

# Конституционные основы законодательного и подзаконного регулирования в Республике Казахстан: практические вопросы и доктринальное толкование

*Е. Б. Абдрасулов*

Евразийский национальный университет имени Л. Н. Гумилева,  
Республика Казахстан, 010000, Астана, ул. Сатпаева, 2  
Институт законодательства и правовой информации Республики Казахстан,  
Республика Казахстан, 010000, Астана, ул. Кабанбай батыра, 19

**Для цитирования:** Абдрасулов, Еремек Б. 2022. «Конституционные основы законодательного и подзаконного регулирования в Республике Казахстан: практические вопросы и доктринальное толкование». *Вестник Санкт-Петербургского университета. Право* 4: 1022–1040.  
<https://doi.org/10.21638/spbu14.2022.412>

В статье исследуются вопросы разграничения законодательного и подзаконного регулирования общественных отношений. По мнению автора, в правотворческой деятельности, в том числе в законодательном процессе, нередко возникают практические вопросы о компетенции различных государственных органов по установлению разнообразных правовых норм и правил. Указанные вопросы связаны с необходимостью установления четкого правового смысла конституционных норм, посвященных определению предмета регулирования законов. Среди прочего нужно уяснить положения п. 3 ст. 61 Конституции Республики Казахстан (РК) в части содержащихся в этом пункте понятий «важнейшие общественные отношения», «все иные отношения», «подзаконные акты», а также установить соотношение этих понятий между собой. Толкования требуют и положения п. 4 ст. 61 Конституции РК, в частности, необходимо выявить, вытекает ли из данных положений, что в Республике Казахстан правовому регулированию подлежат все возможные общественные отношения, в том числе те, которые являются предметом иных социальных и технических регуляторов (морали, национальных, деловых и профессиональных традиций и обычаев, религии, стандартов, технических регламентов и т. д.). Отвечая на поставленные вопросы, автор акцентирует внимание на том, что закон и подзаконные акты, как правило, составляют единую систему законодательства, выполняя функции первичных и вторичных актов. Однако вторичный характер подзаконных актов не говорит о том, что они регулируют не столь важные общественные отношения. Право по своей сути направлено на регулирование всех важных общественных отношений.

*Ключевые слова:* конституция, закон, подзаконный акт, законодательное регулирование, подзаконное регулирование, неопределенность конституционных норм, толкование норм конституции, парламент, правотворческий процесс.

## 1. Введение

Обобщения и абстрагирования в правовом регулировании, особенно в конституционном, часто являются необходимой мерой, позволяющей обеспечить правовой регламентацией наибольшее количество жизненных обстоятельств и субъектов, вступающих в те или иные виды общественных отношений. Обосновывая необходимость высокого уровня абстракции, зарубежные исследователи отмечают, что закон

в его идеальном виде направлен на незнакомых людей, абстрагируется от конкретных обстоятельств времени и места и ссылается только на такие условия, которые вероятны в любом месте и в любое время (Whitman 2009, 23). О невозможности обеспечить включение в текст нормативных правовых актов, особенно конституции, понятий, которые имели бы лишь одно специально предопределенное значение, пишут и российские ученые: неопределенность некоторых конституционных норм, наличие оценочных понятий объясняются многогранностью смыслового содержания конституционных положений, наиболее высоким уровнем абстрактности, обобщенности осуществляемого ими правового воздействия (Власенко 2013, 34).

Учитывая эти моменты, законодатель намеренно закладывает в основу конституций практически всех стран рамочную модель правового регулирования. Именно этим объясняется секрет долголетия многих конституций, которые отличаются гибкостью норм и возможностью интерпретации конституционных установлений (Пресняков 2018, 18).

Поэтому следует говорить о возможных ситуациях неопределенности конституционных норм с позиции постконституционного правотворчества и в процессе непосредственной реализации конституционных норм, которые могут преодолеваться посредством доктринального и официального толкования конституции (Овсепян 2007, 12). Такого толкования требует повседневная жизнь. Например, сложности вызывает ситуация, когда отсутствует четкое и единое для всех субъектов законодательной деятельности понимание отдельных конституционных положений. В частности, одной из основных проблем, с которыми субъекты законотворческого процесса сталкиваются в повседневной деятельности в Республике Казахстан (РК), является вопрос о предмете законодательного регулирования и об общественных отношениях, которые должны регулироваться только законами, принимаемыми парламентом в соответствии со ст. 61 Конституции РК, принятой на республиканском референдуме 30.08.1995<sup>1</sup>, (далее — Конституция) и Законом РК от 06.04.2016 «О правовых актах» (далее — Закон о правовых актах). Так, п. 3 ст. 61 Конституции предусмотрено, что парламент вправе издавать законы, которые регулируют важнейшие общественные отношения, устанавливают основополагающие принципы и нормы, касающиеся перечисленных в подп. 1–11 п. 3 ст. 61 Конституции крупных групп вопросов, а все иные отношения регулируются подзаконными актами. В этом аспекте возникает вопрос: являются ли все общественные отношения, касающиеся вопросов, перечисленных в указанных подпунктах, «важнейшими общественными отношениями», а общественные отношения, не относящиеся к этим вопросам, — «всеми иными отношениями»?

## **2. Основное исследование**

### ***2.1. Пределы предмета и объекта законодательного регулирования в Конституции***

Определение предмета законодательного и подзаконного регулирования общественных отношений важно во многих аспектах. Главный из них заключается в том, что решением этого вопроса в значительной мере решается проблема вы-

---

<sup>1</sup> Здесь и далее казахское законодательство приводится по базе «Юрист». Дата обращения 2 июля, 2022. <https://online.zakon.kz>.

явления перечня общественных отношений, которые подлежат законодательному воздействию, а точнее, проблема установления точной компетенции парламента по принятию законов. О. В. Макарова справедливо указывает на остроту и «устойчивость» вопроса о соотношении закона и подзаконного акта, что характерно для юридической науки и практики, а также связано с балансом и противоречием политических сил и государственных институтов (Макарова 2005, 92). В Республике Казахстан поиск такого баланса выразился в Обращении председателя Сената Парламента РК в Конституционный совет РК от 13.04.2020 об официальном толковании п. 3 ст. 61 Конституции РК. В запросе указывалось, что депутаты парламента наблюдают рост числа подзаконных нормативных правовых актов, а также расширение предусмотренных законами компетенций различных государственных органов по установлению разнообразных правил. Обеспокоенность депутатов касалась вопроса о том, что в нормативных правовых актах, принимаемых государственными органами, затрагиваются права, обязанности, а иногда даже вопросы ответственности, приватизации и т. д., прямо не предусмотренные законодательными актами (Сафинов 2020). В связи с этим в запросе Сената одной из основных обозначалась проблема разграничения важнейших общественных отношений, регулируемых законом, и всех иных отношений, регламентируемых подзаконными актами.

