

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ КАЗЕННОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«УФИМСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ
МИНИСТЕРСТВА ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

С. Н. Курило, Е. А. Липанин, О. А. Ладыгина

**ПРАВОВАЯ ОХРАНА КОНСТИТУЦИИ:
ОПЫТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
И РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН**

Учебное пособие

Уфа 2022

УДК 342.4.05(470+574)(075.8)
ББК 67.620.1(2Рос)я73-1+67.620.1(5Каз)я73-1
К93

*Рекомендовано к опубликованию
редакционно-издательским советом Уфимского ЮИ МВД России*

Рецензенты:

кандидат юридических наук, доцент А. В. Гусев
(Уральский юридический институт МВД России);
кандидат юридических наук Е. В. Кошелев
(Омская академия МВД России)

Курило, С. Н.
К93 Правовая охрана Конституции : опыт Российской Федерации и Республики Казахстан : учебное пособие / С. Н. Курило, Е. А. Липанин, О. А. Ладыгина. – Уфа : Уфимский ЮИ МВД России, 2022. – 80 с. – Текст : непосредственный.

В учебном пособии раскрываются основные понятия правовой охраны конституции на современном этапе, комплекс специальных юридических мер, обеспечивающих реализацию юридических норм, на основе сравнительного анализа выявляются основные формы правовой охраны Конституции Российской Федерации и Республики Казахстан.

Предназначено для профессорско-преподавательского состава, обучающихся образовательных организаций МВД России.

УДК 342.4.05(470+574)(075.8)
ББК 67.620.1(2Рос)я73-1+67.620.1(5Каз)я73-1

© Курило С. Н., 2022
© Липанин Е. А., 2022
© Ладыгина О. А., 2022
© Уфимский ЮИ МВД России, 2022

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	4
ГЛАВА I. ПОНЯТИЕ И ЗАДАЧИ ПРАВОВОЙ ОХРАНЫ КОНСТИТУЦИИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ.....	6
§ 1. Сущность конституции и особенности правовой охраны Конституции Российской Федерации на современном этапе.....	6
§ 2. Понятие и задачи правовой охраны Конституции Республики Казахстан на современном этапе.....	14
ГЛАВА II. СИСТЕМА ПРАВОВОЙ ОХРАНЫ КОНСТИТУЦИИ.....	21
§ 1. Система правовой охраны Конституции Российской Федерации.....	21
§ 2. Система правовой охраны Конституции Республики Казахстан.....	24
ГЛАВА III. ФОРМЫ ПРАВОВОЙ ОХРАНЫ КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ.....	33
§ 1. Основные формы правовой охраны Конституции Российской Федерации.....	33
§ 2. Основные формы правовой охраны Конституции Республики Казахстан.....	60
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	72
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ.....	74

ВВЕДЕНИЕ

Население, проживающее на территории государства, подчиняется установленным правилам (законам), т. е. подпадает под юрисдикцию. Основные начала законов получают свое отражение в конституции. Независимо от того, в какой стране регулируются правоотношения и в каком виде предоставлена конституция обществу, она определяет порядок организации власти, соотнося взаимоотношения между общественным и конституционным строями, оставаясь основным законом и закладывая основополагающие начала для отправки справедливости, определения прав и свобод человека и гражданина, ограничение инструментария власти в злоупотреблениях по ограничению прав человека и гражданина.

Конституция занимает особое место в романо-германской и англосаксонской системах права, имея приоритет и являющаяся сводом прав и обязанностей двух сторон взаимоотношений: населения и государства.

Необходима выработка знаний об основах конституционного судопроизводства, позволяющих более эффективно использовать силы и средства правовой охраны, а также улучшить качество работы в рамках предупреждения, выявления, раскрытия и пресечения преступлений, правонарушений против порядка управления. Грамотное распределение сил и средств, знание нормативных правовых и организационных основ позволит улучшить качество жизни, безопасность граждан на улицах, в информационно-коммуникационных системах и уменьшить уровень преступности в стране. Ведь обеспечение правопорядка в общественных местах – это одно из основных направлений правоохранительной деятельности. Для выполнения обязанностей, направленных на защиту жизни и здоровья граждан, собственности, обеспечение общественной безопасности и охраны природы государством, выработаны по воле народа конституционные предписания и нормы, а также предоставлено право осуществлять меры государственного принуждения и производство расследования по материалам уголовных, административных, гражданских дел.

В основу учебного пособия положены анализ теоретической и практической проблемы толкования конституционных принципов, закрепленных прав и свобод человека и гражданина, а также способа их правовой охраны.

Задача обучающихся при работе с пособием состоит в определении соотношения основ конституционного строя и правовой охраны конституции в Российской Федерации и в Республике Казахстан.

Цель учебного пособия заключается в освоении теоретического опыта иностранного государства в правовом регулировании, определении прав и свобод человека с целью последующего адаптирования положительных новелл в сфере отечественного конституционного регулирования.

Задачи учебного пособия:

1. Провести правовой анализ Конституции Российской Федерации и Республики Казахстан.

2. Рассмотреть и изучить характерные проблемы в толковании конституционных норм.

Для реализации целей и задач было проведено законотворческое исследование, в рамках которого был проведен сравнительный анализ отечественного и зарубежного конституционного законодательства, рассмотрены возможности адаптирования опыта зарубежного законодательства при правовой охране конституции. Предлагается формирование наиболее оптимальных организационных и процедурных форм решения задач, стоящих перед подразделениями, осуществляющими правовую охрану конституционных норм.

Объектом исследования являются:

- конституционное судопроизводство;
- уголовно-процессуальное судопроизводство;
- уголовно-правовые отношения;
- региональное правотворчество;
- правотворчество органом местного самоуправления;
- полномочия органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;
- полномочия органов местного самоуправления;
- деятельность Уполномоченного по правам человека;
- конституционный контроль;
- конституционный надзор;
- иные инструментарии правоохраны Конституции Российской Федерации.

Предметом законотворческого исследования выступают такие закономерности, знание которых позволяет разработать теоретические и практические положения охраны конституционных норм.

Материалы учебного пособия рекомендуется использовать при реализации основных программ профессионального обучения для лиц, впервые принимаемых на службу в органы внутренних дел.

ГЛАВА I. ПОНЯТИЕ И ЗАДАЧИ ПРАВОВОЙ ОХРАНЫ КОНСТИТУЦИИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

§ 1. Сущность конституции и особенности правовой охраны Конституции Российской Федерации на современном этапе

Исследование особенностей правового регулирования и установление сущности конституции, определение особенностей правовой охраны конституционных норм невозможно осуществить без проведения анализа отечественного и зарубежного законодательства, а также особенностей обеспечения прав и свобод человека и гражданина, гарантированных основными законами государства и защищающих от преступных проявлений.

Отечественная практика нормоприменения в области гарантированных конституцией прав и свобод человека и гражданина определяется не только основным законом России, но и федеральными законами, а также общепризнанными принципами и нормами международного законодательства, за исключением норм, противоречащих самой Конституции Российской Федерации (далее – Конституция РФ).

На современном этапе развития российского общества и его государственности актуализируются многие вопросы, относящиеся к праву, правовому регулированию и его инструментарию.

Эпоха постиндустриального общества характеризуется распространённостью предоставления инновационных, высокотехнологичных услуг, развитием цифровых технологий.

Обеспечение ускоренного внедрения цифровых технологий в экономику в рамках реализации национальных целей и стратегических задач развития России, установленных Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 г.», стимулируют возникновение новых видов правоотношений с использованием дистанционных технологий¹.

По существу идет процесс становления нового социума, принципиально отличающегося от общества, государства и права советского периода истории России. Повсеместно наблюдается тенденция реформирования общественных отношений и плавного их перехода, адаптирования в цифровом пространстве. Возникновение новых правоотношений требует от законодателя нового подхода к их урегулированию.

¹ О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 г. : указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Однако Конституция РФ должна оставаться стабильной и независимой от видоизменения и трансформации правоотношений. Это позволит не только сохранить верховенство закона, но и позволит гражданам быть уверенными в завтрашнем дне, так как основной закон закладывает стабильность и де факто показывает способность справляться с новыми вызовами времени.

Одной из характерных черт современной российской государственности, взятой в единстве с местным самоуправлением, является демократичность формирования органов государственной власти и органов местного самоуправления, что проявляется в их выборности. В порядке выборов образуются федеральные и региональные органы государственной власти, а также органы местного самоуправления, в которых имеют право участвовать все граждане Российской Федерации в целях реализации своих прав и свобод¹.

Однако система правоохраны и обеспечения безопасности, существовавшая в органах государственной власти и местного самоуправления, не была готова к столь широкомасштабному переводу и увеличению объемов, а также видоизменению и реформированию систем и ценностей, способов обеспечения правоотношений и обмена информацией и даже появления цифровой валюты в обороте.

Несмотря на попытки государства сдержать появление цифровой валюты на территории своей юрисдикции, процесс уже запущен и остановить его невозможно.

Проблемой обеспечения правоохраны конституционных норм в цифровом пространстве является отсутствие границ. Киберпространство не имеет границ, а появившиеся нормы контроля информационного пространства обходятся с помощью новых технических решений.

Средства массовой информации зарубежных стран все чаще обращают внимание на вмешательство в государственные выборы, атаки на информационные ресурсы, распространение фейковых сведений.

Реформирование конституционного законодательства и необходимость наращивания инструментария правовой охраны продиктовано изменением правоотношений и переходом на новый уровень обмена информацией во всех сферах жизни общества.

Анализ сведений о мошеннических проявлениях и иных преступлениях с использованием информационно-коммуникационной среды показывает низкие результаты в правовом регулировании и определении надлежащей защиты прав и свобод человека и гражданина. Неравномерность научно-технического прогресса в мире, да и в отдельно взятых субъектах

¹ Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г., с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г. // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Российской Федерации в совокупности с дистанционными посягательствами на собственность граждан России, муниципальную, государственную и корпоративную собственность сподвигают законодателя реформировать конституционное законодательство с учетом новых вызовов со стороны преступного мира в целях достижения принципа неизбежности наказания.

Принцип соблюдения прав и свобод человека и гражданина является темой исследования различных областей науки и техники. Новый виток развития науки и техники требует повторного рассмотрения проблем, касающихся затрагивания интересов, прав, свобод человека.

Зарождение идей о необходимости закрепления определенных прав и свобод получило свое развитие в V–IV вв. до нашей эры. Появление понятия «гражданин» стало толчком для развития института распределения прав и свобод между разными классовыми и сословно-экономическими слоями населения, а также принадлежности к территориальному проживанию¹.

Развитие прав и свобод с течением времени становилось все шире и шире. Естественные права и свободы человека заменялись правами на новые блага цивилизации.

Расширение института взаимных прав и обязанностей между государством и проживающим на его территории населением породил необходимость отражения их в своде правил. Данный свод правил в Древнем Риме и получил наименование «конституция».

Определение сущности «конституции» невозможно без установления смыслового содержания вкладываемого в терминологический аппарат.

Филологический и исторический анализ содержания вышеупомянутого термина позволяет определить происхождение с латинского слова «constitutio», обозначающее в переводе «установление, устройство, учреждение».

Историческому зарождению и развитию термина «конституция» мы обязаны цивилизации Древнего Рима.

Первоначально в термин «конституция» закладывался смысл нормативных правил и актов, исходивших от императора, т. е. конституция определяла прямые указания 1-го лица государства и являлась обязательным для исполнения под страхом применения аппарата императорского принуждения в отношении уклонистов.

Трансформация терминологического аппарата происходит в XVII–XVIII вв. под влиянием буржуазных революций и определяет уже общую волю народа, а не отдельно взятого субъекта правоотношений.

¹ Мурсалимов А. Т. Видеопротоколирование – принцип соблюдения прав и свобод человека и гражданина // Актуальные проблемы государства и общества в области обеспечения прав и свобод человека и гражданина. – 2020. – № 1. – С. 161–165.

Первая конституция в мире была написана в Соединенных Штатах Америки в 1787 г. и действует по сей день. Данный документ является первым нормативным правовым актом, заложившим начало термину «конституция» в современном его понимании, определяющем его как основной закон страны, закрепляющий государственное устройство.

Первая конституция в России появилась в 1918 г. и зафиксировала завоевание политической власти рабочим классом и крестьянами. Историческим является тот факт, что Конституция РСФСР 1918 г. стала письменным документом итога классовой борьбы и отстранения буржуазии и помещиков от власти и заложила надежный фундамент для строительства в стране социализма, изменения формации и уклада экономики страны¹.

Таким образом, к 1918 г. в мире заложилось общее представление о терминологии конституции как об основном законе, определяющим общее устройство государства и выражающее чью-то волю.

Сегодня под Конституцией РФ следует понимать основной закон страны, принятый всенародным голосованием 12 декабря 1993 г., обладающий высшей юридической силой, закрепляющий основы государственного устройства, права и свободы человека и гражданина, а также порядок организации и функционирования государственной власти.

Конституция, выступая в качестве основного закона государства, определяет основные правила государственного устройства, закрепляя права и свободы человека и гражданина, обеспечивает защиту государства и общества, регулирует их взаимоотношения и наделяет каждую сторону правами и обязанностями.

Конституция РФ включает в себя 2 элемента:

- 1) государственное устройство;
- 2) общественный строй².

Совокупность вышеупомянутых элементов в правовой регламентации, отражая взаимодействие и взаимосвязь населения, проживающего на территории государства, и юрисдикцию Российской Федерации, образуют конституционный строй.

В зависимости от способа принятия, функционирования, содержания конституция, являясь основным нормативным правовым актом страны, подлежит классификации в целях определения ее основных черт и признаков.

¹ Нудненко Л. А. Конституционное право России: учебник для вузов / Л. А. Нудненко. – 7-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрайт, 2022 // Образовательная платформа «Юрайт». – URL: <https://urait.ru/bcode/488790> (дата обращения: 26.04.2022).

² Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г., с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г. // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Обращаясь к вопросу о классификации конституций, следует отметить их деление по форме на писанные и неписанные, а также обратить внимание на оценку гибкости и жесткости.

Конституция РФ, в отличие от Конституции Соединенных Штатов Америки, является писанным нормативным правовым актом. Конституция Соединенных Штатов Америки, являясь нормативным актом англосаксонской системы права, представляет собой пример неписаной конституции¹.

Также Конституция РФ является жестким законом, в отличие от Конституции Великобритании, в связи с тем, что имеются отдельные главы, в которые внесение изменений запрещено.

Сам порядок внесения изменения процедурно усложнен необходимостью проведения всенародного голосования – референдума. Некоторые ученые придерживаются мнения, что Конституцию РФ нельзя отнести строго к жесткой или гибкой, так как в ней содержатся правовые нормы, не подлежащие изменению, а также отдельные главы, предусматривающие специальный порядок внесения изменений, в силу чего она классифицируется как смешанный вид.

Вопрос о подходе к определению инициатора и создателя основного закона в каждом государстве также различен в зависимости от общественного строя на территории конкретного государства, самосознания, менталитета, мировоззрения граждан.

Таким образом, в зависимости от происхождения конституции подразделяются на дарованные (Богом или главой государства) и народные (принятые парламентом, референдумом, специальным учредительным собранием).

Божественное происхождение конституции или теологическое происхождение воплощает идею высшей справедливости, разума, неограниченности и всеобъемлемости контроля, неизбежности и неограниченности наказания.

Науке известны и теории категорически отрицающие возможность народности конституции. Согласно данному подходу самоограничение возможно только по государственной воле во благо государственного устройства. В целом же власть безгранична, и самоограничение необходимо лишь для пресечения произвола и закрепляется в основном законе страны.

Конституция, установленная марксистско-ленинской теорией усматривала сущность основного закона в выражении господствующего класса общества, таким образом ограничивая права других людей, не отнесенных

¹ Сафонов В. Е. Конституционное право зарубежных стран. Общая часть : учебник для вузов / В. Е. Сафонов, Е. В. Миряшева. – М. : Юрайт, 2022. – 351 с. // Образовательная платформа «Юрайт». – URL: <https://urait.ru/bcode/488626> (дата обращения: 26.04.2022).

к господствующему классу. Однако, использование такого подхода правовой охраны не увенчалось успехом и произошло переосмысление существующих общественных начал¹.

Конституция как основной закон страны должна закладывать основы демократического начала, устанавливая равноправие всех субъектов взаимоотношений (членов общества) независимо от занимаемого положения и статуса, мировоззрения, идеологии, политических и религиозных взглядов. Ограничение прав и свобод человека и гражданина возможны лишь в случае, когда действие или бездействие влекут за собой вред конституционному строю или охраняемым им правам, свободам, гарантиям.

Основными принципами Конституции РФ являются:

1) цивилизационный подход, устанавливающий возможность оценки добра и зла в правоустановлении последующих принципов гуманизма, свободы выбора и др.;

2) демократизм, определяющий поддержание большинством избирателей существующего конституционного строя и реализуемой политики государства;

3) свобода выбора, устанавливающая определенную грань лишь в том месте, где начинаются права другого².

Современный анализ изменений, внесенных в Конституцию РФ, позволяет сделать вывод о том, что она достаточно эффективно справляется с вызовами современности, оставаясь стабильной и сильной в осуществлении юрисдикции на территории государства и очерчивая четкие грани между внутригосударственными и межгосударственными или международными интересами.

Следует заметить, что жизнь и события, которые нас окружают, намного богаче того, что мы можем усмотреть в рамках правового регулирования. Каждый раз законодатель сталкивается с проблемами и коллизиями, выявленными как в рамках толкования уже описанных норм, так и при возникновении совершенно новых общественных отношений, не отрегулированных правом.

Для оперативного реагирования на поступающие вызовы времени и принятия решений по сохранению стабильности Конституции РФ как основного закона большая роль отводится инструментарию правовой охраны, под которой следует понимать совокупность мер и средств, обеспечивающих строгое соблюдение режима конституционной законности и исполнения правовых норм.

¹ Чистяков О. И. Конституция РСФСР 1918 года : учебное пособие / О. И. Чистяков. – 3-е изд., стер. – М. : Юрайт, 2022. – 209 с. // Образовательная платформа «Юрайт». – URL: <https://urait.ru/bcode/506934> (дата обращения: 26.04.2022).

² Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г. // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Правовая охрана конституционности осуществляется:

1) президентом Российской Федерации. Согласно ст. 80 Конституции РФ именно президент России является гарантом основного закона;

2) органами государственной власти в рамках отведенных компетенций и полномочий. Ст. 10 Конституции РФ делегирует полномочия законодательной, исполнительной и судебной власти в лице Федерального Собрания, Правительства, Верховного суда;

3) уполномоченным по правам человека в Российской Федерации (носит заявительно-инициативный характер);

4) Конституционным Судом Российской Федерации, который является особым субъектом правовой охраны, проверяя в ходе производства на соответствие нормативные правовые акты основному закону страны, разрешая споры о компетенции между органами государственной власти¹.

Кроме того, Конституционный суд Российской Федерации осуществляет толкование норм основного закона, устанавливая соотношения или противоречия конституции остальным законам государства.

В ст. 125 Конституции РФ закреплены основные полномочия Конституционного суда по обеспечению конституционного контроля в стране, которые обеспечивают защиту прав и свобод человека и гражданина через конституционное судопроизводство².

Судебное производство на любой инстанции, применяя закон, ссылается на Конституцию РФ.

Так, например, порядок ведения уголовного процесса довольно долгое время в корне не менялся и носил устойчивый, консервативный характер, в частности и в области внедрения новых технологий, а вопрос перехода к электронному документообороту долгое время не поднимался. Несмотря на то, что Уголовно-процессуальный кодекс Республики Казахстан разрешает использование новых технологий для решения ряда задач, он не содержит в себе детализированную регламентацию и уточненный порядок оформления процессуальных итогов.

В связи с этим данные вопросы регулируется сугубо подзаконными актами Республики Казахстан, к тому же они имеют большую приспособляемость и оперативность и в случае возникновения необходимости внесения изменений в положения об использовании современных технологий в ходе производства расследования, в соответствии с положением Генерального прокурора в Республике Казахстан, обладающего полномочиями утверждать своим приказом акты подзаконного характера. В данном случае – это приказ от 3 января 2018 г. № 2 «Об утверждении Инструкции о ведении уголовного судопроизводства в электронном формате», в отличие

¹ Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г., с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г. // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Там же.

