

# ГОСУДАРСТВЕННАЯ ВЛАСТЬ И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

Ж. У. Тлембаева\*

## Роль конституционного контроля в обеспечении верховенства права

**Аннотация.** В данной статье рассмотрены вопросы о роли органов конституционного контроля Республики Казахстан в обеспечении верховенства права. Проанализированы взаимосвязь и соотношение принципа верховенства права с принципом верховенства Конституции Республики Казахстан и принципом верховенства закона. Обосновано, что верховенство законов — самостоятельный конституционный принцип, отличающийся от принципа верховенства права, которое во многом обогащает его современное понимание. Показана роль органов конституционного контроля в реализации принципа верховенства и обеспечении контроля за соответствием Основному Закону страны законов и иных нормативных правовых актов, издаваемых государственными органами.

**Ключевые слова:** конституционный контроль, верховенство права, верховенство закона, верховенство конституции, Конституционный Совет Республики Казахстан.

**DOI: 10.17803/1994-1471.2016.69.8.044-048**

**Д**вадцатилетие Конституционного Совета Республики Казахстан и действующей Конституции Республики Казахстан, отмечаемые в текущем году, — весомый повод еще раз обратиться к вопросу о роли конституционного контроля в обеспечении верховенства права.

Общепризнанный принцип верховенства права лежит в основе конституционного строя современных демократий. Этот принцип или, точнее, некоторые его элементы явно встроены в конституции почти всех современных демократических государств. Данный принцип положен в основу Конституции Республики Казахстан. К принципу верховенства права как к своему общему объединяющему началу восхо-

дят основы конституционного строя, такие как приоритет прав и свобод человека и гражданина, демократический, правовой и социальный характер государства, его суверенитет и в то же время связанность принципами и нормами международного права. Поэтому его реализация принадлежит к числу коренных приоритетных интересов нашей страны. Об этом свидетельствуют проводимые в настоящее время институциональные реформы Главы государства Республики Казахстан в сфере верховенства закона.

Принцип верховенства права может быть рассмотрен с различных позиций. Традиционно принято считать, что верховенство права для стран континентального права должно

---

© Тлембаева Ж. У., 2016

\* Тлембаева Жанна Урумбасаровна, кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник Института законодательства Республики Казахстан

zhanna.ot@mail.ru

010000, Республика Казахстан, г. Астана, Орынбор, 19

объясняться с помощью доктрины правового государства, которая базируется на концепции писаной конституции как высшего закона страны<sup>1</sup>, тогда как в странах англосаксонского права основой конституционного развития выступает верховенство права, которое формируется в стенах суда. При этом в подавляющем большинстве конституций получил закрепление именно принцип правового государства, а не верховенство права. Редко встречается национальная конституция, в которой одновременно определены оба принципа. Однако под влиянием международных интеграционных процессов верховенства права получает сегодня самостоятельное признание и закрепление в странах континентального права.

В ч. 2 ст. 4 Конституции Республики Казахстан закреплен принцип верховенства Конституции на всей территории Республики. Возникает вопрос: какова взаимосвязь и соотношение принципа верховенства права и принципа верховенства национальной конституции?

Этот вопрос актуален в связи с тем, что «многие конституционные ценности являются, по сути, конституционным воплощением цивилизационных и общепризнанных правовых ценностей (наиболее яркой иллюстрацией служит институт основных прав и свобод человека)»<sup>2</sup>. В этом смысле обеспечение верховенства права может быть сопоставимо с обеспечением верховенства конституции.

Вместе с тем обеспечение принципа верховенства права невозможно без признания и реализации принципа верховенства закона, который выражается в требовании неукоснительного соблюдения и следования законам всеми лицами, находящимися в пределах юрисдикции государства, и государственными органами власти. Так называемый примат закона, который является одним из ключевых элементов верховенства права, присутствует в каждом современном правовом государстве и гарантируется конституцией.

Верховенство законов — это самостоятельный конституционный принцип, отличающийся от принципа верховенства права. При этом

обеспечение данного принципа не должно осуществляться в ущерб верховенству права, которое во многом обогащает современное понимание верховенства закона, в частности, за счет наполнения его также международными договорными установлениями.

