

**ПРОЦЕССУАЛЬНЫЕ НОРМЫ В МЕХАНИЗМЕ
КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ КАЗАХСТАНА:
НЕКОТОРЫЕ ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ**© 2009 г. Л. С. Жакаева¹

В юридической науке советского периода (в том числе в государственно-правовой) ставилось под сомнение существование процессуальных норм. В частности, такой точки зрения придерживался А.И. Лепешкин, полагавший, что нормы конституционного права, регулирующие организационную деятельность, являются по своей природе материальными, что тесная связь всех норм этой отрасли права между собой не позволяет практически разделять их². Позиция А.И. Лепешкина во многом определялась социально-политическими условиями осуществления советской государственной власти, когда к правоприменению (использованию правоприменительных средств реализации конституционного права) обращались значительно реже, чем сейчас. Тем не менее и в прежних условиях развития (несмотря на незначительный объем процессуальных норм конституционного права и их бездействие) учеными признавалось, что у норм государственного права, предназначенных для регулирования конкретных правовых ситуаций, имелся юридический механизм реализации в виде более или менее тщательно регламентированных процедур, нуждающихся в совершенствовании³.

В настоящее время конституционное право Казахстана насыщено процессуальными нормами, определяющими порядок осуществления правоприменения (правоприменительной деятельности субъектов), и объем процессуальной составляющей в нем имеет стойкую тенденцию роста. Вместе с тем и в современном конституционном праве есть бездействующие нормы процессуального содержания, которые можно воспринимать в качестве процессуальных норм-гарантий. Примером таковых являются конституционные нормы, регулирующие порядок освобождения и отстранения от должности Президента (ст. 47 Конституции РК⁴), для реализации которых

необходимы юридические факты (в одном случае болезнь, в другом – совершение государственной измены). Установление конституционно-правовой меры ответственности главы государства, сопровождаемой детальной регламентацией процедур осуществления, не означает, что она рассчитана на обязательное применение, а рассматривается в качестве гарантии правомерного осуществления президентской власти.

Яркий пример длительного бездействия процессуальных норм в конституционном праве Казахстана – нормы, определяющие порядок избрания органов местного самоуправления (помимо маслихатов, которые в результате конституционной реформы 2007 г. обрели статус органов местного самоуправления). Они содержатся в отдельной главе конституционного Закона “О выборах в Республике Казахстан” от 26 сентября 1995 г. и с момента принятия данного акта не были востребованы практикой, поскольку не были созданы органы местного самоуправления. Опережающее правовое регулирование вопросов избрания органов местного самоуправления было осуществлено в соответствии с конституционной нормой, констатирующей их наличие. В данном случае бездействие процессуальных норм было обусловлено ошибкой правотворческих органов, которые должны были первоначально определить систему, структуру, функции органов местного самоуправления, а затем уже устанавливать процедуры их формирования. Данный факт подтверждает производность процессуальных норм от материальных, а на уровне нормативно-правовых актов – производность процессуальных вопросов регулирования от материальных.

Конституционно-правовые процессуальные нормы, имея вспомогательное значение, направлены на реализацию материальных норм, в том числе организационного характера. Нормы, определяющие процесс формирования того или иного органа, направлены на реализацию норм, устанавливающих не только существование органа, но и его структуру и систему (т.е. норм организационного характера). В отличие от иных организационных норм материального содержания процессуальные нормы, во-первых, устанавливают процедуры (процессуальные действия) субъектов общественных отношений, а во-вторых, ре-

¹ Доцент кафедры конституционного и международного права Карагандинского государственного университета им. Е.А. Букетова, кандидат юридических наук.

² См.: Лепешкин А.И. Слово о книгах по советскому строительству и государственному праву // Сов. гос. и право. 1965. № 12. С. 133.

³ См.: Авакьян С.А. Реализация норм советского государственного права // Сов. гос. и право. 1984. № 1. С. 15–22.

⁴ См.: Ведомости Парламента РК. 1996. № 4. Ст. 217; 1998. № 20. Ст. 245; 2007. № 10. Ст. 68.

ализуются непосредственно (прямо) и в конкретных правоотношениях.

Казахстанский ученый А.А. Черняков ставит под сомнение существование процессуальных норм в конституционном праве. Приведем одно из ключевых суждений автора: “Не вдаваясь в подробности точек зрения на классификацию правовых норм, сделаем, однако, акцент на основной причине, вызывающей различные мнения ученых по этой проблеме. Такой причиной, без сомнения, является неоднозначное использование существующей либо устаревшей терминологии, а также неодинаковый подход к решению данной проблемы, что подчас приводит к ошибочным результатам в исследованиях. Многие авторы, к примеру, выделяя отдельно общие и специальные правовые нормы, упускают из виду сравнительный прием исследования, что существенно отражается на истинности их классификации. Точно такая же ситуация с разделением норм права на материальные и процессуальные, императивные и диспозитивные. Между тем таких норм, как самостоятельных классификационных единиц, по нашему мнению, не существует”⁵.

