

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ

УДК 342: 347.192

С. В. Лонская, Е. В. Герасимова

О ПРИРОДЕ ПОНЯТИЯ «УСТАВНЫЙ ЗАКОН»

На основе анализа норм Уставов Калининградской области и Красноярского края исследована категория «уставный закон» – новый вид правовых актов субъектов Российской Федерации. Выявлены некоторые теоретические и практические проблемы введения уставных законов в современную систему источников права РФ.

This article examines the charter statute as a new type of legislation of constituent entities of the Russian Federation on the basis of the analysis of the Charters of the Kaliningrad and Krasnoyarsk regions. The emphasis is placed on the theoretical and practical issues of the charter statutes incorporation in the sources of law system.

Ключевые слова: источники права, уставные законы в субъектах Российской Федерации, конституционные и органические законы, Устав Калининградской области.

Key words: sources of law, charter statute of constituent entities of the Russian Federation, constitutional and organic statutes, charter of the Kaliningrad region.

Понятие «уставный закон» – нетипичная новелла, вошедшая в новую редакцию (от 24 декабря 2009 г.) Устава (Основного Закона) Калининградской области (ст. ст. 42, 44) [1]. Федеральным законодательством эта категория нормативных правовых актов не упоминается. Помимо Калининградской области, уставные законы являются частью системы нормативных правовых актов также в Красноярском крае (Устав Красноярского края в редакции от 5 июня 2008 г., ст. ст. 135, 140, 143) [2]. Сравнительно-правовой анализ норм Уставов Калининградской области и Красноярского края об уставных законах приводит к выводу, что Уставы названных субъектов РФ по-разному подходят к определению понятия «уставный закон», его месту в системе законодательства.

Признаки уставного закона Калининградской области указаны в п.1 ст. 44 ее Устава (Основного Закона):

- 1) нормативный характер данного правового акта;
- 2) его принятие в соответствии с установленной процедурой;
- 3) принятие его по вопросам, предусмотренным Уставом.

Однако такая формулировка признаков охватывает лишь наиболее общие, но не все главные параметры уставного закона как нормативного правового акта. Существование особой, более сложной процедуры его принятия вытекает из содержания п. п. 3–9 ст. 44 Устава, а более высокая юридическая сила по сравнению с другими нормативными правовыми актами – из ст. 42 Устава, которая определяет иерархию правовых актов в Калининградской области: в ней уставный закон находится ниже Устава, но выше закона Калининградской области. Таким образом, только системное толкование и действие указанных норм определяют статус уставных законов в целостном виде.

Устав Красноярского края относит уставные законы к «законам особой категории» (п. 2 ст. 135), что специально указывается в официальном их наименовании. При этом выделяется две особых категории законов: законы о внесении поправок в Устав края и уставные законы. Но отдельного перечисления признаков уставных законов Устав Красноярского края не дает; их возможно выявить путем систематического и логического толкования норм Устава. Так, можно говорить о том, что уставные законы в Красноярском крае это нормативные правовые акты, принимаемые Законодательным собранием в прямо предусмотренных Уставом случаях.

Принятие уставных законов Калининградской области предусмотрено в 10 случаях, перечисленных в п. 2 ст. 44 областного Устава; этот перечень является исчерпывающим. В форме уставных принимаются законы Калининградской области:

- 1) о введении в действие Устава (Основного Закона) Калининградской области;
- 2) о внесении изменений в Устав (Основной Закон) Калининградской области;
- 3) о Калининградской областной думе;
- 4) о Губернаторе Калининградской области;
- 5) о Правительстве Калининградской области;
- 6) об Уставном суде Калининградской области;
- 7) об Уполномоченном по правам человека в Калининградской области;
- 8) об официальных символах Калининградской области;
- 9) о выборах депутатов Калининградской областной думы;
- 10) о наградах Калининградской области.

В Красноярском крае подобный перечень установлен в п. 2 ст. 135 Устава края. По сравнению с Калининградской областью, перечень сформулирован не столь конкретно и может, на наш взгляд, трактоваться расширительно. Этот перечень включает:

- 1) законы об официальных государственных символах края;
- 2) законы, регулирующие вопросы референдумов, выборов, народной инициативы и иных форм непосредственного осуществления гражданами государственной власти края и участия в ее осуществлении законодательными и исполнительными органами государственной власти края, предусмотренных в Уставе;
- 3) вопросы организации и порядка деятельности Законодательного собрания края, Правительства края, Уполномоченного по правам человека в крае, Избирательной комиссии края, Счетной палаты края.