Обращение в Конституционный совет было вызвано, на наш взгляд, следующим обстоятельством: буквальное толкование норм Конституции могло наталкивать на мысль, что подзаконные акты регулируют не столь важные для государства общественные отношения; это, в свою очередь, приводило к выводу, что между законом и подзаконными актами нет органической связи, а кроме того, способствовало дискуссиям о компетенциях органов исполнительной власти, по мнению законодательного органа, все чаще вторгавшихся в сферу важнейших общественных отношений. К тому же эти вопросы не были конкретизированы в ст. 1 Закона о правовых актах, где буквально воспроизводятся положения Конституции о том, что закон является нормативным правовым актом, регулирующим важнейшие общественные отношения и устанавливающим основополагающие принципы и нормы, предусмотренные Конституцией.

Подзаконные акты определены в Законе о правовых актах как иные нормативные правовые акты, не относящиеся к законодательным актам. С одной стороны, в законе правильно указывалось, что подзаконные акты принимаются в развитие законов и в целях их реализации, с другой — такое определение не снимало проблемного вопроса о разграничении законодательного и подзаконного регулирования. Данный вывод исходит из того, что на этапе принятия подзаконных актов Правительством РК и его органами законодатель нередко поднимал вопрос о том, что та или иная сфера общественных отношений является важнейшей, как указано в Конституции, и, следовательно, находится в сфере законодательного регулирования. В результате применения такого подхода могло получиться, что исполнительная власть вообще не правомочна касаться никаких вопросов, определенных в Конституции в качестве важнейших. Например, в абз. 7 п. 3 ст. 61 Конституции предусмотрено принятие парламентом законов об образовании, здравоохранении и социальном обеспечении. Буквальное толкование этого положения подразумевает, что данная сфера как совокупность важнейших общественных отношений обеспечивается только законодательным регулированием, что в корне неверно.

Этот и другие проблемные аспекты в понимании конституционных норм могли бы быть сняты в процессе официального толкования рассматриваемых положений Основного Закона Конституционным советом РК. К сожалению, запрос об официальном толковании по неизвестным нам причинам был отозван субъектом обращения из Конституционного совета. Однако, на наш взгляд, сформулированные вопросы остались открытыми, нерешенными, поэтому мы попытаемся ответить на некоторые из них.

Что касается доктринального определения предмета законодательного регулирования, то конституционные понятия «важнейшие общественные отношения», «основополагающие принципы и нормы», «иные общественные отношения» необходимо толковать в контексте всей системы конституционных норм, отдельной нормы п. 3 ст. 61 Конституции и во взаимосвязи с правовой доктриной. На основе такой интерпретации, исходя из действительного смысла конституционных норм, можно сделать вывод, что все общественные отношения, перечисленные в подп. 1–11 п. 3 ст. 61 Конституции, являются перечнем общественных отношений, по которым парламенту в порядке первоочередности необходимо установить основы правового регулирования через принятие законов, которые должны регламентировать важнейшие, коренные стороны этих отношений, заложить главные их принципы и нормы, отличающиеся устойчивостью и стабильностью. Следовательно, из перечисленных в п. 3 ст. 61 Конституции общественных отношений парламенту предписывается вычленение и обеспечение законодательным регулированием их важнейших сторон. Это означает, что общественные отношения, перечисленные в подп. 1–11 п. 3 ст. 61 Конституции, становятся *важнейшими* после их регламентации законом, что не препятствует подзаконному регулированию *других важных* сторон этих отношений, если оно соответствует закону, направлено в развитие и исполнение закона.

Вместе с тем круг объектов законодательного регулирования трудно определить исчерпывающе. Данной доктрины придерживается и Конституция РК, оставляя открытым перечень общественных отношений, требующих законодательной регламентации. Это связано с тем, что по смыслу нормы п. 3 ст. 61 Конституции, установленному грамматическим способом толкования, полномочия и функции парламента по изданию законов фактически разделены на две компетенции, первая из которой является общей (вправе издавать законы, которые регулируют важнейшие общественные отношения), а вторая предоставляет ему более конкретные полномочия («вправе издавать законы, которые устанавливают основополагающие принципы и нормы, касающиеся...»).

Такой вывод можно сделать из конструкции предложения в тексте Конституции, где две схожие, но различные компетенции (общая и конкретная) разделены запятой, а не союзом «и». В противном случае норма была бы изложена по-другому: «Парламент вправе издавать законы, которые регулируют важнейшие общественные отношения и устанавливают основополагающие принципы и нормы, касающиеся...». Возможны и другие, более уместные формы изложения.

Следовательно, п. 3 ст. 61 Конституции, в первой части пункта уполномочивая парламент на издание законов, которые регулируют важнейшие общественные отношения, во второй части *императивно* выделяет определенный круг общественных отношений, нуждающихся в законодательной регламентации. При этом круг

объектов законодательного регулирования не определен исчерпывающе, исходя из первой части нормы п. 3 ст. 61 Конституции, поскольку это связало бы парламент при выборе вопросов общественно-политического развития, требующих издания закона.

### *2.1.1. Применение логического приема доказательства от противного при толковании конституционной нормы*

Если идти от противного и допустить, что перечень объектов законодательных полномочий и функций парламента является исчерпывающим, то автоматически все «иные общественные отношения» должны регулироваться подзаконными актами. Данное положение приходит в противоречие с природой подзаконных актов, которые должны соответствовать закону, приниматься в развитие закона, конкретизировать закон. Если предположить, что законы регулируют одни отношения, а подзаконные акты регламентируют совершенно другие общественные отношения, то теряется органическая взаимосвязь системы «конституция — закон — подзаконный акт», т. е. рушится единство всей системы законодательства, всего механизма правового регулирования. Тогда необходимо говорить о легальном дуализме, наличии двух самостоятельных систем права Казахстана, что не соответствует действительности.

### *2.1.2. «Все иные отношения» как самостоятельный блок общественных отношений*

В связи с приведенными выше доводами будет неправильно утверждать, что общественные отношения, не относящиеся к вопросам, предусмотренным в подп. 1–11 п. 3 ст. 61 Конституции, являются «всеми иными отношениями».

