

№ 2005

9360 КЗ

Г. Сапарғалиев

**КОНСТИТУЦИОННОЕ  
ПРАВО  
РЕСПУБЛИКИ  
КАЗАХСТАН**



АЛМАТЫ ЖЕТІ ЖАРҒЫ

Г. Сапаргалиев

КОНСТИТУЦИОННОЕ  
ПРАВО  
РЕСПУБЛИКИ  
КАЗАХСТАН

*Академический курс*

АЛМАТЫ  
«ЖЕТИ ЖАРҒЫ»  
2005



**SPI**

ЗАО «Жеті жарғы» в 2002 году награждено  
Золотой медалью Ассоциации содействия  
промышленности Франции

*Выпущено по программе Министерства культуры,  
информации и спорта Республики Казахстан*

*Одобрено Научно-методическим советом Министерства юстиции  
Республики Казахстан*

**Сапарғалиев Г.**

С 19 Конституционное право Республики Казахстан: Академи-  
ческий курс. — Алматы: Жеті жарғы, 2005. — 544 с.  
ISBN 9965-11-167-7

Академический курс «Конституционное право Республики Казахстан» представляет систематизированное исследование проблем и изложение материалов, связанных с процессом становления и развития конституционного права Республики Казахстан в течение 10 лет. Наряду с традиционными в курсе излагаются новые теоретические и прикладные вопросы, позволяющие углубленно изучать конституционное право.

Курс рассчитан на студентов, преподавателей юридических учебных заведений и всех тех, кто интересуется вопросами конституционного права.

С  $\frac{1203020100 - 010}{419(05) - 05}$  49-05

**ББК 67.400**

ISBN 9965-11-167-7

© Сапарғалиев Г., 2002  
© ЗАО «Жеті жарғы», 2002  
© Сапарғалиев Г., 2005  
© ТОО «Жеті жарғы», 2005

**Т е м а I**  
**КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО**  
**РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН –**  
**ОТРАСЛЬ ПРАВА И ЮРИДИЧЕСКОЙ НАУКИ**

**1. КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО КАК ОТРАСЛЬ ПРАВА**

Конституционное право – одна из отраслей системы права Республики Казахстан. Оно представляет собой систему правовых норм, которые характеризуются внутренним единством и отличаются от норм других отраслей. Внутреннее единство означает наличие у конституционных норм общих признаков, обусловленных особенностями общественных отношений, регулируемых ими. Общественные отношения, регулируемые нормами конституционного права, составляют его предмет.

*Предмет* конституционного права имеет свои особенности. Общественные отношения, регулируемые нормами конституционного права, образуют основу устройства государства и общества и прямо связаны с осуществлением государственной власти.

Уяснение предмета конституционного права имеет как теоретическое, так и практическое значение. Без этого нельзя правильно понять свойства, присущие нормам, институтам конституционного права, невозможно раскрыть их значение и роль в правовом регулировании, определить место в правовой системе. Без знания предмета конституционного права невозможно определить сферу применения его норм. Ведь первое, что следует предпринять при анализе конкретных правовых ситуаций, – это уяснить, нормы какой отрасли права следует применять. А для этого нужно установить характер общественных отношений, которые являются предметом регулирования.

Весьма широк спектр отношений, регулируемых нормами конституционного права. Он охватывает все сферы жизнедеятельности государства и общества: политическую, экономическую, социальную, культурную и т. д. Разумеется, что нормы

конституционного права не регулируют указанные сферы во всех их проявлениях и всесторонне. Они регулируют основополагающие, базовые слои в указанных сферах<sup>1</sup>.

Эти слои образуют фундамент политических, экономических, социальных, духовных связей в государстве и обществе, на котором возвышается все здание.

Конституционное право регулирует государственные и общественные отношения при помощи определенных приемов и способов, совокупность которых называется методами правового регулирования. Для регулирования конституционно-правовых отношений применяются следующие методы: 1) метод обязывания; 2) метод запрещения; 3) метод дозволения; 4) метод признания.

*Метод обязывания* применяется как в отношении государственных органов, так и в отношении физических лиц во всех сферах их деятельности. В статье 187 Конституции Республики Казахстан записано, что «государственные органы, общественные объединения, должностные лица и средства массовой информации обязаны обеспечить каждому гражданину возможность ознакомиться с затрагивающими его права и интересы документами, решениями и источниками информации». Другим примером применения этого метода является статья 6 Конституции Республики Казахстан: «Собственность обязывает, пользование ею должно одновременно служить общественному благу». Характерно, что указанное положение относится как к государственной собственности, так и к частной. Следовательно, конституционная норма обязывает как государственные органы, так и частных собственников, использовать собственность не только в своих интересах, но и в общественных.

*Метод запрещения* также используется конституционным правом. Этот метод применяется преимущественно в отношении государственных органов, общественных образований. В отношении граждан применяется метод запрещения в ограниченных случаях. Пункт 3 статьи 39 Конституции Республики Казахстан гласит: «Не допускается ни в какой форме ограничение прав и свобод граждан по политическим мотивам». Конституция запрещает создание не предусмотренных законодательством военизированных формирований.