Таким образом, те законы, которые в Красноярском крае являются законами особой категории, в Калининградской области охватываются единой категорией «уставный закон» (включая и законы о внесении поправок в Устав). В первую очередь, законы подобного рода выделяются по признаку регулирования ими наиболее важных вопросов, специально перечисленных в Уставе.

Более сложный порядок принятия уставного закона Калининградской области заключается в том, что для этого необходимо большинство в две трети от установленного числа депутатов Калининградской областной думы (п. 3 ст. 44 Устава). Нормы об оформлении принятия уставного закона постановлением Калининградской областной думы и направлении этих актов Губернатору Калининградской области для обнародования, применении Губернатором своего права вето, преодолении вето Областной думой, порядок вступления уставного закона в силу включены в Устав в соответствии с п. 4 ст. 7 и п. 1–5 ст. 8 федерального закона от 6 октября 1999 г. №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (с последующими изменениями и дополнениями) [3]. Срок направления актов Губернатору при этом устанавливается самим субъектом РФ в своем Уставе, и в Калининградской области он составляет 14 календарных дней после их принятия. Срок для обнародования (отклонения) установлен в Уставе Калининградской области максимально допустимый указанным федеральным законом в п. 2 ст. 8 – 14 календарных дней с момента поступления уставного закона Губернатору.

В то же время большинство голосов для преодоления права вето Губернатора составляет не менее трех четвертей голосов от установленного числа депутатов Калининградской областной думы, а не две трети, как говорится в п. 3 ст. 8 федерального закона. Это расхождение обусловлено тем, что преодоление права вето осуществляется более квалифицированным типом большинства голосов законодательного (представительного) органа государственной власти, чем принятие нормативного акта. Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» установил для принятия законов (не деля их на уставные и обыкновенные) простое большинство голосов, а в Уставе Калининградской области уставные законы принимаются двумя третями голосов.

Уставом Калининградской области также предусмотрен более сложный порядок изменения уставных законов. Это выражается в том, что круг субъектов права законодательной инициативы о поправках и пересмотре положений уставных законов намного уже того, который определен в отношении обыкновенных законов. Так, предложения о поправках и пересмотре уставных законов могут вносить (п. 6 ст. 44 Устава): не менее одной трети от установленного числа депутатов Кали-

нинградской областной думы; Губернатор Калининградской области; не менее одной трети представительных органов муниципальных образований Калининградской области; Общественная палата Калининградской области; Уставный суд Калининградской области, Уполномоченный по правам человека в Калининградской области — по вопросам их ведения. Для сравнения приведем перечень субъектов права законодательной инициативы в отношении обыкновенных законов (п. 1 ст. 21 Устава): Губернатор Калининградской области, депутат Калининградской областной думы, группа депутатов Калининградской областной думы, постоянные комитеты Калининградской областной думы, Правительство Калининградской области, представительные органы местного самоуправления, Общественная палата Калининградской области, ассоциация «Совет муниципальных образований Калининградской области», прокурор Калининградской области, Калининградское региональное отделение Общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России»; Уставный суд Калининградской области, Избирательная комиссия Калининградской области, Уполномоченный по правам человека в Калининградской области — по вопросам их ведения; граждане Российской Федерации, проживающие на территории Калининградской области и реализующие право гражданской законодательной инициативы в порядке, установленном законом Калининградской области.

Пунктом 7 ст. 44 Устава предусмотрена процедура получения заключения Уставного суда Калининградской области о проектах уставных законов о внесении изменений в Устав — так называемая процедура предварительного нормоконтроля. Давая общую оценку этому положению, можно утверждать, что оно вполне соответствует идее и форме уставного судопроизводства, не противоречит федеральному законодательству и является важным фактором в поддержании и обеспечении законности.

Изменения в уставные законы принимаются Калининградской областной думой тем же большинством голосов, что и сами уставные законы. Сопоставление п. 6 и п. 8 ст. 44, а также ст. 82 Устава дает основание сделать вывод, что в п. 8 ст. 44 содержание термина «изменения» охватывает как «поправки», так и «пересмотр». Представляется, что термины «поправка» и «пересмотр», используемые в Уставе, не несут такой различной смысловой нагрузки, как, например, в Конституции РФ, где они различаются как по предмету, так и по процедуре изменения. По смыслу текста Устава все упомянутые термины являются синонимами.

