

УДК 342

**РОЛЬ КОНСТИТУЦИОННЫХ И УСТАВНЫХ СУДОВ
В РАЗВИТИИ ДОКТРИНЫ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ
(на примере парламентского регламента)**

Г.Р. Хабибуллина

Аннотация

Регламент законодательного (представительного) органа государственной власти субъектов Российской Федерации представляет собой относительно самостоятельную группу нормативных правовых актов, юридическая природа которых является спорной. В теории нормативных правовых актов, как правило, исследуются вопросы их разработки, практики и реализации. Практика конституционных (уставных) судов дополняет научные представления о сущности, содержании и признаках парламентских регламентов.

Ключевые слова: парламентский регламент, законодательный (представительный) орган государственной власти, конституционный (уставной) суд, принципы права.

В юридической литературе сложилось несколько основных подходов к характеристике внутренней природы регламента законодательного органа власти. Он рассматривается в качестве: 1) нормативного правового акта, устанавливающего порядок деятельности верховного представительного учреждения, способы осуществления им своих полномочий [1, с. 36]; 2) правового акта, определяющего внутреннюю организацию и порядок деятельности какого-либо органа государственной власти (парламента, правительства, суда) [2, с. 395–396], а также администрации, обеспечивающей деятельность высшего должностного лица государства (государственного образования), органа местного самоуправления, консультативного органа и т. п.

Дискуссия о юридической природе регламента регионального парламента является отражением общетеоретической полемики о соотношении нормативных правовых и правовых актов: с одной стороны, нормативный правовой акт характеризуется как результат целенаправленной деятельности органов государственной власти либо самого народа по установлению, изменению или отмене общеобязательных правил поведения (норм права) в обществе посредством формально-юридических процедур [3, с. 69–70], а с другой – официальный акт правотворчества компетентного органа, содержащий юридические нормы (предписания) [4, с. 9], либо правовой акт, принятый полномочным на то органом и содержащий правовые нормы, то есть предписания общего характера и постоянного действия, рассчитанные на многократное применение [5, с. 290].

Настоящая полемика имеет большое значение для юридической практики, включая правотворческую и правоприменительную, которые вносят свои коррек-

тивы в трактовку природы нормативного правового акта. Так, Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в редакции от 4 июля 2003 г.) на основе п. «н» ч. 1 ст. 72 и п. «б» ч. 2 ст. 125 Конституции Российской Федерации создаёт правовые предпосылки для включения парламентского регламента в круг потенциальных объектов судебного конституционного контроля, отмечая, что постановлением законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации принимается регламент указанного органа и решаются вопросы внутреннего распорядка его деятельности (I).

Иной вывод следует из анализа норм регионального законодательства о конституционном (уставном) правосудии, которое лишь в случае расширительного толкования позволяет утверждать, что регламент законодательного (представительного) органа государственной власти выступает предметом конституционного нормоконтроля. Например, Конституционный закон Республики Ингушетия от 28 декабря 2001 г. № 10-РКЗ «О Конституционном суде Республики Ингушетия» возлагает на Конституционный суд разрешение дел о соответствии республиканских законов, нормативных актов главы Республики Ингушетия, Народного собрания Республики Ингушетия, Правительства Республики Ингушетия, органов местного самоуправления, уставов муниципальных образований, не вступивших в силу договоров Республики Ингушетия Конституции Республики Ингушетия (II). В то же время Закон Республики Татарстан от 22 декабря 1992 г. № 1708-ХП «О Конституционном суде Республики Татарстан» предоставляет право Конституционному суду рассматривать дела о конституционности законов Республики Татарстан; нормативных правовых актов Президента и Кабинета министров Республики Татарстан, иных органов государственной власти Республики Татарстан; нормативных правовых актов органов местного самоуправления; не вступивших в силу соглашений о международных и внешнеэкономических связях (III).

Обеспечивая верховенство конституции (устава) субъекта Российской Федерации, конституционные и уставные суды одновременно участвуют в формировании официальной доктрины актов регионального законодательства. Так, в Постановлении Конституционного суда Республики Саха (Якутия) № 3-П от 1 апреля 2010 г. по делу о проверке конституционности положений п. 6–11 ст. 101 Регламента Государственного собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) содержится комплексная характеристика Регламента Государственного собрания Республики Саха (Якутия) (IV), базирующаяся на его признании нормативным правовым актом, регулирующим порядок функционирования Государственного собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия), нормы которого носят общий характер, рассчитаны на многократное применение, общеобязательны для субъектов публично-правовых отношений.

