

Научная статья
УДК 34.09

Предварительный контроль за проектами нормативных правовых актов в иностранных государствах: законодательство и судебная практика

Матвей Алексеевич Крючков

Государственно-правовое управление администрации Губернатора
Владимирской области, Владимир, Россия
kryuchkovmatv@yandex.ru

Аннотация. В настоящей работе автором рассматривается законодательство таких государств, как Германия, Южно-Африканская Республика и Канада, о проведении правовой экспертизы в отношении проектов нормативных правовых актов. Автор уделяет особое внимание практике отдельных федеративных и деволюционных государств по предварительному судебному или политическому контролю за проектами законов и высших законодательных актов субнациональных образований. Автором приводятся положения законодательства указанных государств, обосновывающих ту или иную модель предварительного контроля, а также соответствующие материалы судебной практики. В работе автор также указывает на то, что в Российской Федерации отсутствует право федеральных органов власти проводить предварительный анализ разработанных проектов законов субъектов Российской Федерации.

Ключевые слова: правовая экспертиза, предварительный контроль за проектами законов и высших законодательных актов субнациональных образований, полномочия, федеративные и деволюционные государства

Original article

Preliminary Review of Draft Regulatory Legal Acts in Foreign Countries: Legislation and Judicial Practice

Matvey A. Kryuchkov

State and Legal Department of the Administration of the Governor of the Vladimir Region, Vladimir, Russia
kryuchkovmatv@yandex.ru

Annotation. In this paper, the author examines the legislation of such states as Germany, the Republic of South Africa and Canada on conducting legal expertise in relation to draft regulatory legal acts. The author pays special attention to the practice of individual federal and devolved states on preliminary judicial or political control over draft laws and higher legislative acts of subnational entities. The author provides the provisions of the legislation of these states justifying a particular model of preliminary control, as well as relevant materials of judicial practice. In the work, the

author also points out that in the Russian Federation there is no right of federal authorities to conduct a preliminary analysis of the developed draft laws of the subjects of the Russian Federation.

Keywords: legal expertise, preliminary control over draft laws and higher legislative acts of subnational entities, powers, federal and devolved states

Правовая экспертиза проектов законодательных актов всегда являлась ключевым этапом законотворческой деятельности в любом государстве мира. Она позволяет произвести проверку того или иного проекта закона с целью анализа его соответствия не только букве, но и духу законодательства определенного государства в целом. В связи с тем, что правовые системы государств отличаются друг от друга, в том числе и институционально, то субъекты и порядок проведения правовой экспертизы также существенно различаются друг от друга.

Так, например, в Канаде принят Закон о министерстве юстиции, в котором раскрывается роль министра юстиции при процедуре рассмотрения законопроектов. Министр юстиции обязан рассматривать каждый законопроект, подлежащий внесению в Палату общин или разработанный министром Короны, с целью анализа его соответствия положениям и целям Канадской хартии прав и свобод. По итогам рассмотрения представленных законопроектов министр юстиции выносит заявление о возможных последствиях принятия соответствующих проектов законов и их влиянии на права и свободы, включенные в Канадскую хартию прав и свобод. В случае наличия каких-либо замечаний в отношении разработанного проекта закона министр юстиции обязан сообщить о выявленных положениях, противоречащих Канадской хартии прав и свобод и содержащихся в законопроекте [1].

В конституции Южно-Африканской Республики (далее – ЮАР), принятой в 1996 году, предусмотрено, что при осуществлении Национальным собранием законодательной власти им могут рассматриваться законопроекты, так и могут быть отклонены различные законодательные инициативы. Процедура детального обсуждения законопроектов происходит в рамках деятельности совместных комитетов. Кроме того, в случае обсуждения законопроектов, затрагивающих провинции, и при наличии разногласий между Национальным собранием и Национальным советом провинций в соответствии со статьей 76 конституции ЮАР соответствующий законопроект может быть передан посредническому комитету, который также проводит анализ проекта закона и имеет право как отказать в его рассмотрении с последующей утратой законопроектом его силы, так и согласиться с первоначальной его редакцией, либо с поправками, внесенными Национальным собранием или Национальным советом провинций, либо с другой редакцией законопроекта с дальнейшей его передачей вышеуказанным палатам парламента [2].

В настоящее время в Германии в связи с предшествующими историческими событиями ключевая роль в проведении правовой экспертизы отведена Федеральному министерству юстиции. Правовая экспертиза проводится в отношении законопроектов Федерального правительства. В случае

наличия противоречий конституции, международному праву, праву Европейского Союза («экспертиза по вертикали»), а также существующему правопорядку, то есть положениям иных законов, составляющих единую взаимосвязанную систему, так и ценностям установленной правовой системы («экспертиза по диагонали»), министр юстиции заявляет возражения на соответствующий проект закона [3].

Вместе с тем в целом ряде федеративных и деволюционных государств центральные органы власти осуществляют предварительный анализ разработанных проектов законов и высших законодательных актов субнациональных образований. Подобный подход таких государств в отношении проведения анализа проектов указанных актов субнациональных образований вызывает особый интерес в связи с тем, что процедура контроля законодательства *ex post facto*, в отличие от контроля *ex ante*, достаточно часто встречается в практике как региональных, так и федеративных государств. Помимо этого предварительный контроль за разрабатываемыми проектами нормативных правовых актов служит для исключения ситуаций, при которых принимаемое на уровне субнациональных образований законодательство противоречит или не в полной мере соответствует вышестоящему законодательству. Так, выделяется несколько типов предварительного анализа проектов указанных выше нормативных правовых актов:

- 1) судебная проверка законопроектов субнациональных образований;
- 2) политический или судебный контроль за проектами высших законодательных актов субнациональных образований [4, с. 261].