В Красноярском крае процедура принятия уставных законов в целом подчиняется общим правилам. В качестве исключений можно указать следующие. В п. 5 ст. 140 и п. 2 ст. 143 Устава Красноярского края предусмотрено, что уставные законы не могут вноситься и рассматриваться в качестве срочных, принимающихся по ускоренной процедуре. Это, однако, не является признаком, присущим лишь уставным законам края: такое же ограничение установлено и для законов о внесении поправок в Устав, и для законов об утверждении краевого бюджета. Между первым и вторым чтениями законов особой категории в Красноярском крае (в том числе и уставных законов) должно пройти не более одного месяца (п. 3 ст. 143 Устава). В остальном же уставные законы принимаются как и все другие: простым большинством голосов, что соответствует федеральному закону «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Таким образом, различный подход законодателей двух российских субъектов Федерации к определению понятия «уставный закон» очевиден. В Красноярском крае этот вид нормативного акта является одним из законов, принятых по специальным вопросам; ему не придается особое значение в иерархии законов; процедура принятия хотя и отличается от иных, обыкновенных законов, но не в сторону усложнения, а наоборот — в сторону недопущения упрощений. В Калининградской области, на наш взгляд, категория «уставный закон» представляется более разработанной как с точки зрения законодательной техники, так и с точки зрения доктринальной, что, в свою очередь, дает повод поставить вопрос о природе уставных законов как нормативных актов, их перспективности в системе законодательства — в научном плане.

Полагаем, что уставный закон — в той трактовке, которая просматривается главным образом в Уставе (Основном Законе) Калининградской области, — относится к так называемым *органическим законам*, распространенным в государственном (конституционном) праве стран, принадлежащих к континентальной правовой системе. Понятие «органические законы» известно в ряде зарубежных стран (Испании, Франции, Марокко, Румынии). Классификация законов, признаки различных

видов актов, в том числе органических, были предметом исследования зарубежных (Г. Еллинек [4], М. Ориу [5], Ф. Ардан [6]) и российских (Л. И. Петражицкий [7], Е. Н. Трубецкой [8]) ученых.

Органический закон — это вид закона, которому присущи специальные признаки, а именно: он принимается по вопросам, прямо указанным в конституции, принимается и изменяется в более сложном порядке, нежели обычный закон и, следовательно, обладает более высокой юридической силой, чем обычный закон. В большинстве случаев такие законы представляют собой развитие норм конституции.

Так, согласно ст. 81 Конституции Испании 1978 г., органическими являются следующие законы: относящиеся к развитию основных прав и свобод; одобряющие статуты об автономии; относящиеся к порядку выборов и все иные законы, предусмотренные Конституцией. Конституция Испании закрепляет положение о том, что в форме органических принимаются законы о статусе Народного защитника (ст. 54), о судебной власти (ст. 122), о Конституционном суде (ст. 165). Также в Испании порядок принятия, изменения или отмены органических законов требует абсолютного большинства в Конгрессе (нижней палате Парламента Испании) при последнем голосовании по проекту в целом [9, р. 57–73].

Конституция Франции 1958 г. устанавливает, что органические законы, касающиеся Сената, должны быть приняты в одинаковой редакции обеими палатами (Национальное собрание и Сенат); органические законы могут быть промульжированы только после объявления Конституционным советом об их соответствии Конституции [10, р. 85–86].

Как отмечают ученые, целесообразность выделения органических законов в особый вид обусловлена рядом причин: конституция не может детально регламентировать организацию государственных органов, это приводит к расширению ее содержания и объема. Поэтому необходимо издание законов, которые дополняют и развивают соответствующие конституционные положения [11, р. 66–67].

На основании анализа законодательства зарубежных стран также можно выделить следующие дополнительные черты органических законов: для процедуры их принятия характерно ограничение круга субъектов законодательной инициативы; законы подлежат обязательному направлению до подписания главой государства на проверку в орган конституционного контроля; закон может быть изменен только органическим законом в том же порядке.

Как видим, признаки уставных законов Калининградской области совпадают с чертами органических законов: особый порядок принятия, заключения, данные Уставным судом Калининградской области, принятие закона в развитие положений Устава Калининградской области и т.д. Если анализировать подход красноярского законодателя, то к органическим можно отнести все «законы особой категории» (уставные законы в том числе), но с рядом оговорок: они не обладают более высокой юридической силой, усложненного порядка принятия у них практически не бывает.