от положения прокурора Российской Федерации, имеющий несколько иные полномочия¹.

Разграничение органов предварительного расследования на отдельные ведомства в России определенно создает некоторые сложности в формировании одного целостного центра, которому удалось бы эффективно, грамотно и самое главное быстро решать все возникающие неприятности в ходе введения обязательного цифрового документооборота в работе органов расследования.

Уполномоченный по правам человека, осуществляя правовую охрану Конституции РФ, гарантирует право на объединение, шествия, пикетирования, выражение своей воли по отношению к отдельным вопросам, процессам, происходящим в стране и в мире, а также в соответствии с нормами федерального законодательства отстаивает интересы человека и гражданина при ограничении конституционных прав и свобод.

Право на пикетирование, митинги, шествия, объединения граждан гарантировано Конституцией РФ, но может ограничиваться отдельными законами, если действия угрожают основам конституционного строя, нравственности, здоровья, обороноспособности страны либо пропагандируют экстремистскую деятельность.

Подводя итог первому параграфу, отметим, что истоком зарождения термина «конституция» принято считать Древний Рим и отдельные указы императора, порождающие юридическую силу документа.

Современный этап развития терминологического аппарата позволяет сделать вывод о том, что под конституцией следует понимать основной закон государства, имеющий высшую юридическую силу, определяющий основные политические, правовые, экономические способы организации деятельности и принятые народом, парламентом, главой страны или дарованные богом.

Конституция РФ является высшим нормативным правовым актом России, принятым на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г. и определяющим основы конституционного строя, права и свободы человека и гражданина, федеративное устройство и порядок деятельности президента, порядок функционирования власти².

Подводя итог, следует заметить, что независимо от вида правовой охраны все органы едины в одном: нормы законодательства не должны противоречить конституционным предписаниям и в действительности

¹ Об утверждении Инструкции о ведении уголовного судопроизводства в электронном формате : приказ Генерального прокурора Республики Казахстан от 3 января 2018 г. № 2 // Информационная система «Параграф». – URL: <https://online.zakon.kz> (дата обращения: 24.03.2022).

² Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г. // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

должны работать через инструментарий правоприменения с использованием возможностей судопроизводства.

§ 2. Понятие и задачи правовой охраны Конституции Республики Казахстан на современном этапе

Конституция есть акт учредительной (верховой) власти, закрепляющий основы конституционного строя, положение человека и гражданина в обществе, форму правления, государственно-территориального устройства, систему органов государственной власти и местного самоуправления.

Понятие «конституция» употреблено в работах Аристотеля в связи с обоснованием им идеи рационального государственного устройства. Происхождением термин «конституция» обязан указам римского императора. В средневековую эпоху этим термином обозначались акты (хартии) о феодальных вольностях¹.

Конституции появились в результате революций XVII–XVIII вв., вызванных недовольством народа и необходимостью перестройки власти, поиска равновесия между властью и свободой. Революционные преобразования привели к закреплению конституции как основного закона государства.

Если рассматривать современное понимание конституции, то можно сказать, что конституция – это акт государственной власти, в котором выражается воля всего народа. Это документ, представляющий собой своего рода договор, в котором отражены наиболее важные интересы всех слоев населения, это и социально-экономические, и политические вопросы. Можно сказать, что конституция – это документ, который выражает волю народа и власти на момент ее принятия, закрепляющий основы общественного строя и уклада жизни всего населения страны².

В истории Казахстана насчитывается пять конституций – 1926, 1937, 1978, 1993 и 1995 гг. Принятие каждой из них обусловлено объективным ходом общественного развития. Первые три конституции Казахстана были по своему типу советско-социалистическими. Несмотря на особенности,

¹ Хрестоматия по философии в 2 ч. Часть 2 : учебное пособие для среднего профессионального образования / А. Н. Чумаков [и др.] ; под редакцией А. Н. Чумакова. – М. : Юрайт, 2022. – 236 с. – (Профессиональное образование) // Образовательная платформа «Юрайт». – URL: <https://urait.ru/bcode/495956> (дата обращения: 26.04.2022).

² Чистяков, О. И. Конституция РСФСР 1918 года : учебное пособие / О. И. Чистяков. – 3-е изд., стер. – М. : Юрайт, 2022. – 209 с. – (Антология мысли) // Образовательная платформа «Юрайт». – URL: <https://urait.ru/bcode/506934> (дата обращения: 26.04.2022).

присущие каждой из них, они развивались в соответствии с принципом преемственности, отражающей сохранение социалистических ценностей, утверждение советской власти, носили классовый характер. Всем конституциям советского типа был присущ в значительной мере фиктивный характер, так как они провозглашали принципы, которые фактически не осуществлялись в жизни.

Распад Советского Союза и образование на постсоветском пространстве независимых государств создали предпосылки для проведения конституционных реформ в Республике Казахстан.

Становление нового конституционного законодательства республики берет свое начало с принятия таких важных законодательных актов, как Закон Республики Казахстан от 16 декабря 1991 г. № 1007-ХІІ «О государственной независимости»¹, постановление от 25 октября 1990 г. № 307-ХІІ «Декларация о государственном суверенитете Казахской ССР»², Последний закон, по существу, стал временной конституцией независимого Казахстана, так как нормы Конституции Казахской ССР 1978 г. и другие действующие на территории республики законодательные акты признавались действующими, поскольку не противоречили Конституционному закону Республики Казахстан «О государственной независимости».

В этот период начался процесс замены многих старых конституционных установлений новыми, в конституцию 1978 г. вносились изменения и дополнения. Однако интенсивное развитие общества с новым вектором направленности опережало развитие конституционного законодательства, в котором все еще закреплялась в целостном виде социалистическая общественная и государственная системы, поэтому был поставлен вопрос о подготовке новой конституции Республики. Для этого была создана конституционная комиссия. Разработанный ею проект конституции в целом был одобрен на сессии Верховного Совета и вынесен на всенародное обсуждение. Первая Конституция независимого Казахстана была принята Верховным Советом Республики Казахстан 28 января 1993 г. (далее – Конституция РК).

Н. А. Назарбаев (первый президент Республики Казахстан) отметил положительную роль этой Конституции РК³: она оформила завершение

¹ О государственной независимости Республики Казахстан : конституционный закон Республики Казахстан от 16 декабря 1991 г. № 1007-ХІІ // Информационная система «Параграф». – URL : <https://online.zakon.kz> (дата обращения: 24.03.2022).

² Декларация о государственном суверенитете Казахской ССР от 25 октября 1990 г. // Информационная система «Параграф». – URL : <https://online.zakon.kz> (дата обращения: 24.03.2022).

³ Сулейманова М. Ж., Макалаков Т. Ж. Роль первого Президента Республики Казахстан Н. А. Назарбаева в становлении Казахстанской государственности // Международный журнал прикладных и фундаментальных исследований. – 2015. – № 5 (ч. 3). – С. 510–514.

становления Казахстана как суверенного государства и полноценного члена мирового сообщества, явилась итоговым документом, своеобразной чертой под первой волной конституционного правотворчества 1990–1992 гг., и стала заметной вехой на пути казахстанского конституционного строительства.

Вместе с тем Конституция РК 1993 г. имела существенные недостатки, так и не сумев в важнейших принципиальных позициях вырваться из пут старой конституции, освободиться от ряда постулатов советского государства¹. Происходящие в республике после принятия Конституции РК 1993 г. социально-экономические и политические процессы показали объективную необходимость дальнейшей конституционной реформы, которая ознаменовалась принятием 30 августа 1995 г. на республиканском референдуме новой Конституции РК. Причины принятия Конституции РК 1995 г. были раскрыты Н. А. Назарбаевым в докладе на второй сессии Ассамблеи народа Казахстана²:

Для того чтобы у власти не было соблазна изменить основной закон в угоду своих интересов, нужна правовая охрана. И так, что же такое правовая охрана?

Термин «правовая охрана конституции» применяется в научной литературе давно. В советской государственно-правовой литературе, независимо от конкретного аспекта исследования, традиционно говорилось об «охране Конституции». Отступления от этой формулы имели скорее стилистический, нежели методологический характер. Это же можно заметить и по поводу различий в наименовании соответствующих функциональных механизмов (например «защита», а не «охрана»).

Правовая охрана конституции рассматривается в широком и узком смысле. Первое – это охрана конституции всеми отраслями права. Второе – это специально-конституционные средства охраны (конституционный контроль и надзор, конституционная ответственность)³.

В научной литературе под правовой охраной конституции понимается, например, осуществление фактической ее реализации в процессе государственно-правовых отношений⁴. Но более обоснованно охрана Конституции рассматривается как одна из гарантийных функций в системе осу-

¹ Ким В. А. Годы созидания. Анализ политических и конституционно-правовых взглядов Первого Президента Республики Казахстан. – Алматы, 2001.

² Назарбаев Н. А. Осмысление пройденного и дальнейшее демократическое формирование общества : доклад на Второй сессии Ассамблеи народа Казахстана // Вести Казахстана. – 1995. – 1 июля.

³ Еременко Ю. П. Советская Конституция и законность. – Саратов, 1982. – С. 130.

⁴ Щетинин Б. В. Проблемы теории советского государственного права. – М., 1969. – С. 165.

ществления норм конституции, вообще конституционно-правовых норм¹. Отмечается, в частности, что «правовую охрану Конституции» составляет совокупность организационно-правовых гарантий (конституционный контроль, особый порядок принятия, изменения и др.)². Охрана представляется и как «пресечение тех или иных отклонений от Конституции, а также разрешение в соответствии с Конституцией спорных государственно-правовых вопросов конституционного значения»³. Заслуживает интереса позиция А. А. Белкина, рассматривающего конституционную охрану в трех аспектах: пресекаательно-модификаторском (изменение конституции), нормативно-применительном (конституционный контроль) и концептуально-легитимном (защита конституционного строя)⁴.

Обобщая вышесказанное, можно говорить о правовой охране конституции как о совокупности юридических средств, с помощью которых обеспечивается выполнение всех норм, установленных конституцией, и строгое соблюдение режима конституционной законности⁵.

Если конституция действует на все сферы жизни общества, на всей территории государства, то должны быть соответствующие правовые гарантии. Существуют различные гарантии:

1. Гарантии, направленные на повышение стабильности конституционных норм.

2. Гарантии, позволяющие вовремя предупреждать и пресекать нарушения конституции.

Вторая группа гарантий создает предпосылки для более четкого исполнения конституции. С помощью конкретных юридических норм и механизмов, правовая охрана конституции дает возможность обеспечить своевременное выявление нарушений, последствий этих нарушений и привлечение виновных лиц к ответственности. Причем ответственность может быть разнообразной. Правовыми гарантиями охраны конституции может выступать совокупность юридических средств, и они могут быть разнообразными.

Конституцию отличают особые юридические свойства, предопределяющие ее юридическую специфику:

1. Учредительный характер.

¹ Боброва Н. А., Зражевская Т. Д. Ответственность в системе гарантий конституционных норм. – Воронеж, 1985. – С. 15.

² Иванищева Н. П. Основные черты конституций зарубежных социалистических стран. – Саратов, 1973. – С. 173.

³ Ильинский И. Н., Щетинин Б. В. Конституционный контроль и охрана конституционной законности в социалистических странах // Советское государство и право. 1969. – № 9. – С. 41.

⁴ Белкин А. А. Конституционная охрана : три направления российской идеологии и практики. – СПб, 1995. – С. 8.

⁵ Курс советского государственного права / под ред. Б. В. Щетинина и А. Н. Горшенева. – М., 1971. – С. 99.

2. Высшая юридическая сила.
3. Юридическая база для правотворчества.
4. Прямое действие.
5. Широкий круг объектов правового регулирования.
6. Особый порядок принятия и внесения изменений и дополнений.
7. Особый механизм защиты.

Давайте рассмотрим юридические свойства на примере Конституции РК.

Получивший конституционное оформление принцип верховенства Конституции РК нашел свое выражение в том, что все государственные органы, должностные лица, общественные формирования, граждане в своей деятельности обязаны руководствоваться ею.

Так, согласно п. 4 ст. 3 Конституции РК, государственная власть в республике осуществляется на ее основе. Каждый человек обязан ее соблюдать (п. 1 ст. 34). В системе нормативных правовых актов она обладает высшей юридической силой по отношению ко всем другим нормативным актам государства (п. 2 ст. 4 Конституции РК).

Все законы и подзаконные акты, принимаемые на основе Конституции РК, должны находиться в полном соответствии с конституционными принципами и нормами. «Законы Республики, постановления Парламента и его Палат не должны противоречить Конституции...» (п. 7 ст. 62 Конституции РК). «Постановления Правительства и распоряжения Премьер-министра не должны противоречить Конституции ...» (п. 3 ст. 69 Конституции РК)¹.

Законы и подзаконные акты должны приниматься предусмотренными в Конституции РК органами и по установленной процедуре. Любой акт, противоречащий Конституции РК по существу или по форме, должен быть признан недействительным.

Конституция РК является юридической базой для правотворческой деятельности. Она устанавливает систему государственных органов, определяет их компетенцию, в том числе и в области правотворческой деятельности, а также формы и порядок этой деятельности.

Все органы государства в процессе правотворчества руководствуются конституционными нормами. Это означает, что правовые акты издаются органами государства на основе и во исполнение Конституции РК.

Конституция РК является нормативным актом прямого и непосредственного действия. Отличаясь по своему содержанию от обычных законов и иных нормативных актов, являясь самостоятельным правовым актом, она непосредственно закрепляет и регулирует определенную часть

¹ Конституция РК : принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 г. (с изменениями и дополнениями) // Информационная система «Параграф». – URL: <https://online.zakon.kz> (дата обращения: 24.03.2022).

общественных отношений. Это означает, что каждый из субъектов конституционно-правовых отношений в случае нарушения его прав может обращаться в суд, ссылаясь непосредственно на статьи Конституции.

Объекты регулирования Конституции РК условно можно подразделить на три группы:

1. Отношения, оформляющие и закрепляющие права и свободы человека и гражданина, отношения между человеком, обществом и государством.

2. Отношения, возникающие в сфере организации высших органов государства.

3. Отношения, возникающие в административно-территориальных единицах.

Порядок принятия и изменения Конституции РК существенным образом отличается от принятия иных нормативных правовых актов, в частности законов.

Конституция РК не относит право ее принятия к компетенции какого-либо государственного органа. Субъектом принятия основного закона является народ, принявший его на республиканском референдуме 30 августа 1995 г. Конституция РК вступила в силу в день официального опубликования 5 сентября 1995 г.

По установленному порядку внесения изменений и дополнений Конституция РК относится к числу жестких. В соответствии со ст. 91 Конституции РК изменения и дополнения в нее могут быть внесены республиканским референдумом¹. Он проводится по решению Президента Республики Казахстан, принятому им по собственной инициативе, по предложению Парламента или Правительства. Изменения могут быть внесены Парламентом на совместном заседании Палат по предложению Президента Республики (п. 1 ст. 53 Конституции РК). Решение Парламента в этом случае принимается большинством не менее трех четвертей голосов от общего числа депутатов каждой из Палат (п. 3 ст. 62 Конституции РК). При этом по вопросам внесения изменений и дополнений в Конституцию обязательно проведение не менее двух чтений (п. 6 ст. 62 Конституции РК).

Вместе с тем есть конституционная норма, содержащаяся в п. 3 ст. 91 Конституции РК, согласно которой не могут быть изменены ни при каких обстоятельствах: «независимость государства, унитарность и территориальная целостность Республики, форма ее правления, а также основополагающие принципы деятельности Республики, заложенные основателем независимого Казахстана, Первым Президентом Республики Казахстан – Елбасы, и его статус являются неизменными».

¹ Конституция РК : принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 г. (с изменениями и дополнениями) // Информационная система «Параграф». – URL: <https://online.zakon.kz> (дата обращения: 25.03.2022).

Изменения и дополнения в Конституцию РК вносились пять раз: 7 октября 1998 г., 21 мая 2007 г., 2 февраля 2011 г., 10 марта 2017 г. и 23 марта 2019 г. Во всех случаях изменения и дополнения внесены Парламентом на совместном заседании Палат¹.

На примере Республики Казахстан были рассмотрены понятие и задачи правовой охраны конституции на современном этапе. Конституция является нормативным актом прямого и непосредственного действия. Отличаясь по своему содержанию от обычных законов и иных нормативных актов, являясь самостоятельным правовым актом, она непосредственно закрепляет и регулирует определенную часть общественных отношений.

¹ Конституция РК : принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 г. (с изменениями и дополнениями) // Информационная система «Параграф». – URL : <https://online.zakon.kz> (дата обращения: 25.03.2022).

ГЛАВА II. СИСТЕМА ПРАВОВОЙ ОХРАНЫ КОНСТИТУЦИИ

§ 1. Система правовой охраны Конституции Российской Федерации

Возможности научно-технического прогресса все более способствуют внедрению во все сферы жизнедеятельности специальных структур и средств, предназначенных для передачи больших объемов информации, которые достаточно положительно отражаются на регулировании общественных отношений и государственном управлении.

В настоящее время действуют различные стратегические направления развития государства в области цифровизации экономики, цифрового (удаленного) управления, предоставления государственных услуг с использованием информационно-телекоммуникационных систем, в частности сайта «Госуслуги» и других.

Следует заметить, что все общественные отношения современности претерпевают трансформацию. Даже преступления совершаются не только на действительной территории России, а в информационном пространстве, киберпространстве.

Трансформация правоотношений существенно влияет на конституционные нормы. Возникают проблемы защиты прав и свобод человека и гражданина в киберпространстве. Например, наличие систем OSINT, осуществляющих посягательства на персональные данные граждан России, их цифровые данные, а также гарантируемые конституцией права на неприкосновенность жилища, тайну переписки, переговоров и многое другое.

Преступность не только в сфере собственности, но и против личности, жизни и здоровья, чести и достоинства перетекает и трансформируется в цифровое пространство.

Средства массовой информации довольно часто освещают инциденты с игровыми приложениями, угрожающими безопасности несовершеннолетних, а также служат средством разведки для иностранных государств в целях подрыва конституционного строя.

Изучая проблематику использования продуктов технического прогресса и ее влияния на правовую охрану конституционных норм, стоит отметить любопытную, современную техническую возможность создания новых общественных отношений в цифровых средах в продолжение или дублирование фактически действующих на территории страны. У государства появляется «новая территория» – цифровое пространство, которое также должно подпадать под юрисдикцию государства. К сожалению, в настоящее время новые правоотношения только начинают защищаться путем адаптирования действующих норм.

С точки зрения авторского видения следует выделить границы цифрового пространства и обеспечивать их защищенность. На вопрос

о создании возможности правового регулирования киберпространства путем создания границ телекоммуникационных систем как на уровне государственно-территориальной целостности, так и на уровне регионов Российской Федерации обращает внимание в своей статье «Цифровое рейдерство – новый способ мошенничества в сфере кредитования» Мурсалимов А. Т.¹ Возложение обязанностей на специальное подразделение по обеспечению охраны границ телекоммуникационных систем позволит упорядочить оборот программного обеспечения и устранить нежелательный или противозаконный контент в цифровом пространстве.

Непроработанность нормативно-правовой базы может подорвать авторитет конституциональных основ, поэтому в целях обеспечения стабильности Конституции РФ по исполнению функций по законотворчеству, происходит постепенная адаптация федерального, регионального и местного законодательства вызовам времени с сохранением принципов, заложенных в основном законе России.

Становление Российской Федерации как самостоятельного суверенного светского правового государства с незыблемой демократической основой требует в рамках урегулирования конституционных норм использования действенного инструментария охраны, направленной на защиту интересов населения, проживающего на юрисдикционной территории страны.

Система правовой охраны Конституции РФ является основополагающим в обеспечении юрисдикции на территории государства. Правовая охрана призвана обеспечивать стабильность, верховенство закона, неукоснительное исполнение конституционных предписаний, исключая возможность усмотрения, противоречащего основам конституционного строя.

Правовое усмотрение имеет место быть лишь в тех случаях, когда оно соотносится с основными положениями Конституции РФ и укрепляет их, подкрепляя своими решениями.