---

<sup>1</sup> Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. М., 1995. С. 6; Черняков А.А. Конституционное право Республики Казахстан. Алматы: Энцик-Пресс. 1997. С. 21.

Конституционное право Республики Казахстан широко применяет *метод дозволения*, что является существенным признаком его демократизма<sup>1</sup>.

Данный метод применяется по преимуществу для установления статуса человека и гражданина. В качестве примера можно указать на право свободного передвижения по территории Казахстана каждого и свободного выбора места жительства, кроме случаев, оговоренных законом. Специфика метода дозволения состоит в том, что нередко Конституция может ограничить действия субъектов, предоставляя им свободу действий до определенных рамок, границ.

Метод дозволения применяется и при определении полномочий государственных органов. Так, в соответствии с пунктом 4 статьи 53 Конституции Республики Казахстан Парламент на совместном заседании Палат двумя третями голосов от общего числа депутатов каждой из Палат по инициативе Президента вправе делегировать ему законодательные полномочия на срок, не превышающий одного года.

Конституционное право Республики Казахстан применяет, по моему мнению, еще один метод правового регулирования — *метод признания (непризнания)*. В постсоветской литературе по конституционному праву не отмечается возможность применения данного метода. Между тем этот метод исходит из объективного фактора — законодательного признания естественных прав человека. Государство именно признает естественные права человека, а не дозволяет. В пункте 2 статьи 12 Конституции Республики Казахстан записано: «Права и свободы человека принадлежат каждому от рождения, признаются абсолютными и неотчуждаемыми, определяют содержание и применение законов и иных нормативных правовых актов». Признание как метод правового регулирования также характеризует демократический и гуманный характер конституционного права.

<sup>1</sup> В новейшей российской юридической литературе отмечается, что в российском праве используются в качестве средств правового регулирования три метода: предписание, запрет, дозволение. Различия между отраслями права возможно провести по степени или удельному весу практического использования того или иного метода. Дозволение, по мнению авторов данной позиции, означает юридическое разрешение совершать в условиях, предусмотренных правовой нормой, те или иные действия либо воздерживаться от их совершения по своему усмотрению // *Алексин А.П., Козлов Ю.М.* Административное право Российской Федерации. Ч. 1. М., 1995. С. 25.

## 2. ИСТОЧНИКИ И СИСТЕМА КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА

В правовой науке выработано понятие юридических источников права. Под источниками права в этом смысле понимаются формы, в которых выражаются нормы права. Правовые нормы устанавливаются в нормативных правовых актах. Конституция Республики Казахстан имеет ряд особых черт, связанных с определением источников права. В Конституции перечисляются формы (источники) права: «Действующим правом в Республике Казахстан являются нормы Конституции, соответствующих ей законов, иных нормативных правовых актов, международных договорных и иных обязательств Республики, а также нормативных постановлений Конституционного Совета и Верховного Суда Республики» (п. 1 ст. 4).

Указанное конституционное положение фиксирует источники права в общих чертах. Не все формы нормативных правовых актов, указанных в Конституции, являются ее источниками. Основным источником конституционного права Республики Казахстан является Конституция в целом. Это обстоятельство следует подчеркнуть потому, что источником формирования национального права служат не только правовые нормы Конституции, но и другие ее элементы: принципы, декларативные положения, понятия, цели, задачи. В Конституции Республики Казахстан констатируется, что народ Казахстана объединен общей исторической судьбой. Эта констатация исторического факта имеет важное значение для понимания характера государства как народного, а не только многонационального. А эта идея ориентирует государство на то, чтобы выступать от имени всего многонационального государства, не допускать дискриминации по национальному признаку и т.д. Разумеется, все эти идеи должны служить источником соответствующего законодательства. Примером источникового значения конституционных идей служит также признание Казахстана как социального государства. Это положение должно быть основным источником законодательства, посвященного социальному обеспечению граждан Республики. Источником казахстанского права служат провозглашенные в Конституции Республики Казахстан принципы деятельности государства: общественное согласие и политическая стабильность, экономическое развитие на благо всего народа, казахстанский патриотизм, решение наиболее важных вопросов государственной жизни демократическими методами.

Прежде чем эти принципы будут положены в основу деятельности государства и его органов, они должны быть закреплены в соответствующих нормативных правовых актах с учетом особенностей каждого государственного органа.

Прямым и непосредственным источником конституционного права как отрасли являются правовые нормы Конституции. Чем характеризуются правовые нормы Конституции Республики Казахстан как источник права?

1. В Конституции Республики Казахстан закрепляются правовые нормы, являющиеся основополагающими для всего конституционного законодательства. Иначе говоря, правовые нормы Конституции являются базой формирования и развития всех нормативных правовых актов, регулирующих конституционно-правовые отношения.

2. Правовые нормы Конституции Республики Казахстан относятся ко всем сферам жизни государства и общества: политической, экономической, социальной, культурной. Разумеется, правовые нормы Конституции не регулируют подробно и всесторонне общественные отношения в указанных сферах. Они регулируют лишь существенные, главные стороны общественных отношений. Этим правовые нормы Конституции Республики Казахстан отличаются от правовых норм других отраслей права.