Указанные (как и последующие) рассуждения автора, на наш взгляд, носят формальный характер, ибо, отказавшись от анализа видовой классификации правовых норм, предлагаемой общетеоретической и конституционно-правовой наукой, А.А. Черняков делает акцент на “наименование” понятий (терминологии), а не на их содержание. Тем не менее столь категоричные суждения автора учеными не отвергаются. Так, А.Т. Ащеулов указывает: “Как видим, А.А. Черняков по существу отрицает сложившуюся систему видов конституционно-правовых норм как в российской, так и в казахстанской юридической теории конституционного права. Позиции автора не бесспорны, но каждая из них не может быть абсолютно отрицаема, хотя и требует критического отношения к ним”⁶.

По нашему мнению, точка зрения А.А. Чернякова, не ограничиваясь рамками конституционно-правовой отрасли права, затрагивает фундаментальные положения теории права. Автор, как нам кажется, игнорирует то обстоятельство, что в основе классификации правовых норм лежат основные характеристики нормы, каковыми являются его разнообразные свойства. Функциональное назначение – это то свойство, которое лежит в основе разграничения правовых норм на материальные и процессуальные. Материальные правовые нормы содержат правила поведения (доз-

воления, обязывания, запреты), а процессуальные определяют порядок опосредованной их реализации, причем только тех, которые требуют активного вмешательства (действий) управомоченных государством субъектов правоотношений.

Анализ конституционно-правового законодательства Казахстана позволяет сделать вывод, что для конституционно-правовых норм процессуального содержания характерен, как правило, “повествовательный” стиль изложения, ибо в них “описываются” отдельные процессуальные действия, процедуры, а нередко и целые комплексы процедур в определенной логической, временной последовательности и взаимозависимости. Так, реализация конституционно-правовых норм, определяющих права граждан на участие в выборах, на инициирование республиканского референдума и участие в нем, на создание и участие в общественных организациях, на организацию и участие в митингах, собраниях, шествиях и пикетах и другие права политического спектра (реализуемые в рамках конституционных правоотношений), обусловлена осуществлением множества процедур (процессуальных действий), установленных процессуальными нормами. Здесь оказываются задействованными целые комплексы правовых норм, обусловленные как специфическим содержанием материального права граждан и управомоченных (осуществлять правоприменение) субъектов, так и собственно условиями и порядком осуществления правоприменительной деятельности. В указанных правоотношениях правоприменение играет ключевую роль, поэтому нередко функциональный аспект реализации права присутствует в наименованиях правовых актов, регулирующих указанные общественные отношения (конституционные Законы “О выборах в Республике Казахстан” и “О республиканском референдуме”, Закон “О порядке организации и проведения мирных собраний, митингов, шествий, пикетов и демонстраций в Республике Казахстан” и др.). Важно отметить, что при характеристике роли процессуальных норм в механизме конституционно-правового регулирования мы исходим из достаточно обоснованного и установившегося в юридической науке положения, что нельзя отрицать теоретическую и практическую значимость классификации правовых норм на материальные и процессуальные, ибо “в противном случае следует вообще отказаться от деления права на материальное и процессуальное”⁷.

Конституционно-правовые процессуальные нормы выполняют определенные юридические функции, что проявляется в их предназначении

⁵ Черняков А.А. Проблемы правовых норм в действующем праве: системный анализ // Правовая реформа в Казахстане. 1999. № 4. С. 10.

⁶ Конституционное право Республики Казахстан. Учебник / Сост. А.Т. Ащеулов. Алматы, 2001. С. 19.

⁷ Мельников Ю.И. О понятии и месте процессуальных норм в структуре советского права // Проблемы социалистической законности. Вып. 22. Харьков, 1988. С. 82.

обеспечивать реализацию конституционно-правовых материальных норм, образно говоря, “обслуживать” их. В этом смысле конституционно-правовые нормы, являясь одним из элементов механизма конституционно-правового регулирования, имеют вспомогательное (служебное) значение в тех случаях, когда реализация права обусловлена необходимостью использования процессуальных средств правоприменения.