Реализация правовой охраны Конституции РФ осуществляется через правоприменительную систему в лице правоохранительных органов всех трех ветвей власти: законодательной, исполнительной и судебной.

Инструментарий правовой охраны основного закона страны зародился вместе с принятой Конституцией РФ 12 декабря 1993 г.²

От качества проводимой правовой охраны конституционных норм зависит не только качество соблюдения прав и свобод человека и гражданина, но и безопасность государства, обеспечение незыблемости консти-

¹ Мурсалимов А. Т. Цифровое рейдерство – новый способ мошенничества в сфере кредитования // Восточно-Сибирский институт МВД России. – 2022. – № 1 (100). – С. 119–127.

² Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г. // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

туционного строя при реализации социальной, экономической, политической, духовной и иных государственных стратегических направлений, которые обеспечивают целостность и суверенитет. Качественное и исчерпывающее использование мер правовой охраны позволяет упорядочить политический процесс и гарантировать реализацию принятого и установленного правового режима в целях соблюдения прав и свобод человека и гражданина¹.

Законность как один из принципов правовой охраны конституционных норм является основным условием функционирования конституционализма.

Обеспечение принципа законности и достижение конституционализма определяется с помощью специальных конституционно-правовых институтов, обеспечивающих стабильность и реальность Конституции как основного закона государства.

В качестве элементов правовой охраны Конституции РФ следует рассмотреть:

- 1) конституционные предписания;
- 2) принципы справедливости, демократизма, законности, гуманизма и ответственности;
- 3) законодательную, исполнительную и судебную власть как систему правовой охраны;
- 4) правоохранительную деятельность, направленную на государственное принуждение в случае неисполнения нормативных предписаний².

Обязанность обеспечивать реализацию конституционных норм, предотвращать и пресекать их нарушения возлагается на все без исключения государственные органы и должностных лиц – Президента Российской Федерации, Федеральное Собрание Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, федеральные суды, входящие в соответствии со ст. 11 Конституции РФ в систему государственной власти.

Подкрепление правовой охраны Конституции РФ осуществляется также с помощью регионального законодательства. Субъекты Российской Федерации по предмету своего ведения также осуществляют правотворчество, но с учетом положений конституционного предписания основного закона.

¹ Стрекозов В. Г. Конституционное право России: учебник для вузов / В. Г. Стрекозов. – 8-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрайт, 2022. – 279 с. – (Высшее образование) // Образовательная платформа «Юрайт». – URL: <https://urait.ru/bcode/488685> (дата обращения: 26.03.2022).

² Неверов А. Я. Конституционное право: учебное пособие для вузов / А. Я. Неверов. – М.: Юрайт, 2022. – 335 с. – (Высшее образование) // Образовательная платформа «Юрайт». – URL: <https://urait.ru/bcode/497126> (дата обращения: 26.03.2022).

В качестве примера правотворчества необходимо отметить наличие конституций и уставов субъектов Российской Федерации, которые не могут противоречить Конституции РФ, а подкрепляют ее.

Отдельные законы субъектов России как, например, административное законодательство Оренбургской области, Республики Башкортостан, Республики Татарстан и других регионов позволяют обеспечить правовую охрану с учетом местных обычаев и традиций более эффективно проводя правовое регулирование на региональном уровне.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131 «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» позволяет осуществлять контроль принципа законности самостоятельно, независимо от органов государственной власти с учетом индивидуальных особенностей муниципального образования¹.

Кроме того, в целях эффективного предоставления государственных услуг федеральное законодательство оставляет за собой право на делегирование полномочий органов государственной власти органам местного самоуправления в целях надлежащего контроля и обеспечения защиты прав и свобод человека и гражданина.

Таким образом, системой органов охраны Конституции РФ является система государственной власти Российской Федерации, основанная на принципе разделения властей, а также система органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

§ 2. Система правовой охраны Конституции Республики Казахстан

После обретения независимости Казахстан активно формирует свою правовую систему с учетом различных факторов. В целом можно отметить, что правовая система Республики Казахстан относится к романо-германской правовой системе. Основным источником права является нормативный правовой акт. Так, согласно ст. 4 Конституции РК 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 Республики².

В Конституции РК употребляется термин «действующее право» для того, чтобы подчеркнуть, что нормы Конституции применяются непосред-

¹ Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации : федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Конституция РК : принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 г. (с изменениями и дополнениями) // Информационная система «Параграф». – URL: <https://online.zakon.kz> (дата обращения: 25.03.2022).

ственно и не являются только декларациями. Кроме того, важным является то, что в соответствии с вышеуказанной нормой действующими признаются только те нормативные правовые акты, которые соответствуют Конституции РК.

Национальное право Казахстана состоит не только из нормативных актов, принимаемых государственными органами Республики Казахстан, но и из международных договоров и иных обязательств республики. Международные договоры, ратифицированные республикой, имеют приоритет перед ее законами. Порядок и условия действия на территории Республики Казахстан международных договоров, участником которых является Казахстан, определяются законодательством республики. В настоящее время таким правовым актом является Закон Республики Казахстан от 30 мая 2005 г. № 54-III «О международных договорах Республики Казахстан»¹ (с изменениями и дополнениями по состоянию на 13 марта 2021 г.).

В соответствии с Конституцией РК субъектами правотворчества являются народ, Президент, Парламент, Правительство, центральные исполнительные органы. В то же время в п. 1 ст. 4 указывается, что в действующее право включаются принимаемые в соответствии с Конституцией нормативные правовые постановления Конституционного Совета и Верховного суда Республики. Ненормативные акты указанных органов не являются элементами действующего права.

Основой правовой системы Республики Казахстан является понимание права как совокупности абстрактно-всеобщего правила поведения, регулирующего однородную совокупность общественных отношений.

Кроме того, отличительной чертой правовой системы Республики Казахстан является признание и закрепление Конституцией РК приоритета естественных прав и свобод человека.

Основным источником права является Конституция РК и закон, который принимается высшим представительным органом, обладающим законодательной властью – Парламентом Республики Казахстан, или путем народного референдума.

Так, за 30 лет независимости в соответствии с Конституцией РК 1993 г.² и Указом Президента республики от 25 марта 1995 г. № 2152 «О республиканском референдуме»³ было проведено два референдума.

¹ О международных договорах Республики Казахстан : закон Республики Казахстан от 30 мая 2005 г. № 54-III (с изменениями и дополнениями) // Информационная система «Параграф». – URL: <https://online.zakon.kz> (дата обращения: 25.03.2022).

² Конституция Республики Казахстан от 28 января 1993 г. (утратила силу) (с изменениями и дополнениями) // Информационная система «Параграф». – URL: <https://online.zakon.kz> (дата обращения: 26.03.2022).

³ О проведении 29 апреля 1995 г. республиканского референдума : указ Президента Республики Казахстан от 25 марта 1995 г. № 2152 (с изменениями и дополнениями) // Информационная система «Параграф». – URL: <https://online.zakon.kz> (дата обращения: 26.03.2022).

На первом из них, 29 апреля 1995 г., избиратели Казахстана проголосовали за продление до 1 декабря 2000 г. срока полномочий Первого Президента Республики Казахстан Н. А. Назарбаева, всенародно избранного 1 декабря 1991 г. На втором, 30 августа 1995 г., как отмечалось ранее, всенародным референдумом была принята действующая Конституция РК.

Конституция РК является основным законом государства и правовой основой для всех остальных (конституционных и обычных) законов и подзаконных актов.

Контроль за конституционностью всех законов и подзаконных актов в Республике Казахстан осуществляет Конституционный Совет. До 1995 г. это был Конституционный Суд.

Важную роль в правовой системе Республики Казахстан играют кодексы – кодифицированные нормативные правовые акты отраслевого характера. Хотя они обладают юридической силой обычного закона, однако по существу они занимают центральное место и играют ведущую роль в соответствующей отрасли законодательства. И в соответствии со ст. 10 «Иерархия нормативных правовых актов» Закона Республики Казахстан от 6 апреля 2016 г. № 480-V «О правовых актах» кодексы выше, чем законы¹.

Значительную роль играют подзаконные нормативные правовые акты, принимаемые различными органами исполнительной власти (постановления, циркуляры, инструкции, регламенты и др.). Акты Председателя Совета Безопасности Республики Казахстан, нормативные постановления Конституционного Совета Республики Казахстан и Верховного Суда Республики Казахстан находятся вне иерархии нормативных правовых актов, установленной ст. 10.

В соответствии с п. 1 ст. 83 Конституции РК прокуратура от имени государства осуществляет в установленных законом пределах и формах высший надзор за соблюдением законности на территории Республики Казахстан².

В системе источников права в Республике Казахстан обычай играет вспомогательную роль, применяясь в основном в гражданском законодательстве. Так, в соответствии с п. 4 ст. 3 Гражданского кодекса Республики Казахстан (общая часть) указывается, что обычаи делового оборота могут служить источником гражданского законодательства³.

¹ О правовых актах : закон Республики Казахстан от 6 апреля 2016 г. № 480-V (с изменениями и дополнениями) // Информационная система «Параграф». – URL: <https://online.zakon.kz> (дата обращения: 26.03.2022).

² Конституция Республики Казахстан : принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 г. (с изменениями и дополнениями) // Информационная система «Параграф». – URL: <https://online.zakon.kz> (дата обращения: 26.03.2022).

³ Гражданский кодекс Республики Казахстан (Общая часть) : принят Верховным Советом Республики Казахстан 27 декабря 1994 г. (с изменениями и дополнениями) // Информационная система «Параграф». – URL: <https://online.zakon.kz> (дата обращения: 26.03.2022).

В Республике Казахстан суд не является творцом права, не имеет права создавать новые нормы права. Но он обладает большой свободой в толковании применяемых нормативных правовых актов. Так, согласно ст. 78 Конституции РК «суды не вправе применять законы и иные нормативные правовые акты, ущемляющие закрепленные Конституцией права и свободы человека и гражданина. Если суд усмотрит, что закон или иной нормативный правовой акт, подлежащий применению, ущемляет закрепленные Конституцией права и свободы человека и гражданина, он обязан приостановить производство по делу и обратиться в Конституционный Совет с представлением о признании этого акта неконституционным».

Постановления Конституционного Совета и Верховного Суда имеют нормативно-правовой характер.

К одной из важнейших особенностей правовой системы Республики Казахстан следует отнести принцип верховенства Конституции РК. Данный принцип имеет различные аспекты. В теории государства и права выражаются мнение о совпадении понятий «правовое государство» и «конституционное государство», поскольку в Конституции РК выражаются высшие правовые идеи и принципы. В связи с этим верховенство Конституции РК означает идею подчинения государства Конституции РК, а также то, что именно на основе Конституции РК должна быть построена деятельность всех государственных органов, общественных объединений, должностных лиц и граждан во всех сферах государственной и общественной жизни.

Так, на принципе верховенства Конституции РК основана территориальная целостность, унитарная форма устройства, президентская форма правления в Казахстане.

Высшая юридическая сила Конституции РК означает, что как конституционные, так и обычные законы, иные нормативные правовые акты не должны противоречить Конституции, что органы государственной власти всех уровней, должностные лица, органы местного самоуправления, граждане, их объединения обязаны соблюдать Конституцию.

Особо следует отметить положение, в котором закрепляется, что нормативные правовые акты или их отдельные правовые нормы, положения, противоречащие Конституции, считаются не имеющими юридической силы и подлежат отмене.

Одной из важнейших характеристик Конституции РК, указывающей на ее высшую юридическую силу, следует отметить свойство Конституции РК прямо действовать.

Данное положение означает, что государственные органы должны применять нормы Конституции РК непосредственно к тем общественным отношениям, которые они регулируют.

Прямое действие Конституции РК проявляется и в ее правосозидающей роли, поскольку в Конституции РК прямо указывается на действие

конкретных законов. Также в ней определены нормотворческие полномочия высших органов государственной власти.

Нормы Конституции РК применяются прямо или непосредственно в случаях, если отсутствуют специальные нормы, регулирующие общественные отношения, подлежащие регламентации; если нет необходимости в принятии специальных норм для регулирования общественных отношений; если имеющиеся нормы противоречат нормам Конституции.

К источникам права также относятся и международные договоры, но не все международные договоры, а лишь те, которые ратифицированы республикой.

Ратификация – способ выражения согласия республики на обязательность для нее международного договора путем его утверждения Парламентом Республики Казахстан.

В соответствии со ст. 11 Закона Республики Казахстан от 30 мая 2005 г. № 54-III «О международных договорах Республики Казахстан»¹ ратификации Парламентом подлежат международные договоры Республики Казахстан:

- 1) предметом которых являются права и свободы человека и гражданина;
- 2) выполнение которых требует изменения действующих или принятия новых законов, а также устанавливающие иные правила, чем предусмотрено законами Республики Казахстан;
- 3) о территориальном разграничении Республики Казахстан с другими государствами, включая международные договоры о прохождении государственной границы Республики Казахстан, а также о разграничении исключительной экономической зоны и континентального шельфа Республики Казахстан;
- 4) об основах межгосударственных отношений, по вопросам разоружения или международного контроля над вооружениями, обеспечения международного мира и безопасности, а также мирные международные договоры и международные договоры о коллективной безопасности;
- 5) об участии Республики Казахстан в межгосударственных объединениях и международных организациях, если такие международные договоры предусматривают передачу им осуществления части суверенных прав Республики Казахстан или устанавливают юридическую обязательность решений их органов для Республики Казахстан;
- 6) о государственных займах;
- 7) об оказании Республикой Казахстан экономической и иной помощи, кроме гуманитарной помощи и официальной помощи развитию;

¹ О международных договорах Республики Казахстан : закон Республики Казахстан от 30 мая 2005 г. № 54-III (с изменениями и дополнениями) // Информационная система «Параграф». – URL: <https://online.zakon.kz> (дата обращения: 27.03.2022).

8) при подписании которых участвовавшие в переговорах стороны условились об их последующей ратификации;

9) если международные договоры предусматривают, что такое согласие выражается ратификацией¹.

Ратификации подлежат международные договоры Республики Казахстан, при заключении которых договаривающиеся государства условились о последующей их ратификации.

Таким образом, ратификации подлежат международные договоры Республики Казахстан, имеющие важнейшее государственное значение и затрагивающие существенные интересы государства вплоть до суверенных прав.

В связи с этим до ратификации Конституционный Совет по обращению Президента Республики Казахстан, председателя Сената, председателя Мажилиса, не менее одной пятой части от общего числа депутатов Парламента, Премьер-Министра рассматривает международные договоры на соответствие их Конституции РК.

В случае обращения в Конституционный совет течение сроков ратификации международных договоров приостанавливается.

Более того, международные договоры, признанные не соответствующими Конституции РК, не могут быть ратифицированы.

Ратифицированные Парламентом международные договоры Республики Казахстан имеют приоритет перед ее законами. Если исходить из того, что в Конституции разграничены обычные законы и конституционные законы, то, вероятно, речь идет о том, что международные договоры, ратифицированные Парламентом, имеют приоритет перед обычными законами и применяются непосредственно. Это означает, что такие договоры, содержащиеся в них правовые нормы регулируют соответствующие общественные отношения, порождают права, обязанности и ответственность их участников.

Конституцией РК все законы, международные договоры, участницей которых является Республика Казахстан, публикуются. В соответствии со ст. 37 «Обязательность официального опубликования нормативных правовых актов» официальное опубликование нормативных правовых актов, касающихся прав, свобод и обязанностей граждан, является обязательным условием их применения².

Официальными печатными изданиями являются Ведомости Парламента Республики Казахстан, Собрание актов Президента Республики Ка-

¹ О международных договорах Республики Казахстан : закон Республики Казахстан от 30 мая 2005 г. № 54-III (с изменениями и дополнениями) // Информационная система «Параграф». – URL: <https://online.zakon.kz> (дата обращения: 26.03.2022).

² Конституция Республики Казахстан : принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 г. (с изменениями и дополнениями) // Информационная система «Параграф». – URL: <https://online.zakon.kz> (дата обращения: 24.03.2022).

захстан и Правительства Республики Казахстан, «Вестник Национального Банка Республики Казахстан».

Официальное опубликование законодательных актов осуществляется также периодическими печатными изданиями, получившими такое право на конкурсной основе, в порядке, определяемом Правительством Республики Казахстан.

Официальное опубликование нормативных правовых актов осуществляется также в Эталонном контрольном банке нормативных правовых актов Республики Казахстан в электронном виде.

Первое официальное опубликование нормативных правовых актов должно быть осуществлено одновременно на казахском и русском языках в течение тридцати календарных дней после дня их вступления в силу.

В правоприменительной практике должны использоваться официальные публикации нормативных правовых актов.

Неофициальное опубликование нормативных правовых актов допускается только после их официального опубликования¹.

Все указанные акты могут быть также опубликованы в иных органах печати, обнародованы по телевидению, радио, переданы по телеграфу, направлены соответствующим органам и организациям.

Законы, другие акты Парламента нормативного характера вступают в силу на всей территории Республики Казахстан одновременно по истечении десяти дней после их опубликования. Указанные сроки вступления законов в силу не применяются в тех случаях, когда Парламентом Республики Казахстан при принятии акта установлен другой срок введения его в действие.

Вступившие в силу для Республики Казахстан межгосударственные и межправительственные договоры, не подлежащие ратификации, а также межправительственные договоры, присоединение к которым Республикой Казахстан осуществлено в порядке, установленном приведенным Указом Президента, публикуются в сборнике «Собрание актов Президента Республики Казахстан и Правительства Республики Казахстан». Вступившие в силу для Республики Казахстан международные договоры, включая межведомственные, а также договоры, присоединение к которым Республикой Казахстан осуществлено в установленном указом Президента порядке, публикуются в сборнике «Бюллетень международных договоров, соглашений и отдельных законодательных актов Республики Казахстан».

Международные договоры Республики Казахстан, аутентичные тексты которых составлены на иностранных языках, публикуются на одном из этих языков с официальным переводом на казахский и русский языки.

¹ О правовых актах : закон Республики Казахстан от 6 апреля 2016 г. № 480-V (с изменениями и дополнениями) // Информационная система «Параграф». – URL: <https://online.zakon.kz> (дата обращения: 26.03.2022).

Нормативные правовые акты, касающиеся прав, свобод и обязанностей граждан, также должны быть опубликованы официально, т. е. от имени тех государственных органов, которые их принимали. Только в этом случае они могут применяться к конкретным случаям. В данном случае речь идет о нормативных указах Президента, постановлениях Правительства, Конституционного Совета, Верховного Суда, нормативных актах центральных и местных государственных органов.

Кроме того, каждое государство характеризуется совокупностью черт позволяющих говорить об определенной форме, определенном способе организации государства или о государственном строе.

Конституционный строй – это определенная форма или определенный способ организации государства, закрепленный в его конституции.

Согласно ст. 1 Конституции РК: «Республика Казахстан утверждает себя демократическим, светским, правовым и социальным государством, высшими ценностями которого являются человек, его жизнь, права и свободы»¹.

Казахстан является унитарным государством с президентской формой правления. Государственная власть в Республике Казахстан осуществляется государственными органами, которым народом делегируются полномочия на определенный срок путем демократических выборов.

Светский характер государства Казахстан имеет ряд проявлений. Они зафиксированы как в Конституции РК, так и в Законе Республики Казахстан от 11 октября 2011 г. № 483-IV «О религиозной деятельности и религиозных объединениях», согласно которому религиозные объединения и граждане Республики Казахстан, иностранцы и лица без гражданства независимо от отношения к религии равны перед законом. Никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной².

Демократизм государства выражается в обеспечении в нем народо-властия (разделения на три ветви власти: законодательную, исполнительную и судебную) идеологического и политического многообразия; местного самоуправления. Признание местного самоуправления, обеспечивающего самостоятельное решение населением вопросов местного значения, является проявлением демократизма в Республике Казахстан³.

¹ Конституция Республики Казахстан : принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 г. (с изменениями и дополнениями) // Информационная система «Параграф». – URL: <https://online.zakon.kz> (дата обращения: 25.03.2022).

² О религиозной деятельности и религиозных объединениях : закон Республики Казахстан от 11 октября 2011 г. № 483-IV (с изменениями и дополнениями) // Информационная система «Параграф». – URL: <https://online.zakon.kz> (дата обращения: 24.03.2022).

