

ГАББАСОВ Алмат Болатұлы¹

Заң ғылымдарының кандидаты, LL.M., Германияның GIZ халықаралық ынтымақтастық қоғамының Қазақстандағы «Орталық Азия елдеріндегі құқықтық мемлекеттілікті қолдау» жобасының жетекшісі

ЖАРИЯ ҚҰҚЫҚТАҒЫ ТҰЛҒАНЫ ҚҰҚЫҚТЫҚ ҚОРҒАУ ЖҮЙЕСІНДЕГІ НОРМАБАҚЫЛАУ ТУРАЛЫ ТАЛАП ҚОЮ (ЖЕР ДАУЛАРЫ МЫСАЛЫНДА)

Аннотация. Бұл мақалада нормативтік құқықтық актілерге тікелей соттық шағым беру нысанындағы ерекше талап түрі — нормабақылау туралы талап қарастырылады. Зерттеу жүйелі тәсілге негізделіп, Орталық Азия елдері мен Германияның заңнамаларын салыстырмалы-құқықтық талдау арқылы нормабақылау құралдарының реттелуін қарастырады. Автор «нормабақылау» ұғымының мәнін ашып, оны жанама (инциденттік) бақылаудан ажыратады, сондай-ақ бұл талаптың құқықтық табиғаты мен атауына қатысты мәселелерді көтереді. Мақалада құқықтық мемлекет талаптарына сай азаматтардың жария құқықтық қатынастарда құқығын тиімді қорғау маңыздылығы және нормабақылаудың осы жүйедегі орны талданады. Автор нормабақылау туралы талап қою ұғымын және оның тұлғаның жария құқықтағы құқықтық қорғау жүйесіндегі орнын ашады. Сонымен, нормативтік бақылау функциялары, талап қоюдың бұл түрін «классикалық» әкімшілік талап қоюлардан ажырату ерекшеленеді. Мақала Орталық Азия мен Германия елдеріндегі нормативтік бақылау туралы талап қоюды заңнамалық реттеуді талдаудан тұратын салыстырмалы-құқықтық сипатқа ие. Нормабақылау туралы талап қоюды қараудың іс жүргізу ерекшеліктері жер даулары мысалында қаралады.

Түйін сөздер: Нормабақылау, әкімшілік талап қою, жер даулары, заңға тәуелді нормативтік құқықтық акт, бас жоспар, «жанама» тексеру.

ГАББАСОВ Алмат Болатович

Кандидат юридических наук, LL.M., руководитель проекта Германского общества международного сотрудничества GIZ «Поддержка правовой государственности в странах Центральной Азии» в Казахстане

ИСК О НОРМОКОНТРОЛЕ В СИСТЕМЕ ПРАВОВОЙ ЗАЩИТЕ ЛИЦА В ПУБЛИЧНОМ ПРАВЕ (НА ПРИМЕРЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ СПОРОВ)

Аннотация. В настоящей статье рассматривается специфический вид судебного иска — иск о нормоконтроле, который представляет собой средство прямого судебного оспаривания нормативных правовых актов. Исследование основано на системном подходе и включает сравнительно-правовой анализ регулирования нормоконтроля в странах Центральной Азии и Германии. Автор дает определение понятию «нормоконтроль», раскрывая его отличие от инцидентной формы контроля, а также поднимает вопрос о правовой природе и наименовании соответствующего иска. Статья освещает актуальность эффективной правовой защиты частного лица в публичных правоотношениях в условиях правового государства и анализирует, как нормоконтроль

¹ Автор-корреспондент. E-mail: almat.gabbassov@giz.de

вписывается в комплексную систему защиты прав граждан. Автором раскрывается понятие иска о нормоконтроле и его месте в системе правовой защиты лица в публичном праве. Так, выделяются функции нормоконтроля, отличия данного вида иска от «классических» административных исков. Статья имеет сравнительно-правовой характер, заключающийся в анализе законодательного регулирования иска о нормоконтроле в странах Центральной Азии и Германии. Процессуальные особенности рассмотрения иска о нормоконтроле рассматриваются на примере земельных споров.

Ключевые слова: Нормоконтроль, административных иск, земельные споры, подзаконный нормативный правовой акт, генеральный план, «побочная» проверка.

