Верховного суда РК А. А. Сапаровой, «признание судом нормативного правового акта недействующим означает незаконность акта с даты его принятия»; «признание нормативного правового акта незаконным означает, что он не порождает правовых последствий со дня его издания»¹⁷. При этом по делам об оспаривании законности нормативного правового акта суд должен оценить не только законность и обоснованность принятия таких актов, но и правовые последствия применения незаконных актов. Таким образом, «если последствиями незаконно принятого акта является нарушение (ограничение) прав и интересов заявителя, то суд признает данный акт недействительным»¹⁸. Далее А. А. Сапарова приводит последствия признания оспариваемого нормативного правового акта недействительным полностью или в части.

С одной стороны, изложенные обстоятельства дают достаточные основания утверждать, что казахстанская судебная практика в части регулирования

¹⁵ См. постановление Пленума ВС РФ и Пленума ВАС РФ от 29 апреля 2010 г. № 10/22 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав».

¹⁶ Информационное письмо Президиума ВАС РФ от 25 февраля 2014 г. № 165 «Обзор судебной практики по спорам, связанным с признанием договоров незаключенными».

¹⁷ Комментарий к Гражданскому процессуальному кодексу Республики Казахстан / под общ. ред. К. А. Мами. Астана, 2016. С. 537, 542.

¹⁸ Там же. С. 542.

правовых последствий признания незаконности правовых актов не достигла единообразия. Казахстанский законодатель не принимает во внимание обстоятельства, связанные с установлением несоответствий между нижестоящими и вышестоящими нормативными правовыми актами, которые могут возникнуть в разное время, а также затрагивать законные интересы неопределенного круга лиц. В отличие от этого российский законодатель придает значение моменту обнаружения противоречий между двумя или более актами, поэтому предусматривает различные процессуальные последствия признания правовых актов незаконными.

С другой стороны, изложенное позволяет сделать вывод, что нормы материального права о способах защиты прав и процессуального права об оспаривании законности правовых актов не находятся между собой в противоречии, поскольку признание судом незаконного правового акта недействующим с момента издания в большей мере означает недействительность правового акта. В этом плане категория недействительности проявляет себя в качестве способа защиты прав и процессуально-правового явления.

Нельзя отрицать, что в деятельности судов имеют место проблемы, связанные с применением способов защиты прав путем признания несоответствующих законодательству правовых актов недействительными. Тем не менее соотносить случаи игнорирования судами частноправовых способов защиты прав с «несогласованностью норм материального и процессуального законодательства»¹⁹ не совсем верно. Рассмотрим, в каком соотношении между собой находятся материальное и процессуальное право, поскольку в теории все еще не утихают вопросы их сопоставления. Показательно в этом отношении мнение авторов, которые считают ошибочным выявление взаимосвязи норм материального и процессуального права путем сопоставления форм и содержания двух отраслей права. Так, М. С. Шакарян убеждает, что «гражданское право само по себе никто не называет материальным, так же как не называют материальным само по себе колхозное, трудовое, земельное и другие отрасли права, а процессуальное право, как гражданское, так и уголовное, имеет свое собственное содержание и свою форму, закрепленную нормами процессуального права»²⁰. Взаимосвязь между материальным и процессуальным правом состоит в том, что «материальное право выступает по отношению к процессуальному праву как предмет защиты»; несмотря на то что процессуальное право является формой реализации материального права, оно обладает не просто самостоятельностью, а независимо-

стью, поскольку «многие понятия и институты процессуального права существуют независимо от материального права»²¹.

На основе суждений автора обозначим обстоятельства, обусловившие потребность в обращении к этим терминам. Во-первых, прилагательное «материальное» употребляется только в процессе рассмотрения и разрешения судами дел по спорам, возникающим из норм отрасли гражданского права, а также отраслей семейного, трудового, жилищного, финансового, хозяйственного, земельного права и многих других. Во-вторых, совокупность перечисленных норм в процессуальном законодательстве обозначается термином «нормы материального права» только для различения их с «нормами процессуального права».

Способы защиты прав, указанные в ст. 9 ГК РК, реализуются посредством судебного оспаривания законности правовых актов, т. е. в порядке контроля или нормоконтроля судом осуществляется проверка оспариваемого правового акта, решения, действия либо бездействия на предмет его соответствия законодательству РК. Связано это с тем, что по правилам подведомственности суды рассматривают и разрешают дела особого искового производства, возникающие из публично-правовых отношений, категории которых предусмотрены гл. 27—30 ГПК РК. Соответственно, детальная регламентация оснований, условий и порядка оспаривания актов публичной власти содержится в процессуальном законодательстве, которое указанные в материальном праве способы защиты прав наполняет реальным содержанием.