В то же время в законодательстве Российской Федерации понятие органических законов не встречается. На федеральном уровне в случаях, предусмотренных Конституцией РФ, в особом порядке принимаются федеральные конституционные законы, обладающие более высокой юридической силой, чем обыкновенные (ст. 108). В зарубежных государствах понятие «конституционные законы» также используется. В большинстве случаев конституционный закон — это закон, который вносит изменения и дополнения в конституцию, принимается в усложненном порядке. Например, во Франции конституционным законом №2000–964 от 2 октября 2000 г. был изменен срок полномочий Президента Франции с семи до пяти лет, закрепленный в ст. 6 Конституции.

На наш взгляд, нельзя говорить о полной аналогии, или кальке, уставного закона субъекта РФ и федерального конституционного закона. Федеральный конституционный закон принимается только по вопросам исключительного ведения Федерации. Про уставные законы этого сказать нельзя: они принимаются по вопросам совместного ведения Федерации и субъекта РФ и по вопросам исключительной компетенции субъекта РФ; только в этом случае они имеют право появиться в системе правовых актов субъекта РФ. Если сравнить предмет регулирования федеральных конституционных законов Российской Федерации и уставных законов, например, Калининградской области, то можно отметить очевидное сходство (см., например, ст. ст. 70, 84, 103, 114, 128 Конституции РФ).

Попутно заметим, что признак издания на основе бланкетных норм Конституции РФ для федеральных конституционных законов в последнее время можно поставить под сомнение — после того, как в 2009 г. был принят федеральный конституционный закон «О Дисциплинарном

судебном присутствии» [12], не предусмотренный ни одной из конституционных норм. Это дало повод исследователям высказать точку зрения, что Конституция РФ определяет не количество, а общую тематику конституционных законов, а значит, законодатель может принимать федеральные конституционные законы, непосредственно не названные в Конституции [13, с. 141 – 142].

Правомерность введения такого вида нормативного правового акта, как уставный закон, основывается на логическом и систематическом толковании ряда федеральных норм. Так, в ч. 2 ст. 5 Конституции РФ, в частности, говорится, что область, город федерального значения, автономная область, автономный округ имеют свои уставы и законодательства. Понятие «законодательство» можно толковать расширительно, включая в него как минимум различные виды законодательных актов, имеющих высшую юридическую силу. Статья 76 Конституции РФ использует формулировку «законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации». В федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (с последующими изменениями и дополнениями) также упоминаются: «законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации» (преамбула, ст. 3 и др.), «законы субъектов Российской Федерации» (п. 4 ст. 1, п. 2 ст. 7 и др.). И здесь, как видим, существование различных видов законов допустимо и не запрещено.

Дополнительное звено в системе законодательных актов в виде уставного закона, по нашему мнению, способствует укреплению этой конструкции, придает системе законодательных актов более устойчивый, стабильный характер. И это, на наш взгляд, весомый аргумент в пользу уставных законов, в оправдании их права на существование.

Однако невозможно не увидеть и явных проблем, с которыми сталкивается региональный законодатель, вводя такую категорию, как «уставный закон». Напомним, что в Калининградской области уставные законы принимаются двумя третями голосов от установленного числа депутатов Калининградской областной думы. Представляется, что эта норма не согласуется с п.п. 1 и 2 ст. 7 федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (с последующими изменениями и дополнениями), которые требуют, чтобы двумя третями от установленного числа депутатов законодательного (представительного) органа принимались Устав и поправки в него; законы же принимаются большинством от установленного числа депутатов. Таким образом, мы наблюдаем определенную юридическую коллизию. Поскольку, как уже отмечалось выше, категории «уставный закон» федеральное законодательство не знает, порядок его принятия в федеральном законе, конечно, не установлен, и областное законодательство в этом отношении заполняет правовой пробел. Однако, обосновывая допустимость введения в законодательный оборот уставных законов, мы исходим из расширительного толкования термина «закон», «законодательство» на федеральном уровне, в частности в федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (с последующими изменениями и дополнениями). Но для всех возможных видов законов (за исключением законов о поправках в Уставы субъектов РФ и самих Уставов) указанный нормативный акт, как видим, установил единый порядок принятия. Исходя из этого, можно утверждать, что двумя третями голосов, согласно федеральному законодательству, должны приниматься лишь те уставные законы, которыми вносятся изменения в Устав Калининградской области. Законодателю Красноярского края, кстати, удалось избежать подобной коллизии: в противоречие с федеральным законом он не вошел, а точно следует его нормам.

