

ВЛИЯНИЕ ПРАВОВЫХ ПОЗИЦИЙ КОНСТИТУЦИОННЫХ И УСТАВНЫХ СУДОВ НА КОНЦЕПЦИЮ РЕГИОНАЛЬНОГО ЗАКОНОПРОЕКТА

Аннотация.

Актуальность и цели. Актуальность темы обусловлена тем, что в юридической литературе недостаточно работ, посвященных способам и формам влияния конституционных и уставных судов на законопроектную деятельность в субъектах Российской Федерации. Цель исследования – выявить эти способы и формы, установить их особенности.

Материалы и методы. Реализация поставленной цели и задач была достигнута на основе изучения судебной практики конституционных и уставных судов, выработанных ими правовых позиций, в том числе с учетом общих принципов права, теоретических представлений отечественных правоведов, посвященных проблемам правотворчества и законотворчества. Методологическую основу исследования составили приемы и методы сравнительно-правового и системно-функционального анализа, а также формально-юридический подход к объекту исследования.

Результаты. Результатом проведенной работы стало выявление основных способов влияния конституционных и уставных судов на законопроектную деятельность в субъектах Российской Федерации, а также на его итоги в виде разработанной концепции регионального законопроекта (закона).

Выводы. На основе проведенного анализа сделан вывод о том, что конституционные и уставные суды выступают императивными субъектами права законодательной инициативы, а выработанные ими правовые позиции необходимо рассматривать в качестве неотъемлемого компонента концепции регионального законопроекта (закона).

Ключевые слова: конституционные и уставные суды, принципы права, региональный законопроект, региональный закон, концепция регионального законопроекта, концепция регионального закона.

G. R. Khabibullina

INFLUENCE OF LEGAL POSITIONS OF CONSTITUTIONAL AND STATUTORY COURTS ON THE CONCEPT OF THE REGIONAL DRAFT LAW

Abstract.

Background. The relevance of this topic is due to the fact that in the legal literature there are not enough works on the methods and forms of influence of constitutional and statutory courts on legislative activity in the subjects of the Russian Federation. The purpose of the work is to identify these methods and forms, to establish their features.

Materials and methods. The realization of the goal and objectives of the study was achieved on the basis of the study of judicial practice of constitutional and statutory courts, their legal positions, including taking into account the General principles of law, theoretical ideas of domestic lawyers on the problems of lawmaking and lawmaking. The methodological basis of the study was the methods and techniques of comparative legal and system-functional analysis, as well as formal legal approach to the object of study.

Results. The result of the study was the identification of the main ways of influence of constitutional and statutory courts on the legislative activity in the subjects of the Russian Federation, as well as its results in the form of the developed concept of the regional bill (law).

Conclusions. Based on the analysis, it is concluded that the constitutional and statutory courts are mandatory subjects of the law of legislative initiative, and the legal positions developed by them should be considered as an integral component of the concept of the regional bill (law).

Keywords: constitutional and statutory courts, principles of law, regional draft law, regional law, concept of regional draft law, concept of regional law.

В правотворческой практике концепция законопроекта выступает неотъемлемым компонентом законодательного процесса (федерального, регионального), о чем, в частности, свидетельствуют регламенты парламентов субъектов Российской Федерации, где повсеместно закрепляется, что при рассмотрении регионального законопроекта в первом чтении обсуждается его концепция [1]. На этой стадии особое значение приобретает экспертиза законопроекта, которая осуществляется по разным направлениям (включая антикоррупционное) [2].

Структура и содержание названных регламентов также позволяют заключить, что концептуальные аспекты присутствуют во всех формах реализации законодательной инициативы в парламентах субъектов Российской Федерации, начиная с законопроекта, законопроекта о внесении изменений в действующий региональный закон либо о признании такого закона или его отдельных положений утратившими силу, и заканчивая поправками к законопроекту. Неслучайно в отечественной доктрине правотворчества предлагается различать концепцию первичного законопроекта, концепцию внесения изменений в закон, концепцию дополнений к закону и концепцию утраты силы (отмены) закона [3, с. 25].