«Все иные отношения» не могут составлять самостоятельный блок общественных отношений, не зависящих от первичного правового регулирования нормативными правовыми актами — Конституцией и законами. Они, по сути, представляют собой вторичные отношения, порожденные диалектической закономерностью: одни общественные отношения (более общие, значимые и первичные — *важнейшие*), если они охвачены законодательным регулированием, порождают массу других видов подчиненных, вторичных *иных отношений*, которые нуждаются в правовом регулировании. Однако содержательная природа (характер и предмет) как *важнейших*, так и *иных общественных отношений* (важных и менее важных), как правило, остается идентичной (содержание отношений, предусмотренных Законом РК от 22.07.2011 «О миграции» (далее — Закон о миграции) и Правилами оформления документов на выезд за пределы Республики Казахстан на постоянное место жительства, утв. Постановлением Правительства РК от 28.03.2012, не может быть диаметрально противоположным). Различаться будут лишь степень стабильности (относительной долговременности), значимости (круг субъектов, вовлеченных в правовую регламентацию, охват правом основ политического, экономического, социального и культурного развития РК и др.) и конкретности, с одной стороны, *важнейших*, с другой — *иных общественных отношений*.

### *2.1.3. Пределы важнейших общественных отношений*

Важнейшие общественные отношения могут выходить за пределы общественных отношений, предусмотренных в подп. 1–11 п. 3 ст. 61 Конституции. В противном случае понимание перечисленных отношений в качестве исчерпывающих связало бы парламент при выборе вопросов общественно-политического развития, требующих издания законов, формирования нового правового моделирования общественных отношений, не противоречащих Конституции. В связи с этим определение круга важнейших общественных отношений из общей системы всех общественных отношений, нуждающихся в правовом регулировании законом, является функцией президента, высших органов законодательной и исполнительной власти, выступающих главными субъектами установления и реализации правовой политики государства. В этом направлении необходимо выработать стратегическую линию правовой политики и практические пути, рассчитанные на несколько лет и включающие планомерную, научно обоснованную программу по определению важнейших видов общественных отношений, подлежащих правовому регулированию. Такая программа в своей основе должна учитывать возможность будущих изменений в жизни общества, которые потребуют соответствующих преобразований правовой надстройки.

### *2.1.4. Критерии вычленения общественных отношений, нуждающихся в правовом регулировании*

Первоначальными критериями вычленения важнейших общественных отношений, нуждающихся в правовом регулировании, являются следующие: 1) степень их *значимости и первичности* для всего государства и общества в целом (широкий круг субъектов, вовлеченных в определенный вид общественных отношений; отношения, связанные с основополагающими правами и свободами личности; отношения, затрагивающие основы политического, экономического, социального и культурного развития РК и др.); 2) степень *стабильности и устойчивости*, предполагающая относительную долговременность протекания соответствующих общественных отношений во времени, поскольку для любой правовой системы весьма значима стабильность как важнейшее условие ее эффективности; 3) степень *конкретности*, предполагающая, что для важнейших общественных отношений не характерно чересчур подробное, казуистическое регулирование, когда закон стремится установить правила для всех конкретных случаев. Такой закон быстро устаревает, оказывается неспособным идти в ногу с развитием общественных отношений, что приводит к ситуации, когда законотворческий процесс превращается в некое «латание дыр и прорех», принятие сотен поправок, дополнений и изменений. Поэтому при определении важнейших общественных отношений необходимо избегать неправильной установки, согласно которой решение того или иного вопроса правового регулирования возможно исключительно через принятие закона с детализацией его норм.

Следовательно, Конституция не ограничивает законодательные функции парламента, а предусматривает, что он принимает законы по магистральным, основополагающим аспектам однородных общественных отношений; конкретизация

и детализация законодательных норм, установленных парламентом, обеспечиваются подзаконной регламентацией других субъектов правотворчества.

Предметы законодательного и подзаконного регулирования можно разграничивать по указанному выше критерию, т.е. по степени важности, которая раскрывается через понятия первичности (иерархии актов), стабильности (относительной долговременности) и значимости (по кругу субъектов, вовлеченных в правовую регламентацию, по охвату правом основ политического, экономического, социального и культурного развития РК и др.), конкретности общественных отношений.

Сам законодатель, т.е. парламент РК, совместно с другими субъектами, участвующими в законодательном процессе, определяет степень первичности, стабильности, значимости общественных отношений в каждом отдельном случае и при необходимости принимает решение об издании закона, за исключением ситуаций, прямо предусмотренных в Конституции и Конституционном законе РК от 16.12.1995 «О Парламенте РК и статусе его депутатов».

Считаем, что исходным положением при установлении грани между предметом (объектом) регулирования законов и подзаконных актов может быть известная презумпция: чем устойчивее, стабильнее и значимее отношения, тем выше юридическая сила акта, в данном случае закона, который регулирует эти отношения. Так, в Законе РК от 18.02.2011 «О науке» как первичном акте регулируются *важнейшие* отношения, связанные с главными принципами и направлениями организации научной и научно-технической деятельности, а в производном от него подзаконном акте — Правилах присуждения степеней, утв. Приказом министра образования и науки РК от 31.03.2011, — регламентируются *важные* с точки зрения необходимости для общества иные отношения, производные от первичных и связанные с порядком и процедурой присуждения ученых степеней. Меньшая устойчивость данных отношений и, соответственно, содержания регулирующего их подзаконного акта определяется тем, что нормы подзаконного акта при необходимости можно оперативно изменить в силу изменившихся условий (необходимость в цифровизации процедуры защиты диссертаций, изменения порядка формирования диссертационных советов, изменения требований к соискателям и др.).

## 2.2. Единство закона и подзаконного акта

Несмотря на то что единой формулы, закрепляющей соотношение закона со всеми видами подзаконных нормативных правовых актов, не существует (Иванов 2002, 32), закон и подзаконные акты, как правило, составляют единую систему законодательства, выполняя функции первичных и вторичных актов. В качестве первичного акта закон выступает по отношению к подзаконным актам как каркас, несущая конструкция, обеспечивая согласованность и непротиворечивость правовых норм единой сферы права. В этой роли законы интегрируют все виды подзаконных актов, устанавливая их основные виды и предопределяя иные способы организационно-нормативного воздействия.

Следовательно, все виды подзаконных актов как подсистемы законодательного регулирования должны прямо или косвенно произрастать из одного корня — соответствующего закона.

При рассмотрении вопроса о единстве законов и подзаконных актов невозможно обойти вниманием проблему определения правовой природы нормативных постановлений Конституционного совета и Верховного суда РК. В Законе о правовых актах не установлено, какие нормативные правовые акты относятся к законам, а какие являются подзаконными актами. Другая классификация подразделяет нормативные правовые акты на основные и производные. Нормативные постановления Верховного суда и Конституционного совета отнесены к основным нормативным правовым актам. Однако на основе такой классификации трудно установить, законодательное или подзаконное регулирование обеспечивается органом конституционного контроля и высшей судебной инстанцией страны.