³ Конституция Республики Казахстан : принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 г. (с изменениями и дополнениями) // Информационная система «Параграф». – URL: <https://online.zakon.kz> (дата обращения: 24.03.2022).

По территориальному устройству Казахстан является унитарным государством имеющим единую, целостную территорию. Унитарное государство – это слитное (простое) государство, большинство частей которого не имеют статуса государственных образований, а являются единицами административно-территориального деления, которые управляются на базе законов, принимаемых центральными органами.

В систему административно-территориального устройства Республики Казахстан входят административно-территориальные единицы: село, поселок, сельский округ, район в городе, район в муниципальном образовании, город, область¹.

Неотъемлемым элементом конституционно-правового статуса Республики Казахстан является ее территориальное единство – она имеет свою территорию, складывающуюся из ее территориальных единиц и включающих в себя сушу, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними, которые образуют материальное содержание суверенитета Республики.

Суверенитет государства – это самостоятельное и независимое от власти других государств осуществление своих функций на его территории. Суверенитет государства проявляется в верховенстве государственной власти, ее единстве и независимости.

¹ Об административно-территориальном устройстве Республики Казахстан : закон Республики Казахстан от 8 декабря 1993 г. № 2572-ХІІ (с изменениями и дополнениями) // Информационная система «Параграф». – URL: <https://online.zakon.kz> (дата обращения: 26.03.2022).

ГЛАВА III. ФОРМЫ ПРАВОВОЙ ОХРАНЫ КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ

§ 1. Основные формы правовой охраны Конституции Российской Федерации

Правовая охрана Конституции РФ предполагает сохранение и нерушимость пределов социальных взаимоотношений, в рамках которых каждый субъект свободен в выборе, в выражении своей воли и реализации субъективных прав.

Защита и охрана общественных отношений существовала всегда. Как известно из общего курса теории государства и права, правовая охрана заключена не только в сохранении фундаментальных общественных отношений и их правового регулирования, но и вытеснении чуждых, нежелательных, негативных проявлений.

В системе правовой охраны Конституции РФ задействованы все органы государственной власти: законодательная, исполнительная и судебная.

Основными субъектами правовой охраны конституции выступают Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, а также суды общей юрисдикции, арбитражные суды, Конституционный суд Российской Федерации и Конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации.

В соответствии со ст. 80 Конституции РФ Президент выступает в качестве гаранта основного закона, обеспечивая согласованное функционирование и взаимодействие органов, входящих в единую систему публичной власти¹. В целях поддержания верховенства закона и гаранта исполнения и соблюдения предусматривается инструментарий правоохраны в виде запрета на противоречие законов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления основному закону страны. В целях соблюдения данного принципа в правовом инструментарии присутствует возможность осуществления конституционного контроля и надзора.

Федеральное собрание, как орган законодательной власти, а также законодательные органы субъектов Российской Федерации в правовой охране Конституции РФ принимают участие в рамках установления слуша-

¹ Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г. // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ний и принятия постановлений, обращений, заявлений по вопросам конституционности издаваемых нормативных правовых актов.

В Конституции РФ отсутствует упоминание о возможности проведения конституционного контроля Федеральным собранием, в силу чего необходимо расценивать деятельность законодательных органов в качестве инструментария ограничения, предостережения от внеконституционных действий.

Таким образом, законодательный орган выступает в качестве промежуточного звена конституционного контроля в системе правовой охраны.

Правительство Российской Федерации и органы исполнительной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации в рамках реализации своих функций вправе отменять нормативные правовые акты, изданные самостоятельно, при выявлении факта антиконституционности.

Таким образом, органы исполнительной власти, обеспечивая надлежащее функционирование системы исполнительной власти, реализуют одновременно охрану конституционных норм.

Органы исполнительной власти в большей степени осуществляют контроль за исполнением предписаний, указанных в Конституции РФ, путем правоприменения иных законов, так как конституционные нормы возлагают на органы государственной власти всех уровней, органы местного самоуправления, а также на население обязанность исполнения предписаний и запретов.

Граждане Российской Федерации в рамках общественного контроля также реализуют правовую охрану конституционных норм путем направления жалоб в суд на действия (бездействия) должностных лиц, а также возможность обращения в Конституционный суд Российской Федерации при выявлении фактов противоречия законов основному закону страны и тем самым нарушающих права и свободы граждан.

Судебная практика изобилует примерами фактов общественного контроля соблюдения конституционных норм. В случае подтверждения фактов нарушения органами государственной власти принимаются меры по восстановлению прав и свобод человека и гражданина. Конституционный суд также подготавливает разъяснения о недопустимости впредь допущения подобных действий, определяя особенности толкования и степень соответствия конституционным нормам.

Судебная власть является структурой системы правовой охраны Конституции РФ.

Основные принципы формирования судебной системы и осуществления ей правосудия рассматриваются в главе 7 Конституции РФ¹, а также

¹ Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г. // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

в Федеральном конституционном законе от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации»¹.

В соответствии со ст. 118 Конституции РФ и ст. 1 указанного федерального конституционного закона судебная власть осуществляется посредством конституционного, уголовного, административного и гражданского судопроизводства. В зависимости от подсудности в судебной системе выделяют конституционные суды (Конституционный Суд Российской Федерации и конституционные суды субъектов РФ), суды общей юрисдикции и арбитражные суды².

Из перечисленных судебных органов особо следует выделить Конституционный Суд РФ, который занимает одно из важнейших мест в системе охраны Конституции РФ. Он распространяется на все органы законодательной и исполнительной власти Российской Федерации и входящих в ее состав субъектов. Конституционный Суд рассматривает дела, проверяет соответствие Конституции РФ федеральных законов, нормативных актов Президента, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ, а также конституций республик, уставов, законов и иных нормативных актов субъектов РФ.

Отдельной структурной единицей правовой охраны является Конституционный Суд Российской Федерации, который самостоятельно и независимо осуществляет судебный контроль посредством конституционного судопроизводства. Учреждение Конституционного Суда Российской Федерации определено в целях защиты основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечения верховенства и прямого действия Конституции РФ на всей территории страны.

К функциональным полномочиям Конституционного Суда Российской Федерации отнесены способы абстрактного и фактического (конкретного) нормоконтроля.

Абстрактный нормоконтроль осуществляется в виде разрешения дел о соответствии конституции федеральных законов, нормативных актов президента, палат парламента, правительства, регионального законодательства по вопросам федерального и совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, договоров между федеральными и региональными органами государственной власти, а также договоров между органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Абстрактный нормоконтроль следует отграничивать от конкретного нормоконтроля, осуществляемого Конституционным судом по жалобам на

¹ О судебной системе Российской Федерации : федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г., с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г. // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

нарушение конституционных прав и свобод граждан, а также по запросам судов о проверке конституционности закона¹.

Конституционный контроль с помощью Конституционного Суда Российской Федерации осуществляется не только на федеральном уровне, но и региональном с помощью Конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации.

Следует привлечь внимание к особому юрисдикционному полномочию Конституционного суда, в рамках которого он, будучи включенным в механизм привлечения главы государства к конституционно-правовой ответственности, по запросу Совета Федерации дает заключение о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения президента в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления.

Другим моментом, принципиально отличающим Конституционный суд от органов, относящихся к иным судебным юрисдикциям, является характеристика юридической силы решений Конституционного суда, осуществляющего нормоконтроль в особой судебной процедуре конституционного судопроизводства. Речь в данном случае идет о том, что решения Конституционного суда, в результате которых признанные не соответствующими Конституции РФ нормативные положения утрачивают юридическую силу, имеют такую же сферу действия во времени, пространстве и по кругу лиц, как решения нормотворческого органа, и, следовательно, такое же, как нормативные акты, общее значение, не присущее правоприменительным по своей природе актам судов общей юрисдикции и арбитражных судов.

Решения Конституционного суда (прежде всего резолюции его постановлений) обладают качеством общеобязательности, следовательно, нормативности, что свидетельствует о наличии у них признаков особых источников права². Более того, юридическая сила принимаемых Конституционным судом итоговых решений превышает юридическую силу любого закона, а, соответственно, практически равна юридической силе самой Конституции, которую уже нельзя применять в отрыве от итоговых решений Конституционного суда, относящихся к соответствующим нормам, и тем более вопреки этим решениям³.

Исключительным полномочием Конституционного суда является толкование Конституции РФ, осуществляемое на основании соответствующих запросов главы государства, палат парламентов, федерального правительства, а так же региональных законодательных органов.

¹ Сергеев С. Л. Реализация и охрана Конституции : правовые формы и субъекты // Управленческое консультирование. – 2016. – № 3. – С. 100–109.

² Кокотов А. Н. Обязательность решений Конституционного Суда Российской Федерации // Журнал конституционного правосудия. – 2014. – № 4. – С. 7–8.

³ Зорькин В. Д. Конституционно-правовое развитие России. – М. : Норма, Инфра-М, 2012. – 720 с.

Суд, придя к выводу о несоответствии Конституции РФ федерального закона или закона субъекта Российской Федерации, не вправе применить его в конкретном деле и обязан обратиться в Конституционный Суд с запросом о проверке конституционности этого закона, которая существует независимо от того, было ли разрешено дело, рассматриваемое судом, отказавшимся от применения неконституционного, по его мнению, закона на основе непосредственно действующих норм Конституции РФ. Конституция РФ не исключает возможности осуществления судами общей юрисдикции и арбитражными судами вне связи с рассмотрением конкретного дела проверки соответствия перечисленных в ст. 125 (п. «а» и «б» ч. 2) Конституции РФ нормативных актов ниже уровня федерального закона иному, имеющему большую юридическую силу акту, кроме Конституции РФ¹.

Отдельным элементом правовой охраны выступает функция надзора. Субъектом, осуществляющим надзор, является Прокуратура Российской Федерации. В Конституции РФ не указана функция прокурорского надзора и порядок осуществления ее деятельности. Порядок деятельности правоохранной функции в виде надзора со стороны прокуратуры определен отдельным Федеральным законом от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – ФЗ «О прокуратуре»), который устанавливает соблюдение Конституции РФ и исполнение законов, действующих на территории страны².

Немаловажным является и тот факт, что прокуратура, участвуя в рассмотрении судами уголовных, гражданских, административных дел, также осуществляет правовую охрану Конституции РФ.

В соответствии с Конституцией РФ, ФЗ «О прокуратуре» надзор осуществляется во всех республиках, входящих в состав Российской Федерации и субъектах Российской Федерации. Прокуратура Российской Федерации выступает в качестве единой и централизованной правоохранительной системой, реализующей свои полномочия во всех территориальных образованиях.

Региональное и местное законодательство в совокупности могут создавать дополнительные инструментарию для правовой охраны Конституции РФ.

Так, Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» наделяет органы местного самоуправления возможностью создавать

¹ Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г. // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² О прокуратуре Российской Федерации : федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

муниципальную полицию в целях контроля за исполнением принципа законности.

Исключительное право субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в создании специализированных органов правоприменения и обеспечения законности, а также их реорганизации и ликвидации позволяет повышать эффективность расходования бюджетных средств, направленных на реализацию правовой охраны конституционных норм и предписаний России.

На федеральном уровне с помощью инструментария издания федеральных законов имеется возможность в расширении или, наоборот, ограничении полномочий отдельно взятых органов государственной власти, в зависимости от складывающегося уровня соблюдения конституционных норм населением.

Прокуратура Российской Федерации не относится к органам контроля и проводит меры по обеспечению принципа законности с помощью инструментария надзора, принимая действенные меры по восстановлению нарушенных прав и свобод, интересов человека и гражданина, юридических лиц, органов государственной власти на федеральном и региональном уровне, органов местного самоуправления.

Отсутствие функции надзора на федеральном уровне может привести к резкому увеличению злоупотреблений со стороны органов государственной власти и органов местного самоуправления, юридических лиц, подрывая авторитет конституционных норм и переводя Конституцию РФ из разряда фактических в разряд юридических предписаний.

Обеспечение единой правовой политики в обеспечение принципа неизблемости конституционных норм на федеральном, региональном и местном уровне укрепляет целостность Российского государства. Игнорирование данных положений влечет за собой ухудшение экономического, социального, политического положения в стране.

Согласно п. 2 ст. 21 ныне действующего ФЗ «О прокуратуре» органы прокуратуры при осуществлении надзора за исполнением законов не подменяют иные государственные органы¹.

Таким образом, ФЗ «О прокуратуре» проводит грань между контрольными и надзорными функциями, ограничивая полномочия прокурора, не позволяя злоупотреблять ими. Система противовесов и сдерживания, разработанная в правоохранительной системе, позволяет осуществлять взаимоконтроль и надзор в совокупности, обеспечивая всеохватываемость субъектов правоотношений вне зависимости от статуса, положения в обществе, достигая высокого уровня оценки законности в соблюдении конституционных норм.

¹ О прокуратуре Российской Федерации : федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

В качестве следующего инструментария правовой охраны Конституции РФ необходимо рассмотреть роль Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. В отличие от системы надзора и контроля, полномочия Уполномоченного по правам человека намного уже. Однако это никак не умаляет его вклада в обеспечение правовой охраны Конституции РФ.

Институт Уполномоченного по правам человека в России является довольно молодым инструментарием правовой охраны. В зарубежной практике Уполномоченный по правам человека включен в систему обеспечения контроля за аппаратом управления. В российской действительности с учетом менталитета, многонациональности, изобилия обычаев и представлений, территориального охвата Уполномоченный по правам человека выведен из системы органов государственной власти и не подотчетен ему. Данный подход позволяет снизить влияние органов государственной власти на принятие решений, наделяя Уполномоченного по правам человека самостоятельностью и независимостью.

Данный подход апробирован и давно доказывает свою эффективность. Так, например, вывод из состава прокуратуры следователей и создание отдельной структуры в виде Следственного комитета позволил снизить уровень коррумпированности в прокуратуре, а также улучшил качество расследования уголовных дела следователями Следственного комитета. Следователи МВД России, выведенные в самостоятельный и независимый от территориальных органов штат независимо принимают процессуальные решения. Таких примеров много и перечислять все не имеет никакой целесообразности.

Таким образом, институт Уполномоченного по правам человека, реализуя свои полномочия самостоятельно и независимо от органов государственной власти, позволяет восстановить принцип законности, справедливости при защите прав и свобод человека и гражданина.

Большое значение имеет конституционная ответственность как средство правовой охраны Конституции РФ.

Конституционная ответственность – вид социальной ответственности, выражающийся в особых негативных последствиях для субъекта конституционного правонарушения.

Нужно разграничить конституционную и политическую ответственность. Разновидностью ответственности в сфере публичных отношений называют конституционную ответственность, отмечая ее схожесть с политической ответственностью.

Конституционный контроль реализует свои полномочия по выявлению нарушений конституционных предписаний. И только в результате подтверждения данных фактов наступает конституционная ответственность. Конституционная ответственность наступает в результате принятия

мер, установленных в самой конституции либо отдельных законах, на которые имеется отсылка в конституционной норме.

Примером рассмотрения результата конституционного контроля и наступлений конституционной ответственности может выступать отставка Правительства Российской Федерации в связи с ненадлежащим и неэффективным исполнением конституционных обязанностей. Инструментарий конституционной ответственности позволяет эффективно и быстро разрешать сложившийся политический кризис.

Политическая ответственность отличается от конституционной тем, что лицо, находясь на выборной должности, может лишиться политической поддержки и, как результат, не быть избранным на должность¹.

По мнению Н. М. Колосовой, круг субъектов конституционной ответственности достаточно широк. Это органы государственной власти и местного самоуправления, общественные объединения, должностные лица, депутаты, физические лица².

Исходя из того, что конституционная ответственность – самостоятельный вид юридической ответственности, ее санкции должны отличаться от санкций других видов юридической ответственности.

Н. М. Колосовой описаны следующие виды санкций за конституционные правонарушения:

1. Досрочное лишение (изменение) конституционного статуса органа, должностного лица, общественного объединения.
2. Устранение конституционного нарушения.
3. Ограничение (лишение) специального статуса физического лица³.

В конституционной практике Российской Федерации сложились следующие правовые формы охраны Конституции:

- 1) охрана Конституции РФ осуществляется Президентом Российской Федерации;

Во-первых, как гарант федеральной Конституции Президент Российской Федерации наделен прерогативами по защите конституционного строя, прав и свобод человека и гражданина, осуществлению мер по охране суверенитета РФ, ее независимости и государственной целостности, обеспечению согласованного функционирования органов государственной власти⁴.

¹ Дзидзоев Р. М. Конституционно-правовая ответственность : учебник / Р. М. Дзидзоев. – Краснодар : Кубанский гос. ун-т, 2014.

² Колосова Н. М. Конституционная ответственность – самостоятельный вид юридической ответственности // Государство и право. – 2012. – № 2. – С. 86.

³ Там же.

⁴ Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г., с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г. // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Во-вторых, предусмотренное Конституцией РФ (ч. 2 ст. 85) право Президента Российской Федерации приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случае противоречия этих актов Конституции РФ и федеральным законам (ч. 2 ст. 85) предоставляет ему возможность не только непосредственно контролировать состояние конституционной законности, но и активно влиять на него;

2) осуществление конституционного надзора осуществляется судами общей юрисдикции. Суды наделены правом не применять те правовые нормы, которые, по убеждению суда, не соответствуют Конституции РФ (в этом случае суд обязан обратиться в установленном порядке в Конституционный Суд по поводу признания такой нормы неконституционной);

3) деятельность иных государственных органов, прежде всего органов прокуратуры, Уполномоченного по правам человека Российской Федерации по обеспечению режима конституционной законности, охране прав и свобод в РФ;

4) деятельность федерального Конституционного Суда как специализированного органа конституционного контроля в РФ.

Кроме того, правовая охрана конституции осуществляется посредством: возложения Конституцией РФ (ч. 2 ст. 15) на граждан, органы государственной власти и местного самоуправления и их должностных лиц конституционной обязанности соблюдать Конституцию РФ и законы; предусмотренного Конституцией РФ (ч. 4 ст. 3) запрета на присвоение кем бы то ни было власти в стране; преследования федеральным законом захвата власти или присвоения властных полномочий; установления конституционного режима деятельности общественных объединений, запрещения создания и деятельности общественных объединений, цели и действия которых направлены на насильственное устранение конституционного строя, нарушение целостности, подрыв государства; установления конституционных основ регулирования чрезвычайного и военного положения; предусмотренного Конституцией РФ права граждан обращаться с жалобами на нарушение конституционных прав и свобод в Конституционный Суд Российской Федерации и др.¹.

Способ охраны – это действие или система действий, применяемых органами государственной власти при осуществлении ими правовой охраны Конституции РФ.

Как сфера отдельного вида деятельности, государственная охрана представляет собой совокупность действий, функций и задач государст-

¹ Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г., с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г. // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

венных органов в сфере обеспечения безопасности объектов государственной охраны.

В соответствии с текстом определения государственная охрана осуществляется на основе совокупности правовых, организационных, охранных, режимных, оперативно-разыскных, технических и иных мер.

Правовая охрана конституции предусматривает и охрану свободы человека и гражданина. Учитывая конституционное положение ч. 1 ст. 46 Конституции РФ, гарантирующей каждому право на судебную защиту его прав и свобод, суды обязаны обеспечить надлежащую защиту прав и свобод человека и гражданина путем своевременного и правильного рассмотрения дел.

Согласно ч. 2 ст. 15 Конституции РФ органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию РФ и законы.

В соответствии со ст. 18 Конституции РФ права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием.

Критерий конституционности актов органов законодательной, исполнительной и судебной власти Российской Федерации и ее субъектов – соответствие принципам и нормам федеральной конституции. Действие конституции обеспечивается средствами парламентского и внепарламентского контроля. Парламентский контроль осуществляется палатами Федерального Собрания. Важным условием правовой охраны конституции является четко разработанный механизм разрешения коллизий между органами государственной власти Федерации и ее субъектов.

Конституционный контроль находится в центре всей системы контроля за законностью. Прежде всего это объясняется особым местом конституции в жизни общества. Она составляет юридическую базу для всего законодательства, распространяется на всю систему общественных отношений.

Деятельность органов государственной власти, должностных лиц, граждан, все нормативные правовые акты должны соответствовать конституции. Все это возможно только при существовании эффективной системы конституционного контроля, целью которого является точное проведение в жизнь конституции, выступающей в качестве главного гаранта защиты конституционных прав и свобод граждан.