В предельно общем значении концепция законопроекта, раскрываемая как замысел законодателя в отношении имеющейся общественно значимой проблемы, которая, по мнению различных исследователей, может вбирать в себя идею, представленную в развернутой системе конкретных тезисов и суждений [4, с. 28–29], либо цели законодателя вместе с обоснованными способами их достижения, включая установление прав, обязанностей и запретов, бюджетных расходов и государственных институтов [5, с. 9–10], отражает этимологическое значение данного понятия (от лат. *conceptio* – понимание,

система), означающего определенный способ понимания, трактовки какого-либо явления, основные точки зрения, руководящую идею для их освещения и, кроме того, конструктивный принцип различных видов деятельности [6, с. 633], в том числе правотворческой.

В формировании концепции регионального законопроекта (закона) участвуют не только законодательные и исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации, но и органы конституционной юстиции, которые, как известно, наделяются в конституционном или уставном порядке правом законодательной инициативы в ограниченном режиме (по предметам собственного ведения, например в Республиках Татарстан, Марий Эл и Северная Осетия – Алания) либо неограниченным (в Республиках Коми и Башкортостан).

Вместе с тем, как показывает правотворческая практика, наличие компетенционных рамок, ограничивающих право законодательной инициативы, не препятствует конституционным и уставным судам участвовать в правовой экспертизе проектов региональных законов. Так, Конституционный суд Республики Северная Осетия – Алания непосредственно реализовал в 2018 г. право законодательной инициативы, инициировав рассмотрение в Парламенте Республики Северная Осетия – Алания проектов Конституционного закона «О внесении изменений в Конституцию Республики Северная Осетия – Алания», Конституционного закона «О Конституционном суде Республики Северная Осетия – Алания», проекта Закона «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Северная Осетия – Алания "Об обеспечении доступа к информации о деятельности Конституционного суда Республики Северная Осетия – Алания и мировых судей в Республике Северная Осетия – Алания"», но при этом предоставил заключения по 116 законопроектам и 100 законам Республики Северная Осетия – Алания [7].

Выступая инициатором разработки и внесения регионального законопроекта, конституционные и уставные суды формируют их концептуальные основы с учетом общих принципов гуманизма, справедливости, равенства, законности и федерализма, определяющих ориентиры для любой юридической деятельности, включая законопроектную, разрабатывают на их основе правовые позиции относительно той проблемы, на решение которой направлено предлагаемое ими законодательное регулирование. Причем, как и все субъекты права законодательной инициативы, органы конституционной юстиции обязаны исходить из определенных условий, к числу которых относятся требования о научно обоснованных представлениях относительно сферы правового регулирования, данные о заинтересованных категориях физических и юридических лиц, предполагаемых новеллах в содержании их правового статуса или объема прав, обязанностей и ответственности, вводимых ограничениях, запретах и гарантиях, влиянии нового законодательного регулирования на доходы и расходы бюджета субъекта Российской Федерации или муниципального образования.

Вместе с тем специфика судебного конституционного контроля выражается в том, что оценка конституционности правовых норм одновременно затрагивает и концептуальные основы рассматриваемого закона, который включает в себя информацию о предмете, целях, субъектах и механизме законодательного регулирования общественных отношений. Весьма показат-

тельным в этом плане является Постановление Конституционного суда Республики Марий Эл от 25 апреля 2017 г. [8], где предметом рассмотрения выступают нормативные положения, устанавливающие новый механизм правового регулирования вопросов предоставления мер социальной поддержки ветеранам труда, труженикам тыла, реабилитированным лицам и лицам, пострадавшим от политических репрессий.

При этом проверка их конституционности осуществляется в контексте принципа социального государства, который, с одной стороны, является частью основ конституционного строя, одним из главных устоев, основных принципов, обеспечивающих государству конституционный характер [9, с. 125], а с другой – правовым принципом государственной социальной политики, в том числе правовой (законодательной), направленной на создание условий достойной жизни и свободного развития человека.