GABBASOV Almat Bolatovich

PhD in Law, LL.M., Head of the project of the German Society for International Cooperation GIZ «Support for legal statehood in Central Asian countries» in Kazakhstan

A CLAIM FOR NORM CONTROL IN THE SYSTEM LEGAL PROTECTION OF A PERSON IN PUBLIC LAW (ON THE EXAMPLE OF LAND DISPUTES)

Annotation. This article explores a specific type of legal action — the normative control claim, which serves as a means of directly challenging normative legal acts in court. The study adopts a systemic approach and includes a comparative legal analysis of the regulation of normative control in Central Asian countries and Germany. The author defines the concept of "normative control," distinguishing it from incidental forms of judicial review, and discusses the legal nature and terminology of this type of claim. The article highlights the importance of effective legal protection for individuals in public law relations within the framework of the rule of law and examines how normative control fits into the comprehensive system of citizens' rights protection. The author elaborates on the concept of a normative control claim and its place in the system of legal safeguards for individuals in public law. The article identifies the functions of normative control and distinguishes this type of claim from "classical" administrative claims. It offers a comparative perspective through the analysis of legislative regulation of normative control claims in Central Asia and Germany. The procedural specifics of adjudicating such claims are examined using land disputes as an example.

Keywords: Regulatory control, administrative action, land disputes, subordinate regulatory legal act, master plan, "side" check.

Введение и методы исследования

Правовая система Казахстана, как и других стран, предусматривает различные средства правовой защита частного лица в публичном праве как формального, так и неформального характера. Различные средства оспаривания имеют самостоятельный предмет, особые цели и специфические правовые последствия, но в то же время все данные средства и взаимосвязаны между собой, тем самым образуя комплексную систему правовой защиты гражданина в отношениях с государством, что вытекает из требований правового государства, предусмотренного в Конституциях.

В данной работе рассматривается особый вид судебного иска — иск о нормоконтроле, с позиции системного подхода, а также проводится сравнительно-правовой анализ законодательного регулирования данного средства оспаривания в странах Центральной Азии и Германии.

Понятие

Под нормоконтролем в данном исследовании понимается проверка судом правовых норм, т.е. общеобязательных правил поведения постоянного или временного характера, рассчитанных на многократное применение, распространяющихся на индивидуально

неопределенный круг лиц в рамках регулируемых общественных отношений¹. В отличие от административных актов, которые имеют, как правило, конкретно-индивидуальный характер, нормативные правовые акты обладают абстрактно-общим характером [1, с.142-143]. Нормы права подлежат судебному контролю в двух случаях: посредством рассмотрения самостоятельного иска о нормоконтроле (прямой нормоконтроль) или путем «побочной» (инцидентной) оценки законности нормы права при рассмотрении, например, иска об оспаривании административного акта² [2, с.474-475]. Таким образом, предметом данного исследования выступает исключительно прямой нормоконтроль, заключающийся в подачи иска направленного непосредственно на перепроверку нормы права.

Наименование: иск или заявление?

Иск о нормоконтроле является обобщенным наименованием, выражающим его правовую природу и место в системе средств обжалования. Здесь следует учитывать два обстоятельства. Во-первых, существуют различия в использовании термина «нормоконтроль». Так, если в доктрине и судебной практике Германии применение данной терминологии является устоявшимся, то в странах Центральной Азии использование рассматриваемого термина не является типичным, а исходят из законодательного регулирования в соответствующих процессуальных законах³. Так, в Кыргызстане речь идет об иске о проверке законности нормативного правового акта (ст.109 АПК КР), в Казахстане об оспаривании законности нормативного правового акта (глава 30 ГПК РК), в Узбекистане о производстве о признании недействительным ведомственного нормативного правового акта (глава 22 КАС РУ).

Во-вторых, в отличие от «классических» административных исков, обращение в суд по перепроверке нормативного правового акта в некоторых странах называется не иск, а заявление⁴. Сторонники использования термина заявления исходят из того, что в данном производстве речь идет не о субъективной индивидуальной защите частного лица, а, в большей степени, об объективном контроле правопорядка. Соответственно, гражданин и государственный орган, принявший обжалуемый нормативный правовой акт, не противостоят друг другу как стороны, судебное решение действует не только для участников процесса, а влияет в целом на правовую систему. Вместе с тем имеются и контраргументы. Наряду с обеспечением объективного контроля, обращение в суд с требованием об отмене нормативного правового акта безусловно направлено в не меньшей степени также и на защиту субъективных прав лица. Субъективный элемент прямо выражен в качестве предпосылки допустимости иска. Так, часть третья ст.29 АПК Туркменистана прямо указывает: «иск о нормоконтроле является допустимым, если истец заявляет об ущемлении его прав нормативным правовым актом, который непосредственно устанавливает его права и обязанности».⁵ Кроме того, участники процесса о нормоконтроле фактически находятся в положении сторон, так как, например, подача иска к ошибочному госоргану является недопустимым [3, с.340-341].

