

МЕСТО НОРМАТИВНЫХ АКТОВ ПРАВИТЕЛЬСТВА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН В СИСТЕМЕ ПОДЗАКОННЫХ АКТОВ

*Кусенбаева А.М. – студентка 3 курса юридического факультета
Научный руководитель – м.ю.н., старший преподаватель Абикинова Г.Б.*

Нормативные акты Правительства Республики Казахстан занимают особое и самостоятельное место в системе законодательства, выполняя значительную функцию в механизме правового регулирования. «Нормативные акты системы органов исполнительной власти восполняют пробелы в правовом регулировании. Однако, будучи по своей природе вторичными, производными от законов, указов, они должны не восполнять пробелы, а регулировать отношения в рамках, определенных первичными актами, что будет составлять пределы правового регулирования. Вместе с тем, поскольку они содержат юридические правила, в механизме правового регулирования эти акты призваны конкретизировать первичные правовые нормы, детализировать их, устанавливая на основе общих правил более конкретные нормы с учетом особенностей вида хозяйственной деятельности, сферы отношений и прочих факторов» [1; 11].

«Нормы закона «живут» через нормы ведомств» [2; 27] отмечал в свое время А.В. Лобашов, оценивая важность ведомственных нормативных актов как средства реализации законодательства.

«В иерархии нормативных актов, как отмечает А.Ф. Ноздрачев, место актов министерств и ведомств определяется местом и ролью непосредственно органов, их принимающих, которые, в свою очередь, занимают определенное место в иерархии органов» [3; 74].

Рассматривая соотношение нормативного акта органов исполнительной власти с законами, следует учитывать, что «названные акты относятся к группе нормативных правовых актов, объединяемых в науке административного права понятием «подзаконные акты», среди которых они занимают определенное место. Соответственно, по отношению к закону следует рассматривать всю группу подзаконных актов. Такое разделение нормативных актов показывает, что правовое регулирование общественных отношений в современных государствах осуществляется не только одними законами, как можно было бы предположить в идеале, но и другими типами нормативных правовых актов, что обусловлено высокой сложностью и динамичностью регулируемые связи с общественностью. Подзаконные акты и нормативные акты предназначены для разработки и уточнения положений законов, их соблюдения. Подзаконные акты и правила содержат значительную часть всех правовых требований» [4; 80].

Существование этой группы нормативных актов связано с реализацией принципа разделения властей. В дополнение к законодательной власти, наделенной правом принимать законы, государство должно иметь исполнительную власть, которая обеспечивает соблюдение этих законов, а также судебную власть, которая отправляет правосудие на основе законов. Независимость и автономность каждой ветви власти определяется правом принимать «свои» правовые акты. В доктрине континентальной правовой системы существует традиция наделения правом издавать нормативные правовые акты только законодательными и исполнительными органами государственной власти, а судебные органы при принятии решений по конкретным делам должны выпускать только исполнительные акты (отдельные акты, адресованные определенным органам и лицам), такие как приговоры, судебные решения, постановления и определения.

Казахстанская правовая система с историческими корнями тесно связана с континентальной правовой системой. Традиция издания нормативных актов, которые имеют более меньшую юридическую силу, имеет давнюю историю. В дореволюционном Казахстане это обязательные указы, инструкции и директивы, исходящие от Совета министров, отдельных министров и других должностных лиц, которые не должны были

противоречить закону. В советское время это были постановления Советов Министров, министерские (ведомственные) инструкции, приказы, инструкции, а также нормативные акты исполкомов.