3. Конституция Республики Казахстан по сравнению с другими источниками конституционного права имеет высшую юридическую силу и применяется на всей территории Казахстана. Законы и другие нормативные правовые акты, принимаемые в Республике Казахстан, должны исходить из Конституции и не должны противоречить ей. Если они будут противоречить Конституции, то они являются недействительными и не должны применяться. В Конституции Республики Казахстан установлены гарантии обеспечения высшей юридической силы ее положений.

4. Значение Конституции Республики Казахстан как основного источника не только конституционного права, но и всех других отраслей права обусловлено тем, что в ней непосредственно воплощены государственная воля народа, его стремление построить правовое демократическое государство, стать равноправным членом мирового сообщества.

5. Конституция отличается от других источников права и тем, что она является Основным законом не только государства, но



и общества в целом. Другие нормативные правовые акты касаются отдельных сторон общественной жизни.

А идеи, принципы, правовые нормы Конституции Республики Казахстан регулируют наиболее существенные стороны жизни всего общества: касаются каждого человека, гражданина, всех субъектов общественной самодеятельности (объединений, движений, органов самоуправления и т. д.).

6. Конституция отличается от других источников конституционного права еще и тем, что устанавливает особый порядок принятия изменений и дополнений. Такой порядок обусловлен значением Конституции как Основного закона государства и общества и необходимостью обеспечения ее стабильности.

7. Еще одно своеобразие Конституции Республики Казахстан как источника конституционного права заключается в том, что в ней указаны формы других его источников: конституционные, обычные законы, нормативные указы и постановления Президента, постановления Правительства Республики Казахстан, а также степень юридической силы, порядок принятия, опубликования, отмены.

К числу источников конституционного права Республики Казахстан, устанавливающих правовые нормы государственного (республиканского) значения, относятся Конституционные законы. Название «Конституционные законы» содержится в Конституции Республики Казахстан. Специфика конституционных законов Казахстана состоит в том, что они не вносят изменений и дополнений в Конституцию, а лишь конкретизируют правовые нормы Конституции. Этим обусловлено и то, что процедура принятия конституционных законов Республики Казахстан отличается от процедуры принятия решений об изменении и дополнении Конституции.

Источником конституционного права являются также обычные законы. Обычные законы принимаются Парламентом Республики Казахстан. В предусмотренных Конституцией Республики Казахстан случаях обычные законы могут приниматься Президентом. К источникам конституционного права Казахстана относятся обычные законы о гражданстве, о миграции и др.

Источниками отрасли конституционного права являются Регламент Мажилиса, Регламент Сената, Регламент Парламента Республики Казахстан, положения о координационных и вспомогательных органах, образуемых Палатами Парламента.

К источникам конституционного права Республики Казахстан относятся и нормативные указы Президента Республики Казахстан. Нормативные указы Президента делятся на три группы: 1) указы, имеющие силу Конституционного закона; 2) указы, имеющие силу обычного закона; 3) подзаконные нормативные указы. Разумеется, как правило, Президент осуществляет свою правотворческую деятельность путем принятия подзаконных нормативных указов. В случае делегирования Парламентом своих законодательных полномочий Президенту он вправе принимать указы, имеющие силу Закона. Юридическая сила указов, имеющих силу Закона, равнозначна юридической силе законов, принимаемых Парламентом Республики Казахстан.

В период отсутствия законодательного органа в Республике Президент принял значительное число указов, имеющих силу Конституционного и обычного законов, которые содержат конституционно-правовые нормы. Они продолжают действовать и являются источниками конституционного права Республики Казахстан. К их числу относятся указы Президента о Парламенте и депутатах, о референдуме, о Президенте, о Правительстве, о Конституционном Совете и др.

Не все нормативные указы Президента являются источником конституционного права. Таковыми являются нормативные указы, содержащие конституционно-правовые нормы.

Источником конституционного права как отрасли, содержащей конституционно-правовые нормы, являются нормативные правовые акты Правительства Республики Казахстан.

Особое значение в качестве источника конституционного права имеет Декларация о государственном суверенитете Республики Казахстан. Хотя данная декларация была принята в условиях существования СССР, в ней провозглашены принципы суверенитета, которые впоследствии нашли закрепление в Законе о государственной независимости Республики Казахстан, в Конституциях 1993 г. и 1995 г. и других конституционных актах.

К источникам конституционного права относятся нормы международно-правовых актов, признанных Республикой Казахстан. В них могут содержаться правовые нормы конституционного значения: о правах человека, общественных образованиях и др.

К источникам отрасли относятся нормативные правовые акты местных представительных органов, а также органов мест-

ного самоуправления, содержащие конституционно-правовые нормы (решения, уставы, положения). Их юридическая сила ограничена в пространстве, и они носят локальный характер.

Определение в Конституции действующего права является юридической основой установления места, роли конституционного права в системе права Казахстана. В правовой литературе как СССР, так и стран СНГ, принято считать, что конституционное право – отрасль системы права. Хотя и подчеркивается ведущая роль конституционного права, она как бы остается рядовой отраслью. Это, видимо, объясняется тем, что Конституция СССР (и союзных республик) считалась лишь символическим актом. Исходя из значения Конституции как действующего непосредственного акта, следует и определить роль конституционного права в системе права.