В Законе о правовых актах есть и смысловые противоречия, касающиеся содержания указанных правовых актов. Так, п. 3 ст. 5, определяющий содержание нормативных постановлений Верховного суда в качестве разъяснений по вопросам судебной практики, противоречит смыслу ст. 4 Конституции, устанавливающей их в качестве действующего права, а не разъяснений. Более того, абз. 24 ст. 1 закона определяет письменные официальные документы, разъясняющие нормы, содержащиеся в нормативном правовом акте, в качестве ненормативного правового акта. Одновременно закон рассматривает нормативные постановления Верховного суда РК в качестве нормативного правового акта. Налицо явное противоречие: с одной стороны, нормативные постановления — это разъяснения (ненормативный правовой акт), с другой — в соответствии с абз. 5 п. 2 ст. 7 Закона о правовых актах нормативные постановления Верховного суда РК относятся к основным видам нормативных правовых актов.

Приведем еще один пример смысловых противоречий в Законе о правовых актах. Общая ст. 5 посвящена нормативным постановлениям Конституционного совета РК и Верховного суда РК. В норме, где определяется содержание нормативного постановления Конституционного совета, указывается его место в иерархии законодательства: «Нормативные постановления Конституционного совета РК обладают юридической силой тех норм Конституции РК, на основании которых они приняты» (п. 2 ст. 5). По логике следующая норма, посвященная нормативным постановлениям Верховного суда, также должна определить силу и место нормативных постановлений Верховного суда в системе нормативных правовых актов. Вместо такого изложения нормы она установлена в совсем другом аспекте, характеризующем не иерархический уровень нормативных постановлений Верховного суда РК, а их содержание: «В нормативном постановлении Верховного суда РК содержатся разъяснения по вопросам судебной практики» (п. 3 ст. 5). Полагаем, что в условиях отсутствия официального субъекта толкования в Республике Казахстан осуществляется фактическая деятельность по интерпретации законов. Таким субъектом выступает Верховный суд РК, издающий нормативные постановления, касающиеся вопросов судебной практики, а по сути, толкования всех норм законодательства, включая законы. Данные разъяснения норм законодательства, выраженные в нормативных постановлениях Верховного суда РК, являются действующим правом. Следовательно, Верховный суд РК посягает на независимость судей через обязательность для нижестоящих судов своих указаний и инструкций, выраженных в нормативных постановлениях. Кроме того, судебная власть не только осуществляет правосудие, но и фактически превращается в законотворческий

орган, создавая под видом разъяснений новые нормы закона, обязательные и для судов, и для других правоприменительных органов. Такая обязательность связана с тем, что в силу ст. 4 Конституции РК нормативные постановления являются действующим правом, т. е. системой правовых норм, изданных судебной властью; также все субъекты реализации права при использовании, исполнении, соблюдении и применении права ориентируются на судебную практику, которая, в свою очередь, следует за правовыми позициями Верховного суда, отраженными в нормативных постановлениях.

По нашему мнению, следует исключить издание Верховным судом нормативных постановлений на уровне нормативного правового акта. Во всех странах постсоветского пространства, за исключением Республики Туркменистан, отменена компетенция высших судов по изданию актов обязательного и инструктирующего характеров, не говоря о принятии, как в Республике Казахстан, судебных актов на уровне нормативного правового акта. Высшие суды стран СНГ, а также государств, не вступивших в него или вышедших из него, издают разъяснения норм законодательства в форме мягких рекомендаций, благодаря чему соблюдаются хотя бы формальные признаки системы разделения властей<sup>2</sup>.

В целом вопросы юридической природы нормативных постановлений Верховного суда и Конституционного совета нуждаются в специальном исследовании.

### *2.2.1. Предметная сфера законодательного и подзаконного регулирования*

Предметная сфера регулирования подзаконного нормативного правового акта, издаваемого на основании и во исполнение закона, определяется, как правило, той же предметной сферой закона. Вместе с тем не исключаются случаи (и их немало), когда подзаконный акт издается на основе компетенции того или иного органа, поэтому уровень связанности закона и подзаконного акта может быть разной. Например, при издании подзаконного акта в соответствии с первичными, общими нормами закона уровень связанности между законом и подзаконным актом весьма высок, а при принятии подзаконных актов в соответствии с компетенцией государственного органа связанность менее выражена. Нередко такая ситуация обнаруживается «в случае умолчания законодателя, по каким конкретным отношениям какой орган власти уполномочен принимать соответствующие подзаконные акты» (Злобин 2012, 36). Кроме того, полномочие соответствующего органа по изданию подзаконных актов часто обосновывается через законодательные акты, которые одновременно устанавливают императивное предписание по принятию такого рода нормативных правовых актов. В этих случаях главным должен быть принцип непротиворечия в целом законодательному регулированию. Такие под-

<sup>2</sup> См. п. 3 ст. 19 российского Федерального конституционного закона от 31.12.1996 № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации». Дата обращения 2 июля, 2022. [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_12834/0bd6152bdef20f4dc4ccd635e4ef24804f19d9de](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_12834/0bd6152bdef20f4dc4ccd635e4ef24804f19d9de); абз. 3 ст. 16 Конституционного закона Кыргызской Республики от 15.11.2021 «О Верховном суде Кыргызской Республики и местных судах». Дата обращения 2 июля, 2022. <http://suddep.sot.kg/post/zakon-o-mestnyh-sudah-kr>; ст. 18 Закона Республики Узбекистан от 15.06.2021 «О судах». Дата обращения 2 июля, 2022. <https://lex.uz/docs/5534928>; абз. 3 ст. 38 Закона Туркменистана от 08.11.2014 года «О суде». Дата обращения 2 июля, 2022. <https://turkmenportal.com/catalog/3723>.

законные акты не могут устанавливать кардинально новые предписания, не предусмотренные в комплексной системе правовой регламентации.

### *2.2.2. Определение новых прав и обязанностей в подзаконных актах*

Подзаконные акты — это акты нормативного содержания, они состоят из норм права, т. е. правил поведения, содержащих обязывающие, запрещающие или уполномочивающие предписания, обеспечиваемые мерами государственного воздействия.

Следовательно, подзаконные акты содержат новые нормы права и создают новые права и обязанности для субъектов правовых отношений, поскольку не имеет смысла в точности воспроизводить содержание норм, изложенных в законе, в подзаконном акте. Даже в результатах толкования правовых норм, не говоря о подзаконных нормативных правовых актах, всегда есть «элементы нового понимания действующего закона или же понимания его в связи и применительно к конкретному факту либо к группе фактов, ибо любое логическое развитие ранее сформулированного положения предполагает привлечение новых понятий, определений, методов сравнения, противопоставления и т. д., т. е. такие мыслительные операции, которые вносят новизну в понимание рассматриваемого вопроса» (Вопленко 1976, 33).