Следует отметить, что ни в Конституции, ни в действующих законах не закреплено понятие подзаконного нормативного правового акта. Хотя он активно используется в решениях Конституционного Совета, в указах Президента и в научной литературе. Обобщая положения, разработанные юридической практикой и наукой, можно сделать вывод, что «подзаконный нормативный правовой акт является разновидностью нормативного правового акта, издаваемого уполномоченным органом на основании и в соответствии с законодательством в соответствии с законодательством о его дальнейшем уточнение и развитие» [5;35]. Перечислим основные особенности этой концепции:

Закрепление в Конституции, законе или ином нормативно-правовом акте полномочий конкретного органа издавать нормативные правовые акты, основанные на законе, а также рамки законодательной компетенции и виды нормативно-правовых актов, соответствующих этой компетенции. Обратите внимание, что этот вопрос не был четко и всесторонне решен ни в Конституции, ни в законах, ни в других нормативных правовых актах. Это вызывает нарушение правопорядка в нормотворческой сфере практически всеми компетентными законодательными органами;

«При определении правовых основ публикации нижестоящего нормативного правового акта используются такие правовые формулы, как «на основании и в соответствии с законом», «не должны противоречить закону», «в соответствии с законом» и другие:

- в этой группе актов нормы законов опосредуются посредством воспроизведения, дополнения, конкретизации, развития, детализации;

- эта группа действий характеризуется упрощенной процедурой принятия, публикации и правоприменения по сравнению с законом, поэтому они быстрее и быстрее реагируют на изменения в жизненной среде, лучше адаптируются к изменяющейся реальности;

- нормы подзаконных актов и нормативных актов являются большей частью нормами видового значения по отношению к нормам законов, которые являются нормами общего значения. Из этого признака следует, что орган, издающий подзаконный нормативно-правовой акт, не может принять норму видовой ценности при отсутствии нормы общего значения, вследствие чего происходит дальнейшее развитие норм законов с помощью нормы подзаконных актов и правил;

- подчиненные нормативные правовые акты имеют высокую степень неоднородности, условно объединенные в одну общую группу;

- система подчиненных нормативных правовых актов имеет иерархическую основу, созданную как на иерархической основе органов, так и на нормативно закреплённом положении нормативных правовых актов того или иного органа в системе всех нормативных правовых актов» [5;34].

Таким образом, «различные типы подзаконных актов и нормативных актов имеют разную юридическую силу, разные формы, но по большей части все они иерархически зависят от закона. Приставка «под» в этом термине указывает подчиненное положение одного объекта от другого. В специальном юридическом значении префикс «под» в термине «подзаконный акт» означает их системную зависимость, иерархическое свойство быть по меньшей мере на один уровень, на один уровень ниже закона» [5;35].

«Помимо иерархической зависимости, выделим материальную зависимость всех подзаконных актов нормативно-правовых актов от права, выраженную в том, что закон регулирует все наиболее важные, фундаментальные отношения, а все остальные отношения регулируются другими нормативные правовые акты с меньшей юридической силой (вторичное регулирование)» [5; 35]. Существование сферы вторичного регулирования связано с тем, что органы, отвечающие за реализацию закона, издают

нормы, распределяющие обязанности между различными ведомствами, службы по своевременной реализации закона, порядок взаимодействия с гражданами, приоритетные формы этого взаимодействия, процедурные вопросы правовых и управленческих решений.

«С точки зрения объема, объем вторичного регулирования может быть не меньше, но даже больше, чем объем регулирования по закону. По мнению многих ученых, сфера подзаконных актов и нормативных актов в правовой системе занимает самостоятельную позицию, свидетельствуя о «ее зрелости и большей жизнеспособности по сравнению с любым другим типом источников правовой системы»»[6; 415].

По своему охвату подзаконные акты и нормативные акты можно разделить на общие нормативные, отраслевые (ведомственные) и межотраслевые (межведомственные), местные (территориальные).

Рассмотрим подзаконные акты и постановления высшего органа исполнительной власти. Ведущую роль среди них занимают решения Правительства Республики Казахстан. В соответствии с Конституцией Республики Казахстан Правительство Республики Казахстан осуществляет исполнительную власть и возглавляет единую систему исполнительной власти. Термин, определяющий правительство страны как «орган общей компетенции», также был установлен в науке.

