

Научная статья

УДК 340.131.5

DOI 10.17150/1819-0928.2023.24(3).300-304

EDN WTOWNZ



## Развитие понятия нормативного правового акта в практике Конституционного Суда Российской Федерации

**Алексей Александрович Петров***Байкальский государственный университет, Иркутск, Россия**petrov-a-irk@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0002-2009-0627>***АННОТАЦИЯ**

Конституция Российской Федерации исходит из того, что основным направлением деятельности Конституционного Суда Российской Федерации является судебный конституционный нормоконтроль, т. е. проверка конституционности нормативных правовых актов. В связи с этим вопрос о содержании понятия «нормативный правовой акт» в рамках конституционного правосудия приобретает особую значимость. В статье отмечается, что данный вопрос особенно активно исследовался Конституционным Судом на первом этапе его истории (до вступления в силу ныне действующей Конституции). Предпосылкой этого была общая неупорядоченность правотворческой деятельности в стране в совокупности с новизной самого института конституционного правосудия. Вместе с тем Конституционный Суд и в дальнейшем продолжил развитие представлений о нормативном правовом акте как основном объекте конституционного контроля.

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА**

Конституционный Суд, судебный конституционный нормоконтроль, нормативный правовой акт, норма права, акт толкования

**ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ**

Петров А.А. Развитие понятия нормативного правового акта в практике Конституционного Суда Российской Федерации // Академический юридический журнал. 2023. Т. 24, № 3. С. 300–304. DOI 10.17150/1819-0928.2023.24(3).300-304. EDN WTOWNZ

Original article

## Development of the concept of a normative legal act in the practice of the Constitutional Court of the Russian Federation

**Aleksei A. Petrov***Baikal State University, Irkutsk, Russia**petrov-a-irk@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0002-2009-0627>***ABSTRACT**

The Constitution of the Russian Federation proceeds from the fact that the main activity of the Constitutional Court of the Russian Federation is judicial constitutional normative control, i.e. verification of the constitutionality of normative legal acts. In this regard, the question of the content of the concept of «normative legal act» in the framework of constitutional justice is of particular importance. The article notes that this issue was especially actively studied by the Constitutional Court at the first stage of its history (before the current Constitution came into force). The prerequisite for this was the general disorder of law-making activities in the country, together with the novelty of the institution of constitutional justice itself. At the same time, the Constitutional Court further continued the development of ideas about a normative legal act as the main object of constitutional control.

**KEYWORDS**

Constitutional Court, judicial constitutional normative control, normative legal act, rule of law, interpretative act

**FOR CITATION**

Petrov A.A. Development of the concept of a normative legal act in the practice of the Constitutional Court of the Russian Federation. *Akademicheskii yuridicheskii zhurnal = Academic Law Journal*. 2023;24(3):300–304. (In Russian). DOI 10.17150/1819-0928.2023.24(3).300-304. EDN WTOWNZ

© Петров А.А., 2023

Конституционный Суд Российской Федерации наделяется широкими и разнообразными полномочиями в качестве судебного органа конституционного контроля, учрежденного в целях защиты основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечения верховенства и прямого действия Конституции Российской Федерации на всей территории страны.

Вместе с тем главенствующее место в деятельности Конституционного Суда занимает нормоконтроль. Под судебным конституционным нормоконтролем принято понимать проверку соответствия нормативных актов Конституции Российской Федерации [1, с. 33]. На основании частей 2 и 4 статьи 125 Конституции Российской Федерации Конституционный Суд разрешает дела о соответствии Конституции федеральных конституционных законов, федеральных законов, нормативных актов Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства Российской Федерации, конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов Российской Федерации, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти Российской Федерации и совместному ведению органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Конституция, как видно, явно исходит из того, что возможность проверки конституционности правового акта неразрывно связана с его нормативностью<sup>1</sup>.

Таким образом, обобщенным объектом судебного конституционного контроля выступает нормативный правовой акт, в силу чего это понятие приобретает значение одного из центральных во всем терминологическом аппарате конституционного правосудия. От того, какой смысл в данное понятие вкладывает сам Конституционный Суд, в решающей степени зависят рамки его деятельности в сфере нормоконтроля. Поэтому вполне естественно, что соответствующие вопросы стали возникать с самого начала деятельности Конституционного Суда. При их разрешении Конституционный Суд неоднократно сталкивался с определенными затруднениями при определении нормативности проверяемых правовых актов, что объективно обусловлено наличием многих общих

черт у нормативного и ненормативного (индивидуального) правового регулирования [2, с. 12].