Вместе с тем юридическая природа подзаконных актов, как сказано выше, предполагает их принятие на основании и во исполнение закона, они не должны противоречить закону, должны соответствовать ему.

### *2.2.3. Пути совершенствования взаимосвязей закона и подзаконного акта*

Развитие, детализацию и конкретизацию положений законов в подзаконных актах следует осуществлять через разноплановую содержательную деятельность, предполагающую установление взаимосвязей между подзаконными актами и законами, согласований между органами, издающими подзаконные акты, а также между ними и парламентом РК.

Во-первых, вопрос о соотношении законов и подзаконных актов целесообразно решать на уровне Конституционного совета РК (в будущем Конституционного суда РК<sup>3</sup>), дающего официальное толкование соответствующим положениям Конституции. Официальная интерпретация конституционных норм через принятие нормативного постановления органа конституционного контроля придало бы обязательность его решению. Конституционный совет в какой-то степени уже выразил свою правовую позицию по данному вопросу, затронув некоторые аспекты исследуемой проблемы в очередном послании<sup>4</sup>, отметив, в частности, что «в действующем законодательстве все еще имеются подзаконные нормативные правовые акты, которы-

---

<sup>3</sup> Конституционный суд РК учреждается вместо Конституционного совета РК согласно ст. 2 Закона РК от 08.06.2022 «О внесении изменений и дополнений в Конституцию РК», устанавливающей, что положения Конституции РК, определяющие деятельность Конституционного суда, вводятся в действие с 01.01.2023.

<sup>4</sup> Послание Конституционного совета РК «О состоянии конституционной законности в Республике Казахстан», оглашено на совместном заседании палат парламента РК 20.06.2019.

ми регулируются важнейшие общественные отношения, указанные в п. 3 ст. 61 Основного Закона, включая и механизм применения некоторых мер государственного принуждения, что недопустимо». Некоторые исследователи полагают, что ежегодные послания являются, по сути, итоговым решением Конституционного совета, оценивающим конституционную законность в стране за определенный период (Темербеков, Досаева 2020, 84). В целом соглашаясь с таким выводом, полагаем, что итоговое решение, выраженное в нормативном постановлении Конституционного совета, должно основываться на всестороннем анализе с привлечением экспертов, участием заинтересованных лиц в обсуждении и т. д. Выдвинутый же тезис по рассматриваемому вопросу без должной аргументации и мотивировки не может снять проблемные вопросы разграничения законодательного и подзаконного регулирования.

Во-вторых, в целях укрепления взаимосвязей между законом и подзаконным актом следует учитывать давно выдвинутые рациональные предложения российских ученых, подчеркивавших необходимость указывать в преамбуле подзаконного нормативного правового акта не только закон, но и статьи, части статей закона, на основании которых издается данный акт; приводить отдельные положения закона, которые послужили основанием для издания подзаконного нормативного правового акта (Иванов 2002, 43). Есть и другие полезные для использования приемы юридической техники правотворчества.

#### *2.2.4. Природа подзаконного акта относительно нормативности или казуальности*

Данный вопрос возник в связи с тем, что при обращении с запросом субъект обращения хотел выяснить, включает ли в себя понятие подзаконного акта в конституционной норме правовые акты ненормативного характера (правоприменительные акты). Полагаем, что понятие «подзаконный акт», указанное в п. 3 ст. 61 Конституции, подразумевает разновидность нормативного правового акта, издаваемого полномочным органом на основе и во исполнение закона, в соответствии с законом для его дальнейшей конкретизации и развития. Данный вывод исходит из смысла всех норм ст. 61 Конституции, поскольку их содержание в целом направлено на издание закона как акта нормативного характера, в котором употребляется термин «подзаконный акт». Кроме того, в п. 3 ст. 61 данный термин сопровождается словом «регулируется». Подзаконные акты ненормативного характера (решения, акты индивидуально-правового содержания) не могут регулировать общественные отношения в Республике Казахстан.

Следовательно, в контексте положений ст. 61 Конституции, определяющих вопросы принятия правовых актов нормативного содержания (законов и подзаконных актов), понятие «подзаконные акты» не включает в себя правовые акты ненормативного характера (правоприменительные).

### *2.3. Социальные и технические регуляторы*

Вытекает ли из п. 3 ст. 61 Конституции РК, что в Республике Казахстан подлежат правовому регулированию все возможные общественные отношения, в том числе те, которые являются предметом иных социальных и технических

регуляторов (морали, национальных, деловых и профессиональных традиций и обычаев, религии, стандартов, технических регламентов и т. д.)? Этот вопрос необходимо рассматривать, исходя из вопроса о пределах нормативно-правового воздействия на общественные отношения, которые неразрывно связаны с пределами государственной власти, так как последней имманентна правовая форма ее осуществления.

Конституцией РК определены внешние пределы правового регулирования общественных отношений через установление системы государственных институтов РК, провозглашение в ней основных ценностей, включая утверждение себя демократическим, правовым, социальным, светским государством. В реализации данной политики сфера правового воздействия на общественные отношения может расширяться или сужаться, что определяется законодательной политикой государства при совместном участии в ней президента, парламента, правительства, а также Конституционного совета РК.

### *2.3.1. Право и религия*

Внешние границы пределов правового регулирования в системе социальной регламентации общественных отношений не могут изменяться без дополнительных конституционных дозволений, обязываний или запретов. В понятие конституционных дозволений, запретов и обязываний мы включаем именно дозволения, обязывания и запреты, предусмотренные в конституции. Это означает, что речь в данном случае не должна идти о пределах конституционного регулирования. Проблему нужно рассматривать в другой плоскости: как конституция ограничивает пределы правового регулирования или расширяет его? Именно конституция как основной закон государства и общества определяет и очерчивает внешние границы правового регулирования в целом, т. е. устанавливает его пределы, а в понятие пределов конституционного регулирования необходимо вкладывать такой смысл, который определил бы, насколько оптимальным, рациональным и целесообразным будет механизм правового регулирования, если основной закон детализирует и конкретизирует свое содержание, не отсылая к правовому регулированию в конституционных и обычных законах. Факт такой детализации конституционных норм мы наблюдаем во многих странах, в частности в России в процессе конституционной реформы 2020 г.

Определяя пределы правового регулирования, Конституция провозгласила Республику Казахстан светским государством, следовательно, государство и церковь разделены. Государство не может регулировать общественные отношения, складывающиеся внутри религиозной группы, издавать законы и нормативные акты, регламентирующие вопросы ритуала, обязанностей и прав верующих по поводу отправления религиозных обрядов, молитв, системы подготовки кадров для церкви, их финансирования, не может устанавливать или исполнять наказания за неисполнение и несоблюдение религиозных предписаний и т. д.