1. Отрасли права основываются и проистекают из норм, принципов, идей, положений Конституции.

2. Нормативные правовые акты отраслей должны, независимо от их иерархической соподчиненности, основываться в первую очередь на Конституции.

3. В Конституции даются исходные правила толкования норм права: если закон, указ и т.п. противоречит Конституции, то действует норма Конституции. Подзаконные акты должны соответствовать законам и т. д. Так, в статье 6 Гражданского кодекса Республики Казахстан (Общая часть) говорится, что «при возможности различного понимания слов, применяемых в тексте законодательных норм, предпочтение отдается пониманию, отвечающему положениям Конституции Республики Казахстан и основным принципам гражданского законодательства».

Следовательно, конституционное право – основополагающая отрасль системы казахстанского права. В то же время конституционное право состоит из крупных подотраслей. К ним мы относим: 1) президентское право; 2) парламентское право; 3) судебное право; 4) исполнительное право (включая муниципальное право); 5) избирательное право.

### 3. КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО КАК ОТРАСЛЬ НАУКИ

Конституционное право изучается как отрасль правовой науки. Для конституционного права как науки присущи свой предмет, источники, свой специфический подход к его изучению. Поскольку наука изучает конституционное право как

часть правовой науки, она относится к числу отраслевых наук. Наука конституционного права изучает закономерности формирования, развития, функционирования конституционного права, формулирует основные понятия и категории, которыми оперирует конституционное законодательство, определяет место и роль конституционного права в системе правовой науки. Наука конституционного права изучает формы государственного правления и государственного строительства, механизм государства Казахстан, формы, методы и способы взаимодействия государственных органов. Она изучает значение, предназначение норм и институтов конституционного права, процессы, связанные с их реализацией. В результате их реализации возникают, изменяются и прекращаются конституционно-правовые отношения. Поэтому наука конституционного права исследует характер и природу конституционно-правовых отношений, их особенности по сравнению с другими отраслевыми правовыми отношениями. Наука конституционного права исследует эффективность действия конституционно-правовых норм на регулирование общественных отношений, в случае недостаточной эффективности вырабатывает рекомендации для ее усиления.

Рассматриваемая наука изучает деятельность тех государственных органов, статус которых определяется в конституционном законодательстве. Эти государственные органы изучаются не изолированно, а на уровне их взаимодействия. Здесь также рассматривается эффективность конституционно-правовых норм. Наука конституционного права не только рассматривает эффективность правовых норм, но и объективно исследует пределы правового регулирования общественных отношений. Хотя в общих чертах можно определить те отношения, которые могут быть урегулированы конституционно-правовыми нормами, на практике нелегко установить пределы общественных отношений, регулируемых ими. В результате конституционно-правовые нормы могут регулировать более широкий круг отношений, включая такие, которые по своей природе подлежат регулированию нормами других отраслей права, или же, наоборот, могут быть оставлены за пределами воздействия конституционно-правовых норм такие общественные отношения, которые из-за своей социальной значимости должны быть уре-

гулированы ими. Наука должна искать и находить ответы на такие вопросы.

Наука конституционного права создает концепции таких комплексных проблем, как народное представительство, национальный, народный и государственный суверенитет, формы государственного правления и устройства, административно-территориального деления. Система местных представительных органов и органов местного самоуправления также является предметом науки. Особое внимание уделяет наука избирательной системе как источнику демократии. В числе важнейших — исследование конституционных принципов организации и деятельности государственных органов.

Наука конституционного права должна уделять особое внимание исследованию проблем прав человека и гражданина, иностранных граждан, гражданства, соотношения конституционных норм с нормами международного права в области прав человека.

Наука конституционного права исследует указанные объекты, которые являются ее предметом, исходя из научных методологических принципов, применяя различные методы: социологические, исторические, логические и т. д. На основе изучения конституционного законодательства, выявления его социальной природы, назначения, рассмотрения практики применения наука формулирует теоретические положения, концепции, выводы. Эти положения важны не только для развития науки, но и для совершенствования законодательства, улучшения деятельности государственных органов. Поскольку наука конституционного права представляет собой целостное явление, ее концепции, теоретические положения не только связаны между собой, но должны отличаться единством. Единство и целостность науки конституционного права не отрицают относительную самостоятельность теоретических комплексов. Она состоит из значительного ряда таких комплексов, которые изучаются самостоятельно. К их числу относятся, например, теории разделения власти, парламентаризма, президентской формы правления, избирательной системы, гражданства, суверенитета, характера и сущности государственности, народовластия, концепции гражданского общества, политического плюрализма и др. Каждая из этих теорий и концепций формируется самостоятельно, но в то же время они испытывают влияние друг друга.

Поскольку наука называется «конституционное право», основным ее источником является Конституция. Ее основные теоретические положения формируются на основе Конституции. В то же время источником науки конституционного права являются и другие нормативные правовые акты, которые в совокупности составляют конституционное законодательство: конституционные законы, обычные законы, нормативные указы Президента, постановления Правительства, решения местных представительных органов. Важными источниками являются международные договоры, обязательства Республики Казахстан, общепризнанные нормы международного права.