Конституционно-правовые процессуальные нормы, образуя вместе с одноименными материальными нормами отраслевую общность, выполняют социальную функцию, присущую праву в целом – оказывать регулирующее воздействие на общественные отношения. Специфика функций конституционного права предопределена многообразными сферами конституционно-правового регулирования, а также тем, что она регулирует помимо “внутриотраслевых” общественных отношений отношения, являющиеся для правовой системы государства базовыми (основополагающими). Причем интеграционные функции конституционного права в системе права выполняются нередко не без помощи отраслевых процессуальных норм.

В общетеоретических исследованиях ставится вопрос о выделении особых функций процессуальных норм. Впервые функции процессуальных норм были охарактеризованы проф. И.А. Галаганом. Исходя из целей процессуального обеспечения общественных отношений, заключающихся в их организационном упорядочении, всестороннем регулировании, охране и воспитании субъектов обеспечиваемых отношений, И.А. Галаган предложил различать организационные, регулятивные, охранительные и воспитательные функции процессуальных норм⁸. Такие же функции процессуальных норм, но в условиях современной российской правовой системы выделяет А.А. Бессонов, дополняя данный перечень “процедурно-обеспечительной” функцией⁹.

Понимая позицию И.А. Галагана, когда в прежних условиях развития правовой науки, активно оспаривавшей существование процессуальных явлений в позитивной сфере правового регулирования, а также в условиях высокой степени идеологизации права особо подчеркивалась ее воспитательная функция, мы не можем согласиться с предложениями, выдвигаемыми А.А. Бессоновым. «“Процедурно-обеспечительная” и “организационная” функции пояснены им в форме тавтологических умозаключений: “процессуальные нормы обеспечивают исполнение мате-

риальных норм”, “благодаря организационной функции процессуальные установления закрепляют организационно-правовые начала, используемые субъектами в целях упорядочения, нормализации своих основных общественных отношений”, а “воспитательная функция процессуальных норм заключается в том, что они являются одним из средств формирования правосознания личности»¹⁰.

Рассматривать “социальные” функции процессуальных норм в отрыве от материальных норм, на наш взгляд, не вполне обоснованно, поскольку процессуальные нормы, имея прикладное значение, способствуют реализации материальных по содержанию норм, сопряженных с правоприменением; процессуальная норма, являясь факультативным элементом механизма правового регулирования, не может самостоятельно функционировать в отсутствие действия материальной нормы. “Охранительная” и “регулятивная” функции процессуальных норм – ничто иное, как условно подразделяемые в юридической науке сферы правового регулирования, в которых действуют правовые нормы материального и процессуального содержания одновременно. В конституционном праве область регулятивных отношений превалирует над охранительной, тем не менее обе сферы являются предметом совмещенного материально-процессуального регулирования.

Признавая условность разграничения сфер общественных отношений на регулятивные и охранительные, одновременно считаем неприемлемым рассматривать охранительную сферу правоприменения в качестве основы определения особого “процессуально-правового механизма” регулирования общественных отношений. Такой точки зрения в теории права придерживается проф. В.Н. Протасов: «“Понятие “процессуально-правовой механизм” является основной обобщающей категорией в общеправовой процессуальной теории, которая охватывает совокупность взаимосвязанных процессуальных средств отраслевого характера, необходимых и достаточных для выявления и реализации материального охранительного правоотношения»¹¹. Его поддерживает Е.Г. Лукьянова, считающая, что процессуально-правовой механизм – это “динамическая система правовых средств, при помощи которой упорядочивается охранительная деятельность уполномоченных органов в области юрисдикционного правоприменения”¹².

⁸ См.: Процессуальные нормы и процессуальные отношения в советском праве (В “непроцессуальных” отраслях) / Под ред. И.А. Галагана. Воронеж, 1985. С. 78–93.

⁹ См.: Бессонов А.А. Процессуальные нормы российского права. Дисс. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2001. С. 57–65.

¹⁰ Там же.

¹¹ Протасов В.Н. Основы общеправовой процессуальной теории. М., 1991. С. 100.

¹² Лукьянова Е.Г. Теория процессуального права. М., 2003. С. 161.

Абсолютно регулятивных или охранительных сфер отраслевого регулирования не может быть. Эту особенность отмечал С.С. Алексеев еще в 70-х годах прошлого столетия: «Регулятивные и охранительные предписания не только в рамках логических норм, но и в отраслях права образуют нерасторжимое единство, и поэтому реально “регулятивного права” и “охранительного права” в чистом виде не существует»¹³. Следовательно, не существует и особый различаемый по данному признаку (“охранительности” правоотношений или деятельности) механизм правового регулирования. Нерасторжимое единство материальных и процессуальных норм, предопределенное производностью последних от материальных норм, свидетельствует о том, что их следует рассматривать как единую нормативную основу механизма конституционно-правового регулирования, который состоит из таких элементов его логической структуры, как правовые нормы, правовые отношения, а также акты реализации прав и обязанностей и акты применения права.