¹ Определение нормы права содержится в подп.18) ст.1 Закона РК «О правовых актах» // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1600000480> - по сост. на 28.07.2024

² При проверке судом законности административного акта подлежит выяснению не только его соответствие норме права, но и оценка нормы права, на основе которой принять административный акт, на предмет ее соответствия нормам права вышестоящего уровня, т.е. законам, в том числе Конституции. Ограничение судебного контроля законности административного акта только проверкой на его соответствие нормам права, без оценки самой нормы подзаконного нормативного правового акта свидетельствовало бы о нарушении принципа ограниченности исполнительной власти законом, предусмотренной в Конституции.

³ Исключение составляет Туркменистан. В результате заимствования немецкой модели административной юстиции в ст.27 Административно-процессуального кодекса Туркменистана данный вид иска называется иск о нормоконтроле. Более подробно о феномене «заимствованного» кодекса смотрите: Кабрияк Р. Кодификации / Пер. с фр. Л.В. Головка. М.: Статут, 2007, С. 444-463.

⁴ В Германии и Узбекистане заявление, в Казахстане, Туркменистане и Кыргызстане иск.

⁵ <https://minjust.gov.tm/ru/hukuk/merkezi/hukuk/530> - по сост. на 06.08.2024 г.

Таким образом, использование термина заявление является исторической «привычкой», не отражающей исковой характер процессуальных правоотношений в делах об оспаривании законности нормативного правового акта.

Функции нормоконтроля

Выделение особого иска о нормоконтроле определяется его специфическими функциями, которые «закрывают» пробелы других видов административных исков.

1. Повышение эффективности и процессуальной экономии посредством общеобязательности судебных решений.

Пример:

«Государственный орган принимает Генеральный план города в качестве нормативного правового акта, которым предусматривается массовая застройка определенной территории. Гражданин А. является собственником земельного участка, примыкающего к территории застройки. Гражданин А. считает, что в результате застройки ценность его земельного участка существенно снизится, принятый Генеральный план является ошибочным, так как он противоречит общим принципам планирования застройки, в том числе Закону о градостроительной деятельности».

Если бы отсутствовал самостоятельный иск о нормоконтроле, то гражданин А. должен был дожидаться издания разрешения на строительство конкретного здания, прилегающего к его земельному участку, и обратиться в суд с иском об его оспаривании¹. Посредством же иска о нормоконтроле гражданин А. может напрямую поставить вопрос о перепроверке Генерального плана города и, в случае успешности иска, судебное решение о неправомерности подзаконного нормативного правового акта будет общеобязательно не только для сторон, но и в правопорядке в целом [4, с.118]. Иными словами, подзаконный нормативный правовой акт или его отдельные нормы будут признаны недействительными. Подача иска о нормоконтроле может предотвратить большое количество отдельных судебных производств, в которых также может побочно идти спор о правомерности и действительности норм права. Если в одном производстве по иску о нормоконтроле будет решен вопрос о правомерности и действительности нормы права, то данный вопрос больше не будет спорным в других производствах. Это также способствует единому правоприменению и правовой определенности².

2. Обеспечение как субъективных интересов истца, так и объективного правового контроля.

В отличие от классических видов административных исков, иск о нормоконтроле обеспечивает не только индивидуальную защиту лица, но и направлен на гарантирование объективного правопорядка. Это прослеживается в том, что право на подачу иска имеется и у госорганов, которые не имеют собственных субъективных прав, а только компетенцию. Если при проверке обоснованности классических административных исков проверяется не только правомерность административного акта, но и нарушение прав истца, то здесь такая проверка отсутствует. С другой стороны, субъективный элемент проявляется в необходимости на стадии допустимости иска выяснения возможного нарушения личных субъективных прав и особого правового интереса в проверке нормативного правового акта. Таким образом, допустимость иска отражает субъективный элемент, а проверка судом обоснованности

¹ В этом случае суд проверил бы Генеральный план города на предмет его соответствия Закону о градостроительстве в рамках «побочного» нормоконтроля. Если в рамках «побочного» нормоконтроля подзаконного нормативного правового акта суд придет к мнению, что данный акт противоречит вышестоящему праву, то суд обязан «опустить» Генеральный план города и проверить законность разрешения на строительство на предмет его соответствия Закону о градостроительстве.

² Следует отметить, что срок для подачи иска о нормоконтроле составляет в Германии один год.

иска выходит за рамки субъективной защиты лица и заключается в объективном правовом контроле.