Источником науки конституционного права является также практика реализации конституционно-правовых норм. Именно изучение практики позволяет понять не только формальную природу, но и фактическую сущность, реальность действия конституционно-правовых норм. Именно такое комплексное исследование конституционно-правовых норм является основой построения научных теорий, концепций, идей. Следующий источник науки конституционного права – это труды ученых как отечественных, так и зарубежных, посвященные философским, юридическим, политическим, социологическим и другим проблемам конституционного строительства, прямо или косвенно относящиеся к этой отрасли.

Современная наука конституционного права в Казахстане формируется не на пустом месте. Во-первых, в советское время она в Казахстане получила относительно широкое развитие. Но поскольку Казахская ССР была частью СССР, самостоятельной науки конституционного права Казахстана не было. Она была составной частью науки конституционного права Советской страны. Во-вторых, с образованием самостоятельного, суверенного государства Казахстан здесь стала формироваться своя наука конституционного права. Концептуальные положения правовых реформ, проводимых в Республике Казахстан, непосредственно обогащают науку конституционного права. В «Концепции правовой политики Республики Казахстан», одобренной Указом Президента РК 20 сентября 2002 г., сказано, что «на основе Конституции Республики Казахстан 1995 г. создано новое конституционное право, в соответствии с которым прочно утвердилась президентская форма правления, наиболее приемлемая для нашего государства. Произошло разделение единой государственной власти на три ее ветви. Все более целодо-

творно функционирует постоянно действующий двухпалатный Парламент. Приняты меры по укреплению и совершенствованию исполнительной власти. Создана единая судебная система, приняты меры по обеспечению независимости судей<sup>1</sup>. В «Концепции» отмечается, что Конституция содержит необходимый правовой потенциал, который заключен не только в ее правовых нормах, но и в ее правовых идеях, принципах. Правовые идеи Конституции должны воплощаться в законодательных, организационных и других мерах, направленных на утверждение в Казахстане институтов демократического, светского, правового и социального государства. При этом «Концепция» признает неприемлемость идеи «демократии» без предела и границ». Эти и другие положения «Концепции» являются методологической основой развития науки конституционного права Республики Казахстан. Теоретическим источником данной науки в Казахстане являются труды ученых Республики, которые уже исследуют проблемы самостоятельного конституционного развития. Разумеется, ученые-конституционалисты Казахстана далеки от мысли «изобретать велосипед». Казахстан начинает приобщаться к достижениям мировой цивилизации, в т. ч. в области конституционного права.

## **Т е м а II**

### **КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ НОРМЫ, ИНСТИТУТЫ И ПРИНЦИПЫ**

#### **1. ПОНЯТИЕ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫХ НОРМ, ИХ ВИДЫ И ОСОБЕННОСТИ**

Конституционно-правовые нормы следует рассматривать с двух позиций: 1) в чем их сходство с другими правовыми нормами; 2) чем конституционно-правовые нормы отличаются от правовых норм других отраслей права.

Конституционно-правовым нормам присущи все признаки правовых норм. Они принимаются органами государства. Они являются средством упорядочения общественных отношений. Как и другие юридические нормы, они выполняют две функции: регулятивную и правоохранительную. К регулятивным

<sup>1</sup> Концепция правовой политики Республики Казахстан. Алматы: Жеті жарғы, 2002. С. 31.

относятся такие конституционно-правовые нормы, которые устанавливают определенный вариант поведения путем предоставления участникам правового отношения субъективных прав и возложения на них юридических обязанностей. Особенно это ярко видно в разделе Конституции «Человек и гражданин». К правоохранительным относятся такие конституционно-правовые нормы, которые определяют поведение субъектов путем установления мер государственного принудительного воздействия в случае нарушения их требований. Таких конституционно-правовых норм немного. Хотя конституционных правоохранительных норм сравнительно немного, они имеют исключительное значение и играют большую роль в укреплении конституционного строя, защите прав и свобод граждан, сохранении политической стабильности. К правоохранительным относятся конституционные положения об импичменте Президента, о вотуме недоверия Правительству, отдельным его членам.

Существенное значение для понимания структуры конституционного права имеет деление конституционных регулятивных норм на упрямочивающие, запрещающие, обязывающие.

*Упрямочивающие* конституционно-правовые нормы устанавливают субъектные права с положительным содержанием. Иначе говоря, субъекту (государственному органу, общественному объединению, гражданам) предоставляются права на совершение тех или иных положительных действий. Такие упрямочивающие нормы в значительном количестве предоставляются гражданам. Это конституционные нормы о политических, экономических, социальных правах граждан. К упрямочивающим относятся нормы, определяющие конституционные полномочия Президента, Парламента, Правительства, Конституционного Совета Республики Казахстан.

В конституционном законодательстве имеются *запрещающие* правовые нормы. Они устанавливают обязанность лиц воздерживаться от действий известного свойства. Так, согласно нормам Конституции запрещены создание политических партий на религиозной основе, организация незаконных вооруженных формирований. Запрещающие конституционные нормы направлены на защиту конституционных устоев государства, законности и правопорядка. Об этом прямо говорится в Конституции. Так, в пункте 3 статьи 5 сказано, что запрещаются создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение кон-



ституционного строя, нарушение целостности республики, подрыв безопасности государства, разжигание социальной, расовой, национальной, религиозной, сословной и родовой розни.