Вместе с тем государство обеспечивает правовую регламентацию других, внешних вопросов, касающихся религиозных отношений в части регистрации деятельности религиозных общин, отказа в такой регистрации, предоставления условий для реализации верующими своих прав и свобод на отправление обрядов,

богослужений и т. д., поскольку указанные права могут соприкасаться с правами других лиц, неверующих, верующих другой конфессии, их безопасностью, жизнью, физическим и нравственным здоровьем. Однако такое регулирование не может считаться регламентацией религиозных отношений в собственном смысле этого слова; установленные государством, такие правовые нормы не являются религиозными нормами.

В связи с этим в корне неправильно говорить, что п. 3 ст. 61 Конституции может предполагать правовое регулирование религиозных отношений, разрешая вторжение государства в компетенцию религиозных организаций.

### *2.3.2. Право и нравственные отношения*

Нравственные отношения составляют самостоятельный блок в системе общественных отношений. Они имеют свои механизмы нормативной регламентации, эффективность которой основывается на добровольном подчинении ее установлениям. Строго говоря, нравственные нормы не являются обязательными для любой правовой системы (George Forji 2010, 87). Вместе с тем ценность моральных норм, проверенных опытом многих поколений человечества, способствует их интегрированию в систему правовых установлений при активном действии государства. Сегодня многие нормы казахстанского национального законодательства содержат нравственные принципы и категории. Различные этические кодексы, утвержденные представителями государственной власти, вряд ли могут считаться чисто нормами морали. По сути, они представляют собой правовые документы с дозволениями, предписаниями и запретами, изменяющими правовую ситуацию в конкретных случаях. Однако можно ли говорить, что нравственные отношения подвержены правовому регулированию? Скорее всего, нравственные нормы переходят в разряд правовых установлений после их включения в систему национального законодательства, когда важнейшие общественные отношения первичного и производного характеров преломляются и оцениваются не только классическими правовыми нормативами, но и нравственными императивами, становящимися основой правового регулирования. Так постепенно стирается граница между правом и моралью.

Пределы интегрирования норм морали в правовое регулирование определяется государством в лице его органов, а по смыслу п. 3 ст. 61 Конституции — парламентом РК и субъектами, обеспечивающими подзаконное регулирование. Использование в законах и подзаконных актах нравственных категорий оценочного характера (добросовестность, справедливость, разумность, клевета, оскорбление, неуважение, издевательство, пренебрежение и др.) в их совокупности с сугубо юридическими терминами и понятиями обосновывается необходимостью уровня и содержания правовой регламентации.

### *2.3.3. Право и другие социальные регуляторы*

Аналогичного подхода необходимо придерживаться в отношении государства к иным вопросам, касающимся других социальных регуляторов (национальных, деловых и профессиональных традиций и обычаев). При этом следует учитывать,

что Конституция очерчивает границы правового регулирования, но определение этих границ устанавливается в конечном счете законодателем в лице всего народа на референдуме или парламентом, которые опираются при расширении или сужении границ правового регулирования на «уровень познания его объективных пределов: чем этот уровень выше, тем больше вероятность, что в сферу права не будут включены виды социального поведения и иные явления, которые в специальном юридическом воздействии не нуждаются» (Иванов 2011, 14). В противном случае могут наблюдаться заурегулированность общественных отношений, мелочная государственно-правовая регламентация общественной жизни, массовое нарушение таких правовых норм в силу невозможности организации всеобщего контроля за их реализацией.

Известно, что совокупность правил, регулирующих отношения между людьми и внешним миром, природой, техникой и отличающихся по своему содержанию от социальных норм, называется техническими нормами. Технические нормы определяют научно обоснованные методы, приемы, способы обращения с естественными и искусственными объектами, технологическими операциями и процессами и содержат правила наиболее целесообразного, необходимого поведения. При нарушении технических норм наступают невыгодные практические результаты, поэтому такая норма обеспечивает сама себя без какого-либо принуждения.

Однако со времени научно-технической революции, когда стали возникать новые массы технических норм, их несоблюдение могло дорого обходиться обществу, наносить ему тяжкий урон. В связи с этим многие технические нормы закрепляются в нормативных правовых актах, приобретают юридическую силу и становятся правовым императивом; в результате таких преобразований появляется и относительно новый правовой термин «техничко-правовые нормы», сочетающий в себе как технические регламенты, так правила поведения с юридическим содержанием (Матузов 1996, 145). Это в основном нормы, действующие в материально-производственной и управленческой сферах (правила противопожарной безопасности, эксплуатации всех видов транспорта, атомных станций, строительных работ, энергоснабжения, хранения и перемещения взрывчатых и токсических веществ, обращение с оружием, разного рода госстандарты и т. д.).

Полагаем, что п. 3 ст. 61 Конституции предполагает нормативное регулирование отношений, связанных с созданием и эксплуатацией технических средств, сопряженных с жизнью и здоровьем человека, законодательными или подзаконными актами.

#### ***2.4. Важнейшие общественные отношения, однородные важнейшие общественные отношения и комплексные по своему характеру общественные отношения***

Важнейшие общественные отношения, названные в Конституции, включают в себя систему однородных важнейших общественных отношений, упоминаемых в Законе о правовых актах, а не наоборот, поскольку здесь речь идет о классификации, в процессе которой отдельные однородные важнейшие общественные отношения включаются в разные группы.

#### *2.4.1. Юридическая природа консолидации как вида систематизации*

Нужно ли специально определять и ограничивать в Законе о правовых актах сферу комплексных по своему характеру общественных отношений?

Понятие «комплексные по своему характеру общественные отношения» применяется в Законе о правовых актах в связи с таким видом систематизации законодательства, как консолидация. Попытка нормативного регулирования и определения этого вида систематизации в Законе о правовых актах, на наш взгляд, была весьма неудачной. Такой вид систематизации возник и распространился в странах англосаксонского права, где отсутствует кодификация законодательства. В Англии, например, консолидирующие статуты соединяют несколько законов (статутов) в один правовой акт, в который вносятся некоторые поправки. Это в определенной мере упрощает реализацию (применение, исполнение и др.) консолидированного закона. Процедуры принятия консолидированного акта в таком случае не усложняются, они носят нередко формальный характер с отсутствием дебатов по поводу законопроекта (Реутов, Ваньков 2013, 19).

Из содержания Закона о правовых актах не совсем ясно, каков характер консолидированных актов в Республике Казахстан: «Консолидированные законы Республики Казахстан принимаются с целью совершенствования структуры законодательства и объединяют законы, регулирующие комплексные по своему характеру общественные отношения в сфере (области)...» (ст. 9).