На сегодняшний день мы нередко сталкиваемся с тем, что в стране принимаются акты, которые не соответствуют основному закону, возникают спорные ситуации в сфере применения конституции и текущего законодательства. Все эти проблемы призваны разрешать органы конституционного контроля.

Конституционный контроль включает в себя оценку конституционности нормативных правовых актов, которые издаются в порядке развития конституционных положений в текущем законодательстве, а также различных деяний, совершаемых публичными органами и должностными лицами в порядке правоприменения. В данном случае правовая охрана связана с областью реализации конституционных норм.

Если рассматривать данную область буквально, с точки зрения должного выполнения конституционных требований, то для нее будет наиболее характерным отсутствие стремления к пересмотру конституционных положений. Наоборот, независимо от реальной или мнимой их конституционности, юридические акты и публичные акции обычно прокламируются при издании и совершении как направленные на обеспечение действия конституции, ее соблюдение.

Однако скрытно здесь как раз и могут протекать процессы «внезаконного преобразования» Конституции РФ, установления иного, чем предусмотрено основным законом, конституционно-правового режима.

Основная часть такого рода «преобразований» приобретают форму юридических актов, а поэтому и нормативно-применительное направление конституционной охраны реализуется и исследуется сквозь призму конституционности нормативных и иных актов.

Согласно авторскому видению под конституционным контролем следует понимать направление деятельности специальных органов и должностных лиц по обеспечению верховенства Конституции, позволяющее в целях поддержания конституционного порядка предупреждать издание несоответствующих основному закону нормативных актов, устанавливать и отменять несоответствующие Конституции законы, иные нормативные акты или действия должностных лиц.

Необходимо определиться с решением вопроса о соотношении понятий «конституционный контроль» и «конституционный надзор». В юридической литературе высказывались различные точки зрения и долгое время не было единого мнения. Например, М. А. Нудель считал, что конституционный контроль и надзор понятия совершенно идентичные.

Б. В. Щетинин и И. П. Ильинский поддерживали эту точку зрения, говоря, что «конституционный контроль и надзор преследуют одну и ту же цель осуществления контроля за соответствием Конституции текущего законодательства».

Вместе с этим существует точка зрения, согласно которой рассматриваемые понятия имеют собственное содержание.

Так, М. А. Шафир отмечал, что между конституционным контролем и надзором существуют различия. Орган, осуществляющий надзор, не может сам ни отменить незаконный акт, ни наказать нарушителя, ни тем более давать оперативные указания по устранению обнаруженных наруше-

ний. Контроль же заключается в самом непосредственном вмешательстве контролирующих в деятельность контролируемых.

Контролирующие органы имеют право отмены незаконных актов¹. Эту точку зрения поддерживает Ю. Л. Шульженко, отмечая, что право отмены незаконных актов отличает контроль от надзора².

Существует и третья точка зрения, представляющая интерес. И. Н. Кузнецов полагает, что разграничение функций контроля и надзора в значительной мере носит условный характер, и деятельность по конституционному надзору во всех случаях остается одним из видов самого конституционного контроля³.

Конечно, эта проблема будет в историческом и теоретическом плане изучаться и впредь. Т. Я. Хабриева отмечает: «Не случайно первый специализированный орган охраны Конституции в СССР был назван Комитетом конституционного надзора, а не контроля. Использованное понятие в целом соответствовало его полномочиям»⁴.

Конституционный Суд не осуществляет постоянный контроль за всем массивом нормативных актов по собственной инициативе, мы говорим именно о контрольной деятельности названного органа. Конституционный Суд принимает окончательные решения, вызывающие определенные правовые последствия.

Для всестороннего анализа конституционного контроля мы считаем необходимым определить сферу его действия. Речь идет об объектах конституционного контроля, к которым в первую очередь относятся нормативные акты.

Основной закон обладает наивысшей юридической силой по отношению к иным правовым актам, в результате чего последние должны строго ей соответствовать. Все вопросы в сфере конституционного контроля рассматриваются под углом зрения соответствия основному закону всех иных нормативных актов. Приоритет основного закона – неотъемлемый и непереносимый признак правового государства.

Рассматривая объекты конституционного контроля, следует начать с федеральных конституционных законов. Конституция РФ 1993 г. в п. 1 ст. 108 установила, что федеральные конституционные законы принимаются по вопросам, предусмотренным Конституцией. К их числу относятся

¹ Шафир М. А. Компетенция СССР и союзных республик. – М., 1969. – С. 208–209.

² Шульженко Ю. Л. Институт конституционного надзора в Российской Федерации. – М., 1998. – С. 4.

³ Кузнецов И. Н. Контроль за конституционностью актов высших органов власти и управления в социалистических странах Европы // Учен. Записки ВНИИ СЗ. – М., 1969. – Вып. 29.

⁴ Хабриева Т. Я. Правовая охрана Конституции. – Казань, 1995. – С. 23.

вопросы установления судебной системы государства, введения чрезвычайного положения в стране и другие.

Конституция РФ установила особый порядок принятия такого закона. Он считается принятым, если одобрен большинством – не менее трех четвертей голосов от общего числа депутатов Государственной Думы.

Принятый конституционный закон в течение 14 дней подлежит подписанию Президентом Российской Федерации и обнародованию. Следует отметить, что федеральным конституционным законам не могут противоречить федеральные законы.

К одному из видов правовых актов Конституция РФ 1993 г. отнесла внутригосударственные договоры. Так, согласно ст. 11 разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется наряду с Конституцией, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий.

Федеративный договор в правовой системе страны занимает более низкую позицию, чем Конституция РФ. Его положения должны соответствовать положениям основного закона. Однако порядок принятия, изменения такого акта, его конституционный статус отличается от статуса, порядка принятия и изменения федеральных законов. Это позволяет сказать, что Федеративный договор занимает более высокую позицию, чем федеральный конституционный закон и федеральный закон, которые должны соответствовать ему.

Что касается договоров о разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий, то они занимают более низкую позицию в иерархии по отношению к Конституции РФ, должны соответствовать ей.

Вместе с тем установлен также особый порядок принятия и изменения таких договоров, что дает основания говорить о том, что они занимают более высокую позицию в иерархии актов по сравнению с федеральными конституционными и федеральными законами.

Однако Конституция РФ в ст. 78 определила, что передача части своих полномочий федеральными органами органам субъектов Российской Федерации возможна лишь при условии, что это не противоречит Конституции РФ и федеральным законам¹.

Таким образом, положения федеративных договоров, касающиеся этих вопросов, занимают более низкую позицию, чем федеральные законы.

Далее следуют обычные законы, принимаемые парламентом на основе и в соответствии с Конституцией РФ, конституционными зако-

¹ Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г., с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г. // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

нами. Они являются основными видами актов, служащими объектом конституционного контроля. Все законы должны соответствовать Конституции РФ, а все иные нормативные акты государственных органов – Конституции РФ и законам Российской Федерации. В Конституции РФ закреплено требование соответствия правовых актов органов законодательной и исполнительной власти актам большей юридической силы. Прежде всего конституционно установленное требование подразумевает соответствие законов и иных правовых актов органов законодательной и исполнительной власти Конституции РФ. Согласно п. 3 ст. 90, п. 3 ст. 115 Конституции РФ указы и распоряжения Президента Российской Федерации не должны противоречить Конституции РФ и федеральным законам, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации не должны противоречить Конституции РФ, федеральным законам и указам президента.

В ст. 76 Конституции РФ закреплено соотношение федеральных правовых актов и актов субъектов. Правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым по вопросам совместного ведения (п. 5 ст. 76 Конституции РФ). Содержание регионального закона по предметам совместного ведения основывается на правовых принципах, общих началах законодательства, закрепленных в федеральных законах по данному предмету совместного ведения, и не может противоречить содержанию соответствующего федерального закона.

Вне пределов ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации осуществляют самостоятельное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов¹. В случае противоречия между федеральным правовым актом и актом субъекта, принятым по вопросам его ведения, действует правовой акт субъекта. Положение закона субъекта Российской Федерации может развивать нормы конституции, устава, но в точном соответствии с их смыслом, основываться на установленных ими правовых принципах, общих началах законодательства².

Правовыми последствиями принятия дефектных актов органов законодательной и исполнительной власти являются:

- 1) приостановление действия акта;
- 2) изменение или отмена акта компетентным органом государственной власти;
- 3) признание нормативного правового акта Конституционным Судом Российской Федерации неконституционным, признание нормативно-

¹ Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г., с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г. // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Каменева Е. Н. Дефектные акты органов законодательной и исполнительной властей : дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2002. – С. 44.

го правового акта субъекта Российской Федерации конституционным судом субъекта Федерации не соответствующим конституции субъекта Федерации;

4) признание судом правового акта незаконным;

5) отказ суда от применения незаконного акта.

Во всех государствах функции конституционного контроля выполняют парламенты, которым принадлежит главенствующая роль в осуществлении предварительного контроля за конституционностью законов в ходе подготовки и принятия законопроектов. В этом смысле в России основная нагрузка ложится на комитеты Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

Важное место в деле правовой охраны конституции занимает глава государства – президент.

В нашей стране Президент Российской Федерации является гарантом Конституции РФ. Анализ российского законодательства свидетельствует о том, что его функции в данной области носят в основном надзорный характер. Полномочия по конституционному контролю незначительны. Правительство Российской Федерации, относящееся к исполнительной власти, какими-либо функциями в области конституционного контроля не наделяется. Конституция РФ 1993 г. сохранила специализированный орган конституционного контроля – Конституционный Суд Российской Федерации, который сочетает в себе черты контрольной и судебной властей. Конституция РФ урегулировала ряд вопросов, связанных с организацией и деятельностью прокуратуры – важнейшего правоохранительного органа страны. Функции данного органа носят в основном надзорный характер.

Таким образом, Конституция РФ закрепила трехзвенную систему органов конституционного контроля на федеральном уровне (Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации). Основная роль в осуществлении конституционного контроля отведена в России парламенту и Конституционному Суду Российской Федерации.

Для полного анализа рассматриваемого нами института необходимо выделить комплекс конкретных, важных задач, решаемых в данной сфере. Одну из задач можно определить как деятельность по проверке, выявлению, констатации и устранению несоответствий различных актов конституции и законам.

Следующая задача связана с разрешением спорных вопросов, имеющих конституционное значение. Такие споры являются глобальными для жизни страны, ее социально-экономической, политической системы, для конституционного строя. Они могут затрагивать интересы государственных органов, должностных лиц, партий, наций и т. д. В ходе рассмотрения вопросов, связанных с проверкой соответствия правовых актов конституции или законам, разрешения спорных вопросов, имеющих конституцион-

ное значение, такие органы выявляют недостатки правовых норм, тех или иных актов, отменяют незаконные акты либо подтверждают их конституционность, высказывают соображения о состоянии, перспективах развития законодательства. Таким образом, выделяется еще одна задача – участие в развитии и совершенствовании законодательства.

Как известно, в России, как федеративном государстве, существуют две правовые системы: общедофедеральная и правовые системы субъектов Федерации. В таких условиях необходим механизм, который бы стоял на страже обеспечения единства всего законодательства, сочетающего интересы как Федерации в целом, так и отдельных ее субъектов. В связи с этим наиважнейшей задачей органов конституционного контроля здесь является обеспечение соответствия вышеназванных правовых систем.

С момента образования и в процессе развития конституционного контроля сложились разнообразные его виды, которые можно классифицировать по различным основаниям. В юридической литературе выделяются следующие основания для классификации типов конституционного контроля. По времени применения конституционный контроль может быть предварительным и последующим. Для предварительного характерно осуществление контроля до вступления нормативного акта в силу, для последующего – контроль после вступления закона в силу. Необходимо отметить, что затруднительным является определение конституционности закона, пока нет практики его реализации, толкования правоприменителя.

По процедуре возбуждения различают абстрактный и конкретный конституционный контроль. Абстрактный контроль применяется при рассмотрении конституционности нормативного акта вне связи с его конкретным применением. Конкретный контроль возникает в связи с применением рассматриваемого нормативного акта в конкретном деле. Следует отметить, что конкретный контроль возможен лишь в виде последующего контроля.

По Конституции РФ (ч. 2 ст. 125) предусмотрен абстрактный конституционный контроль¹, который осуществляется только по запросам уполномоченных субъектов в отношении проверки конституционности актов, названных в той же норме, независимо от их применения и наличия жалоб на нарушение этими актами конституционных прав и свобод или иных положений Конституции. Следует отметить, что в отношении нормативных актов органов государственной власти и договоров между ними допускается только последующий конституционный контроль. Таким образом, абстрактный последующий конституционный контроль осуществляется только в отношении вступивших в силу нормативных актов. Законопроект

¹ Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г. // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ты, проекты указов Президента и других актов, не вступивших в силу, не подлежат проверке в Конституционном Суде.

В отношении международных договоров предусмотрено осуществление только предварительного абстрактного контроля. В соответствии с Федеральным законом от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» международные договоры вступают в силу после их ратификации Государственной Думой с последующим одобрением Советом Федерации и подписанием Президентом. Согласно Федеральному конституционному закону от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде РФ» запрос о проверке конституционности не вступившего в силу международного договора Российской Федерации возможен в случае, если заявитель считает его не подлежащим введению в действие и применению в Российской Федерации из-за несоответствия Конституции. Таким образом, обращение в Конституционный Суд в отношении международного договора возможно до ратификации его Государственной Думой, а также уже после принятия Думой закона о ратификации договора, но до одобрения последнего Советом Федерации.

Конкретный конституционный контроль в России может быть инициирован гражданами в связи с жалобой на нарушение законом конституционных прав и свобод, а также судом, который вправе обратиться в Конституционный суд с запросом о проверке конституционности закона, применимого или подлежащего применению в конкретном деле. Аналогичным правом обладает Уполномоченный по правам человека согласно Федеральному конституционному закону от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации».

По содержанию конституционный контроль бывает формальный и материальный. При формальном контроле допускается проверка только правильности процедуры принятия и издания соответствующего правового акта, т. е. отсутствует проверка содержания закона. Материальный контроль состоит в сопоставлении содержания рассматриваемого акта с конституцией или содержания рассматриваемого акта с конституцией.

Органы конституционного контроля нередко высказывают мнения консультативного значения. Такой контроль применяется в Австралии, Канаде и др. В данном случае мнение органа конституционного контроля не является обязательным. Чаще встречается первая форма конституционного контроля с обязательной силой решения, в том числе и в нашей стране. При этом возможны два вида решения:

- 1) несоответствующий Конституции закон признается недействительным с момента принятия органом конституционного контроля решения о конституционности;

- 2) неконституционный акт признается недействительным с момента его издания.

Применительно к России можно говорить еще о контроле, осуществляемом на уровне Федерации и на уровне субъектов Российской Федерации.

Ранее перечисленные виды конституционного контроля можно применять к характеристикам контроля, функционирующего в субъектах Российской Федерации. При этом федеральный законодатель не обязывает субъекты Российской Федерации жестко следовать тем же характеристикам, которые применяются к федеральному конституционному контролю. Тем не менее большинство субъектов Российской Федерации (например, г. Санкт-Петербург, Республика Адыгея и др.), сформировавшие специализированные органы конституционного контроля, определило те же виды контроля, что свойственны Конституционному Суду Российской Федерации.

По месту осуществления конституционный контроль может быть внутренним, т. е. проводимым самим органом, который издает акт, и внешним, проводимым иным органом.

Мы перечислили основные формы и виды конституционного контроля и не претендуем на то, что предложенные варианты классификации типов рассматриваемого нами института являются единственными и исключительно верными. Предложенная классификация есть попытка выявления закономерностей в проявлении особенностей конституционного контроля.

Подводя итог вышесказанному, отметим, что конституционный контроль является самостоятельной специфичной формой охраны конституции и характеризуется следующими отличительными чертами:

1. Ему присущи государственно-властные полномочия.
2. В процессе его осуществления происходит установление конституционности или неконституционности правовых актов органов государства.
3. Имеется исчерпывающий перечень субъектов конституционного контроля: лица (органы), полномочные осуществлять государственную власть, в том числе лица (органы), специально уполномоченные к осуществлению конституционного контроля (Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации).
4. Общеобязательный характер принимаемых решений. Решение может быть окончательным, не подлежащим пересмотру в кассационном порядке.
5. Основывается на принципе верховенства конституции, служит обеспечению ее приоритета.
6. Может быть корректирующим (подтверждает конституционность правовых актов; обязывает восстановить конституционный порядок путем принятия правовых актов в случае обнаружения конституционных несоот-

ветствий) и пресекающим (признает неконституционные акты юридически ничтожными; отстраняет от должности физических лиц, виновных в нарушении конституции).

Как определенное общественное установление конституционный контроль играет важную роль в свете такого высокоуровневого понятия, каким является конституционный строй. Последний определяется не только наличием конституции и ее организующей роли в обществе, но и реальными структурно оформленными атрибутами правового государства, демократическим политическим режимом, отраженным в основном законе. Конституционный контроль аккумулирует и обеспечивает все эти позиции.

Существенную роль в деле правовой охраны Конституции РФ играет Прокуратура Российской Федерации. Деятельность данного органа носит преимущественно надзорный характер. Необходимость сохранения прокуратуры как самостоятельного органа, усиления ее общенадзорной деятельности напрямую связывается с необходимостью обеспечения реальной, эффективной, всеохватывающей правовой охраны Конституции РФ. Анализ федерального законодательства, законодательства субъектов Российской Федерации свидетельствует о нерешении вопроса о контроле за соответствием Конституции РФ правовых актов, издаваемых по вопросам ведения субъектов РФ, актов местного самоуправления. Это такие сферы, где не могут развернуться ни конституционные суды, ни Уполномоченный по правам человека, ни иные органы контроля, надзора. Данную функцию правовой охраны Конституции РФ могут выполнять фактически лишь органы прокуратуры в силу их сложившейся системы предоставленных им полномочий.

Надзор за исполнением законов и законностью издаваемых правовых актов является одним из основных направлений прокурорской надзорной деятельности. Прокурор осуществляет надзор за исполнением большого количества чрезвычайно разнообразных по содержанию законов еще большим числом различного вида субъектов, исполняющих эти законы и издающих правовые акты, соответствие законам которых также проверяется прокурором.

Как известно, защита конституции состоит в устранении нарушений ее норм. Охрана же конституции направлена на предупреждение нарушений конституционных норм. Одним из основных правовых инструментов охраны и защиты конституции могла бы стать конституционно-правовая ответственность. Глобальный системный кризис во всех областях общественной жизни Российской Федерации не обошел стороной и конституционную сферу. Особенно опасна безответственность высших органов государственной власти, их должностных лиц за нарушение норм Конституции РФ. Актуальность данной проблемы усиливается исключительной важностью выполнения задачи по созданию эффективного правового ме-

ханизма защиты конституции, особое место в котором занимает конституционная ответственность¹.

Вопрос о существовании собственных специфических средств обеспечения норм конституционного права был поставлен уже давно учеными-государствоведами. Дискуссия о существовании ответственности в конституционном праве идет и сейчас². Большим прогрессом является признание практической необходимости обсуждения проблем государственно-правовой ответственности в случае грубого нарушения Конституции РФ и федерального законодательства, представленное в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации «Россия на рубеже эпох»³ и последующих аналогичных актах.

Отсутствие мер конституционно-правовой ответственности в большинстве конституционных норм не всегда может быть компенсировано санкциями других отраслей права без опасения, что эти нормы останутся без действенной защиты. Очевидно, что конституционные нормы нуждаются в адекватной системе средств защиты своих предписаний. Справедливо отмечается, что различные виды юридической ответственности, будучи направлены на охрану Конституции РФ, не обретают свойств и признаков конституционно-правовой ответственности⁴.

Конституционное право характеризуется наличием собственного института юридической ответственности. Механизмы защиты действия конституционных норм должны соответствовать уровню правового регулирования отрасли⁵.

М. В. Баглай отмечает: «Прямые нарушения Конституции редко сопровождаются какими-либо санкциями против нарушителей. Правовой нигилизм – тяжелое наследие ушедшей тоталитарной системы... Пытаться устранить все коллизии – это все равно, что устранить жизнь, но определить пути их мирного преодоления на перспективу – важная задача науки и практики конституционного права»⁶. Естественно, что вопрос об юри-

¹ Колосова Н. М. Конституционная ответственность – самостоятельный вид юридической ответственности // Государство и право. – М., 1997. – С. 86.