Общие полномочия Правительства определяются нормами Конституции Республики Казахстан, а в более четкой и всеобъемлющей форме - Конституционным законом «О Правительстве Республики Казахстан».

«Правительство на основании и во исполнение Конституции, законов, нормативных указов Президента... издает постановления и распоряжения, обеспечивает их исполнение»[7]. В случае противоречия постановлений Правительства Конституции, законам и указам Президента они могут быть отменены Президентом. Отсюда вытекает подчиненное положение правительственных нормативных актов по отношению к Конституции, законам и нормативным указам Президента, что говорит об их, безусловно, подзаконном характере и соотношении не только с законами, но и с нормативными актами Президента. Само по себе указание на то, что постановления Правительства издаются на основании и во исполнение закона, означает, что, конкретизируя закон, они не могут ему противоречить и выходить за его рамки. Подзаконный характер постановлений Правительства РК свидетельствует о вторичности нормативного регулирования, осуществляемого всеми органами единой системы исполнительной власти, основная деятельность которых должна быть направлена в первую очередь на организацию исполнения заложенных в законе установок. Форма правительственных нормативных правовых актов однозначно определена в статье КЗ «О Правительстве»: «Акты, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства»[7]. Помимо этого, в форме постановлений Правительство издает индивидуальные акты.

В данном исследовании нами рассматриваются только нормативные постановления Правительства.

«Единая система исполнительной власти формируется исполнительными органами. Это обеспечивает выполнение правительственных решений. Содержание решений Правительства Республики Казахстан определяется объемом и характером его компетенции. Это обстоятельство определяет высокую степень нормативности государственных актов. Особенно отчетливо это проявляется в такой форме действий, как позиция. Он вводится в действие и утверждается указом, действующим в данном случае как административный акт одностороннего действия, а сами положения - как общий нормативный акт долгосрочного действия»[8;18].

Публикация правительственных решений осуществляется по следующим направлениям: постановления, регулирующие государственные отношения, в частности,

устанавливающие общие нормы для органов исполнительной власти; постановления, регулирующие экономическую, социально-культурную и хозяйственную сферы.

Несмотря на большой авторитет, проблема правотворческой компетенции Правительства Республики Казахстан стоит не менее остро, чем авторитет указов Президента Республики Казахстан. При системной реализации законов с помощью подзаконных актов нормативные акты органов исполнительной власти имеют особое значение. Исполнительная власть - это общая концепция, предназначенная для установления ее цели и содержания как обеспечения соблюдения законов и определения ее места в системе разделения властей. Это понятие имеет, прежде всего, функциональное значение, «когда определяется соотношение органов высшего ранга» [9; 104]. Подчиненным высшему исполнительному органу подчиняется обширная сеть подчиненных ему органов, которые занимаются исполнительной и административной деятельностью по выполнению инструкций высших законодательных и исполнительных органов власти, их деятельность и компетенция вытекают из высшего исполнительного органа. Предоставление им полномочий и полномочий по выработке правил дает возможность реализовать регулирующие требования органов в иерархии на более высоком уровне.

Законность нормативных правовых актов органов исполнительной власти выражается в их подчинении не только закону, но и актам Президента и Парламента, обладающих большей юридической силой в соответствии с их статусом и положением данных органов в государственной системе.

Реализация нормативных актов Правительства осуществляется через систему органов исполнительной власти, которые призваны выполнять функции по разработке государственной политики и правового регулирования в сфере деятельности, установленные актами Президента и Правительства. В то же время публикация нормативных правовых актов как правила поведения, распространяющегося на неопределенное количество лиц, возможна только на основании и во исполнение Конституции Республики Казахстан, конституционных законов» [5;35]. Степень подчиненности нормативных правовых актов Правительства Республики Казахстан можно определить, выделив характерные для нее признаки;

- должны быть изданы в соответствии с законами, указами Президента Республики Казахстан;

- право на издание нормативных актов ограничено сферой деятельности, установленной вышестоящим органом;

- в случае несоответствия нормативного правового акта органов исполнительной власти иным нормативным актам, он может быть опротестован, признан недействительным как не соответствующий закону, иным вышестоящим актам;

- возможные расхождения между законом, указом, постановлением и нормативным правовым актом органа исполнительной власти свидетельствуют в пользу первых.