В теории права к элементам механизма правового регулирования относят также юридические факты¹⁴. В этом вопросе мы придерживаемся позиции, что юридические факты являются лишь предпосылкой правового отношения, поэтому не могут обладать статусом самостоятельного элемента механизма правового регулирования¹⁵.

Спектр органов, осуществляющих правоприменение в конституционно-правовой сфере, широк. В их число входят: государственные органы (их структурные подразделения), должностные лица, негосударственные (общественные) организации (их органы), уполномоченные государством осуществлять правоприменение, причем деятельность указанных субъектов имеет свои особенности, предопределенные целью правоприменения, т.е. основным материальным правоотношением.

Содержание актов правоприменения обусловлено компетенцией субъекта и одновременно конкретными правилами процедуры (процессуального действия). К примеру, осуществляя законодательный процесс, Парламент РК (его Палаты), Президент РК принимают индивидуально-конкретные решения, касающиеся законопроекта в соответствии с установленным порядком

(процедурами) данного вида правоприменения и собственными полномочиями. Общественные организации (политические партии), участвуя в организации избирательного процесса и в самом процессе выборов – в выдвижении кандидатов на выборные должности (членов избирательных комиссий, депутатов Парламента и маслихатов, Президента), принимают индивидуально-конкретные решения также в соответствии с установленными процессуальными требованиями и в рамках предоставленных государством полномочий.

В тех случаях, когда субъекты не прибегают к содействию уполномоченных органов (органов государства), но активно и непосредственно реализуют свои права и обязанности, речь идет об исполнении обязанности и использовании права, итогом которых могут быть акты реализации не правоприменительного свойства. К числу таких субъектов относятся граждане, они не являются субъектами правоприменения, поскольку государство не уполномочило их на эту деятельность. Вместе с тем их индивидуальные и (или) коллективные акты реализации права (скажем, права на обращение в государственные и негосударственные органы) в форме заявлений, предложений, жалоб и т.д. нередко рассматриваются в качестве основания инициирования процесса правоприменения. Таковыми актами реализации, к примеру, являются обращения граждан к Президенту РК о проведении республиканского референдума, обращения граждан в местные исполнительные органы (акиматы) за разрешением проведения митинга (собрания, шествия, пикета), обращения граждан, касающиеся приема в гражданство, приема в политическую партию и т.п. Законодательством определяются формализованные требования к актам реализации (обязательные реквизиты, перечень прилагаемых документов и т.д.), в некоторых случаях гражданам предлагается заполнить заранее установленные и подготовленные формы актов реализации права (избирательный бюллетень, подписные листы).

Важно отметить, что применение права – это сложная форма реализации права, ибо ее осуществление сопряжено с иными формами непосредственной реализации права – исполнением и использованием, обусловленными активностью субъектов правоотношений. При применении права (разрешении конкретной правовой ситуации) уполномоченные субъекты руководствуются материальными нормами (регулирующими материальные отношения), процессуальными нормами (регулирующими процедуры реализации материального правоотношения), а также “компетенционными” нормами (регулирующими полномочия органа правоприменения).

¹³ Алексеев С.С. Структура советского права. М., 1975. С. 32.

¹⁴ См.: Матузов Н.И. Личность. Право. Демократия: теоретические проблемы субъективного права. Саратов, 1972. С. 60; Халфина Р.О. Общее учение о правоотношении. М., 1974. С. 285–301.

¹⁵ См.: Гревцов Ю.И. Проблемы теории правового отношения. Л., 1981. С. 73; Лазарев В.В., Гранат Н.Л. Механизм государственно-правового регулирования // Общая теория права и государства. Учебник / Под ред. В.В. Лазарева. М., 1996. С. 396.

Рассматривая ту или иную правовую ситуацию, уполномоченный орган учитывает всю необходимую материально-правовую основу процедуры, включая правовые нормы, устанавливающие запреты. К примеру, принимая решение о проведении республиканского референдума, Президент учитывает запреты (ограничения), установленные законом по предмету референдума, или, регистрируя кандидата в депутаты, соответствующая избирательная комиссия проверяет данные кандидата относительно установленных избирательных цензов (ограничительных условий) или иных запретов.