² Шон Д. Т. Конституционная ответственность // Государство и право. – 1995. – № 7; Колосова Н. М. Конституционная ответственность в Российской Федерации. – М., 2000.

³ В числе первых работ на эту тему см.: Еременко Ю. П., Рудинский Ф. М. Проблема ответственности в советском государственном праве // Юридическая ответственность в советском обществе. – Волгоград, 1974; Авакьян С. А. Государственная ответственность // Советское государство и право. – 1975. – № 10; Зражевская Т. Д. Ответственность по советскому государственному праву. – Воронеж, 1980.

⁴ Лучин В. О. Ответственность в механизме реализации Конституции // Право и жизнь. – 1992. – № 1. – С. 35.

⁵ Зражевская Т. Д. Функции конституционности в правовом государстве // Юридические записки: сборник. – Воронеж, 2002. – Вып. 15. – С. 76.

⁶ Баглай М. В. Конституционное право РФ. – М., 1997. – С. 32.

дической ответственности как одного из механизмов устранения коллизий в праве путем укрепления охранительных гарантий прямого действия конституционных норм также заслуживает самостоятельного решения.

За последнее десятилетие увеличилось количество правонарушений, не подпадающих под квалифицированные признаки правонарушения ни одного из традиционных видов юридической ответственности. Такими деяниями являются:

1) неисполнение законов высшими органами государственной власти как федерального, так и регионального уровней власти;

2) издание законов, подзаконных нормативных правовых актов, противоречащих Конституции РФ, федеральным конституционным и федеральным законам;

3) неисполнение органами государственной власти решений соответствующих судов¹.

Кроме того, наблюдается неспособность высших исполнительных и законодательных органов власти должным образом решать политические и социальные задачи, ответственность за которые не может быть в полной мере обеспечена традиционными видами юридической ответственности.

Нарушения конституционных норм невозможно оставлять без применения мер ответственности только потому, что они не подпадают под ординарные признаки известных отраслевых составов правонарушений. Яркое подтверждение тому – оставление без применения каких-либо мер ответственности процесса разрушения конституционного пространства, осуществляемого путем заключения известных договоров между Центром и некоторыми субъектами Российской Федерации. Здесь отсутствие четкого законодательства породило споры: где «пределы суверенизации» субъекта Федерации и ответственности главы исполнительной власти; какие законные меры применять, к кому и на каком основании?² Не случайно П. Крашенинников в статье «Что ни хутор, то свой Карл Маркс»³ отмечал, что необходимо установить конституционно-правовые санкции за умышленное неподчинение федеральных органов власти правовым актам. Такие санкции были определены федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»⁴, где устанавливается конституционно-правовая ответственность за умышленное непринятие мер по приведению

¹ Завьялов Д. Ю. Конституционная ответственность как особый вид юридической ответственности : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Волгоград, 2002. – С. 2.

² Зражевская Т. Д. Указ. раб. – С. 78.

³ Российская газета. – 1998. – 27 октября.

⁴ СЗ РФ. – 1999. – № 42. – Ст. 5005; 2000. – № 31. – Ст. 3205; 2001. – № 7. – Ст. 608; 2002. – № 19. – Ст. 1792; 2002. – № 30. – Ст. 3024. (изм. от 29 декабря 2004 г. № 199-ФЗ).

законодательства в соответствие с Конституцией РФ. В тексте закона созданы правовые формы состава конституционного правонарушения, закреплены гарантии конституционной ответственности.

Конституционно-правовая ответственность – это самостоятельный вид юридической ответственности, осуществление мер которой не только устанавливается конституционно-правовыми нормами, но и направлено прежде всего на защиту конституционно-правовых отношений¹. Ее конституционное и законодательное признание и установление как одного из видов юридической ответственности будет повышать эффективность конституционно-правовых норм, усиливать их влияние на общественно-политическую практику, т. е. способствовать решению одной из самых актуальных проблем конституционного права.

Среди ученых-государствоведов нет единства не только в определении понятия конституционно-правовой ответственности, но и в названии данного вида ответственности. Н. М. Колосова употребляет термин «конституционная ответственность»², М. В. Баглай использует как термин «конституционная ответственность», так и термин «конституционно-правовая ответственность»³.

А. А. Безуглов и С. А. Солдатов полагают, что более верным является название «конституционно-правовая ответственность», поскольку «конституционная ответственность – это ответственность, которая предусмотрена нормами конституции и может наступить при нарушении конституционных обязанностей.

Что же касается конституционно-правовой ответственности, то она предусмотрена нормами конституционного права и может быть применена за нарушение обязанностей, закрепленных нормами конституционного права.

А так как конституционное право в настоящее время включает в себя нормы права, не только закрепленные в Конституции РФ, но и содержащиеся во многих других источниках права, то, естественно, понятие конституционно-правовой ответственности значительно шире понятия конституционной ответственности⁴.

Дискуссионным в науке конституционного права является вопрос о сущности и понятии конституционной ответственности. Это связано с

¹ Виноградов В. А. Проблемы охраны (защиты) Конституции РФ и конституционно-правовая ответственность // Конституционное и муниципальное право. – 2003. – № 1. – С. 2.

² Колосова Н. М. Конституционная ответственность в Российской Федерации. – М., 2000. – С. 8.

³ Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации. – М., 1999. – С. 33–34.

⁴ Безуглов А. А., Солдатов С. А. Конституционное право РФ. – М., 2001. – С. 65.

тем, что понятие конституционно-правовой ответственности должно опираться на общетеоретическое понятие юридической ответственности, которое также вызывает большие споры среди ученых.

Прежде всего выделяются две основные концепции конституционно-правовой ответственности. Сторонники первой понимают под ответственностью обязанность претерпевания различных правоограничений, наступающих последствием правонарушения¹.

Авторы другого подхода к конституционной ответственности представляют ее в виде принудительной реализации санкции правовой нормы как последствия совершенного конституционного правонарушения².

Сущность конституционной ответственности Т. Д. Зражевская видит в установлении в демократическом правовом государстве системы реальных гарантий против концентрации власти путем установления мер наказания и защиты законного функционирования властных полномочий в целях предотвращения злоупотребления ими³.

Н. М. Колосова под конституционной ответственностью понимает самостоятельный вид юридической ответственности, когда наступление неблагоприятных последствий для субъектов конституционной ответственности, закрепленных в конституции и иных источниках конституционного права, направлено прежде всего на защиту конституции⁴. Цель данного вида ответственности она видит в защите конституции.

Несомненно, это абсолютно верный факт, но отметим, что исключительно все виды юридической ответственности направлены на защиту конституции. Это главнейшая, но только одна из целей конституционной ответственности⁵.

С точки зрения авторского видения полагаем, что конституционной ответственности присущи следующие признаки:

1) ответственность, наступающая за деяние в форме как действия (виновное исполнение своих властных полномочий), так и бездействия (неисполнение своих властных полномочий);

¹ Еременко Ю. П. Советская Конституция и законность. – С. 160; Игнатенко В. В. Ответственность за нарушения законодательства о выборах и референдумах : основания и санкции : учебное пособие. – Иркутск, 1996. – С. 4.

² Умнова И. А. Конституционные основы современного российского федерализма. – М., 1998. – С. 218–220; Шон Д. Т. Конституционная ответственность // Государство и право. – 1995. – № 7. – С. 41–43; Лучин В. О. Ответственность в механизме реализации Конституции // Право и жизнь. – 1992. – № 1. – С. 39.

³ Зражевская Т. Д. Проблемы правовой ответственности государства, его органов и служащих : материалы конференции // Государство и право. – 2000. – № 3. – С. 26.

⁴ Колосова Н. М. Конституционная ответственность – самостоятельный вид юридической ответственности // Государство и право. – М., 1997. – С. 86.

⁵ Виноградов В. А. Указ раб. – С. 2.

2) ответственность субъектов права со специальным конституционно-правовым статусом, т. е. высших должностных лиц федеральных и региональных органов государственной власти, законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти этих уровней, а также отдельных должностных лиц;

3) деяние, служащее основанием конституционной ответственности, должно быть:

- виновным;
- противоправным;
- общественно опасным;
- санкция должна быть установлена в конституционных нормах.

Говоря о Конституции РФ как об источнике конституционной ответственности, необходимо отметить, что она содержит в себе нормы общего регулирования (ч. «1» ст. 1 и ч. «1» ст. 7 Конституции РФ) и нормы детального регулирования рассматриваемого нами института (ст.ст. 111, 117 Конституции РФ). Так ст.ст. 111 и 117 Конституции РФ закрепляют такие санкции, как выражение недоверия Правительству Российской Федерации со стороны Государственной Думы Российской Федерации.

В качестве источника конституционной ответственности можно рассматривать и Федеральный конституционный закон от 6 ноября 2020 г. № 4 «О Правительстве Российской Федерации».

В соответствии со ст. 33 Президент Российской Федерации полномочен отменять акты Правительства Российской Федерации в случае их противоречия Конституции РФ, ФКЗ, ФЗ и указам Президента Российской Федерации.

Основанием наступления ответственности является противоправная деятельность Правительства Российской Федерации. Федеральный закон от 22 декабря 2020 г. «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» предусматривает досрочное прекращение полномочий депутата в связи с роспуском Государственной Думы Российской Федерации «в случаях, предусмотренных ст.ст. 111 и 117 Конституции РФ». Согласно этому же закону и Федеральному закону от 22 декабря 2020 г. № 439-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Российской Федерации» предусматривается досрочное прекращение полномочий избранного члена Совета Федерации.

Упоминаний же об основании досрочного прекращения полномочий члена Совета Федерации как меры конституционной ответственности эти законы не содержат. Ответственность высшего должностного лица субъекта РФ, регионального законодательного органа власти установлена в Федеральном конституционном законе от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации», где предусматрива-

ется ответственность указанных органов власти за отказ в специально отведенный срок отменить, устранить противоречия, выявленные Конституционным Судом Российской Федерации в изданных ими нормативных правовых актах. Однако нормы этого закона являются бланкетными и отсылают к Федеральному закону от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», который на сегодняшний день наиболее полно отражает институт конституционной ответственности на региональном уровне.

В ст. 3.1. этого закона устанавливается ответственность органов государственной власти субъектов Российской Федерации, на основании которой региональные органы государственной власти несут ответственность за нарушение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, регионального законодательства и за принятие нормативных правовых актов, противоречащих федеральному или региональному законодательству, повлекших за собой наступление следующих негативных последствий:

- массовые и грубые нарушения прав и свобод человека и гражданина;
- создание угрозы единству и территориальной целостности Российской Федерации; национальной безопасности Российской Федерации; единству правового и экономического пространства Российской Федерации.

В соответствии с п. 2 ст. 9 этого же закона мерой конституционной ответственности является досрочное прекращение полномочий регионального законодательного органа власти по инициативе главы субъекта Российской Федерации по такому основанию как принятие законов, противоречащих Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и совместного ведения Российской Федерации и субъекта РФ, а также законов, противоречащих Конституции (уставу) субъекта Российской Федерации и неустранение противоречий в течение шести месяцев со дня вступления в силу судебного решения.

Пункт 4 ст. 9 определяет две меры конституционной ответственности законодательного органа власти субъекта РФ:

- выражение недоверия со стороны Президента Российской Федерации;
- роспуск Президентом Российской Федерации.

При наличии состава конституционного правонарушения Президент Российской Федерации выносит предупреждение законодательному органу власти субъекта РФ, и если в течении трех месяцев со дня вынесения Президентом Российской Федерации предупреждения законодательный орган власти субъекта Российской Федерации не примет в пределах своих

полномочий мер по исполнению решения суда, то Президент Российской Федерации вправе распустить законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации. Согласно внесенным изменениям от 11 декабря 2004 г. в Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – ФЗ «Об общих принципах...»). Президент Российской Федерации проводит соответствующие консультации с законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации по кандидатуре высшего должностного лица субъекта Федерации в течение месяца со дня отклонения указанной кандидатуры либо непринятия решения о ее отклонении или о наделении указанной кандидатуры полномочиями высшего должностного лица субъекта Федерации в случае, установленном п. 4.1. ст. 9 указанного закона. По истечении месячного срока и с учетом результатов проведенных консультаций Президент Российской Федерации вправе распустить законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации. В случае, если после представления в третий раз кандидатуры на должность высшего должностного лица субъекта Федерации орган государственной власти субъекта Российской Федерации принял решение о ее отклонении либо не принял решение об отклонении или о наделении указанной кандидатуры полномочиями высшего должностного лица субъекта Федерации, Президент Российской Федерации вправе распустить законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации.

В ст. 19 ФЗ «Об общих принципах...» закреплены основания конституционной ответственности высшего должностного лица субъекта РФ:

- издание актов, противоречащих Конституции РФ, Федеральным законам, Конституции (уставу) и законам субъекта РФ, если противоречие установлено соответствующим судом, а высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации не устранило указанные противоречия в течение месяца со дня вступления в силу судебного решения;
- иное грубое нарушение Конституции РФ, федеральных законов, указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, Конституции (устава) и законов субъекта РФ, если это повлекло за собой массовое нарушение прав и свобод граждан;
- ненадлежащее исполнение высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации своих обязанностей.

В этом случае законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации вправе выразить недоверие высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации. Решение о недоверии направляется на рассмотрение Президенту Российской Федерации для решения вопроса об отрешении высшего должностного лица субъекта Федерации от должности.

Отметим, что в обоих случаях не указаны федеральные конституционные законы, а в первом случае и указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации.

В связи с чем возникает вопрос: полномочен ли региональный законодательный орган государственной власти применять меры государственного принуждения за нарушения федеральных подзаконных нормативных правовых актов?

Конституционная ответственность членов администрации субъекта Российской Федерации закреплена в ст. 24 ФЗ «Об общих принципах...». В соответствии с ней законодательный орган государственной власти субъекта Российской Федерации может принимать участие в формировании высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, что заключается в согласовании назначения на должность отдельных должностных лиц высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, а также в согласовании назначения на должность руководителей территориальных федеральных органов исполнительной власти в случаях, предусмотренных федеральным законом.

При этом законодательный орган государственной власти субъекта Российской Федерации вправе выразить недоверие руководителям органов исполнительной власти субъекта РФ, в назначении которых на должность он принимал участие, если иное не предусмотрено конституцией (уставом) субъекта РФ. Принятие решения о недоверии указанным руководителям влечет немедленное освобождение их от должности или иные последствия, установленные конституцией (уставом) или законом субъекта РФ.

Законодатель установил меру конституционной ответственности. При этом, не обозначив какого рода деяния должны быть совершены для основания выражения недоверия. Ст. 29.1 рассматриваемого закона закрепляет конституционную ответственность должностных лиц органов исполнительной власти субъекта РФ, но дальнейшее ее содержание применимо только к высшим должностным лицам субъектов РФ, ответственность которых закреплена в остальных шести частях данной статьи. Эта ст. определяет следующие основания конституционной ответственности, мерой которой является вынесение предупреждения высшему должностному лицу Президентом РФ:

1) издание высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации нормативного правового акта, противоречащего Конституции РФ, федеральному конституционному закону и федеральному закону, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации в течении двух месяцев со дня вступления в силу решения суда не приняло мер по исполнению решения суда;

2) уклонение высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в течение двух месяцев со дня издания указа Президента Российской Федерации о приостановлении действия нормативного правового акта высшего должностного лица субъекта РФ либо нормативного правового акта органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации от издания нормативного правового акта, предусматривающего отмену приостановленного нормативного правового акта, или от внесения в указанный акт изменений, если в течение этого срока высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации не обратилось в соответствующий суд для разрешения спора.

Если в течение месяца со дня вынесения Президентом Российской Федерации предупреждения высшему должностному лицу субъекта Федерации указанное лицо не приняло в пределах своих полномочий мер по устранению причин, послуживших основанием для вынесения ему предупреждения, Президент Российской Федерации отрешает высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации от должности.

Отметим, что в определении Конституционного Суда Российской Федерации от 19 апреля 2001 г. № 65-0 «Об официальном разъяснении определения Конституционного Суда Российской Федерации «О проверке соответствия Конституции РФ отдельных положений Конституций Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Алания и Республики Татарстан»¹ дается указание на такое противоправное деяние – неисполнение органами государственной власти и должностными лицами субъектов Российской Федерации решений Конституционного Суда Российской Федерации как основание конституционной ответственности.

Подводя итог, следует отметить, что правовая охрана осуществляется в трехуровневой системе: федеральной, региональной, местной. Имеется дополнительный инструментарий конституционного контроля в роли Уполномоченного по правам человека, обладающего самостоятельностью, независимостью от органов государственной власти и отсутствием подотчетности.

§ 2. Основные формы правовой охраны Конституции Республики Казахстан

Под механизмом защиты Конституции РК понимается деятельность соответствующих органов в целях обеспечения верховенства Конституции РК и конституционной законности.

¹ СЗ РФ. – 2001. – № 20. – Ст. 2059.

В конституционной практике Республики Казахстан за годы независимости сложился ряд правовых форм (способов) защиты Конституции РК:

Во-первых, это способ ее принятия, особый способ внесения изменений и дополнений. Конституцию РК можно принять только на референдуме, а изменения и дополнения принимаются либо на референдуме, либо – Парламентом.

Во-вторых, являясь главой государства, его высшим должностным лицом, Президент выступает как основной гарант Конституции, что само по себе составляет один из способов ее защиты. Это означает, что только Президент Республики Казахстан является тем лицом, которое обязано не допустить ревизий конституционных гарантий прав и свобод человека и гражданина.

Только президент наделен правом наложить вето на любой принятый парламентом закон, который нарушает требования Конституции РК.

В-третьих, к основным способам защиты можно отнести деятельность Конституционного Совета при взаимодействии с президентом, парламентом, правительством и судами.

Конституционный Совет Республики Казахстан – коллективный орган конституционного контроля в Казахстане.

Конституционный Совет как государственный орган, обеспечивающий верховенство Конституции РК на всей территории республики:

1) при осуществлении своих полномочий самостоятелен и независим от государственных органов, организаций, должностных лиц и граждан, подчиняется только Конституции республики и не может исходить из политических и иных мотивов;

2) осуществляет свои полномочия, руководствуясь Конституцией республики и настоящим Конституционным законом, воздерживаясь от установления и исследования иных вопросов во всех случаях, когда это входит в компетенцию судов или других государственных органов¹.

Конституционный Совет состоит из семи членов, в том числе Председателя Конституционного Совета. Кроме этого, пожизненными членами

¹ О Конституционном Совете Республики Казахстан : конституционный закон Республики Казахстан от 29 декабря 1995 г. № 2737 (с изменениями и дополнениями по состоянию на 22 декабря 2017 г.). – URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1004022#pos=66;-41 (дата обращения: 10.03.2022).

Конституционного Совета являются по праву экс-президенты республики (ст. 2 Конституционного закона)¹.

Для паритетности и обоснованности принятия решений существует особый порядок формирования Конституционного Совета, так, согласно ст. 3 Конституционного закона, председатель Конституционного Совета назначается на должность и освобождается от должности Президентом республики. Два члена Конституционного Совета назначаются на должность Президентом Республики, по два члена Конституционного Совета назначаются по представлению председателей Палат Парламента соответственно Сенатом и Мажилисом Парламента. Срок полномочий членов Конституционного Совета – 6 лет, однако половина членов Конституционного Совета обновляется каждые 3 года. Это связано с тем, что половина членов первого состава Совета назначалась на 3 года и половина – на 6 лет (ст. 97 Конституции).

К членам Конституционного Совета предъявляются определенные требования.

Они должны:

- 1) быть гражданами республики;
- 2) быть не моложе 30 лет;
- 3) проживать на территории республики;
- 4) иметь высшее юридическое образование;
- 5) иметь стаж работы по юридической специальности не менее 5 лет.

Вышеуказанные требования не распространяются на экс-президентов Республики.

При вступлении в должность члены Конституционного Совета принимают присягу.