- нормативные правовые акты органов исполнительной власти являются производным регулятором отношений в сравнении с иными;

- для актов Правительства Республики Казахстан, как и для актов законодательных (представительных) органов, Президента определена более четкая форма выражения, и менее четко для нормативных актов министерств, ведомств, не смотря на то, что последние составляют ядро высшего исполнительного органа;

- нормы квалифицируют ситуации с точки зрения законности (незаконности), чего нет в нормативных актах министерств, ведомств – структурных подразделений Правительства;

- нормативные акты министерств, ведомств более подвижны, изменяются быстрее, в сравнении нормами, автором которых является Правительство» [11; 117].

В целом система подзаконных актов и нормативных актов играет очень важную роль в качестве вторичного регулятора общественных отношений, а также осуществляет свое

собственное регулирование по вопросам, определенным в законе. Актуальным вопросом является определение более четких параметров законодательной компетенции всех органов государственной власти, порядок своевременной выдачи подзаконных актов, нормативное закрепление этой концепции, определение мер по реализации принципа верховенства права на местах. Публикации подзаконных актов и нормативных актов, детальная проработка связи между каждым типом подзаконных актов и правовых актов с законом.

Подводя итог сказанному, следует отметить, нормативные правовые акты органов исполнительной власти как элемент системы подзаконных актов должны:

- обеспечивать непротиворечие действующему законодательству с использованием правовых средств, в том числе конкретизацией, детализацией;

- регулировать отношения в установленной сфере деятельности с учетом целесообразности, экономической обоснованности и социальной справедливости принимаемых норм;

- соответствовать принципам необходимости и достаточности, что обеспечивает принятие нормативных актов министерств, ведомств как структурных подразделений высшего конституционного органа.

В завершении отметим цитату Тихомирова Ю.А.: «Акты Правительства – зеркало его деятельности, и хотелось бы видеть в нем точное отражение перспективно и эффективно действующего высшего органа исполнительной власти» [9; 93].

Список литературы:

1. Студеникина М. С. Нормативные правовые акты управления как форма реализации исполнительной власти // Административное право и процесс. - 2014. - № 2. - С. 6-11.
2. Лобашов А.В. Понятие и признаки законности нормативных актов министерств и ведомств // Правоведение. - 1987. - № 3. - С. 27-32.
3. Ноздрачев А.Ф. Пределы конкретизации законов и подзаконных актов министерствами и ведомствами Союза ССР // Ученые записки ВНИИСЗ. -М, 1968. - Вып. 12. - С. 74-79.
4. Ноздрачев А.Ф. Место ведомственных актов в иерархии нормативных актов Советского государства // Ученые записки ВНИИСЗ. - М., 1969.-Вып. 19.-С. 79-82.
5. Морозов Д.Г. Закон и подзаконный нормативно-правовой акт: проблемы соотношения. //Вестник Пермского университета. – 2011. - № 4 (14). – С. 29-35.
6. Пиголкин А.С. Теория государства и права : учебник / Москва.: Юрайт. - 2006. - 613 с.
7. Конституционный Закон Республики Казахстан «О Правительстве» от 18 декабря 1995 г.(по состоянию на 1 января 2021). – Сборник нормативных актов по Конституционному праву Республики Казахстан. – 2021.- 180 с.
8. Тихомиров М. Законность ведомственных актов // Социалистическая законность. - 1987. - № 12. - С. 18-19.
9. Тихомиров Ю.А. Конституция, закон, подзаконный акт. –М.:Юрид. лит. - 1994. – 136 с. /<http://kursach.com/biblio/004002/10.htm>
10. Ноздрачев А.Ф. Административное право. - М.: Акад. изд-во МЭГУ. 1992. - 191 с.