*Обязывающие* конституционные нормы устанавливают обязанность лиц, общественных объединений, государственных органов совершать определенные положительные действия. Ряд обязанностей возлагается Конституцией на председателей Палат Парламента. Есть конституционные обязанности и у граждан.

Конституционно-правовые нормы имеют такие особенности, которые отличают их от правовых норм других отраслей права.

1. Конституционно-правовые нормы регулируют особый круг общественных отношений. Они направлены на регулирование отношений, связанных с укреплением основ конституционного строя, закреплением основ правового статуса человека и гражданина, с определением системы органов государства.

2. Конституционно-правовые нормы обладают наибольшей юридической силой. Конституции не должны противоречить другим правовым нормам. На основе Конституции издаются все другие нормативные правовые акты. Правовые акты, противоречащие положениям Конституции, подлежат отмене. Право защиты конституционных норм предоставлено Конституционному Совету и прокуратуре.

3. Свообразием отличаются материальные и процессуальные конституционно-правовые нормы. В конституционном праве не признана специализированная процессуальная отрасль в отличие от уголовного, гражданского, административного права, нормы которой устанавливали бы общий, единообразный порядок реализации конституционных норм<sup>1</sup>. Однако это не означает, что в конституционном праве нет процессуальных (процедурных) норм. Каждый блок общественных отношений, регулируемых конституционно-правовыми нормами, имеет своеобразные процессуальные нормы. Так, конституционными нормами устанавливается определенный порядок принятия законов Парламентом, порядок импичмента Президента, проведение выборов депутатов в Парламент, проведение референдума и т. д.

---

<sup>1</sup> Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. М., 1995. С 12.

Анализ Конституции Республики Казахстан дает основание говорить о различной значимости этих норм. Конституционные доктрины указывают на два критерия классификации конституционных норм: 1) юридическая их обязательность; 2) возможность и процедура их изменения. Исходя из этого различают материальные и формальные конституционные нормы. К материальным относятся конституционные нормы, в которых закреплены субъективные права и обязанности граждан, полномочия, порядок образования государственных органов, которые могут быть принудительно осуществлены и защищены в судебном порядке. К ним относятся также нормы-принципы, нормы-цели, которые, однако, судебной защитой не пользуются. В силу этого можно говорить о различной юридической значимости указанных двух групп норм Конституции. Имеет ли это какое-нибудь значение? В специальной литературе отмечается, что вопрос о юридической значимости указанных двух видов конституционных норм, об их соотношении может стать предметом политической борьбы между различными ветвями власти<sup>1</sup>.

В Конституции Республики Казахстан 1995 г. не проведено различия конституционных норм по их юридической значимости. Это означает, что обе группы конституционных норм являются обязательными, защищаются в судебном порядке.

О формальной иерархии конституционных норм можно говорить, если в Конституции установлены различия в порядке изменения отдельных статей. Высший юридический ранг имеют конституционные нормы, которые вообще не могут быть изменены. Так, согласно Конституции Республики Казахстан запрещено изменение норм о президентском правлении, о форме государственного устройства и о территориальной целостности. Тем самым Конституция этим нормам придает особую важность, поднимает на самый высший юридический ранг.

Конституционное определение действующего права Республики Казахстан как системы норм, состоящей из норм Конституции, иных нормативных правовых актов, принятых высшими и местными органами государственной власти республики, а также норм международных договоров, ратифицированных Рес-

---

<sup>1</sup> Сравнительное конституционное право. М., 1996. С.116.

публикой, имеет и другое значение<sup>1</sup>. Во-первых, указанное определение защищает и юридически закрепляет суверенитет государства Казахстан, самостоятельность национальной системы права. В действующее право Республики Казахстан ни в коем случае нельзя вводить правовые нормы других государств. Во-вторых, в действующее право Республики Казахстан вводятся нормы международных договоров, ратифицированных Республикой. Это означает, что нормы иностранного права могут действовать в Казахстане, если они признаны в международном договоре Республики, ратифицированном Парламентом. Именно в таком духе Конституционный Совет разъяснил пункт 1 статьи 4 Конституции Республики Казахстан при рассмотрении конституционности статей 1085 и 1094 Гражданского кодекса Республики Казахстан (Особенная часть). В постановлении Конституционного Совета было подчеркнуто, что редакция пункта 3 статьи 1085 ГК РК предусматривает вторжение норм иностранного права в публично-правовые отношения Республики Казахстан, ущемляя суверенитет государства. В нем говорится, что указанная норма ГК противоречит пункту 1 статьи 4 Конституции, согласно которому к действующему праву Республики нормы иностранного права не относятся, а международные договоры относятся только при условии их ратификации Республикой.

## 2. ПРАВОВЫЕ ИНСТИТУТЫ

Конституционное право имеет специфические государственно-правовые институты. Правовая норма – клеточка правовой материи. А правовой институт представляет собой правовую общность, т.е. совокупность правовых норм, группирующихся по близости их юридического содержания. Правовые нормы образуют отрасль конституционного права не непосредственно, а через правовые институты. Правовые институты конституционного права направлены на регулирование определенных участков общественных отношений, входящих в сферу влияния конституционно-правовых норм. Каждый правовой инсти-

---

<sup>1</sup> В Постановлении Конституционного Совета РК «Об официальном толковании п.1 статьи 4 ...Конституции РК» от 6 марта 1997 г. указывается, что действующее право Республики Казахстан в п.1 статьи 4 «рассматривается как система норм права, содержащихся в принятых полномочными субъектами в установленном порядке нормативных правовых актах».