Особое внимание в региональных актах конституционной юстиции уделяется выявлению многочисленных правовых связей регламента законодательного (представительного) органа государственной власти, в том числе исторических, органических и иерархических, как с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации, так и с другими законами (федеральными, региональными).

Например, в Постановлении Конституционного суда Республики Саха (Якутия) от 19 марта 2001 г. № 5-П по делу о толковании ст. 143 Конституции Республики Саха (Якутия) изложены итоги рассмотрения эволюционного развития регламента высшего представительного учреждения в контексте урегулирования вопроса о порядке принятия республиканского закона о внесении изменений и дополнений в Конституцию. Конституционный суд Республики Саха (Якутия) установил, что Регламент Верховного Совета Республики Саха (Якутия) от 15 октября 1992 г., Регламент первого совместного заседания палат Государственного собрания Республики Саха (Якутия), а также Регламент совместного заседания палат Государственного собрания (Ил Тумэн) от 31 января 1994 г. не предусматривали постатейного голосования по проекту закона о внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) Республики Саха (Якутия) в качестве обязательного (V).

Множественные иерархические связи Конституции и регламентов палат высшего представительного учреждения были зафиксированы и в Постановлении Конституционного суда Республики Саха (Якутия) от 11 апреля 1996 г. № 3-П по делу о проверке конституционности Постановления Государственного собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) от 16 ноября 1995 г. «О заявлении вице-президента Республики Саха (Якутия) В.А. Штырова», части второй п. 1 и п. 2 Указа Президента Республики Саха (Якутия) от 3 апреля 1996 г. «О вице-президенте Республики Саха (Якутия)», где суд установил базовую ст. 53 Конституции Республики Саха (Якутия), согласно которой порядок деятельности Государственного собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) устанавливается конституционными законами и регламентом (VI). В Постановлении Конституционного суда Республики Саха (Якутия) от 9 декабря 1999 г. № 5-П по делу о толковании ст. 58, 58.1 Конституции Республики Саха (Якутия) в части разработки, рассмотрения и принятия закона о государственном республиканском бюджете были отмечены: во-первых, поименно действующие конституционные законы Республики Саха (Якутия) («О Государственном собрании (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия)», «О Правительстве Республики Саха (Якутия)», «О местных органах государственной власти в Республике Саха (Якутия)»), с которыми соответствующие регламенты находились в органических и иерархических взаимосвязях; во-вторых, их особое место в системе регионального законодательства, определяемое принципом верховенства закона в соотношении конституционных законов с нормами обычных законов (VII). В последующем решении по делу о проверке конституционности Постановления Палаты Республики Государственного собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) от 17 мая 2001 г. «О проекте Закона Республики Саха (Якутия) “О внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) Республики Саха (Якутия)” (законодательная инициатива Комитета Палаты представителей по законности, органам государственной власти и местному самоуправлению от 21 февраля 2001 г. по заявлениям прокурора Республики Саха (Якутия) от 1 августа 2000 г. и 18 декабря 2000 г. в Верховный суд Республики Саха (Якутия) от 29 декабря 2000 г.)» Конституционный суд Республики Саха (Якутия) причислил к юридической основе особого порядка обсуждения и принятия закона, изменяющего Конституцию Республики Саха (Якутия), ст. 143 и 144 Конституции,

а также Закон Республики Саха (Якутия) «О порядке внесения изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) Республики Саха (Якутия)» (VIII).

Конституционные и уставные суды не ограничиваются выявлением разнообразных правовых связей парламентских регламентов. Для обоснования их природы и возможных дефектов они обращаются к правовым принципам, которые могут выступать правовыми аргументами в ходе юридической оценки спорной правовой нормы. Так, в Постановлении от 15 октября 1999 г. № 4-П по делу о проверке конституционности ст. 8 Закона Республики Саха (Якутия) от 19 ноября 1997 г. «О порядке внесения изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) Республики Саха (Якутия)» Конституционный суд Республики Саха (Якутия) при исследовании вопроса о порядке внесения предложений об изменении и дополнении в Конституцию Республики Саха (Якутия) в контексте принципа равноправия, обеспечения верховенства и прямого действия Основного Закона установил, что Регламент Палаты представителей, определяя в соответствующих статьях законодательную процедуру и порядок представления вопросов в Палату Республики и на совместное заседание палат, не предусматривал возможности отклонения и возвращения законодательной инициативы по предложениям о внесении изменений и дополнений в Конституцию (IX).