Правовая ситуация в странах Центральной Азии

Во всех странах Центральной Азии с той или иной степенью определенности и особенностями, но предусмотрено законодательное регулирование подачи самостоятельного иска о проверки подзаконного нормативного правового акта на предмет соответствия его законодательным нормам. В настоящее время данные нормы содержатся в Административно-процессуальных кодексах, а ранее предусматривалось Гражданскими процессуальными кодексами стран. Казахстан сейчас находится в переходном периоде. В Парламенте находится на рассмотрении законопроект о расширении сферы административной юстиции, предусматривающей передачу дел об оспаривании законности нормативных правовых актов из ГПК в АППК¹. Вместе с тем представляет интерес не только законодательное регулирование, но и судебная практика рассмотрения такого рода дел. Анализ судебных решений судов общей юрисдикции по рассмотрению Главы 30 ГПК Казахстана показал, что практически во всех случаях истец проигрывает дела. При том, что процент успеха по другим публично-правовым спорам, рассматриваемых в рамках АППК, составляет более 50%². Следует признать, что данная категория дел, безусловно, отличается от иных административных дел. Можно предположить, что процент удовлетворяемости по данной категории дел объективно должен быть ниже, чем по искам, например, об оспаривании административных актов³.

Предмет иска о нормоконтроле

Иск о нормоконтроле имеет ограниченный предмет исходя, прежде всего, из конституционных норм. Так, данным видом иска может оспариваться только подзаконные нормативные правовые акты, но не законодательные акты, принятые Парламентом, что вытекает из конституционно-правового принципа разделения властей, согласно которому судьи не стоят выше законодателя. Нормоконтроль законодательных актов является прерогативой конституционных судов. С другой стороны, мы можем наблюдать и различия. Так в Германии пока не существует общей допустимости иска о нормоконтроле для всех подзаконных нормативных правовых актов (гарантия самостоятельности госуправления), а только для отдельных видов актов, что подвергается критике со стороны научного сообщества [3, с.339-340]. В странах Центральной Азии отсутствуют ограничения в части предмета иска о нормоконтроле исходя из видов подзаконных нормативных правовых актов, что, безусловно, расширяет возможности для правовой защиты лица.

Процессуальные особенности

1. В производстве по нормоконтролю отсутствует обязательное привлечение третьих (заинтересованных) лиц, что является важным процессуальным институтом при рассмотрении других видов административных исков. Данная особенность объясняется невозможностью определения круга третьих (заинтересованных) лиц в делах о нормоконтроле и отсутствием необходимости их вовлечения в процесс, так как несмотря на их непривлечение, судебное решение и без этого будет иметь силу относительно всех⁴.

¹ <https://mazhilis.parlam.kz/#/all-bill/511> - по сост. на 06.08.2024 г.

² <https://sud.gov.kz/rus/news/verhovnyy-sud-podvel-itogi-raboty-sudov-respubliki-za-1-polugodie-2024-goda> - по сост. на 06.08.2024 г.

³ Можно также предположить, что передача данной категории дел в АППК РК несколько изменит существующую судебную практику с учетом иных процессуальных принципов и правил.

⁴ В случае удовлетворения иска подзаконный нормативный правовой акт или отдельные его нормы признаются недействительными. Резолютивная часть судебного решения публикуется в порядке, предусмотренным для публикации обжалуемого нормального правового акта (ст.43 АПК Туркменистана).

2. В немецкой правовой системе предметом иска является принятый нормативный правовой акт, но не обязательно вступивший в силу. Так, если в принятом подзаконном нормативном правовом акте указана более поздняя дата вступления его в силу, то данный акт может стать предметом судебного оспаривания до его вступления в силу.

3. Проблематичным является вопрос об опубликованности нормативного правового акта. Можно ли оспаривать принятый, но еще не опубликованный подзаконный нормативный правовой акт? В Казахстане прямо закреплено, что лицо может оспаривать принятый и опубликованный нормативный правовой акт¹. Данная регуляция исходит из того, что согласно п.2 ст.42 Закона РК «О правовых» актах» обязательным условием введения в действие нормативных правовых актов, касающихся прав, свобод и обязанностей граждан, является их официальное опубликование². Федеральный административный суд Германии исходит из того, что опубликованность акта не является предметом проверки допустимости иска к рассмотрению, а является вопросом обоснованности иска, а именно формальной правомерности. Иными словами, иск к принятому, но не опубликованному нормативному правовому акту будет признан допустимым, но в результате процедурного нарушения (отсутствие публикации) данный акт может быть признан неправомерным.

4. Спорным выступает вопрос допустимости иска о нормоконтроле относительно нормативных правовых актов, утративших силу по причине истечения срока его действия или отмены и т.д. В Германии исходят из того, что и в данном случае иск может быть допустимым, если истец имеет обоснованный интерес в таковом³ и иск подан в течение года с момента его опубликования, который имеет пресекающий характер.