Таким образом, институт процессуального права — судебное оспаривание законности правовых актов РК — тесно связан с институтом защиты прав материального права, поскольку нормы последнего выступают предметом его защиты, а тот, в свою очередь, — его процессуальной формой. Следовательно, способы защиты прав и судебный нормоконтроль соотносятся между собой: как материальный предмет и процессуальная форма защиты; норма материального права и норма процессуального права; материальные основания и процессуальные последствия; частноправовой и публично-правовой способы защиты прав; судебная форма защиты прав и судебный порядок оспаривания актов. С этих позиций, наверное, не уместно противопоставлять способы защиты прав судебному нормоконтролю либо наоборот.

Несмотря на то что гражданское судопроизводство является универсальной формой рассмотрения и разрешения различных категорий дел, с полной уверенностью нельзя признать «особое исковое производство» наиболее приемлемой процедурой для оспаривания законности или действительности правовых актов. Особое исковое производство,

¹⁹ Чернущ Н. Ю., Жуков А. А. Судебное оспаривание нормативных правовых актов в Российской Федерации // Вестник НГУ. Серия: Право. 2010. Т. 6. Вып. 2. С. 96.

²⁰ Шакарян М. С. Избранные труды. СПб., 2014. С. 43.

²¹ Шакарян М. С. Указ. соч. С. 43.

признаваемое публичным производством, по сути есть разновидность искового производства, в рамках которой вполне возможно рассматривать и разрешать дела, возникающие из административных или публичных правоотношений, по основаниям нарушения субъективных прав и законных интересов. В данном случае подразумевается оспаривание законности решений, действий либо бездействия управляющих субъектов.

Дела об оспаривании законности или действительности нормативных правовых актов, как и предыдущая категория дел, в целом относятся к публично-правовым спорам. Споры, возникшие по поводу законности или действительности правовых актов, имеют специфический характер и присущие им особенности, что позволяет говорить о том, что рассмотрение и разрешение их с применением норм и правил искового производства — даже с отдельными исключениями или некоторыми добавлениями — неправильно. Кроме того, рассмотрение и разрешение дел об оспаривании законности или действительности правовых актов, а также об обжаловании решений, действий либо бездействия управляющих субъектов в общем для них особом исковом производстве вряд ли уместно. В этом плане «формирование административно-процессуальной формы защиты прав гражданина, юридического лица или организации является необходимым»²².

Известно, что при оспаривании законности или действительности правового акта возникают не простые правоотношения, в которых стороны занимают равное положение, а публичные правоотношения, основанные на власти и подчинении, соответственно, субъекты этих правоотношений нуждаются в обеспечении им равных возможностей в осуществлении защиты нарушенных или оспариваемых прав. По этим соображениям дела, вытекающие из публичных правоотношений, должны рассматриваться и разрешаться в установленных законом формах судопроизводства созданными для этого специализированными судебными органами и с применением к ним специальных процедур оспаривания или обжалования. К сожалению, в казахстанской правовой системе еще не создана стройная система административной юстиции. Отдельная форма судопроизводства, обособленная от гражданской или уголовной, в отношении дел, вытекающих из публичных правоотношений, не предусмотрена. На текущий момент процедура такова, что общие суды продолжают рассматривать и разрешать публично-правовые споры посредством норм и правил, установленных законодательством РК о гражданском или уголовном су-

допроизводстве либо об административных правонарушениях.

По всей вероятности, в основе ГК РК изначально заложена цель защиты не только гражданских прав, но и публичных прав, обеспечиваемая путем предъявления иска (жалобы, заявления) против публичных органов, их должностных лиц, с требованием признания в суде изданных ими правовых актов недействительными или не подлежащими применению. К сожалению, в правоприменительной практике РК указанные способы защиты прав применяются очень редко или вовсе не применяются к делам, вытекающим из публичных правоотношений. Уместно привести высказывание Д. А. Туманова: «В настоящее время закрепленное в законе право на защиту по некоторым публичным делам носит не реальный, а декларативный характер»²³.