Аргументируя свои выводы, Конституционный суд Республики Марий Эл указал на то, что правовое регулирование вопросов социальной защиты граждан изначально должно отвечать целям и задачам социального государства, основываться на положениях федерального законодательства при соблюдении принципов разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Далее, подчеркнув, что применение способа определения критериев нуждаемости при оказании мер социальной поддержки либо изменении их размера и объема входит в полномочия законодателя, который должен обеспечить соблюдение принципов правового регулирования, включая равенство при реализации прав на обязательные меры социальной поддержки, Конституционный суд Республики Марий Эл сформулировал правовую позицию, значимую для концепции любого законодательного акта (его проекта) в обозначенной сфере правового регулирования, а именно: конституционный принцип равенства не препятствует в установлении различий в правовом статусе лиц, имеющих различный уровень доходов и, следовательно, обладающих различной степенью нуждаемости в оказании мер социальной поддержки.

Кроме того, в названном постановлении Конституционный суд Республики Марий Эл изложил в соответствии с судебной практикой Конституционного Суда Российской Федерации правовую позицию, раскрывающую внутреннее содержание концепции регионального закона (законопроекта) в указанной предметной области правового регулирования, согласно которой при оказании мер социальной поддержки отдельным категориям граждан государство вправе выбрать способы и порядок, в том числе размер, условия и иные критерии, определяющие возникновение права на получение мер социальной поддержки, причем такой выбор является прерогативой законодателя, который при установлении правового регулирования должен учитывать социально-экономическое положение республики и предложить такой механизм социальной поддержки, который учитывал бы реальную нуждаемость в ее оказании.

К числу иных судебных технико-юридических приемов, влияющих на совершенствование концептуальных основ рассматриваемых региональных законов на предмет их конституционности, можно отнести рекомендации конституционных и уставных судов по обновлению самой модели законодательного регулирования общественных отношений.

Так, в Постановлении Конституционного суда Республики Татарстан от 23 апреля 2015 г. № 62-П [10], несмотря на признание рассматриваемого законоположения соответствующим Конституции Республики Татарстан, содержится предложение о совершенствовании правового регулирования обеспечительного механизма реализации права граждан на проведение собраний, митингов, демонстраций и шествий в Республике Татарстан. В частности, Конституционный суд Республики Татарстан посчитал возможным рекомендовать республиканскому законодателю ввести дифференцированный подход к регулированию порядка проведения отдельных форм публичных мероприятий, включая определение мест, в которых проведение таких мероприятий запрещается.

Другой распространенный технико-юридический прием, к которому обращаются конституционные и уставные суды для сохранения первичной концепции действующего закона, выражается в том, что конституционный (уставной) суд признает его соответствующим конституции (уставу) субъекта Российской Федерации, но на основе выявленного конституционно-правового смысла.

К примеру, в Постановлении Конституционного суда Республики Коми от 30 января 2019 г. [11] оспариваемое законоположение объявлялось соответствующим Конституции Республики Коми, поскольку в системе действующего правового регулирования оно не предполагало по своему конституционно-правовому смыслу лишения педагогических работников, имеющих право выхода на пенсию, но по тем или иным причинам прекратившим трудовые отношения с сельским или поселковым образовательным учреждением по другим основаниям, мер социальной поддержки при условии, что после увольнения эти лица в установленном порядке и в необходимые для оформления своего волеизъявления сроки перешли на пенсию.

Учитывая влияние конституционных и уставных судов на законопроектную деятельность, а также юридическую силу итоговых решений, органы конституционной юстиции необходимо рассматривать в качестве императивных субъектов права законодательной инициативы в субъектах Российской Федерации [12, 13]. Особое значение в правотворческой деятельности занимают правовые позиции конституционных и уставных судов, которые впоследствии могут быть реализованы в виде законотворческой инициативы. Кроме того, правовые позиции, выработанные на основе принципов права, могут стать базой будущей структуры законопроекта (закона). Данный вывод актуален не только для федерального уровня власти, но и для уровня субъекта Российской Федерации.