Далее, в теории нормативных правовых актов, регламент регионального парламента «развивает федерально-правовые и конституционно(уставно)-правовые нормы, если речь идёт об основных полномочиях законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации» [6, с. 15]. Как показывает анализ итоговых региональных решений органов конституционной юстиции, функция конкретизации парламентским регламентом первичных норм осуществляется в контексте различных правовых принципов. В частности, Постановление Уставного суда Свердловской области от 24 мая 2007 г. по делу о соответствии Уставу Свердловской области ч. 1 ст. 45 Регламента Областной думы Законодательного собрания Свердловской области содержит правовой вывод о том, что собственное правовое регулирование Регламентом Областной думы Законодательного собрания Свердловской области всех вопросов организации, порядка и условий образования и деятельности депутатских фракций, включая условия о том, что для образования депутатских фракций необходимо решение не менее трёх депутатов Областной думы, представляющих одно избирательное объединение, осуществлялось на основе норм Устава Свердловской области (подпункт п. 1 ст. 36) и Закона Свердловской области «О статусе и депутатской деятельности депутатов палат Законодательного собрания Свердловской области» (п. 1 ст. 23) (X). В качестве критериев юридической оценки указанного условия выступали общие принципы организации системы органов государственной власти субъекта Российской Федерации, в том числе принципы, относящиеся к организации деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти и статусу его депутатов.

В Постановлении Конституционного суда Республики Саха (Якутия) от 23 октября 1998 г. № 8-П по делу о проверке конституционности положений ст. 37 Регламента Палаты Республики Государственного собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) в контексте принципа правового государства, означающего, по мнению суда, необходимость утверждения в республике принципа верховенства

закона, давалась оценка оспариваемых регламентарных норм в системе действующего правового регулирования (XI). Применяя критерий верховенства закона как составную часть принципа правового государства, Конституционный суд Республики Саха (Якутия) выявил, что ч. 6 ст. 37 Регламента Палаты Республики Саха (Якутия) исходила из ст. 5 Конституционного закона Республики Саха (Якутия) «О Правительстве Республики Саха (Якутия)». Суд решил, что это обстоятельство свидетельствовало не столько о создании, сколько о воспроизводстве Регламентом указанной нормы в целях исполнения задачи организационно-процессуального характера. В отношении другой оспариваемой нормы ч. 7 ст. 37 Регламента Конституционный суд Республики Саха (Якутия) пришёл к иному выводу – о её первичности, отметив, что содержащееся в ней правило, по сути, регулировало взаимоотношения между законодательной и исполнительной ветвями власти по вопросу о том, в каком порядке следует формировать Правительство Республики Саха (Якутия). Соответственно, в данном случае ч. 7 ст. 37 Регламента Палаты Республики, по мнению суда, уже дополняла и одновременно толковала ст. 6 Конституционного закона «О Правительстве Республики Саха (Якутия)» новой формой взаимодействия властей, не предусмотренной ни Конституцией Республики Саха (Якутия), ни Конституционным законом «О Правительстве Республики Саха (Якутия)». Суд решил, что последнее обстоятельство свидетельствовало в итоге о превышении соответствующей Палатой своих конституционных полномочий.

Итак, можем заключить, что конституционные и уставные суды, контролирующие региональное нормотворчество, участвуют в развитии общей теории нормативных правовых актов в федеральном государстве, основываясь при этом на применении правовых принципов. Однако позиция законодательного (представительного) органа государственной власти, определяющая подведомственность этих судов, играет в их познавательном процессе немаловажную роль. Таким образом, разграничение конституционной юрисдикции в Российской Федерации в отношении регламента законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации как источника парламентского права (региональный компонент) свидетельствует о том, что он выступает объектом как федерального, так и регионального конституционного нормоконтроля. Если Конституционный суд Российской Федерации правомочен обеспечивать соответствие такого регламента Конституции Российской Федерации в части вопросов, относящихся к совместному ведению Федерального собрания Российской Федерации и высших представительных учреждений субъектов Российской Федерации, то конституционные и уставные суды – по вопросам, составляющим предметы собственного ведения законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Рассматривая дела о соответствии парламентского регламента Конституции (Уставу) субъекта Российской Федерации, конституционные и уставные суды участвуют в развитии общей теории нормативных правовых актов и их отдельных разновидностей, руководствуясь при этом общими, межотраслевыми и отраслевыми принципами права.