В выработке рекомендаций и предложений по совершенствованию изучаемых норм и повышению их эффективности необходимо использовать следующие данные судебной практики по делам об оспаривании законности нормативных правовых актов. Так, согласно статистическим данным суда г. Астаны в 2016 г. из поступивших 11 заявлений отказано в принятии — 3, возвращено — 5, возбуждено дел — 3, отказано в удовлетворении — 4, в том числе по поступившим в отчетный период — 1. В 2017 г. из поступивших 3 заявлений отказано в принятии — 2, возбуждено дел — 1, отказано в удовлетворении — 1. В суде г. Алматы динамика ничем не лучше. В 2016 г. из поступивших 5 заявлений отказано в принятии — 2, возвращено — 1, возбуждено дел — 2, отказано в удовлетворении — 1, а остаток неоконченных дел на конец отчетного периода — 1. В 2017 г. по всем 7 поступившим заявлениям возбуждено дел — 7, отказано в удовлетворении — 1, направлено по подсудности — 1, оставлено без рассмотрения — 1, а остаток неоконченных дел на конец отчетного периода — 4. В военном суде статистика дел об оспаривании законности нормативных правовых актов еще более удручающая, потому что за указанные периоды не было рассмотрено и разрешено ни одного такого дела. Та же картина наблюдается в деятельности и других местных судов. Однако статистические данные военного суда начиная со второго полугодия 2018 г. сравнительно улучшаются, что подтверждается количеством заявлений, поступивших за отчетный период, — 69.

Обобщение судебной практики по рассмотрению судами республики гражданских дел об оспаривании

²² Аблаева Э. Б. Формирование системы административной юстиции в Республике Казахстан: проблемы и перспективы // Проблемы экономики и юридической практики. 2017. № 5. С. 209.

²³ Туманов Д. А. О некоторых возможностях суда в защите непосредственных общественных интересов // Актуальные проблемы гражданского процессуального права: сб. матер. междунар. науч.-практ. конференции, посвященной 80-летию со дня рождения д.ю.н., проф., заслуженного деятеля науки РФ А. Т. Боннера. М., 2017. С. 226.

законности нормативных правовых актов за 2015 г.²⁴ показывает, что основанием возвращения заявления об оспаривании законности нормативных правовых актов явилось несоблюдение требований, предъявляемых к содержанию заявления. К ним отнесены следующие: 1) в заявлении не указана суть нарушения прав и свобод заявителя; 2) к заявлению не приложены документы, подтверждающие обстоятельства, на которых заявитель основывает свои требования, например, копия оспариваемого акта или его части с указанием, каким органом массовой информации и когда опубликован оспариваемый акт; 3) заявитель не уточнил, в каком порядке подана им жалоба: в порядке гл. 27 ГПК РК (ныне гл. 29 ГПК РК) либо в порядке гл. 28 ГПК РК (ныне гл. 30 ГПК РК).

Судебная практика исходит из того, что заявления об оспаривании законности законов, вносящих изменения и дополнения в Конституцию РК, конституционных законов, кодексов, консолидированных законов, законов, постановлений парламента РК и его палат, не подлежат рассмотрению и разрешению в порядке гражданского судопроизводства, так как законность вышестоящих по иерархии нормативных правовых актов является предметом конституционного производства, а суды проверяют только законность подзаконного акта.

Таким образом, все названные обстоятельства послужили доводом для отказа судами в принятии заявлений об оспаривании законности нормативных правовых актов по основаниям, установленным гл. 30 ГПК РК. Суды отказали заявителям в удовлетворении их требований, сославшись на то, что суду не представлены доказательства нарушения оспариваемым актом прав, свобод и охраняемых законом интересов заявителей.

Анализ норм законодательства и данные судебной практики позволяют сказать, что сформулированные законодателем нормы о признании правовых актов недействительными остались неэффективными в своем проявлении ввиду их неприменимости на практике. Возникает вопрос: насколько реализация нормы материального права способствует достижению цели, стоящей перед правовым регулированием? «Эффективность правовых норм — это соотношение между фактическим результатом их действия и теми социальными целями, для достижения которых эти нормы были приняты»²⁵. Предлагаемое определение указывает на необходимость сопоставления фактического результата действия норм о защите гражданских или публичных прав с теми социальными целями, для достижения которых эти нормы приняты. Степень достижения эффективности определяется, как правило, соотношением меж-

ду последствием признания нормативных правовых актов незаконными и целью норм о защите прав. Без информации о результатах действия правовых норм и соотнесения их с целью определить эффективность невозможно²⁶. Поэтому при отсутствии статистических данных о рассмотрении и разрешении судами дел по заявлениям об оспаривании законности правовых актов практически невозможно выявить эффективность норм о признании недействительными правовых актов.