Принцип верховенства права является важнейшим принципом правового государства, для которого характерна «связанность» государственных органов, должностных лиц не только актами, обладающими более высокой юридической силой, но и собственными правовыми актами. Но реализация принципа верховенства права эффективна только тогда, когда существует определенный контроль, который обеспечивает соблюдение закона. Исходя из значимости Конституции, в ее верховенстве и защите заинтересованы все государственные органы, должностные лица и граждане. Однако особую роль здесь играют органы конституционного контроля. Конституционный контроль является важным атрибутом современного демократического конституционного устройства. Без него немыслимо поддержание конституционной законности, а значит и законности в целом.

Конституция Республики Казахстан, принятая на республиканском референдуме 30 августа 1995 г., учредила новую модель конституционного контроля. С усилением роли Конституции в качестве важнейшего регулятора структурных преобразований общества и государства объективно возрастает значимость деятельности по отправлению конституционного контроля. В этой связи важно обеспечить контроль за соответствием Основному Закону страны законов и иных нормативных правовых актов, издаваемых государственными органами. Ведь совершенно очевидно, и об этом свидетельствует опыт многих государств, принимаемые нормативные правовые акты часто противоречат Конституции, искажают ее смысл, содержат пробелы и другие дефекты. Все это объясняется недостатками в правотворческой сфере, отсутствием надлежащей подготовки, знаний в той или иной сфере, обуславливается экономической или

<sup>1</sup> См. подробнее: *Баренбойм П. Д.* Концепция Зорькина — Танчева о соотношении современных доктрин верховенства права и правового государства // *Законодательство и экономика*. 2011. № 10. С. 17—25.

<sup>2</sup> *Грачева С. А.* Доктрина верховенства права и судебные правовые позиции // *Журнал российского права*. 2014. № 4. С. 33—35.

политической целесообразностью. Разъясняя сущность конституционной юстиции, М. В. Баглай пишет: «Каким бы совершенным не был парламент, периодически неизбежно принятие им законов, которые не соответствуют или противоречат конституции страны... Однако вред от неконституционных законов, а тем более от антиконституционных, весьма велик, ибо от таких законов размывается конституционный порядок и страдают права и свободы граждан»<sup>3</sup>.

Как воплощается принцип верховенства права в практике Конституционного Совета Казахстана? Этот принцип Конституционным Советом применяется прежде всего как основополагающий принцип, который устанавливает определенные взаимоотношения между правом и государством в целом. Наличие Конституционного Совета и его деятельность по обеспечению верховенства права свидетельствуют о демократическом характере нашего государства, стремлении развивать такой конституционный строй, который по своему содержанию отвечает международным стандартам, среди которых наиболее важным является признание прав и свобод высшей ценностью.

Посредством проверки на соответствие Конституции нормативных правовых актов Конституционный Совет призван утверждать верховенство конституционных норм и их прямое действие. Конституционному Совету Республики Казахстан отводится значительная роль в разъяснении Конституции, обеспечении ее верховенства. Принимая решения и формулируя в них правовые позиции, Конституционный Совет защищает конституционные ценности, поддерживая их конституционно-правовой баланс.

В порядке конституционного контроля оказывается воздействие на развитие национального законодательства, отраслей права и правоприменительной практики. Как пишет И. И. Рогов, «решения, принимаемые Консти-

туционным Советом, и содержащаяся в них конституционная позиция — это тот материал, из которого состоит конституционное право»<sup>4</sup>.

Каковы бы ни были масштабы конституционного контроля, главным его объектом являются законы. За прошедший 20-летний период в Республике Казахстан созданы определенные правовые механизмы для системного конституционного контроля законов и иных нормативных правовых актов.