Если предположить, что консолидированный закон не изменяет содержания законов и просто объединяет их для удобства пользования, то определять и специально ограничивать сферу комплексных по своему характеру общественных отношений, по которым можно проводить консолидацию, неэффективно и нецелесообразно. Это только усложняет правовое регулирование, внося путаницу. Парламент сам должен определять, в какой сфере общественных отношений лучше провести консолидацию, т. е. объединить группу законов в один акт, не изменяя их содержания.

Рассмотрение консолидации как принятия закона, включающего в себя значительную переработку его текста, отмену устаревших правовых предписаний и включение совершенно новых правил, может привести к тому, что на практике консолидированный закон невозможно будет отделить от кодификации.

#### *2.4.2. Комплексные общественные отношения как часть важнейших общественных отношений*

В любом случае комплексные по своему характеру общественные отношения являются частью важнейших общественных отношений. Это связано с тем, что в Законе о правовых актах при определении понятия консолидированного закона установлено, что они объединяют несколько законов. Так как каждый из подвергающихся объединению законов уже принят парламентом, они регулируют важнейшие общественные отношения, вычлененные парламентом из совокупности общественных отношений и обеспеченные законодательным регулированием. Совокупность этих отобранных, классифицированных по однородности важнейших отношений составляет комплексные по своему характеру общественные отношения.

## 2.5. Индивидуальное регулирование

Вопрос об индивидуальном регулировании также поднимается сегодня в Казахстане, поскольку в законодательстве (в частности, в Законе о правовых актах, в Административном процедурно-процессуальном кодексе РК от 29.06.2020) нередко упоминаются правовые акты индивидуального применения. Полагаем, что на такой подход в законодательстве повлияла научная доктрина. Некоторые исследователи разграничивают правовое и индивидуальное регулирование (Ершов 2017, 19). Мы не поддерживаем такое разделение. Индивидуальное регулирование не может быть противопоставлено правовому регулированию. Оно находится в сфере правовой регламентации, механизм которой не ограничивается принятием нормативных правовых актов. Комплексный механизм правового регулирования включает несколько этапов, в том числе принятие индивидуально-правового акта.

Вопросы ошибочного, на наш взгляд, подхода к индивидуальному регулированию, противопоставляемому правовому, коренятся в том, что в самом Законе о правовых актах имеются смысловые и логические противоречия в изложении некоторых понятий. Так, в нем 24 раза употребляется понятие «правовой акт индивидуального применения». Название понятия уже наталкивает на ложную мысль, что в системе правовых терминов есть правовые акты нормативного применения, коллективного применения и т.д. Получается абсурдная ситуация, так как применение права без дополнительных пояснений предполагает его индивидуально-властный характер, а значит, применение осуществляется в отношении конкретного субъекта, группы субъектов (например, назначение на должности судей) в связи с определенными обстоятельствами и на основе нормативных правовых актов. В теории права давно уже выработана концепция деления правовых актов на нормативные правовые акты и индивидуальные правовые акты. Полагаем, что не совсем продуманное нововведение в Закон о правовых актах усложнило систему правового регулирования.

## 3. Выводы

Законы и подзаконные акты представляют собой единую систему законодательства Республики Казахстан. Это означает, что их принятие основывается на принципе взаимосвязанной и взаимосогласованной деятельности всех субъектов правотворческого процесса. В связи с этим ошибочно схематичное разделение системы общественных отношений на важные и не столь важные отношения, когда первые регулируются законами, а вторые — подзаконными актами. Не могут быть неважными отношения, которые регулируются, например, Правилами оформления на выезд на постоянное жительство, утв. Постановлением Правительства РК от 28.03.2012. Эти отношения очень важны для всех соответствующих субъектов. Различие же между Законом о миграции и указанными Правилами будут лишь в том, что Правила более детализированы и конкретизированы, они более открыты к возможным изменениям и дополнениям в целях повышения эффективности правового регулирования. Следовательно, критериями при определении законодательного и подзаконного регулирования должны быть признаки устойчивости, стабильности и значимости отношений, требующих правовой регламентации. Этим признакам соответствует именно законодательное регулирование.

Вместе с тем все виды подзаконных актов как подсистемы законодательного регулирования должны прямо или косвенно произрастать из одного корня — соответствующего закона. Поэтому практически невозможно принятие подзаконных актов не на основе или во исполнение закона. В то же время принятие подзаконного акта, не связанного с предметной сферой конкретного закона, возможно, если оно исходит из компетенции государственного органа или должностного лица, поскольку сама компетенция правотворческого органа основана на законе. Однако такое подзаконное регулирование не должно противоречить основным принципам и нормам законодательного отраслевого регулирования, а также системе казахстанского права, фундаментом которой является Конституция РК. В любом случае должна быть прямая либо опосредствованная взаимосвязь подзаконного акта с законом как актом высшей юридической силы, т.е. нормы подзаконного акта, устанавливающие модели поведения, должны быть согласованы со всей совокупностью других действующих норм.

## Библиография

- Власенко, Николай А. 2013. «Неопределенность в праве: природа и формы выражения». *Журнал российского права* 2: 32–44.
- Вопленко, Николай Н. 1976. *Официальное толкование норм права*. М.: Юридическая литература.
- Ершов, Валентин В. 2017. *Правовое и индивидуальное регулирование общественных отношений*. М.: Российский государственный университет правосудия.
- Злобин, Александр В. 2012. «Юридическая природа подзаконных нормативных актов в Российской Федерации». *Вестник Саратовской юридической академии* 5 (88): 34–39.
- Иванов, Роман Л. 2011. «Пределы правового регулирования: понятие и виды». *Вестник Омского государственного университета. Право* 4: 6–18.
- Иванов, Станислав А. 2002. *Соотношение закона и подзаконного нормативного правового акта Российской Федерации*. М.: Народный учитель.
- Макарова, Оксана В. 2005. «Судебный контроль судов общей юрисдикции за соответствием нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти федеральным законам». Дис. ... канд. юрид. наук, Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ.
- Матгузов, Николай И. 1996. «Право в системе социальных норм». *Известия высших учебных заведений. Правоведение* 2 (213): 144–157.
- Овсеян, Жанна И. 2007. «Пробелы и дефекты как категории конституционного права». *Конституционное и муниципальное право* 15: 10–17.
- Пресняков, Михаил В. 2018. «Стабильность и абстрактность Конституции Российской Федерации: конституционный дуализм юридической (формальной) и фактической конституции». *Вестник Саратовской государственной юридической академии* 5 (124): 15–22.
- Реутов, Валерий П., Александр В. Ваньков. 2013. «К вопросу о консолидации как форме систематизации законодательства». *Право и современные государства* 3: 16–20.
- Сафинов, Канатбек Б. 2020. «Подзаконный акт не может выходить за рамки закона, на основе которого он был принят». *Nomad*. Дата обращения 2 июля, 2022. <https://nomad.su/?a=3-202004210025>.
- Темербеков, Алибек А., Айжан А. Досаева. 2020. «Правовая природа ежегодных посланий Конституционного Совета». *Утверждение верховенства права, общечеловеческих ценностей и приоритетов современного государства: деятельность Конституционного Совета РК*. Под ред. Кайрата А. Мами, 79–94. Нур-Султан: Деловой мир Астана.
- George Forji, Amin. 2010. “The correlation between law and behaviour as pillars of human society”. *International Journal of Psychological Studies* 6 (3): 84–96.