В то же время в литературе отмечается, что «соотношение между целью и результатом вовсе не обязательно должно иметь характер числового отношения»²⁷. Однако отсутствие такой информации свидетельствует, что доступ к информации о деятельности судов в РК не обеспечен. Следует добавить, что в средствах массовой информации не обнародована информация о деятельности судов по рассмотрению и разрешению ими гражданских дел об оспаривании законности правовых актов по годам, областям и в целом по республике. Запрашиваемая информация не найдена в информационном сервисе по правовой статистике и специальным учетам, а также на интернет-ресурсе обладателя информации. Все это вызывает недоумение, поскольку эти сведения не относятся к информации, доступ к которой ограничен или запрещен в соответствии с Законом РК от 16 ноября 2015 г. № 401-V-ЗРК «О доступе к информации». В связи с отсутствием информации о деятельности судов в работе использовались статистические данные только последних двух лет, которые опубликованы на официальных сайтах судов республики.

Вызывает недоумение и еще одно обстоятельство: Верховный суд РК не дает никаких разъяснений по вопросам оспаривания законности нормативных правовых актов. На сегодняшний день не принято нормативное постановление, регламентирующее вопросы, возникающие у судов при рассмотрении ими заявлений об оспаривании законности нормативных правовых актов, т. е. в порядке и по основаниям, установленным гл. 30 ГПК РК. В этой части разъяснительная работа российских судов по вопросам единообразия судебной практики опережает казахстанские суды.

Выявлению эффективности рассматриваемых норм препятствует и то, что не всегда представлена возможность определения истинных целей той или иной правовой нормы. По общему правилу принятие заведомо не используемой на практике неэффективной нормы может преследовать и такую цель, как запрет на принятие не соответствующих законодательству РК правовых актов, за нарушение которого устанавливается санкция в виде признания их в последующем судами недействительными и не под-

²⁴ URL: <http://office.sud.kz/forumTaldau/forum.xhtml?content=classes&category=4&view=initial>.

²⁵ Эффективность правовых норм. М., 1980. С. 22.

²⁶ Эффективность правовых норм. С. 22—23.

²⁷ Там же. С. 22.

лежащими применению. Преследуя эту цель, судебная власть посредством судебного контроля приводит нормотворческую деятельность органов государственного управления и местного самоуправления в соответствие с законодательством, обеспечивая тем самым верховенство закона в рассматриваемой сфере правоотношений.

Стоит учесть, что перед судебной властью стоит еще цель обеспечения каждому судебной защиты от любых неправомерных решений, действий либо бездействия государственных органов, организаций, должностных и иных лиц, ущемляющих, затрагивающих или ограничивающих права, свободы и законные интересы, предусмотренные Конституцией и законами РК. Законодательство РК предусматривает защиту прав, свобод и законных интересов граждан и организаций от незаконных актов органов публичной власти способами, прямо указанными как в норме «материального права», так и в норме «процессуального права». Тем не менее в Конституции РК отсутствует норма, по аналогии с ч. 2 ст. 120 Конституции РФ, которая представляется нам одной из основ осуществления судебного нормоконтроля.

Затрагивая вопросы эффективности норм, следует отметить, что наличествуют и дефекты структурных элементов «материального права» — это отсутствие в них четкости и полноты, которые, если и не влияют

на эффективность института недействительности актов, тем не менее позволяют судить о качестве и достоинствах норм этого института. В целом говорить об эффективности норм о защите прав нельзя, если государством не предоставлены гарантии, обеспечивающие реализацию прав каждого на судебную защиту в виде установленных законодательством процедур судебного обжалования или оспаривания. Проблемы осуществления защиты прав рассмотренным выше способом связаны не с тем, что присутствуют противоречия между нормами материального и процессуального права или различия между институтами защиты гражданских прав и судебного нормоконтроля, а с тем, что отсутствуют специальные процедуры, установленные для оспаривания законности актов.