Осуществляя юридическую оценку конституционности региональных законов, конституционные и уставные суды выполняют корректирующую функцию в том смысле, что способствуют сохранению либо совершенствованию их концепции.

Библиографический список

1. **Арнаутова, А. А.** Генезис экспертизы законопроектов в России / А. А. Арнаутова // Актуальные проблемы российского права. – 2018. – № 6. – С. 20–24.
2. **Баранов, В. И.** Идея и концепция законопроекта: понятие, значение, диалектика функционирования / В. И. Баранов // Юридическая наука и практика. – 2012. – № 17. – С. 15–29.

3. **Баранов, В. И.** Идея законопроекта / В. И. Баранов // Юридическая техника. – 2007. – № 1. – С. 28–39.
4. **Евлоев, И. М.** Концепция законопроекта: константа или благие намерения? / И. М. Евлоев // Российский судья. – 2018. – № 4. – С. 56–60.
5. **Царев, А. Ю.** Концепция закона в законотворчестве Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Царев А. Ю. – Москва, 2006. – 24 с.
6. Большая советская энциклопедия. – Москва : Советская энциклопедия, 1980.
7. Информация о деятельности Конституционного суда Республики Северная Осетия – Алания за 2018 год. – URL: http://www.deyatelnost_ks_rso_g_2x
8. По делу о проверке соответствия Конституции Республики Марий Эл пунктов 1–5 статьи 1 Закона Республики Марий Эл от 20 декабря 2016 г. № 55-З «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Республики Марий Эл в части предоставления мер по принципу адресности с применением критериев нуждаемости» в связи с запросом Уполномоченного по правам человека в Республике Марий Эл : Постановление Конституционного суда Республики Марий Эл от 25 апреля 2017 г. – URL: http://www.docviewer.yandex.ru.170614_B5.docx
9. **Козлова, Е. И.** Конституционное право России : учебник / Е. И. Козлова, О. Е. Кутафин. – 3-е изд., перераб. и изм. – Москва : Юрист, 2004. – 587 с.
10. По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 12 Закона Республики Татарстан от 25 декабря 2012 г. № 91-ЗРТ «Об обеспечении условий реализации прав граждан на проведение собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований в Республике Татарстан» в связи с жалобой А. В. Прокофьева и Х. Г. Миргалимова : Постановление Конституционного суда Республики Татарстан от 23 апреля 2015 г. № 62-П // Республика Татарстан. – 2015. – 15 мая. – № 66.
11. По делу о проверке конституционности части 3 статьи 18 Закона от 12 ноября 2004 № 55-РЗ «О социальной поддержке населения в Республике Коми» по запросу Усть-Куломского районного суда Республики Коми : Постановление Конституционного суда Республики Коми от 30 января 2019 г. // Ведомости нормативных актов органов государственной власти Республики Коми. – 2019. – № 2. – Ст. 36.
12. **Романовская, О. В.** Организация государственной власти в субъектах Российской Федерации в решениях Верховного Суда Российской Федерации / О. В. Романовская // Реформы и право. – 2009. – № 2. – С. 35–53.
13. **Романовская, О. В.** Принцип деконцентрации государственной власти в конституционном праве / О. В. Романовская // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. – 2016. – № 2 (38). – С. 85–93.