Осуществление обязательного предварительного контроля конституционности законов свидетельствует о его значимой роли в обеспечении стабильности и динамизма правового регулирования общественных отношений, согласованности норм различных отраслей законодательства и единства правоприменения. За период с февраля 1996 г. в Конституционный Совет поступило более 190 обращений. Предметом 27 из них явилась проверка на соответствие Конституции принятых Парламентом и представленных Главе государства на подпись законов. По 15 обращениям были признаны не соответствующими Конституции в общей сложности 17 законов<sup>5</sup>. Конституционный Совет, с одной стороны, подтверждает, что в принятых законах развиваются конституционные положения, а с другой — нацеливает законодателя на дальнейшее совершенствование законодательных актов. Органы конституционного контроля, как отмечается в правовой литературе, «способны в случае необходимости "подправить" законодателя, который по каким-либо причинам отступает от Конституции»<sup>6</sup>.

Следует заметить, что деятельность Конституционного Совета Республики Казахстан по применению принципа верховенства права вызывает не только пристальное внимание общественности, но иногда и критику высших должностных лиц государства. Верховенство права требует от государства его воплощения в правотворческую и правоприменительную деятельность, в частности, в законы, которые

<sup>3</sup> Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации : учебник для вузов. 3-е изд., изм. и доп. М. : Норма, 2002. С. 655.

<sup>4</sup> Конституционный контроль в Казахстане / под ред. И. Рогова и А. Котова. Алматы, 2005. С. 47.

<sup>5</sup> См. подробнее: Караев А. А. К вопросу о совершенствовании конституционно-контрольной системы Республики Казахстан // Право и государство: Научный журнал КазГЮА. 2000. № 3. С. 32—36.

<sup>6</sup> Караев А. А. К вопросу о совершенствовании конституционно-контрольной системы Республики Казахстан.

должны быть проникнуты идеями социальной справедливости, свободы, равенства и т. п. Оно означает не просто формальную законность, которая обеспечивает регулярность и последовательность при достижении демократического порядка, но и справедливость, основанную на признании и полном принятии высшей ценности человеческой личности. При этом проблемы целесообразности не должны иметь решающего значения. Более того, принятие не самого удачного правового решения, реализованного в нормативном правовом акте, не означает его неконституционность. В этом заключается отличие конституционного контроля от контроля, проводимого иными государственными органами.

Как отмечается в Послании Конституционного Совета Республики Казахстан от 16 июня 2015 г. «О состоянии конституционной законности в Республике Казахстан», двадцать лет эффективного действия Конституции Республики Казахстан подтвердили правильность избранной модели института конституционного контроля<sup>7</sup>. Несмотря на ряд проблем, которые накопились за этот относительно недолгий период времени, за годы своей деятельности Конституционным Советом было принято немало решений, направленных на реализацию потенциала Конституции. Об этом свидетельствует богатая практика официального толкования, которая затрагивает важнейшие аспекты политической и социально-эко-

номической жизни казахстанского общества. Вместе с тем за этот относительно недолгий период времени в правовом развитии государства накопилось немало проблем, требующих научного осмысления и оценки, особенно в свете новых задач, связанных с вхождением Республики Казахстан во Всемирную торговую организацию.

К недостаткам действующей модели можно отнести отсутствие у граждан прав на конституционное правосудие. Как отмечает А. А. Караев, «действующая модель конституционного контроля, из-за ограниченности полномочий и субъектов обращения, не позволяет в полной мере обеспечить верховенство Конституции и защитить права казахстанских граждан»<sup>8</sup>. Между тем, как показывает опыт многих современных государств, реальная защита прав граждан может быть гарантирована лишь тогда, когда граждане будут наделены правом на обращение и защиту своих прав и свобод в органах конституционного контроля. Все это позволяет сделать вывод о необходимости дальнейшего совершенствования казахстанской модели конституционного контроля.

В заключение хочу отметить, что практика Конституционного Совета Республики Казахстан позволяет определить конкретные критерии по оценке верховенства Конституции, что, надеемся, послужит важным фактором в разработке стратегии обеспечения верховенства права в целом.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Баглай М. В.* Конституционное право Российской Федерации : учебник для вузов. — 3-е изд., изм. и доп. — М. : Норма, 2002. — 800 с.
2. *Баренбойм П. Д.* Концепция Зорькина — Танчева о соотношении современных доктрин верховенства права и правового государства // Законодательство и экономика. — 2011. — № 10. — С. 17—25.
3. *Грачева С. А.* Доктрина верховенства права и судебные правовые позиции // Журнал российского права. — 2014. — № 4. — С. 33—35.
4. *Караев А. А.* К вопросу о совершенствовании конституционно-контрольной системы Республики Казахстан // Право и государство : Научный журнал КазГЮА. — 2000. — № 3. — С. 32—36.