тут представляет относительно самостоятельный блок правовых норм отрасли конституционного права. Относительная самостоятельность правового института проявляется в том, что он не представляет собой замкнутого механизма правового регулирования, а связан и зависит от других правовых институтов конституционного права, и они все во взаимодействии обеспечивают регулирование конституционных отношений.

Правовые институты конституционного права могут регулировать крупные или узкие блоки общественных отношений. Однако, исходя из этого, нельзя говорить об их большей или меньшей значимости. Каждый правовой институт должен обеспечить эффективное регулирование своего участка конституционных отношений. А для этого правовой институт должен обладать полным комплектом правовых норм, охватывающих все стороны регулируемых отношений. Разумеется, это не односторонний процесс. Предмет регулирования — общественные отношения — живое, динамичное явление. Следовательно, надо следить за его состоянием и соответственно совершенствовать правовой институт.

Каждый конституционно-правовой институт не только регулирует определенный участок общественных отношений. В его нормах содержатся специфические понятия, термины, положения. Например, содержание института гражданства выражается в таких понятиях, как «гражданин», «гражданство», «приобретение гражданства», «утеря гражданства», «выход из гражданства», «права, свободы и обязанности граждан» и др.

Конституционно-правовой институт, как и любой правовой институт, имеет свою структуру. Составляющие этой структуры характеризуются разнородностью юридического содержания. Эта разнородность обеспечивает регулирование соответствующих частей общественных отношений. При всей разнородности нормы правового института объединены общими правовыми принципами, идеями. Например, институт гражданства объединяется принципом единства и равенства граждан, независимо от оснований его приобретения. Правовой институт иногда закрепляется в отдельном нормативном акте. Возьмем тот же институт гражданства, о котором есть специальный закон. Но это не означает, что все правовые нормы, регулирующие отношения гражданства, есть в этом законе. основополагающие нормы о гражданстве содержатся в Конституции Республики Казахстан.

### 3. ПРИНЦИПЫ КОНСТИТУЦИИ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

Правовые принципы — это правовые нормативные идеи, которые не содержат конкретные правила поведения, но предусматривают определенные направления организации, деятельности государства, его органов, граждан, их объединений, должностных лиц. Конституционные принципы — это правовые нормативные идеи, закрепленные в Конституции и определяющие направления организации конституционного строя, его функционирования. Поэтому они имеют важное значение для государства, для граждан. Каковы конституционные принципы, таков конституционный строй, и наоборот.

Конституционные принципы в конечном счете обуславливаются экономическими, политическими, социальными, этническими факторами, сложившимися к моменту принятия Конституции, и стратегическими идеями развития государства и общества. Нельзя сбрасывать со счетов внешний фактор: влияние общепризнанных норм международного права. В Конституции республики отмечено, что Казахстан уважает принципы и нормы международного права.

Анализ норм Конституции Республики Казахстан показывает, что конституционные принципы по форме выражения следуют разделить на две группы: 1) зафиксированные в Конституции<sup>1</sup>; 2) незафиксированные, выводимые посредством анализа конституционных положений<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> В литературе в зависимости от характера конституционные принципы делят на три группы: универсальные, особенные и единичные. Универсальные имеют общечеловеческую ценность, выработаны мировой цивилизацией и присущи большинству современных конституций: принципы народного (национального) суверенитета, народовластия, правового государства, социального государства, разделения властей, политического плюрализма, представительной демократии, гарантированности прав и свобод. Особые принципы присущи конституциям отдельных государств. К ним относятся принципы руководящей роли политической партии, единства государственной власти, демократического централизма, общественной собственности и др. Эти принципы присущи социалистическим конституциям. Наконец, некоторым конституциям присущи принципы, отражающие историческую, национальную специфику. Так, конституции Японии и Италии закрепляют принцип отказа от войны (см.: Сравнительное конституционное право. М., 1996. С. 190).

<sup>2</sup> В некоторых странах (Австрии, Испании, Норвегии, Португалии, Италии) конституционная доктрина и суды признают существование принципов, которые прямо не зафиксированы в Конституции, но выводятся из всего ее

К зафиксированным относятся основополагающие принципы деятельности республики (п. 2 ст. 1), принцип разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную ветви (п. 4 ст. 3), принципы применения закона судьями (п. 3 ст. 77).

Можно ли найти какое-либо объяснение причин фиксации именно этих принципов в Конституции Республики Казахстан? Ответ на этот вопрос в какой-то степени дает уяснение сферы действия этих принципов. Основополагающие принципы деятельности Республики должны воздействовать на все государство, весь его механизм, на общество в целом, на объединения граждан. Иначе говоря, все указанные субъекты должны положить в основу своей деятельности именно эти принципы. Указанные принципы имеют жизненно важное значение для граждан, общества и государства. Поэтому их фиксация в Конституции способна поднять ее роль и авторитет.