Из указанного противоречия в Уставе (Основном Законе) Калининградской области вытекает и другое: преодоление Областной думой права вето Губернатора в отношении уставного закона тремя четвертями голосов, которое выглядит вполне логично в рамках областного законодательства, также выходит за рамки федерального.

Где искать выход из обнаружившейся правовой коллизии? Не в последнюю очередь — в научной плоскости. Категория «уставный закон» нуждается в дальнейшем научном осмыслении.

Выше мы обращали внимание на то, что региональный законодатель почти полностью строит перечень предметов регулирования уставных законов субъекта РФ по аналогии с федеральными конституционными законами. В то же время, если следовать логике федерального законодателя, вполне допустимо — и даже предпочтительно — урегулировать проведение областного

референдума в рамках уставного, а не обычного закона. Устав (Основной Закон) Калининградской области этот вопрос, к сожалению, решает отрицательно, в отличие от Устава Красноярского края.

В заключение отметим, что вопрос о соотношении понятий *конституционный* и *органический закон* до конца в науке не рассмотрен. Как признает М.Н. Марченко, юридическая природа конституционных законов, критерии отнесения тех или иных нормативно-правовых актов к разряду конституционных и их разграничения с обычными законами не определены [14, с. 140–141]. Что же касается проблемы соотношения конституционных и уставных законов, выяснение природы последних – сегодня лакуна в правоведении. Думается, что поднятая нами в настоящей статье тема должна получить свое продолжение в юридической науке.

Список литературы

1. *Устав* (Основной Закон) Калининградской области (в ред. закона Калининградской области от 24 декабря 2009 г. №314 «О внесении изменений в Устав (Основной Закон) Калининградской области»). [Электронный ресурс]. URL: http://constitution.garant.ru/region/ustav_kalin/
2. *Устав* Красноярского края от 5 июня 2008 г. №5–1777. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.krskstate.ru/docs/0/doc/483>
3. *Об общих* принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федеральный закон от 6 октября 1999 г. №184-ФЗ (с последующими изменениями и дополнениями)// Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. №42. Ст. 5005.
4. *Еллик Г.* Общее учение о государстве. СПб., 2004.
5. *Ориу М.* Основы публичного права / пер., под ред., предисл. Е. Пашуканиса. М., 1929.
6. *Ардан Ф.* Франция: государственная система. М., 1994.
7. *Петражицкий Л.И.* Теория права и государства в связи с теорией нравственности. Т. 1. СПб., 1907. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.allpravo.ru/library/doc108p0/instrum4914/item4916.html>
8. *Трубецкой Е.Н.* Энциклопедия права. М., 1998. [Электронный ресурс]. URL: http://www.juristlib.ru/book_3352.html
9. *International Encyclopedia of Law* / ed. by R. Blanpain // *Constitutional Law*. Vol. 6. Spain / By A. R. Robledo. The Hague. London; Boston, 2010.
10. *International Encyclopedia of Law* / ed. by R. Blanpain // *Constitutional Law*. Vol. 3. France / By M. Formont. The Hague. London; Boston, 2010.
11. *Comparative Law in a Changing World*. Second edition / ed. by P. De Cruz. London, 1999.
12. *О Дисциплинарном судебном присутствии*: федеральный конституционный закон от 9 ноября 2009 г. №4-ФКЗ// Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. №45. Ст. 5261.
13. *Студеникина М.С.* Виды и формы федеральных и региональных законов // Соотношение законодательства Российской Федерации и законодательства субъектов Российской Федерации / под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2003.
14. *Марченко М.Н.* Источники права. М., 2008.

Об авторах

С. В. Лонская – канд. юр. наук, доц., РГУ им. И. Канта; e-mail: SLonskaya@kantiana.ru
Е. В. Герасимова – ст. преп., РГУ им. И. Канта; e-mail: e.gerasimova@mail.ru

Authors

Dr. S. Lonskaya, Associate Professor, IKSUR; e-mail SLonskaya@kantiana.ru
Ye. Gerasimova, Assistant Professor, IKSUR; e-mail e.gerasimova@mail.ru