Контактная информация:

Абдрасулов Ермек Баяхметович — д-р юрид. наук, проф.; aermek\_19@mail.ru

## Constitutional bases of legislative and supplementary legal regulation in the Republic of Kazakhstan: Practical issues and doctrinal interpretation

*E. B. Abdrasulov*

L. N. Gumilyov Eurasian National University,  
2, ul. Satpayeva, Astana, 010000, Republic of Kazakhstan  
Institute of Legislation and Legal Information of the Republic of Kazakhstan,  
19, ul. Kabanbai batyra, Astana, 010000, Republic of Kazakhstan

**For citation:** Abdrasulov, Ermek B. 2022. “Constitutional bases of legislative and supplementary legal regulation in the Republic of Kazakhstan: Practical issues and doctrinal interpretation”. *Vestnik of Saint Petersburg University. Law* 4: 1022–1040. <https://doi.org/10.21638/spbu14.2022.412> (In Russian)

The article examines the issues of differentiation of legislative and subordinate regulation of public relations. It is noted that in the process of law-making activities, including the legislative process, practical questions often arise about the competence of various state bodies to establish various legal norms and rules. These issues are related to the need to establish a clear legal meaning of the constitutional norms devoted to the definition of the subject of regulation of laws. In particular, there is a need to clarify the provisions of paragraph 3 of Art. 61 of the Constitution of the Republic of Kazakhstan in terms of the concepts “the most important public relations”, “all other relations”, “subsidiary legislation”, as well as to establish the relationship between these concepts. Interpretation is also required by the provisions of paragraph 4 of Art. 61 of the Constitution of the Republic of Kazakhstan in terms of clarifying the question of whether the conclusion follows from mentioned provisions that all possible social relations in the Republic of Kazakhstan are subject to legal regulation, including those that are subject to other social and technical regulators (morality, national, business and professional traditions and customs, religion, standards, technical regulations, etc.). Answering the questions raised, the author emphasizes that the law and bylaws, as a rule, constitute a single system of legislation, performing the functions of primary and secondary acts. However, the secondary nature of subsidiary legislation does not mean that they regulate “unimportant” public relations. The law is essentially aimed at regulating all important social relations.

**Keywords:** constitution, law, subsidiary legislation, legislative regulation, supplementary legal regulation, uncertainty of constitutional norms, interpretation of constitutional norms, parliament, law-making process.

## References

- Ershov, Valentin V. 2017. *Legal and individual regulation of public relations*. Moscow, Rossiiskii gosudarstvennyi universitet pravosudiia Publ. (In Russian)
- George Forji, Amin. 2010. “The correlation between law and behaviour as pillars of human society”. *International Journal of Psychological Studies* 6 (3): 84–96.
- Ivanov, Roman L. 2011. “Limits of legal regulation: The concept and the forms”. *Vestnik Omskogo gosudarstvennogo universiteta. Pravo* 4: 6–18. (In Russian)

- Ivanov, Stanislav A. 2002. *The ratio of the law and the subordinate regulatory legal act of the Russian Federation*. Moscow, Narodnyi uchitel' Publ. (In Russian)
- Makarova, Oksana V. 2005. "Judicial control of courts of general jurisdiction over compliance of regulatory legal acts of federal executive authorities with federal laws". PhD Thesis in Law, Institut zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniia pri Pravitel'stve RF. (In Russian)
- Matuzov, Nikolai I. 1996. "Law in the system of social norms". *Izvestiia vysshikh uchebnykh zavedenii. Pravo-vedenie* 2 (213): 144–157. (In Russian)
- Ossepiian, Zhanna I. 2007. "Gaps and defects as categories of constitutional law". *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo* 15: 10–17. (In Russian)
- Presniakov, Mikhail V. 2018. "Stability and abstractness of the Constitution of the Russian Federation: constitutional dualism of the legal (formal) and actual constitution". *Vestnik Saratovskoi gosudarstvennoi iuridicheskoi akademii* 5 (124): 15–22. (In Russian)
- Reutov, Valerii P., Aleksandr V. Van'kov. 2013. "On the issue of consolidation as a form of systematization of legislation". *Pravo i sovremennye gosudarstva* 3: 16–20. (In Russian)
- Safinov, Kanatbek B. 2020. "A by-law cannot go beyond the law on the basis of which it was adopted". *Nomad*. Accessed July 2, 2022. <https://nomad.su/?a=3-202004210025>. (In Russian)
- Temerbekov, Alibek A., Aizhan A. Dosaeva. 2020. "The legal nature of the annual messages of the Constitutional Council". *Utverzhdenie verkhovnstva prava, obshchechelovecheskikh tsennostei i prioritetrov sovremennogo gosudarstva: deiatel'nost' Konstitutsionnogo Soveta RK*. Ed. by Kayrat A. Mami, 79–94. Nur-Sultan, Delovoi mir Astana Publ. (In Russian)
- Vlasenko, Nikolai A. 2013. "Uncertainty in law: the nature and forms of expression". *Zhurnal rossiiskogo prava* 2: 32–44. (In Russian)
- Voplenko, Nikolai N. 1976. *Official interpretation of the law*. Moscow, Iuridicheskaiia literatura Publ. (In Russian)
- Whitman, Glen 2009. "The rules of abstraction". *The Review of Austrian Economics* 22 (1): 21–41. <https://doi.org/10.1007/s11138-008-0064-2>
- Zlobin, Aleksandr V. 2012. "The legal nature of subordinate regulations in the Russian Federation". *Vestnik Saratovskoi iuridicheskoi akademii* 5 (88): 34–39. (In Russian)

Received: May 1, 2021  
Accepted: September 5, 2022

#### Author's information:

Ermek B. Abdrasulov — Dr. Sci. in Law, Professor; [aermek\\_19@mail.ru](mailto:aermek_19@mail.ru)