Уже в первом своем деле<sup>2</sup> Конституционный Суд проверял конституционность акта, нормативность которого была не очевидна. Указ Президента РСФСР от 19 декабря 1991 года № 289 «Об образовании Министерства безопасности и внутренних дел РСФСР»<sup>3</sup> предусматривал образование названного министерства на базе упраздняемых Министерства внутренних дел СССР, Министерства внутренних дел РСФСР, Межреспубликанской службы безопасности и Агентства федеральной безопасности РСФСР (пункт 1), содержал ряд поручений, направленных на обеспечение организации и деятельности вновь создаваемого органа (пункты 2–6), а также определял, что Указ вступает в силу с момента его подписания (пункт 7). «Претендовать» на нормативность здесь мог бы только пункт 1; как следует из анализа постановления Конституционного Суда, именно он фактически и был предметом рассмотрения, иным положениям Указа оценку Суд не давал. А.А. Белкин, предваряя свой комментарий к постановлению Конституционного Суда по этому делу, правильно отмечает, что «первое дело не могло не быть образцом, вводящим в правовую материю новые элементы и способным надолго определять как политические, так и логические аспекты конституционной юриспруденции» [3, с. 6].

Конституционный Суд в постановлении по данному делу не обращался непосредственно к вопросу о нормативном (или каком-либо ином) характере проверявшегося им Указа. Вместе с тем сам факт рассмотрения этого дела и принятия по нему итогового решения в форме постановления Конституционного Суда свидетельствует о том, что Указ, вне сомнений, расценивался Судом как нормативный акт. Однако сомнения возникли у ряда ученых. Т.Я. Хабриева отмечала, что «законодательство о Конституционном Суде России отходит от традиционной трактовки термина «нормативный акт», понимая его так широко, что позволяет Суду рассматривать, например, указы Президента России, граничащие с распоряжениями (Указ об объединении КГБ и МВД)» [4, с. 31]. А.А. Белкин, признавая, что

<sup>1</sup> По буквальному смыслу приведенных конституционных положений федеральные законы могут быть предметом проверки в Конституционном Суде и в том случае, если они не являются нормативными. Однако это незначительное исключение только подтверждает общее правило.

<sup>2</sup> По делу о проверке конституционности Указа Президента РСФСР от 19 декабря 1991 г. № 289 «Об образовании Министерства безопасности и внутренних дел РСФСР»: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 янв. 1992 г. № 1-П-У // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 6. Ст. 247.

<sup>3</sup> Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 52. Ст. 1902.

центральной направленности деятельности Конституционного Суда является контроль именно за нормотворчеством, не без оснований указывает на «традиционную бедность» в классификации актов, предлагая отнести названный Указ «к классу учредительных актов» [5, с. 9].

Тем не менее, постановление от 14 января 1992 года вошло в историю Конституционного Суда — не только потому, что было принято по самому первому делу в его истории, но и в качестве своего рода «прецедента», закрепившего признание нормативного характера правовых актов об учреждении (реорганизации) государственных органов.

Как отмечала, в частности Е.С. Зайцева, отечественный законодатель в начале 90-х годов прошлого века действовал в значительной мере не столько в рамках объективных факторов и закономерностей развития права, сколько эмпирическим путем, методом проб и ошибок [6, с. 12]. Относительная неразвитость регулирования общественных отношений, зачастую хаотичный, бессистемный характер его развития (особенно в публично-правовой сфере) способствовали тому, что объектами судебного конституционного контроля на начальном этапе деятельности Конституционного Суда становились самые разные по своему содержанию правовые акты. Например, в рамках дела о референдуме в Республике Татарстан<sup>4</sup> объектами проверки были, в том числе такие правовые акты, как Декларация о государственном суверенитете Республики Татарстан от 30 августа 1990 года<sup>5</sup> и Постановление Верховного Совета Республики Татарстан от 21 февраля 1992 года «О проведении референдума Республики Татарстан по вопросу о государственном статусе Республики Татарстан»<sup>6</sup>.