Правоприменение образуют стадии: установления и исследования фактической основы правовой ситуации; установления и исследования юридической основы правовой ситуации, принятия решения. Можно говорить о логической схеме единичного (одноактного) правоприменения, поскольку практически правоприменение представит в виде комплекса сложных правоприменительных действий (правоприменительного процесса), объединяемых одной целью, нередко осуществляемых различными правоприменительными органами и одновременно. Сложным конституционным правоприменительным процессом, к примеру, является процесс выборов. Это довольно длительный правовой процесс, в нем принимают участие в качестве правоприменительных органов как государственные органы, так и общественные организации. В нем множество стадий правоприменения, нередко совпадающих по срокам их осуществления.

В конституционном правоприменительном процессе, как правило, ключевая роль отводится стадиям с участием государственных органов, их правоприменительным актам. Так, правоприменительная деятельность общественных организаций по выдвижению кандидатов на выборные должности завершается принятием решения его высшим органом (конференцией или съездом). Но данный правоприменительный акт вместе с актом реализации (списком кандидатов) является одним из фактических обстоятельств, которые проверяются и учитываются соответствующей избирательной комиссией при решении вопроса о регистрации кандидатов. Наряду с этим и такие стадии конституционного правоприменения, в которых правоприменительные акты общественных организаций, не требуя проверки и дополнительной государственной регистрации, являются определяющими в правовом процессе. К примеру, руководящим органам политических партий предоставлено право самостоятельно определять персональный состав депутатов, избранных в Мажилис Парламента РК согласно полученным депутатским мандатам и на основе зарегистрированных ранее партийных списков.

Конституционный правоприменительный процесс, независимо от того, обусловлен ли он единичной правоприменительной процедурой либо целым комплексом последовательно осуществляемых процедур, обязательно завершается принятием актов правоприменения. Конституционно-правовой правоприменительный акт – это решение компетентного (официально уполномоченного государством) органа, индивидуально-конкретного содержания (по конкретной правовой ситуации конституционно-правового характера), принимаемое в соответствии с установленными требованиями процедуры (процессуальными формами).

В юридической науке форма реализации процессуальной нормы рассматривается в качестве одной из ее особенностей. Впервые на это свойство процессуальной нормы обратил внимание В.М. Горшенев: “Особенность предписаний процессуальных норм проявляется также и в том, что они, как правило, рассчитаны на один способ реализации – исполнение и не требуют по отношению к себе правоприменительного процесса, т.е. они не применяются, а должны только исполняться”¹⁶. О том, что служебная роль государственно-правовых процессуальных норм обуславливает данную особенность, пишет проф. В.О. Лучин: “Это естественно, поскольку реализация процессуальных норм не является самоцелью, а необходима лишь для установления границ, порядка осуществления материально-правовых предписаний, составляющих основу компетенции государственных органов, общественных организаций”¹⁷. Эта мысль нашла отражение в совместной работе И.А. Галагана и В.П. Глебова¹⁸.

Анализ конституционно-правового законодательства в части процессуальной составляющей свидетельствует о том, что правовые предписания, содержащиеся в процессуальных нормах, как правило, констатируются, т.е. определяется “алгоритм” совершаемых действий и их условия (сроки, последовательность, взаимообусловленность, формы актов применения и др.). В процессуальных нормах нет указаний на то, являются ли предусмотренные действия правом либо обязанностью органа правоприменения, это – предмет регулирования материальной нормы, конкретизирующей компетенцию конкретного органа правоприменения. Полагаем, что форма реализа-

¹⁶ Горшенев В.М. Функции и содержание норм процессуального права по советскому законодательству // Проблемы правоведения. Материалы конференции. Новосибирск, 1967. С. 33.

¹⁷ Лучин В.О. Процессуальные нормы в советском государственном праве. М., 1976. С. 114.

¹⁸ См.: Галаган И.А., Глебов В.П. Процессуальные нормы и отношения в советском праве. Воронеж, 1985. С. 45.

ции конституционно-правовой процессуальной нормы предопределяется содержанием именно этой “компетенционной” материальной нормы. С указанной позиции основная часть конституционно-правовых процессуальных норм реализуется в форме исполнения, поскольку правоприменение вменено государственным органам в большинстве случаев в обязанность. Однако нельзя отрицать и существования в некотором объеме конституционно-правовых процессуальных норм, реализуемых посредством использования. К примеру, осуществить правоприменение по выдви-

жению кандидатов на выборные должности – это право общественных организаций, от которого они могут отказаться. В тех случаях, когда невозможно однозначно установить, какого (управомочивающего или обязывающего) характера предписание материальной нормы о компетенции (в ней определяется, что орган “рассматривает”, “принимает”, “назначает” и т.д.), полагаем, что речь идет об исполнении нормы (посредством соответствующего правоприменения). Несмотря на то что диспозитивные начала в такого рода формулировках правовых актов присутствуют.