В Конституции закреплены основополагающие принципы деятельности Республики Казахстан. Прежде чем рассматривать принципы, следует выяснить, что означает понятие «республика» в данном контексте. Конституция является главным законом как государства, так и общества, о чем ясно говорится в преамбуле Конституции. Содержание и смысл многих конституционных норм также показывают, что они посвящены регулированию важнейших сторон, сфер жизни общества. Именно в силу указанных причин «Республика Казахстан» в данном

---

содержания и духа. Этот вопрос четко был отражен в решении Конституционного суда Италии 1988 г.: «...Итальянская Конституция содержит... принципы, пересмотр которых запрещен Конституцией в ясно выраженной форме (республиканская форма правления), но также и принципы, которые, хотя они не выражены прямо, относятся по своему содержанию к высшим ценностям, лежащим в основе Конституции». (Сравнительное конституционное право. М., 1996. С. 146).

В связи с этим возникает проблема выявления этих принципов и их роли в правотворческой и правоприменительной деятельности государственных органов. Могут быть приняты законы об изменениях и дополнениях Конституции, противоречащие духу Конституции. Могут быть приняты и другие правовые акты подобного характера. Что делать с такими нормативными правовыми актами? Думается, что такие акты подпадают под юрисдикцию Конституционного Совета. В то же время неписанные принципы Конституции могут подвергнуться ревизии законом (на референдуме) об изменениях и дополнениях Конституции. В таком случае закон наверняка воспринимается как соответствующий Конституции.

случае означает как государство, его органы, так и общество, его институты. Следовательно, конституционное положение об основополагающих принципах деятельности Республики Казахстан относится к государству Казахстан, его органам и казахстанскому обществу, его общественно-политическим институтам.

На первом месте стоит принцип *общественного согласия*. Закрепление такого принципа обусловлено тем, что общество в силу различных объективных и субъективных факторов делится на различные слои, группы, классы, нации, сословия, конфессии и т. п. Такое деление означает наличие у различных социальных групп разных несовпадающих мировоззрений, взглядов, идей, убеждений. Эти различия не должны служить причиной разногласий, противостояния, борьбы между ними. Нетерпимость к представителям другого класса, сословия, национальности, религии, расы является источником не только разногласий, но и конфликтов, столкновений, открытого противостояния. Такое состояние весьма опасно не только для конфликтующих, но и для всего общества, мешает нормальному его функционированию, спокойной жизни каждого человека.

Поэтому весьма важно для сохранения стабильности общественное согласие. Оно достигается и поддерживается государством, его органами в результате их перманентной деятельности.

Весьма важна нормотворческая деятельность государства, его органов, направленная на закрепление равноправия всех, независимо от социальных, национальных, расовых, религиозных и других различий, на недопущение дискриминации по указанным причинам. Правозащитная деятельность государственных органов также имеет существенное значение в укреплении общественного согласия. Государство требует от общественно-политических объединений недопущения действий, направленных на нарушение общественного согласия. Уставы, положения общественно-политических объединений не должны содержать идеи, взгляды, проповедующие исключительность их сторонников, противопоставляющие одну группу граждан другим группам и т. д. При наличии в уставах таких положений общественно-политические объединения не регистрируются. Если же общественно-политические объединения в процессе своей деятельности предпринимают акции, направленные на

нарушение общественного согласия, то такого рода действия должны пресекаться соответствующими правоохранительными органами. В Законе РК «О свободе вероисповедания и религиозных объединениях Республики Казахстан» от 15 января 1992 г. записано: «Религиозные объединения обязаны соблюдать требования законодательства и правопорядок. Государство способствует установлению отношений взаимной терпимости и уважения между гражданами, исповедующими религию и не исповедующими ее, а также между различными религиозными объединениями»<sup>1</sup>.

Такие же положения содержатся в Законах РК «О политических партиях», «Об общественных объединениях».

Поддерживание общественного согласия – задача не только государства, его органов, но и общественно-политических институтов, общества в целом. В этом отношении в Республике Казахстан имеются положительные результаты. Указ Президента Республики Казахстан Н.А. Назарбаева «Об объявлении 1997 г. Годом общенационального согласия и памяти жертв политических репрессий» был принят с учетом многочисленных обращений граждан, общественных объединений и организаций граждан в целях укрепления общенационального согласия, общественно-политической стабильности. В проведении Года общенационального согласия активную роль сыграли политические партии, национальные культурные центры, общественные и религиозные объединения. Они заключили между собой соглашение, в котором предусматривались совместные акции по укреплению общественного согласия, общественно-политической стабильности.

Другим важным основополагающим принципом Конституции республики является установление *политической стабильности* в стране. Как и общественное согласие, политическая стабильность достигается в результате непрерывной положительной работы государства, общества, их институтов. Политическая стабильность устанавливается тогда, когда в обществе достигается единство политических, правовых идеалов и социокультурных ценностей. Конституция Республики Казахстан формулирует такие политико-правовые идеалы, социокультурные ценности, которые могут объединить всех членов общества и со-

---

<sup>1</sup> Ведомости Верховного Совета Республики Казахстан. 1992. № 4. Ст. 84.