В завершение отметим, что необходимы специальные процедуры судебного оспаривания законности или действительности нормативных, административных, индивидуальных, интерпретационных, дефектных и утративших силу актов в виде судебной нуллификации. Не претендуя на окончательность выводов, выражаем надежду, что некоторые из них окажутся полезными при формировании административного судопроизводства и концепции общеправового института недействительности правовых актов.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- Аблаева Э. Б. Формирование системы административной юстиции в Республике Казахстан: проблемы и перспективы // Проблемы экономики и юридической практики. 2017. № 5.
- Васенева М. А. О признании недействительным акта государственного органа или органа местного самоуправления // Бизнес в законе. 2009. № 5.
- Двигун А. М. Признание недействительным акта государственного органа или органа местного самоуправления как способ защиты гражданских прав: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Иркутск, 2008.
- Комментарий к Гражданскому процессуальному кодексу Республики Казахстан / под общ. ред. К. А. Мами. Астана, 2016.
- Никитин С. В. Судебный контроль за нормативными правовыми актами в гражданском и арбитражном процессе: монография. М., 2010.
- Солдатова В. И. Административные акты как основания возникновения, изменения и прекращения гражданских правоотношений // Право и экономика. 2016. № 9.
- Султанов А. Р. Оспаривание недействующего закона. URL: <https://www.zakonia.ru/analytics/77/52370>.
- Туманов Д. А. О некоторых возможностях суда в защите непосредственных общественных интересов // Актуальные проблемы гражданского процессуального права: сб. матер. междунар. науч.-практ. конференции, посвященной 80-летию со дня рождения д.ю.н., проф., заслуженного деятеля науки РФ А. Т. Боннера. М., 2017.
- Чернущ Н. Ю., Жуков А. А. Судебное оспаривание нормативных правовых актов в Российской Федерации // Вестник НГУ. Серия: Право. 2010. Т. 6. Вып. 2.
- Шакарян М. С. Избранные труды. СПб., 2014.
- Шухарева А. В. Утрата силы юридического акта: теория, практика, техника: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2013.
- Эффективность правовых норм. М., 1980.

REFERENCES

- Ablaeva E. B. Formirovaniye sistemy administrativnoy yustitsii v Respublike Kazakhstan: problemy i perspektivy [Formation of the administrative justice system in the Republic of Kazakhstan: problems and prospects]. *Problemy ekonomiki i yuridicheskoy praktiki*, 2017, no. 5.
- Chernus N. Yu., Zhukov A. A. Sudebnoye osparivaniye normativnykh pravovykh aktov v Rossiyskoy Federatsii [Judicial Contestation of Regulatory Legal Acts in the Russian Federation]. *Vestnik NGU. Seriya: Pravo*, 2010, vol. 6, iss. 2.

Dvigun A. M. Priznanie nedeystvitelnym akta gosudarstvennogo organa ili organa mestnogo samoupravleniya kak sposob zashchity grazhdanskikh prav [Invalidation of an act of a state body or local self-government as a way to protect civil rights]. Cand. diss. thesis. Irkutsk, 2008.

Effektivnost pravovykh norm [The effectiveness of legal norms]. Moscow, 1980.

Kommentariy k Grazhdanskomu protsessualnomu kodeksu Respubliki Kazakhstan [Commentary on the Civil Procedure Code of the Republic of Kazakhstan]. Ed. by K. A. Mami. Astana, 2016.

Nikitin S. V. Sudebnyy kontrol za normativnymi pravovymi aktami v grazhdanskom i arbitrazhnom protsesse [Judicial Control over Regulatory Legal Acts in the Civil and Arbitration Proceedings]. Moscow, 2010.

Shakaryan M. S. Izbrannye trudy [Selected Works]. St. Petersburg, 2014.

Shukhareva A. V. Utrata sily yuridicheskogo akta: teoriya, praktika, tekhnika [The loss of the force of a legal act: theory, practice, technology]. Cand. diss. thesis. Nizhny Novgorod, 2013.

Soldatova V. I. Administrativnye akty kak osnovaniya vzniknoveniya, izmeneniya i prekrashcheniya grazhdanskikh pravootnosheniy [Administrative acts as the basis for the creation, change and termination of civil legal relations]. *Pravo i ekonomika*, 2016, no. 9.

Sultanov A. R. Osparivanie nedeystvuyushchego zakona [Contestation of an inactive law]. Available at: <https://www.zakonia.ru/analytics/77/52370>.

Tumanov D. A. O nekotorykh vozmozhnostyakh suda v zashchite neposredstvennykh obshchestvennykh interesov [On some possibilities of the court in the protection of direct public interests]. *Aktualnye problemy grazhdanskogo protsessualnogo prava: sbornik materialov mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii*. Moscow, 2017.

Vaseneva M. A. O priznanii nedeystvitelnym akta gosudarstvennogo organa ili organa mestnogo samoupravleniya [On invalidation of an act of a state body or local self-government body]. *Biznes v zakone*, 2009, no. 5.