References

1. Arnautova A. A. *Aktual'nye problemy rossiyskogo prava* [Actual problems of russian law]. 2018, no. 6, pp. 20–24. [In Russian]
2. Baranov V. I. *Yuridicheskaya nauka i praktika* [Juridical science and practice]. 2012, no. 17, pp. 15–29. [In Russian]
3. Baranov V. I. *Yuridicheskaya tekhnika* [Juridical technique]. 2007, no. 1, pp. 28–39. [In Russian]
4. Evloev I. M. *Rossiyskiy sud'ya* [Russian judge]. 2018, no. 4, pp. 56–60. [In Russian]
5. Tsarev A. Yu. *Kontseptsiya zakona v zakonotvorchestve Rossiyskoy Federatsii: avtoref. dis. kand. yurid. nauk* [Law concept in the lawmaking in the Russian Federation: author's abstract of dissertation to apply for the degree of the candidate of juridical sciences]. Moscow, 2006, 24 p. [In Russian]
6. *Bol'shaya sovetskaya entsiklopediya* [Great Soviet Encyclopedia]. Moscow: Sovetskaya entsiklopediya, 1980. [In Russian]

7. *Informatsiya o deyatel'nosti Konstitutsionnogo suda Respubliki Severnaya Osetiya – Alaniya za 2018 god.* [Information on the activities of the Constitutional Court of the Republic of North Ossetia-Alania in 2018] Available at: http://www.deyatel_nost_ks_rso_g_2kh [In Russian]
8. *Po delu o provere sootvetstviya Konstitutsii Respubliki Mariy El punktov 1–5 stat'i 1 Zakona Respubliki Mariy El ot 20 dekabrya 2016 g. № 55-Z «O vnesenii izmeneniy v nekotorye zakonodatel'nye akty Respubliki Mariy El v chasti predostavleniya mer po printsipu adresnosti s primeneniem kriteriev nuzhdaemosti» v svyazi s zaprosom Upolnomochennogo po pravam cheloveka v Respublike Mariy El: Postanovlenie Konstitutsionnogo suda Respubliki Mariy El ot 25 aprelya 2017 g. x* [On the case of inspection compliance with the Constitution of the Republic of Mari El, paragraphs 1-5 of article 1 of the Law of the Republic of Mari El of December 20, 2016 No.55-Z “On amendments to some legislative acts of the Republic of Mari El regarding the provision of measures on the principle of targeting using criteria of need” because of the request of the Commissioner for Human Rights in the Republic of Mari El: Determination of the Constitutional Court of the Republic of Mari El of April 25, 2017] Available at: http://www.docviewer.yandex.ru.170614_B5.docx [In Russian]
9. Kozlova E. I., Kutafin O. E. *Konstitutsionnoe pravo Rossii: uchebnik* [Constitutional law of Russia: textbook]. 3d ed., rev. and amended. Moscow: Yurist, 2004, 587 p. [In Russian]
10. *Respublika Tatarstan* [Republic of Tatarstan]. 2015, 15 May, no. 66. [In Russian]
11. *Vedomosti normativnykh aktov organov gosudarstvennoy vlasti Respubliki Komi* [Bulletin of normative acts of state authorities of the Komi Republic]. 2019, no. 2, art. 36. [In Russian]
12. Romanovskaya O. V. *Reformy i pravo* [Reforms and law]. 2009, no. 2, pp. 35–53. [In Russian]
13. Romanovskaya O. V. *Izvestiya vysshikh uchebnykh zavedeniy. Povolzhskiy region. Obshchestvennye nauki* [University proceedings. Volga region. Social sciences]. 2016, no. 2 (38), pp. 85–93. [In Russian]

Хабибуллина Гульнара Рушановна

кандидат юридических наук, доцент,
кафедра конституционного
и административного права,
Казанский (Приволжский) федеральный
университет (Россия, г. Казань,
ул. Кремлевская, 18)

E-mail: liliana018@mail.ru

Khabibullina Gul'nara Rushanovna

Candidate of juridical sciences, associate
professor, sub-department of constitutional
and administrative law, Kazan University
(18, Kremlyovskaya street, Kazan, Russia)

Образец цитирования:

Хабибуллина, Г. Р. Влияние правовых позиций конституционных и уставных судов на концепцию регионального законопроекта / Г. Р. Хабибуллина // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. – 2019. – № 4 (52). – С. 5–11. – DOI 10.21685/2072-3016-2019-4-1.