Как и в предыдущем случае, сам факт принятия решения по делу о проверке конституционности этих актов свидетельствует о том, что Конституционный Суд рассматривал их как нор-

мативные. В его постановлении по данному делу содержатся тезисы, аргументирующие такой подход. В отношении Декларации о государственном суверенитете Республики Татарстан Конституционный Суд отметил, что она в силу своей статьи 5 является основой для разработки конституции и развития законодательства республики, что свидетельствует о придании Декларации «основополагающего юридического значения» (абзац четвертый пункта 1 мотивировочной части). Что же касается Постановления от 21 февраля 1992 года «О проведении референдума Республики Татарстан по вопросу о государственном статусе Республики Татарстан», то оно, хотя и касалось организации одного конкретного референдума, было расценено Конституционным Судом как «средство формирования важнейших правовых установлений», направленное на придание определению статуса республики качества «нормы высшего уровня — утвержденной народом». Конституционный Суд пришел к заключению, что «указанное Постановление является не только правоприменительным актом, но и актом, имеющим нормативное значение, предопределяющим направление и содержание правотворческого процесса. Нормативный характер Постановления определяется также последствиями его реализации, прямым влиянием любых результатов референдума на дальнейшее конституционное развитие как в республике, так и в целом в РСФСР» (абзац четвертый пункта 3 мотивировочной части постановления Конституционного Суда от 13 марта 1992 года № П-РЗ-1).

Несомненный интерес в рамках исследуемой тематики представляет дело о проверке конституционности ряда правовых актов, на основании которых в 1994 году были начаты мероприятия по восстановлению конституционного правопорядка на территории Чеченской Республики<sup>7</sup>.

<sup>4</sup> По делу о проверке конституционности Декларации о государственном суверенитете Республики Татарстан от 30 августа 1990 года, Закона Республики Татарстан от 18 апреля 1991 года «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Республики Татарстан», Закона Республики Татарстан от 29 ноября 1991 года «О референдуме Республики Татарстан», Постановления Верховного Совета Республики Татарстан от 21 февраля 1992 года «О проведении референдума Республики Татарстан по вопросу о государственном статусе Республики Татарстан»: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 13 марта 1992 г. № П-РЗ-1 // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 13. Ст. 671.

<sup>5</sup> СПС «КонсультантПлюс: Региональное законодательство».

<sup>6</sup> Там же.

<sup>7</sup> По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 2137 «О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики», Указа Президента Российской Федерации от 9 декабря 1994 г. № 2166 «О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и в зоне осетино-ингушского конфликта», Постановления Правительства Российской Федерации от 9 декабря 1994 г. № 1360 «Об обеспечении государственной безопасности и территориальной целостности Российской Федерации, законности, прав и свобод граждан, разоружения незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и прилегающих к ней регионов Северного Кавказа», Указа Президента Российской Федерации от 2 ноября 1993 г. № 1833 «Об основных положениях военной доктрины Российской Федерации»: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 31 июля 1995 г. № 10-П // Собрание законодательства РФ. 1995. № 33. Ст. 3424.

Конституционный Суд констатировал, что оспариваемые акты (два указа Президента Российской Федерации и постановление Правительства Российской Федерации) «предписывали применение мер государственного принуждения для обеспечения государственной безопасности и территориальной целостности Российской Федерации, разоружения незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики» (абзац девятый пункта 2 мотивировочной части). Такое определение предмета регулирования оспариваемых актов, на наш взгляд, свидетельствует об их правоприменительной, а не нормативной природе. Отчасти это подтверждается текстом постановления Конституционного Суда. Например, один из указов Президента расценен как дающий поручение Правительству по вопросам реализации его конституционных полномочий (абзац первый пункта 4 мотивировочной части). Тем не менее Конституционный Суд разрешил дело по существу, признав тем самым нормативную природу оспариваемых актов<sup>8</sup>. Зато в отношении Основных положений военной доктрины Российской Федерации, принятых Указом Президента Российской Федерации от 2 ноября 1993 года № 1833, Конституционный Суд, напротив, указал, что они не содержат нормативных предписаний и, соответственно, прекратил производство по делу в данной части. О напряженности дискуссий, которые проходили в Конституционном Суде по вопросу о нормативности оспариваемых актов, свидетельствует и содержание особых мнений, с которыми по данному делу выступили восемь судей, — все они так или иначе высказались по этой теме. Нельзя не заметить, что и в науке по вопросу о правовой природе доктринальных правовых актов также высказываются суждения, не совпадающие с изложенной позицией Конституционного Суда. Е.О. Мадаев полагает, что доктрина в формально-юридическом смысле — это политико-правовой документ, который обладает нормативно-правовыми свойствами и поэтому входит в структуру законодательства Российской Федерации [7, с. 9].