Статус члена Совета несовместим с депутатским мандатом, членством в политических партиях, занятием иных оплачиваемых должностей, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности, осуществлением предпринимательской деятельности, вхождением в состав руководящего органа либо наблюдательного совета коммерческой организации.

Член Конституционного Совета и его Председатель на срок их полномочий пользуются иммунитетом (п. 5 ст. 71 Конституции РК). В соответствии со ст. 12 Конституционного закона Председатель и члены Конституционного Совета в течение срока своих полномочий не могут быть задержаны, подвергнуты содержанию под стражей, домашнему аресту, приводу, мерам административного взыскания, налагаемым в судебном

¹ О Конституционном Совете Республики Казахстан : конституционный закон Республики Казахстан от 29 декабря 1995 г. № 2737 (с изменениями и дополнениями по состоянию на 22 декабря 2017 г.). – URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1004022#pos=66;-41 (дата обращения: 10.03.2022).

порядке; привлечены к уголовной ответственности без согласия Парламента, кроме случаев задержания на месте преступления либо совершения тяжких или особо тяжких преступлений. Председатель и члены Конституционного Совета дисциплинарной ответственности не подлежат¹.

Свои конституционные полномочия Конституционный Совет осуществляет в соответствии с принципами независимости, самостоятельности, объективности, несменяемости, коллегиальности и подчинения только Конституции РК.

Компетенция Конституционного Совета Республики Казахстан регламентирована ст. 72 Конституции и ст.ст. 17–18 Конституционного закона Республики Казахстан от 29 декабря 1995 г. № 2737 «О Конституционном Совете Республики Казахстан».

К полномочиям Конституционного Совета относится:

1. Решение вопроса в случае спора о правильности проведения:

- выборов Президента республики;
- выборов депутатов Парламента;
- республиканского референдума.

2. Рассмотрение на соответствие Конституции РК:

- до подписания Президентом принятых Парламентом законов;
- принятые Парламентом и его Палатами постановления;
- международные договоры республики до их ратификации.

3. Конституционный Совет дает:

– официальное толкование норм Конституции РК (это полномочие является исключительной прерогативой Конституционного Совета. Это полномочие впервые возложено на орган конституционного контроля в Республике);

– заключение о соблюдении установленных конституционных процедур до принятия Парламентом соответственно решения о досрочном освобождении от должности Президента республики, окончательного решения об отрешении от должности Президента республики.

4. В соответствии с:

– п. 2 ст. 72 Конституции РК рассматривает обращения Президента Республики в случаях, предусмотренных подпунктом 10-1 ст. 44 Конституции РК (в интересах защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечения национальной безопасности, суверенитета и целостности государства направляет обращение в Конституционный Совет о рассмотрении вступившего в силу закона или иного правового акта на соответствие Конституции РК, о даче заключения в случае, предусмотренном п. 3 ст. 91

¹ О Конституционном Совете Республики Казахстан : конституционный закон Республики Казахстан от 29 декабря 1995 г. № 2737 (с изменениями и дополнениями по состоянию на 22 декабря 2017 г.). – URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1004022#pos=66;-41 (дата обращения: 10.03.2022).

Конституции РК), а также обращения судов в случаях, предусмотренных ст. 78 Конституции РК (суды не вправе применять законы и иные нормативные правовые акты, ущемляющие закрепленные Конституцией РК права и свободы человека и гражданина. Если суд усмотрит, что закон или иной нормативный правовой акт, подлежащий применению, ущемляет закрепленные Конституцией РК права и свободы человека и гражданина, он обязан приостановить производство по делу и обратиться в Конституционный Совет с представлением о признании этого акта неконституционным);

– пп. 6 ст. 53 Конституции РК по результатам обобщения практики конституционного производства ежегодно направляет Парламенту послание о состоянии конституционной законности в республике.

В Конституционный Совет могут обратиться:

1. Президент Республики Казахстан.
2. Председатель Сената.
3. Председатель Мажилиса.
4. Не менее одной пятой части от общего числа депутатов Парламента.
5. Премьер-Министр.

Обращения в Конституционный Совет подаются в письменной форме.

В соответствии со ст. 24 Конституционного закона Конституционный Совет рассматривает принятое к производству обращение и выносит по нему итоговое решение в течение месяца со дня поступления обращения, который заканчивается в соответствующий день (число) следующего месяца. Если окончание срока приходится на месяц, в котором нет соответствующего числа, то срок истекает в последний день этого месяца.

Месячный срок для принятия итогового решения по требованию Президента Республики, изложенному в письменной форме, может быть сокращен до десяти календарных дней, если вопрос не терпит отлагательства.

В случае объединения Конституционным Советом в одно производство связанных между собой обращений месячный срок, предусмотренный Конституцией РК для вынесения итогового решения, исчисляется со дня поступления последнего обращения.

Решения Конституционного Совета принимаются в форме постановлений, в том числе нормативных, являющихся составной частью действующего права Республики Казахстан, и заключений.

Конституционный Совет принимает решения коллегиально большинством голосов от общего числа его членов путем открытого, а по требованию хотя бы одного члена Конституционного Совета – тайного голосования. В случае если при принятии решения голоса членов Конституционного Совета разделились поровну, голос Председателя, который во всех случаях подает его последним, является решающим. При замещении Пред-

седателя Конституционного Совета по его уполномочию соответствующим членом Конституционного Совета это правило не применяется, а проводится повторное голосование с участием председателя или члена Конституционного Совета, не участвовавшего в первом голосовании.

Член Конституционного Совета, не согласный с его итоговым решением, вправе изложить свое мнение в письменном виде.

Решение Конституционного Совета может быть пересмотрено и по собственной инициативе в случаях, если он установит, что: изменилась норма Конституции, на основании которой было принято решение; открылись новые существенные для предмета обращения обстоятельства, неизвестные Конституционному Совету в момент принятия решения. О пересмотре решения Конституционный Совет выносит постановление, которым его отменяет.

Итоговое решение Конституционного Совета вступает в силу со дня его принятия, является общеобязательным на всей территории республики, окончательным и не подлежащим обжалованию. Порядок вступления в силу иных решений определяется Конституционным Советом.

Последствия принятия Конституционным Советом итоговых решений:

1. Законы и международные договоры республики, признанные не соответствующими Конституции РК, не могут быть подписаны либо соответственно ратифицированы и введены в действие. Признание законов соответствующими Конституции РК возобновляет течение сроков их подписания. Признание международных договоров Республики соответствующими Конституции РК возобновляет процесс их ратификации.

2. Законы и иные нормативные правовые акты, признанные ущемляющими закрепленные Конституцией РК права и свободы человека и гражданина и в силу этого неконституционные, утрачивают юридическую силу и не подлежат применению. Решения судов и иных правоприменительных органов, основанные на таком законе или ином нормативном правовом акте, исполнению не подлежат.

3. Выборы Президента Республики, признанные не соответствующими Конституции РК, решением Центральной избирательной комиссии на соответствующих избирательных участках (административно-территориальных единицах) признаются недействительными. Признание выборов Президента соответствующими Конституции РК влечет регистрацию избранного Президента Республики.

4. Выборы депутатов Сената и Мажилиса Парламента, признанные не соответствующими Конституции РК, решением Центральной избирательной комиссии в соответствующих административно-территориальных единицах и избирательных округах признаются недействительными. Признание выборов депутатов Сената и Мажилиса Парламента соответствующими Конституции РК влечет регистрацию избранных депутатов.

5. Результаты республиканского референдума, признанного не соответствующим Конституции РК, решением Центральной комиссии референдума на соответствующих участках голосования (административно-территориальных единицах) признаются недействительными. Признание проведенного референдума соответствующим Конституции РК влечет возобновление подведения итогов референдума.

6. Заключение о несоблюдении установленных конституционных процедур перед принятием Парламентом в соответствии с пп. 1, 2 ст. 47 Конституции РК, соответственно решение о досрочном освобождении от должности, окончательное решение об отрешении Президента Республики влечет прекращение рассмотрения вопроса соответственно о досрочном освобождении от должности, об отрешении Президента. Заключение о соблюдении установленных конституционных процедур влечет продолжение рассмотрения вопроса соответственно о досрочном освобождении от должности и (или) об отрешении от должности Президента Республики¹.

Примеры обращений в Конституционный Совет.

В Конституционный Совет Республики 2 июня 2000 г. поступило обращение группы депутатов Парламента Республики о даче официального толкования п. 6 ст. 61 и п. 4 ст. 92 Конституции РК.

Поводом для обращения послужила ситуация, связанная с реализацией депутатами права законодательной инициативы.

В соответствии с п. 4 ст. 92 Конституции РК действующее на момент вступления в силу Конституции РК законодательство Республики Казахстан применяется в части, не противоречащей ей, и в течение двух лет со дня принятия Конституции РК должно быть приведено в соответствие с ней. В обращении депутаты ссылаются на то, что инициированные ими законопроекты, направленные на приведение законов в соответствие с Конституцией РК, не могут быть внесены ими в Мажилис Парламента из-за отрицательных заключений Правительства Республики. При этом, как изложено в обращении, заключения отражают мнение не всего Правительства, а отдельных его членов.

Субъект обращения просит при толковании вышеупомянутых конституционных норм учесть некоторые вопросы: необходимо ли положительное заключение Правительства на законопроекты, направленные как на устранение противоречий действующих законов, так и приведение их в соответствие с Конституцией РК; может ли Правительство не принимать меры по выполнению требований п. 4 ст. 92 Конституции РК и своими отрицательными заключениями, оформленными с нарушением положений

1 О Конституционном Совете Республики Казахстан : конституционный закон Республики Казахстан от 29 декабря 1995 г. № 2737 (с изменениями и дополнениями по состоянию на 22 декабря 2017 г.). – URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1004022#pos=66;-41 (дата обращения: 10.03.2022).

Конституции РК, препятствовать это сделать депутатам Парламента; являются ли правительственные заключения окончательными и можно ли обжаловать их в судебном порядке¹.

Примечательным примером является обращение Первого Президента Республики в феврале 2019 г., в связи с тем, что после разъяснений Конституционного Совета Н. А. Назарбаев ушел в отставку.

4 февраля принято к производству обращение Президента Республики Казахстан Н. А. Назарбаева об официальном толковании норм Конституции РК.

Обращение Главы государства обусловлено продолжением работы по реализации основных положений конституционной реформы, проведенной в стране в 2017 г.

В своем обращении Президент Республики просит ответить на вопрос: «Является ли исчерпывающим установленный пунктом 3 статьи 42 Конституции РК перечень оснований досрочного прекращения полномочий Президента Республики Казахстан?».

В соответствии со своими полномочиями Совет провел работу по подготовке материалов к заседанию, на котором указанное обращение рассмотрено по существу.

По предмету обращения Конституционным Советом тщательно проанализированы международный опыт, конституции и законодательство зарубежных стран, результаты научных исследований по указанным вопросам и другие материалы, что является регулярной деятельностью Совета².

В соответствии с Конституцией РК Президент Республики Казахстан является главой государства, его высшим должностным лицом, определяющим основные направления внутренней и внешней политики государства. Как символ и гарант единства народа и государственной власти, незыблемости Конституции РК, прав и свобод человека и гражданина, Президент Республики обеспечивает согласованное функционирование всех ветвей государственной власти и ответственность органов власти перед народом (ст. 40 Конституции РК).

Будучи единственным персонифицированным высшим представителем народа, наделенным верховной властью на всеобщих выборах, глава государства принимает меры по защите суверенитета, независимости государства, претворению в жизнь основополагающих принципов деятельности республики, достижению целей и реализации ценностей, закрепленных

¹ Об официальном толковании пункта 4 статьи 92 Конституции Республики Казахстан : нормативное постановление Конституционного Совета Республики Казахстан от 15 июня 2000 г. № 8/2. – URL: <https://ksrk.gov.kz/ru/solutions/np-ks-rk-ot-15062000-g-po82-ob-oficialnom-tolkovanii-punkta-4-stati-92-konstitucii> (дата обращения: 20.03.2022).

² Разъяснение по обращению Президента Республики Казахстан. – URL: <https://ksrk.gov.kz/ru/news/razyasnenie-po-obrascheniyu-prezidenta-respubliki-kazakhstan> (дата обращения: 20.03.2022).

в основном законе (нормативные постановления Конституционного Совета от 24 февраля 2015 г. № 2, от 9 марта 2017 г. № 1 и другие).

Конституция закрепляет неприкосновенность Президента Республики, основания досрочного прекращения его полномочий и другие гарантии, которые обеспечивают непрерывность и надлежащее осуществление главой государства возложенных на него функций в интересах народа Казахстана.

Согласно п. 3 ст. 42 Конституции РК полномочия Президента Республики прекращаются с момента вступления в должность вновь избранного Президента Республики, а также в случае досрочного освобождения или отрешения Президента от должности либо его кончины.

В данной конституционной норме предусмотрены случаи (основания) прекращения полномочий Президента Республики, в том числе до истечения срока, на который он был избран.

В целом из содержания п. 3 ст. 42 Конституции РК усматривается, что досрочное прекращение президентских полномочий – это следствие возникновения отдельных обстоятельств экстраординарного характера, влекущих преждевременное погашение выданного народом мандата высшего должностного лица на руководство государством.

Вступление в должность вновь избранного Президента Республики является основанием для досрочного прекращения полномочий Президента Республики в случае проведения внеочередных президентских выборов в порядке, определенном п. 3-1 ст. 41 Конституции.

Досрочное освобождение от должности главы государства связано с устойчивой неспособностью осуществления им своих обязанностей по болезни. Это предполагает наличие такого постоянного и необратимого расстройства функций организма, которое препятствует надлежащему выполнению полномочий Президента Республики. Процедура установления данного обстоятельства и порядок прекращения президентских полномочий по этому основанию закреплены п. 1 ст. 47 Конституции РК.

Отрешение Президента Республики от должности в качестве основания, влекущего преждевременное прекращение его полномочий, обусловлено только фактом совершения главой государства государственной измены. Порядок выдвижения обвинения, организации его расследования и принятия окончательного решения регламентирован п. 2 ст. 47 Конституции РК.

Такое обстоятельство, как смерть человека, носит объективный характер и является естественным основанием досрочного прекращения полномочий Президента Республики, поскольку прекращается предусмотренная п. 1 ст. 13 Конституции РК общая правосубъектность лица как гражданина Республики Казахстан.

Досрочное освобождение от должности Президента Республики по болезни и отрешение его от должности представляют собой меры вы-

нужденного принудительного воздействия на высшее должностное лицо вне зависимости от его волеизъявления в рамках принципа единства и разделения государственной власти, механизма сдержек и противовесов. Соответственно, в качестве гарантии от злоупотребления другими ветвями власти данными экстраординарными механизмами в обоих случаях в пп. 1 и 2 ст. 47 предусмотрено наличие заключения Конституционного Совета о соблюдении установленных конституционных процедур.

Конституционный Совет полагает, что п. 3 ст. 42 Конституции РК не содержит полный перечень оснований досрочного прекращения полномочий Президента Республики Казахстан. В частности, он прямо не предусматривает и в то же время не запрещает досрочное прекращение полномочий главы государства на основании его персонального волеизъявления, к примеру, в форме отставки, обусловленной причинами личного и иного характера. Названное основание охватывается содержанием использованного в данной норме словосочетания «а также в случае досрочного освобождения... Президента от должности...», которое имеет широкий смысл.

Конституционный Совет считает, что право Главы государства на досрочное прекращение своих полномочий по личным основаниям (право на отставку) является неотъемлемым элементом президентской формы правления и конституционного статуса Президента Республики Казахстан. Свобода волеизъявления присуща Президенту Республики и как человеку, и как гражданину Казахстана, и вытекает также из содержания п. 1 ст. 13, п. 1 ст. 24 и иных норм Конституции РК.

Данный вывод поддержан представителями всех государственных органов и экспертами, участвовавшими в заседании Совета¹.

Из-за январских трагических событий 2022 г. в Республике Казахстан назрела необходимость проведения реформ, направленных на улучшения жизни казахстанцев, построения «Нового Казахстана».

2 января 2022 г. в Казахстане начались протесты после резкого повышения цен на сжиженный газ, произошедшего 1 января 2022 г. в связи с переходом на рыночный механизм ценообразования. Протесты начались в газодобывающем городе Жанаозен на западе Казахстана, но 3–4 января перекинулись на Алматы и другие города страны. Участники протестов перешли от экономических требований к политическим, включавшим отставку правительства и уход из политики Первого Президента страны Нурсултана Назарбаева.

4–5 января в Алматы протесты перешли в массовые беспорядки, в том числе поджоги правительственных зданий и мародерство, а власти потеряли контроль над городом; были сожжены бывшая резиденция прези-

¹ Об официальном толковании пункта 3 статьи 42 Конституции Республики Казахстан : нормативное постановление Конституционного Совета Республики Казахстан от 15 февраля 2019 г. № 1. – URL: <https://ksrk.gov.kz/ru/solutions/np-ks-rk-ot-15022019-g-no1-ob-oficialnom-tolkovanii-punkta-3-stati-42-konstitucii> (дата обращения: 20.03.2022).

дента и акимат, протестующие захватили аэропорт Алматы. В большинстве других городов, включая столицу Казахстана – Нур-Султан, власти сохраняли контроль над происходящим.

В Казахстане было объявлено чрезвычайное положение – сначала в некоторых регионах, потом и по всей стране. На протяжении нескольких дней происходило отключение Интернета, приводившее к перебоям в работе безналичной оплаты. Были заморожены цены на сжиженный газ, что не привело к уменьшению протестов. Президент Казахстана – Касым-Жомарт Токаев отправил правительство Аскара Мамина в отставку и возглавил Совет безопасности Казахстана вместо Нурсултана Назарбаева.

6 января по запросу Президента Казахстана была объявлена операция ОДКБ в Казахстане, включавшая вооружённые силы России и ещё 5 стран и заявленная как миротворческая миссия по охране важных объектов и помощи в поддержании правопорядка. Был объявлен режим антитеррористической операции, начались зачистки городов от протестующих.

7 января власти Казахстана сообщили о восстановлении порядка в стране.

В результате этих событий в стране поменялись премьер-министр, госсекретарь, председатель Мажилиса Парламента. Из 16 министров была заменена половина. Н. Назарбаев лишился должности лидера правящей партии «Нур Отан». Эту должность занял К-Ж. Токаев.

В Алматы, где в первых числах января наблюдались настоящие сражения правоохранительных органов с разъяренной молодежью, погибло больше всего жителей Казахстана.

«Под угрозой оказались целостность государства, безопасность граждан, будущее страны. Мы сумели дать отпор террористам и отразили их натиск. К сожалению, эта смута унесла жизни многих граждан. Это настоящая трагедия»¹ – отметил в своем выступлении К-Ж. Токаев.

17 марта 2022 г. Президент Казахстана К-Ж. Токаев обратился с Посланием к народу Казахстана, в котором анонсировал предстоящие политические реформы.

5 мая 2022 г. был подписан Указ Президента «О проведении 5 июня 2022 года республиканского референдума», в котором указано: «Вынести на республиканский референдум проект Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан» со следующей формулировкой вопроса: «Принимаете ли Вы изменения и дополнения в Конституцию Республики Казахстан, изложенные в проекте Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в

¹ В Казахстане отметили сорок дней с «Трагического января». – URL: <https://www.dw.com/ru/v-kazahstane-otmetili-sorok-dnej-s-tragicheskogo-janvarja/a-60764510> (дата обращения: 10.03.2022)

Конституцию Республики Казахстан», опубликованном в средствах массовой информации 6 мая 2022 года?¹».

Одним из важнейших изменений в Конституции РК, в случае принятия народом страны поправок, будет образование Конституционного Суда вместо Конституционного Совета. Конституционный Суд будет являться одним из механизмов защиты Конституции РК. По предстоящим изменениям Конституционный Суд будет состоять из одиннадцати судей, включая Председателя, полномочия которых длятся шесть лет.

Одно и то же лицо не может быть назначено судьей Конституционного Суда более двух раз подряд.

Председатель Конституционного Суда назначается Президентом Республики с согласия Сената Парламента.

Четверо судей Конституционного Суда назначаются Президентом Республики, по трое судей Конституционного Суда назначаются соответственно Сенатом и Мажилисом.