<sup>7</sup> Послание Конституционного Совета Республики Казахстан от 16 июня 2015 г. № 11-2/1 «О состоянии конституционной законности в Республике Казахстан» // URL: <http://www.ksrk.gov.kz/rus/resheniya?cid=5&rid=1042> (дата обращения: 4 декабря 2015 г.).

<sup>8</sup> *Караев А. А.* Казахстану нужен Конституционный Суд // URL: [http://online.zakon.kz/m/Document/?doc\\_id=31542360](http://online.zakon.kz/m/Document/?doc_id=31542360). (дата обращения: 3 декабря 2015 г.).

5. *Karaev A. A.* Казахстану нужен Конституционный Суд // URL: [http://online.zakon.kz/m/Document/?doc\\_id=31542360](http://online.zakon.kz/m/Document/?doc_id=31542360) (дата обращения: 3 декабря 2015 г.).
6. Конституционный контроль в Казахстане / под ред. И. Рогова и А. Котова. — Алматы, 2005.

*Материал поступил в редакцию 6 декабря 2015 г.*

## THE ROLE OF CONSTITUTIONAL CONTROL IN ENFORCING THE RULE OF LAW

**TELEBAEVA Zhanna Urumbasarovna** — Ph.D., Senior Researcher of the State Institution "Institute of Legislation of the Republic of Kazakhstan"  
zhanna.ot@mail.ru  
010000, Republic of Kazakhstan, Astana, Orynbor, d.19

**Review.** *The paper considers the issues concerning the role of the constitutional control organs of the Republic of Kazakhstan in enforcing the rule of law. The author analyses interrelation and the balance between the principle of the rule of law, the principle of the rule of the Constitution of the Republic of Kazakhstan and the principle of the supremacy of laws. The author justifies that the supremacy of laws is an independent constitutional principle that is different from the principle of the rule of law, which significantly enriches its modern understanding. The author demonstrates what role the organs of constitutional control play in implementation of the principle of the supremacy of laws and providing control over compliance of laws and other regulatory acts adopted by governmental agencies with the Basic Law of the state.*

**Keywords:** *constitutional control, rule of law, supremacy of a law, supremacy of the Constitution, the Constitutional Council of the Republic of Kazakhstan.*

## REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. *Baglaj M. V.* Konstitucionnoe pravo Rossijskoj Federacii : uchebnik dlja vuzov. — 3-e izd., izm. i dop. — M. : Norma, 2002. — 800 s.
2. *Barenbojm P. D.* Konceptcija Zor'kina — Tancheva o sootnoshenii sovremennyh doktrin verhovenstva prava i pravovogo gosudarstva // *Zakonodatel'stvo i jekonomika*. — 2011. — № 10. — S. 17—25.
3. *Gracheva S. A.* Doktrina verhovenstva prava i sudebnye pravovye pozicii // *Zhurnal rossijskogo prava*. — 2014. — № 4. — S. 33—35.
4. *Karaev A. A.* K voprosu o sovershenstvovanii konstitucionno-kontrol'noj sistemy Respubliki Kazahstan // *Pravo i gosudarstvo : Nauchnyj zhurnal KazGJuA*. — 2000. — № 3. — S. 32—36.
5. *Karaev A. A.* Kazahstanu nuzhen Konstitucionnyj Sud // URL: [http://online.zakon.kz/m/Document/?doc\\_id=31542360](http://online.zakon.kz/m/Document/?doc_id=31542360) (data obrashhenija: 3 dekabrja 2015 g.).
6. Конституционный контроль в Казахстане / под ред. И. Рогова и А. Котова. — Алматы, 2005.