Важнейшее значение в контексте вопроса о понятии нормативного правового акта имеет рассмотренное Конституционным Судом дело о проверке постановлений Государственной Думы, которыми были даны разъяснения отдель-

ных положений федеральных законов<sup>9</sup>. Конституционный Суд пришел к выводу, что оспоренные постановления имеют нормативный правовой характер и такую же силу, как разъясняемые федеральные законы, поскольку представляют собой обязательные для исполнения официальные государственные предписания, являются актами общего действия, адресованы персонально неопределенному кругу лиц, рассчитаны на многократное применение и содержат конкретизирующие нормативные предписания, общие правила. Таким образом, акты, содержащие разъяснения (толкование) норм права, для целей судебного конституционного нормоконтроля признаются нормативными правовыми актами<sup>10</sup>.

В дальнейшем позиция Конституционного Суда по этому вопросу получила развитие. Рассматривая вопрос о судебном контроле за правовыми актами федеральных органов исполнительной власти по вопросам разъяснений законодательства<sup>11</sup>, Конституционный Суд счел, что они формально не являются нормативными правовыми актами, но фактически обладают нормативными свойствами. Предметом рассмотрения Конституционного Суда в рамках этого дела были вопросы не конституционного, а административного судебного нормоконтроля<sup>12</sup>. Вместе с тем близость проблем, затронутых в постановлениях Конституционного Суда от 17 ноября 1997 года № 17-П и от 31 марта 2015 года

<sup>9</sup> По делу о проверке конституционности Постановлений Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 21 июля 1995 г. № 1090-1 ГД «О некоторых вопросах применения Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» и от 11 октября 1996 г. № 682-П ГД «О порядке применения пункта 2 статьи 855 Гражданского кодекса Российской Федерации»: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17 нояб. 1997 г. № 17-П // Собрание законодательства РФ. 1997. № 47. Ст. 5492.

<sup>10</sup> Интервью Председателя Конституционного Суда Российской Федерации, доктора юрид. наук, проф. В.А. Туманова // Государство и право. 1995. № 9. С. 3–8.; [8, с. 111].

<sup>11</sup> По делу о проверке конституционности пункта 1 части 4 статьи 2 Федерального конституционного закона «О Верховном Суде Российской Федерации» и абзаца третьего подпункта 1 пункта 1 статьи 342 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой открытого акционерного общества «Газпром нефть»: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 31 марта 2015 г. № 6-П // Собрание законодательства РФ. 2015. № 15. Ст. 2301.

<sup>12</sup> Правовые позиции Конституционного Суда, сформулированные в постановлении от 31 марта 2015 г. № 6-П, были восприняты законодателем (О внесении изменений в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации и Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации в части установления порядка судебного рассмотрения дел об оспаривании отдельных актов: Федер. закон от 15 февр. 2016 г. 18-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2016. № 7. Ст. 906).

<sup>8</sup> Производство в отношении одного из указов, от 30 ноября 1994 года № 2137, было прекращено, но не в силу особенностей его содержания, а в связи с тем, что он фактически не применялся и был признан утратившим силу (п. 3 мотивировочной части постановления Конституционного Суда от 31 июля 1995 г. № 10-П).



№ 6-П, очевидна, и потому вопрос о пределах судебного нормоконтроля в отношении правовых актов, содержащих разъяснения норм права, нельзя считать исчерпанным.

Приведенные примеры из практики отечественного конституционного судопроизводства свидетельствуют о том, что трактовка Конституционным Судом понятия «нормативный правовой акт» для целей осуществления его полно-

мочий имеет тенденцию к расширению. Суд рассматривает нормативность правового регулирования как его внутреннее содержание в сочетании с внешнерегулирующим эффектом, а не с сугубо формальных позиций, — и это, безусловно, нельзя не приветствовать, поскольку именно такой подход в наибольшей степени отвечает предназначению института судебного конституционного контроля.

#### СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Тарибо Е.В. Проблемы эволюционного развития российской модели судебного конституционного нормоконтроля : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.08 / Е.В. Тарибо. — Москва, 2019. — 522 с.
2. Минникес И.А. Вопросы взаимодействия нормативного и индивидуального правового регулирования / И.А. Минникес. — EDN KTNKEX // Академический юридический журнал. — 2009. — № 3. — С. 12–17.
3. Белкин А.А. Комментарии к решениям Конституционного Суда Российской Федерации. 1992–1993 / А.А. Белкин. — Санкт-Петербург : Изд-во Санкт-Петербургского университета, 1994. — 168 с.
4. Хабриева Т.Я. Избранные труды : в 10 т. / Т.Я. Хабриева. — Москва, 2018. — Т. 2. — 448 с.
5. Белкин А.А. Пространство конституционной юстиции / А.А. Белкин. — EDN TPOUNT // Правоведение. — 1993. — № 2. — С. 7–17.
6. Зайцева Е.С. Пределы правового регулирования в правотворческой политике современного Российского государства / Е.С. Зайцева. — EDN WHQJVJ // Академический юридический журнал. — 2016. — № 2. — С. 11–17.
7. Мадаев Е.О. Доктрина в правовой системе Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / Е.О. Мадаев. — Москва, 2012. — 32 с.
8. Минникес И.А. Развитие теории толкования права в западноевропейской юриспруденции / И.А. Минникес. — DOI 10.17150/1819-0928.2022.23(2).109-116. — EDN TIZTXS // Академический юридический журнал. — 2022. Т. 23, № 2. — С. 109–116.

#### REFERENCES

1. Taribo E.V. Problems of evolutionary development of the Russian model of judicial constitutional normative control. *Doct. Diss.* Moscow, 2019. 522 p.
2. Minnikes I.A. Issues on Interaction of Normative and Individual Legal Regulation. *Akademicheskii yuridicheskii zhurnal = Academic Law Journal*, 2009, no. 3, pp. 12–17. (In Russian). EDN: KTNKEX.
3. Belkin A.A. Comments on the decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation. 1992–1993. Saint Petersburg State University Publ., 1994. 168 p.
4. Khabrieva T.Ya. *Selected works*. Moscow, Rossiiskaya akad. Nauk Publ., 2018. Vol. 2. 448 p.
5. Belkin A.A. The Space of Constitutional Justice. *Pravovedenie = Jurisprudence*, 1993, no. 2, pp. 7–17. (In Russian). EDN: TPOUNT.
6. Zaitseva E.S. Limits of legal regulation in the law-making policy of the modern Russian state. *Akademicheskii yuridicheskii zhurnal = Academic Law Journal*, 2016, no. 2, pp. 11–17. (In Russian). EDN: WHQJVJ.
7. Madaev E.O. Doctrine in the legal system of the Russian Federation. *Cand. Diss. Thesis*. Moscow, 2012. 32 p.
8. Minnikes I.A. Development of the Theory of Interpretation of Law in Western European Jurisprudence. *Akademicheskii yuridicheskii zhurnal = Academic Law Journal*, 2022, vol. 23, no. 2, pp. 109–116. (In Russian). EDN: TIZTXS. DOI: 10.17150/1819-0928.2022.23(2).109-116.

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

**Алексей Александрович Петров** — доктор юридических наук, главный научный сотрудник Института правовых исследований, профессор кафедры конституционного и административного права. Байкальский государственный университет. 664003, Россия, Иркутск, ул. Ленина, 11; Researcher ID AAQ-1895-2021

#### INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

**Aleksei A. Petrov** — Doctor of Law, Chief Researcher of the Institute for Legal Studies, Professor of the Department of Constitutional and Administrative Law. Baikal State University. 11, Lenin st., Irkutsk, Russia, 664003; Researcher ID AAQ-1895-2021

Поступила в редакцию / Received 02.06.2023

Доработана после рецензирования / Revised 08.08.2023

Принята к публикации / Accepted 25.08.2023