Заместитель Председателя Конституционного Суда назначается Президентом Республики по представлению Председателя Конституционного Суда из числа судей Конституционного Суда.

Должность судьи Конституционного Суда несовместима с депутатским мандатом, занятием иных оплачиваемых должностей, кроме преподавательской, научной или иной творческой деятельности, осуществлением предпринимательской деятельности, вхождением в состав руководящего органа или наблюдательного совета коммерческой организации.

Судьи Конституционного Суда в течение срока своих полномочий не могут быть арестованы, подвергнуты приводу, мерам административного взыскания, налагаемым в судебном порядке, привлечены к уголовной ответственности без согласия парламента, кроме случаев задержания на месте преступления или совершения тяжких преступлений. Организация и деятельность Конституционного Суда регулируются конституционным законом².

Таким образом, в случае принятия народом Казахстана на референдуме 5 июня 2022 г. изменений и дополнений в Конституцию РК, изменится механизм ее защиты. Создание такого органа как Конституционный Суд позволит в полном объеме защитить права граждан страны и укрепить сам основной закон страны.

¹ О проведении 5 июня 2022 года республиканского референдума : от 5 мая 2022 г. : указ Президента Республики Казахстан № 888. – URL: <https://www.akorda.kz/ru/o-provedenii-5-iyunya-2022-goda-respublikanskogo-referenduma-545131> (дата обращения: 06.04.2022).

² О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан : Конституционный закон Республики Казахстан // «Казахстанская правда». – 2022. – 6 мая. – № 85 (29712).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Эффективно построенная правовая охрана Конституции РФ и РК является показателем проработанности нормативно-правовой базы и правоохранительной системы реализуемой в государстве.

Данная тема очень актуальна для Российской Федерации и Республики Казахстан в связи с проводимыми глобальными реформами, связанными с воплощением в жизнь принципа разделения властей, с созданием демократического правового государства и цифровизацией общественных отношений.

Последние поправки в Конституцию РФ от 1 июля 2020 г. отводят особую роль эффективной внутригосударственной правовой охране, в том числе и от внешнего вмешательства во внутренние дела страны. Усиление мер по охране конституционных норм позволяет эффективно проводить государственную политику, направленную на реализацию прав и свобод человека и гражданина.

Для того, чтобы реальность и конституционные нормы были адекватны, должны функционировать механизмы реализации Конституции, обеспеченные определенными гарантиями, системой ее охраны и защиты. Таким образом, существование основного закона объективно определяет правовую потребность в наличии института ее охраны.

Правовая охрана конституционных норм осуществляется в нескольких формах: конституционный контроль, порядок внесения конституционных поправок и пересмотра Конституции, конституционная ответственность.

Опыт Российской Федерации свидетельствует о том, что нередко случаи принятия актов, не соответствующих основному закону. В таких условиях необходим механизм, который бы стоял на страже обеспечения единства всего законодательства. Для решения данных проблем и должны существовать соответствующие органы, правовые средства. Их задача – обеспечение правильной реализации конституционных принципов, исключения любой подмены Конституции. В связи с этим важнейшей задачей является устранение противоречий между основными законами субъектов Российской Федерации и Конституцией РФ.

Анализируя систему конституционного контроля в Республике Казахстан, можно сделать вывод о том, что все ветви власти, включая и президентскую власть, взаимодействуют с Конституционным Советом, взаимно уравнивая, дополняя друг друга и, в конечном счете, служат общей цели – утверждению конституционной законности в государстве и обществе. При этом Конституционный Совет имеет особое место в государственно-правовой системе Казахстана, которое определяется тем, что, во-первых, Конституционный Совет, имея четкое институциональное и процессуальное оформление и осуществляя конституционный контроль на

постоянной основе, не решает никаких других задач, кроме охраны Конституции.

Во-вторых, Конституционный Совет выступает как сила, противостоящая и неконституционным законам Парламента, осуществляя предварительный контроль, и неконституционным актам президента и правительства, осуществляя последующий контроль.

В-третьих, Конституционный Совет обеспечивает реализацию принципа разделения власти посредством следующих механизмов: путем реализации своей компетенции; путем представления Президенту Республики периодической информации о своей деятельности, в которой содержатся, как правило, не только результаты работы Совета, но и конкретные предложения, направленные на совершенствование законодательства, функционирования государственных органов и институтов, посредством направления в адрес парламента Республики ежегодного послания о состоянии конституционной законности в стране.

На основе теоретического и практического опыта реализации конституционных норм российского и казахстанского законодательства обобщены инструментарии правовой охраны, установлены положительные новеллы правового регулирования, позволяющие эффективно проводить государственное управление в целях улучшения качества жизни населения.

В учебном пособии отражены основы организации деятельности правоохранительной системы Российской Федерации и Республики Казахстан, направленные на правовую охрану: личности, собственности, общественного порядка и общественной безопасности, обозначены способы внутригосударственного конституционного контроля и надзора за соблюдением законности.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

I. Нормативные правовые акты

1. **Российская Федерация. Законы.** Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г., с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г. // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 24.03.2022). – Текст : электронный.

2. **Российская Федерация. Законы.** О судебной системе Российской Федерации : Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 24.03.2022). – Текст : электронный.

3. **Российская Федерация. Законы.** О прокуратуре Российской Федерации : Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-I // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 24.03.2022). – Текст : электронный.

4. **Российская Федерация. Законы.** О Конституционном Суде Российской Федерации : Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 24.03.2022). – Текст : электронный.

5. **Республика Казахстан. Законы.** Конституция Республики Казахстан : принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 г. (с изменениями и дополнениями). – URL: <https://online.zakon.kz> (дата обращения: 24.03.2022). – Текст : электронный.

6. **Республика Казахстан. Законы.** О Конституционном Совете Республики Казахстан : Конституционный закон Республики Казахстан от 29 декабря 1995 г. № 2737 (с изменениями и дополнениями) // Информационная система «Параграф» URL : <https://online.zakon.kz> (дата обращения: 24.03.2022). – Текст : электронный.

7. **Республика Казахстан. Законы.** О государственной независимости Республики Казахстан : Конституционный закон Республики Казахстан от 16 декабря 1991 г. № 1007-XII (с изменениями и дополнениями) // Информационная система «Параграф». – URL: <https://online.zakon.kz> (дата обращения: 24.03.2022). – Текст : электронный.

8. **Республика Казахстан. Законы.** Гражданский кодекс Республики Казахстан (Общая часть) : принят Верховным Советом Республики Казахстан 27 декабря 1994 г. (с изменениями и дополнениями) // Информацион-

ная система «Параграф». – URL: <https://online.zakon.kz> (дата обращения: 24.03.2022). – Текст : электронный.

9. Республика Казахстан. Законы. Об учреждении поста Президента Казахской ССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) Казахской ССР : Закон Казахской Советской Социалистической Республики от 24 апреля 1990 г. (с изменениями и дополнениями) // Информационная система «Параграф». – URL: <https://online.zakon.kz> (дата обращения 24.03.2022). – Текст : электронный.

10. Республика Казахстан. Законы. О правовых актах : Закон Республики Казахстан от 6 апреля 2016 г. № 480-V (с изменениями и дополнениями) // Информационная система «Параграф». – URL: <https://online.zakon.kz> (дата обращения: 25.03.2022). – Текст : электронный.

11. Республика Казахстан. Законы. О международных договорах Республики Казахстан : Закон Республики Казахстан от 30 мая 2005 г. № 54-III (с изменениями и дополнениями) // Информационная система «Параграф». – URL: <https://online.zakon.kz> (дата обращения: 25.03.2022). – Текст : электронный.

12. Республика Казахстан. Законы. О религиозной деятельности и религиозных объединениях : Закон Республики Казахстан от 11 октября 2011 г. № 483-IV (с изменениями и дополнениями) // Информационная система «Параграф». – URL: <https://online.zakon.kz> (дата обращения: 25.03.2022). – Текст : электронный.

13. Республика Казахстан. Законы. Об административно-территориальном устройстве Республики Казахстан : Закон Республики Казахстан от 8 декабря 1993 г. № 2572-XII (с изменениями и дополнениями) // Информационная система «Параграф». – URL: <https://online.zakon.kz> (дата обращения: 25.03.2022). – Текст : электронный.

14. О проведении 29 апреля 1995 г. республиканского референдума : Указ Президента Республики Казахстан от 25 марта 1995 г. № 2152 (с изменениями и дополнениями) // Информационная система «Параграф». – URL: <https://online.zakon.kz> (дата обращения: 26.03.2022). – Текст : электронный.

15. Декларация о государственном суверенитете Казахской ССР от 25 октября 1990 г. (с изменениями и дополнениями). – URL: <https://online.zakon.kz> (дата обращения: 26.03.2022). – Текст : электронный.

16. Об официальном толковании п. 4 ст. 92 Конституции РК : Нормативное постановление Конституционного Совета Республики Казахстан от 15 июня 2000 г. № 8/2 (с изменениями и дополнениями) // Информационная система «Параграф». – URL: <https://online.zakon.kz> (дата обращения: 26.03.2022). – Текст : электронный.

17. Об официальном толковании п. 3 ст. 42 Конституции РК : Нормативное постановление Конституционного Совета Республики Казахстан от 15 февраля 2019 г. № 1 (с изменениями и дополнениями) // Информацион-

ная система «Параграф». – URL : <https://online.zakon.kz> (дата обращения: 26.03.2022). – Текст : электронный

18. Разъяснение по обращению Президента Республики Казахстан (с изменениями и дополнениями) // Информационная система «Параграф». – URL: <https://online.zakon.kz> (дата обращения: 25.03.2022). – Текст : электронный.

19. Декларация о государственном суверенитете Казахской ССР от 25 октября 1990 г. // Информационная система «Параграф». – URL: <https://online.zakon.kz> (дата обращения: 26.03.2022). – Текст : электронный.

II. Основная литература

1. **Авакьян, С. А.** Государственная ответственность // Советское государство и право. – 1975. – № 10. – Текст : непосредственный.

2. **Баглай, М. В.** Конституционное право Российской Федерации : учебник / М. В. Баглай. – 13-е изд., изм. и доп. – Москва : Норма : Инфра-М, 2018. – 767 с. – ISBN 978-5-91768-877-0. – Текст : непосредственный.

3. **Белкин, А. А.** Конституционная охрана : три направления российской идеологии и практики. – Санкт-Петербург, 1995. – 143 с. – ISBN 5-86708-069-2. – Текст : непосредственный.

4. **Боброва, Н. А., Зражевская Т. Д.** Ответственность в системе гарантий конституционных норм / Н. А. Боброва, Т. Д. Зражевская, науч. ред. В. С. Основин. – Воронеж : Изд-во Воронеж. ун-та, 1985. – 154 с. – Текст : непосредственный.

5. **Дзидзоев, Р. М.** Конституционно-правовая ответственность : учебник / Р. М. Дзидзоев. – Краснодар : Кубанский гос. ун-т, 2014. – 95 с. – Текст : непосредственный.

6. **Еременко, Ю. П., Рудинский Ф. М.** Проблема ответственности в советском государственном праве // Юридическая научная библиотека издательства «СПАРК». – URL: <http://lawlibrary.ru/article1084103.html> (дата обращения: 18.02.2022). – Текст : электронный.

7. **Еременко, Ю. П.** Советская Конституция и законность / Ю. П. Еременко, науч. ред. В. А. Ржевский. – Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1982. – 164 с. – Юридическая научная библиотека издательства «СПАРК». – URL: <http://lawlibrary.ru/izdanie23426.html> (дата обращения: 19.02.2022). – Текст : электронный.

8. **Зражевская, Т. Д.** Проблемы правовой ответственности государства, его органов и служащих : материалы конференции // Государство и право. – 2000. – № 3. – С. 26. – Текст : непосредственный.

9. **Зражевская, Т. Д.** Ответственность по советскому государственному праву / Т. Д. Зражевская, науч. ред. В. С. Основин. – Воронеж : Изд-во Воронеж. ун-та, 1980. – 159 с. // Юридическая научная библиотека издательства «СПАРК». – URL: <http://lawlibrary.ru/izdanie24065.html> (дата обращения: 19.02.2022). – Текст : электронный.

10. **Иванищева, Н. П.** Основные черты конституций зарубежных социалистических стран / Н. П. Иванищева. – Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1973. – 203 с. // Юридическая научная библиотека издательства «СПАРК». – URL: <http://lawlibrary.ru/izdanie23478.html> (дата обращения: 19.02.2022). – Текст : электронный.

11. **Ильинский, И. Н., Щетинин, Б. В.** Конституционный контроль и охрана конституционной законности в социалистических странах // Советское государство и право. – 1969. – № 9. – С. 40–41. – Текст : непосредственный.

12. **Каменева, Е. Н.** Дефектные акты органов законодательной и исполнительной властей : дис. ... канд. юрид. наук // НЭБ. – URL: https://rusneb.ru/catalog/000199_000009_002321154/ (дата обращения: 19.03.2022). – Текст : электронный.

13. **Ким, В. А.** Эпоха созидания : анализ социально-политических и конституционно-правовых взглядов первого президента Республики Казахстан / Владимир Ким. – Алматы : Дәуір, 2005. – 447 с. – ISBN 9965-749-35-3. – Текст : непосредственный.

14. **Колосова, Н. М.** Конституционная ответственность – самостоятельный вид юридической ответственности // Государство и право. – Москва, 1997. – С. 86. – Текст : непосредственный.

15. **Кокотов, А. Н.** Обязательность решений Конституционного Суда Российской Федерации // Журнал конституционного правосудия. – 2014. – № 4. – С. 7–8. – Текст : непосредственный.

16. **Кондрашев, А. А.** Конституционно-правовая ответственность субъектов Федерации : вопросы теории и проблемы реализации // Журнал российского права. – 2000. – № 2. – С. 27. – Текст : непосредственный.

17. **Кузнецов, И. Н.** Контроль за конституционностью актов высших органов власти и управления в социалистических странах Европы // Учен. Записки ВНИИСЗ. – Москва, 1969. – Вып. 29. – Текст : непосредственный.

18. Курс советского государственного права / под ред. Б. В. Щетинина и А. Н. Горшенева. – Москва, 1971. – С. 99. – Текст : непосредственный.

19. **Лучин, В. О.** Ответственность в механизме реализации Конституции // Право и жизнь. – 1992. – № 1. – С. 35. – Текст : непосредственный.

20. **Мурсалимов, А. Т.** Видеопротоколирование – принцип соблюдения прав и свобод человека и гражданина // Актуальные проблемы государства и общества в области обеспечения прав и свобод человека и гражданина. – 2020. – № 1. – С. 161–165. – Текст : непосредственный.

21. **Мурсалимов, А. Т.** Цифровое рейдерство – новый способ мошенничества в сфере кредитования // Восточно-Сибирский институт МВД России. – 2022. – № 1 (100). – С. 119–127. – Текст : непосредственный.

22. **Назарбаев, Н. А.** Осмысление пройденного и дальнейшее демократическое реформирование общества : доклад на Второй сессии Ассамблеи народа Казахстана // Научно-электронная библиотека. – URL: https://rusneb.ru/catalog/000199_000009_004485564_222623/ (дата обращения: 25.02.2022). – Текст : электронный.

23. **Неверов, А. Я.** Конституционное право : учебное пособие для вузов / А. Я. Неверов. – Москва : Юрайт, 2022. – 335 с. – (Высшее образование). – ISBN 978-5-534-14639-4 // Образовательная платформа «Юрайт». – URL: <https://urait.ru/bcode/497126> (дата обращения: 06.03.2022). – Текст : электронный.

24. **Нудненко, Л. А.** Конституционное право России : учебник для вузов / Л. А. Нудненко. – 7-е изд., перераб. и доп. – Москва : Юрайт, 2022. – 531 с. – (Высшее образование). – ISBN 978-5-534-13880-1 // Образовательная платформа «Юрайт». – URL: <https://urait.ru/bcode/488790> (дата обращения: 06.03.2022). – Текст : электронный.

25. **Сафонов, В. Е.** Конституционное право зарубежных стран. Общая часть : учебник для вузов / В. Е. Сафонов, Е. В. Миряшева. – Москва : Юрайт, 2022. – 351 с. – (Высшее образование). – ISBN 978-5-534-01561-4 // Образовательная платформа «Юрайт». – URL: <https://urait.ru/bcode/488626> (дата обращения: 06.03.2022). – Текст : электронный.

26. **Сергеевнин, С. Л.** Реализация и охрана Конституции : правовые формы и субъекты // Управленческое консультирование. – 2016. – № 3. – С. 100–109. – Текст : непосредственный.

27. **Стрекозов, В. Г.** Конституционное право России : учебник для вузов / В. Г. Стрекозов. – 8-е изд., перераб. и доп. – Москва : Юрайт, 2022. – 279 с. – (Высшее образование). – ISBN 978-5-534-14563-2 // Образовательная платформа «Юрайт». – URL: <https://urait.ru/bcode/488685> (дата обращения: 26.02.2022). – Текст : электронный.

28. **Сулейманова, М. Ж., Макалаков, Т. Ж.** Роль первого Президента Республики Казахстан Н. А. Назарбаева в становлении Казахской государственности // Международный журнал прикладных и фундаментальных исследований. – 2015. – № 5 (часть 3) – С. 510–514. – Текст : непосредственный.

29. **Умнова, И. А.** Конституционные основы современного российского федерализма : учебно-практическое пособие. / И. А. Умнова, науч. ред. Г. А. Гаджиев. – Москва : Дело, 1998. – 280 с. // Юридическая научная библиотека издательства «СПАРК». – URL: <http://lawlibrary.ru/izdanie20667.html> (дата обращения: 02.03.2022). – Текст : электронный.

30. Хрестоматия по философии в 2 ч. Часть 2 : учебное пособие для среднего профессионального образования / А. Н. Чумаков [и др.] ; под редакцией А. Н. Чумакова. – Москва : Юрайт, 2022. – 236 с. – (Профессиональное образование). – ISBN 978-5-534-11667-0 // Образовательная платформа «Юрайт». – URL: <https://urait.ru/bcode/495956> (дата обращения: 16.03.2022). – Текст : электронный.

31. **Чистяков, О. И.** Конституция РСФСР 1918 года : учебное пособие / О. И. Чистяков. – 3-е изд., стер. – Москва : Юрайт, 2022. – 209 с. – (Антология мысли). – ISBN 978-5-534-05913-7 // Образовательная платформа «Юрайт». – URL: <https://urait.ru/bcode/506934> (дата обращения: 16.03.2022). – Текст : электронный.

32. **Хабриева, Т. Я.** Правовая охрана Конституции // Юридическая научная библиотека издательства «СПАРК». – URL: <http://lawlibrary.ru/izdanie9158.html> (дата обращения: 16.03.2022). – Текст : электронный.

33. **Шафир, М. А.** Компетенция СССР и союзных республик / отв. ред. В. Ф. Коток // Юридическая научная библиотека издательства «СПАРК». – URL: <http://lawlibrary.ru/izdanie14213.html> (дата обращения: 16.03.2022). – Текст : электронный.

34. **Шон, Д. Т.** Конституционная ответственность // Государство и право. – 1995. – № 7. – Текст : непосредственный.

35. **Щетинин, Б. В.** Проблемы теории советского государственного права // Юридическая научная библиотека издательства «СПАРК». – URL: <http://lawlibrary.ru/izdanie7423.html> (дата обращения: 17.03.2022). – Текст : электронный.

Учебное издание

Курило Светлана Николаевна

(б/с; б/з)

Липанин Евгений Александрович

(б/с; б/з)

Ладыгина Оксана Александровна

(магистр юридических наук)

**ПРАВОВАЯ ОХРАНА КОНСТИТУЦИИ:
ОПЫТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
И РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН**

Учебное пособие

Редактор Р. Р. Гафарова

Подписано в печать 24.06.2022

Гарнитура Times

Уч.-изд. л. 4,8

Тираж 50 экз.

Выход в свет 30.06.2022

Формат 60х84 1/16

Усл. печ. л. 5

Заказ № 24

*Редакционно-издательский отдел
Уфимского юридического института МВД России
450103, г. Уфа, ул. Муксинова, 2*

*Отпечатано в группе полиграфической и оперативной печати
Уфимского юридического института МВД России
450103, г. Уфа, ул. Муксинова, 2*