5. Иск о нормоконтроле согласно АПК Германии может подать не только частное лицо, но и государственный орган, что является недопустимым по другим видам исков. Предоставление права на подачу иска о нормоконтроле государственному органу обуславливается тем фактом, что у государственного органа отсутствуют иные возможности для неприменения являющихся на его взгляд неправомерных норм права. Однако, в данном случае право на подачу иска также ограничено. Иск о нормоконтроле может подаваться государственным органом, которым применяются данные нормы права, а не любым государственным органом, изъявившим желание перепроверить подзаконный нормативный правовой акт.

Необходимым ли иск о принуждении к принятию нормативного правового акта?

Административно-процессуальное законодательство стран Центральной Азии и Германии допускает возможность оспаривания принятых подзаконных нормативных правовых актов. Вместе с тем, если провести аналогию с административными актами, то лицо может подать как иск об оспаривании принятого административного акта, так и иск о принуждении к изданию административного акта в случае бездействия государственного органа. Последняя опция для граждан относительно нормативных правовых актов отсутствует. Однако, ущемления субъективных прав частных лиц может возникнуть не только по причине неправомерных норм права, но и в силу отсутствия подзаконного нормативного правового акта, направленного на реализацию законодательных норм.

¹ Часть первая ст.298 Гражданского процессуального кодекса РК // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1500000377> - по сост. на 06.08.2024 г.

² <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1600000480> - по сост. на 06.08.2024 г.

³ Например, утратившая силу норма права применяется относительно случившихся в прошлом обстоятельств.

Пример: «Принята новая редакция Земельного кодекса, предусматривающего право гражданина на безвозмездное получение в населенном пункте проживания земельного участка для садоводства. При этом в Земельном кодексе указано, что реализация данного права граждан осуществляется в порядке, определенном соответствующим Министерством или местным органом власти. Однако, по истечению одного года с момента принятия (опубликования) Земельного кодекса и вступления его в силу, в том числе и статьи, предусматривающей право на получение земельного участка для садоводства, Министерство или местный орган власти не принял соответствующий подзаконный нормативный правовой акт (Правила выдачи земельных участков для садоводства)».

В данной правовой ситуации гражданин, несмотря на наличие предусмотренного Законом права, не может его реализовать по причине бездействия органа исполнительной власти по принятию и опубликованию данных Правил. Отсутствие иска о принуждении к принятию подзаконного нормативного правового акта ставит гражданина в позиции «выжидателя» соизволения органа исполнительной власти реализовать волю законодателя. Таким образом, иск о принуждении к принятию нормативного правового акта, безусловно, усилил бы позицию частного лица в публично-правовых отношениях, а также способствовал бы реализации принципа разделения ветвей власти.

Заключение

Дела о нормоконтроле редко встречаются в судебной практике. Однако, данный инструмент в силу специфических функций, процессуальных особенностей и преимуществ, позволяет дополнить «классические» виды административных исков, тем самым обеспечить более полную систему правовой защиты частного лица в отношениях с государством. Законодательное регулирование рассматриваемого института в отдельных странах имеет отличия, которые требуют критического анализа, в том числе в части дополнения возможностей для судебного оспаривания не только принятых нормативных правовых актов, но и обращения в суд с требованием о возложении на орган исполнительной власти обязанности по принятию нормативного правового акта или отдельной его нормы.

Список использованных источников:

1. См. подр.: Detterbeck, Steffen Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht, 16 Auflage, 2018 – с.142-143
2. См. подр.: Bosch/Schmidt/Vondung Einführung in die Praxis des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens, 10 Auflage, 2019 –с.474-475.
3. Hufen, Friedhelm Verwaltungsprozessrecht, 11 Auflage, 2019 –с. 339, 340-341
4. Йорг Пуделька Административное право Германии. Том 2. Административно-процессуальное право. – Берлин: Инфотропик Медиа, 2023 – 118 с.

REFERENCES

- Sm. podr.: Detterbeck, Steffen Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht, 16 Auflage, 2018 – s.142-143
2. Sm. podr.: Bosch/Schmidt/Vondung Einführung in die Praxis des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens, 10 Auflage, 2019 –s.474-475.
3. Hufen, Friedhelm Verwaltungsprozessrecht, 11 Auflage, 2019 –s. 339, 340-341
4. Jorg Pudel'ka Administrativnoe pravo Germanii. Tom 2. Administrativno-processual'noe pravo. – Berlin: Infotropik Media, 2023 – 118 s.