Summary

G.R. Khabibullina. The Role of Constitutional and Statutory Courts in Development of the Theory of Normative Legal Acts (On the Basis of Parliamentary Rules).

The rules of the legislative (representative) body of state authority in the subjects of the Russian Federation form a relatively independent group of normative legal acts, the nature of which is controversial. The theory of normative legal acts is focused, as a rule, on problems concerning their development, practice, and implementation. The practice of constitutional (statutory) courts complements the scientific view of nature, content, and characteristics of parliamentary rules.

Keywords: parliamentary rules, legislative (representative) body of state authority, constitutional (statutory) court, principles of law.

Источники

- I – Федеральный закон от 6 окт. 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Рос. газета. – 1999. – 19 окт. – URL: <http://www.rg.ru/1999/10/19/fz-284-dok.html>, свободный.
- II – Конституционный закон Республики Ингушетия от 28 дек. 2001 г. № 10–РКЗ «О Конституционном суде Республики Ингушетия» // Ингушетия. – 2002. – № 5. – 16 янв.
- III – Закон Республики Татарстан от 22 дек. 1992 г. № 1708–ХП «О Конституционном суде Республики Татарстан» // Республика Татарстан. – 1998. – № 240. – 28 нояб.
- IV – Постановление Конституционного суда Республики Саха (Якутия) от 10 апр. 2010 г. № 3-П. – URL: www.sakha.gov.ru/node/15573, свободный.
- V – Постановление Конституционного суда Республики Саха (Якутия) от 19 марта 2001 г. № 5-П. – URL: www.sakha.gov.ru/node/15584, свободный.
- VI – Постановление Конституционного суда Республики Саха (Якутия) от 11 апр. 1996 г. № 3-П. – URL: www.sakha.gov.ru/node/15591, свободный.
- VII – Постановление Конституционного суда Республики Саха (Якутия) от 9 дек. 1999 г. № 5-П. – URL: www.sakha.gov.ru/node/15586, свободный.
- VIII – Постановление Конституционного суда Республики Саха (Якутия) от 25 июня 2001 г. № 7-П. – URL: www.sakha.gov.ru/node/15584, свободный.
- IX – Постановление Конституционного суда Республики Саха (Якутия) от 15 окт. 1999 г. № 4-П. – URL: www.sakha.gov.ru/node/15586, свободный.
- X – Постановление Уставного суда Свердловской области от 24 мая 2007 г. – URL: www.ustavsud.ur.ru/index.php/index.php?ins=rechenia@catalog=rechenia@id=1, свободный.
- XI – Постановление Конституционного суда Республики Саха (Якутия) от 23 окт. 1998 г. № 8-П. – URL: www.sakha.gov.ru/node/15587, свободный.

Литература

1. *Михалева Н.А.* Регулирование процедуры деятельности верховных представительных учреждений социалистических стран // Сов. государство и право. – 1973. – № 7. – С. 35–41.
2. *Баглай М.В., Туманов В.А.* Малая энциклопедия конституционного права. – М.: БЕК, 1998. – 566 с.

3. *Невинский В.В.* Конституционный суд Российской Федерации и правотворчество в России // Вестн. Конституционного суда Российской Федерации. – 1997. – № 3. – С. 69–72.
4. *Кирсанов В.А.* Теоретические проблемы судопроизводства по оспариванию нормативных правовых актов: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2001. – 23 с.
5. *Матузов Н.И., Малько А.В.* Теория государства и права. – М.: Юристъ, 2004. – 511 с.
6. *Хабидуллина Г.Р.* Регламент законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. – Казань: Изд-во Казан. ун-та, 2007. – 122 с.

Поступила в редакцию
28.08.15

Хабидуллина Гульнара Рушановна – кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и административного права, Казанский (Приволжский) федеральный университет, г. Казань, Россия.

E-mail: kons-kafedra@yandex.ru