В качестве примеров проведения судебных проверок законопроектов субнациональных образований можно выделить опыт Великобритании и Австрии. В Великобритании любое законодательство, принимаемое автономиями, не должно противоречить распределению полномочий, указанному в законодательных актах о передаче полномочий, которыми являются:

- Закон о Шотландии 1998 года;
- Закон о Правительстве Уэльса 2006 года;
- Закон о Северной Ирландии 1998 года.

Вместе с тем в случае разработки законопроекта, не соответствующего вышеуказанному условию, должностные лица национального правительства вправе направить в Верховный суд Великобритании запрос о соответствии положений определенного проекта закона компетенции автономных образований. Данное право не раз было реализовано на практике. Так, к примеру, в 2014 году Верховным судом Великобритании по запросу Генерального атторнея Англии и Уэльса (далее – заявитель) было рассмотрено дело со следующими фактическими обстоятельствами. Парламентом Уэльса был принят законопроект, направленный на регулирование заработной платы в сельском хозяйстве Уэльса, в связи с тем, что Законом о Правительстве Уэльса 2006 года определено, что автономное образование вправе принимать любое законодательство, относящееся к сфере сельского хозяйства. Однако заявителем было отмечено, что в действительности законопроект был направлен на

регулирование занятости и промышленности, что не относится к полномочиям Парламента Уэльса. На поставленный вопрос о том, относится ли данный проект закона к сельскому хозяйству, Верховный суд Великобритании отметил, что выражение «относится» указывает на «более чем слабую или косвенную связь». Приняв во внимание историю создания соответствующего законопроекта и его цель, Верховный суд Великобритании подтвердил, что данный проект закона относится к сфере сельского хозяйства, так как его целью было регулирование заработной платы в сельском хозяйстве для поддержки сельскохозяйственной отрасли Уэльса, и все практические и юридические последствия соответствовали указанной цели. Соответственно было подтверждено право Парламента Уэльса принять данный законопроект [5].

В таком федеративном государстве как Австрия также предусмотрена процедура судебной проверки законопроектов земель. Согласно статье 138 конституции Австрии, Конституционный суд Австрии выносит решения в случае наличия споров о компетенции между землями, а также между землями и Федерацией. Кроме того, Конституционный суд Австрии вправе по заявлению федерального правительства или правительства земли разрешать вопрос о том, относится ли принятие определенного законопроекта к компетенции Федерации или земель [6]. Решение по указанному вопросу имеет ту же силу, что и конституционная норма, и является авторитетным толкованием распределения полномочий между органами государственной власти различных уровней. Вместе с тем вынесение решения при предварительной экспертизе законопроекта влечет за собой неприемлемость заявления в Конституционный суд Австрии сразу после принятия закона [7, с. 122].

Из представленного анализа можно сделать вывод о том, что подобная судебная проверка законопроектов субнациональных образований в представленных федеративных и деволюционных государствах направлена на установление правовых оснований для принятия субнациональными образованиями законов, связанных с их полномочиями в рамках разграничения компетенции различных уровней власти.

Также законодательством некоторых государств предусмотрен политический или судебный контроль за проектами высших законодательных актов субнациональных образований.

В качестве примера политического контроля представляется возможным привести опыт Швейцарии. В соответствии с конституцией Швейцарии, а именно статьями 51 и 172, каждый кантон обязан принять демократическую конституцию, которая должна согласовываться с народом соответствующего кантона и пересматриваться при требовании большинства избирателей. При этом Федеральное собрание гарантирует конституции кантонов в случае, если они не противоречат «союзному праву» [8]. Вместе с тем на практике было очень мало случаев, в которых Федеральное собрание отказывало в соответствующей гарантии, что допускает вывод о том, что подобная процедура политического контроля имеет целью поддержание демократического порядка в субнациональных образованиях.

В то же время в государствах с недавно сформированной федеративной структурой используется судебный, а не политический контроль за проектами высших законодательных актов субнациональных образований. К примеру, положениями конституции ЮАР предусмотрено, что при принятии конституции провинций или поправок к уже действующей конституции спикер законодательного органа, принявшего указанные решения, направляет текст конституции или поправок к конституции в Конституционный суд ЮАР для последующего утверждения. Вместе с тем до утверждения Конституционным судом представленных документов конституция или поправки к ней не могут вступить в силу. В свою очередь, Конституционный суд ЮАР проводит анализ документов на предмет соответствия конституции ЮАР, распределению полномочий и т.д. После положительного решения Конституционного суда текст конституции или поправки к конституции провинции подписываются премьер-министром и подлежат официальному опубликованию.

Однако в практике Конституционного суда ЮАР были и отрицательные решения по вопросу утверждения конституции или поправок к конституции провинции. Так, в силу политического авторитета одной из партий, стремящейся к более широкой автономии территориальных образований, в Квазулу-Натале была принята провинциальная конституция. Однако в скором времени при рассмотрении соответствующей конституции в Конституционном суде ЮАР было отмечено, что многие закрепляемые в тексте конституции полномочия провинции противоречат действовавшей на тот момент времени временной конституции ЮАР 1993 года и по существу являются «узурпацией полномочий и функций парламента и национального правительства». Соответственно в утверждении конституции провинции Квазулу-Натал было отказано [9].

Учитывая изложенное законодательство и материалы судебной практики в части предварительного политического или судебного контроля за проектами высших законодательных актов субнациональных образований, можно прийти к следующим выводам:

- ни одна из форм представленных проверок не ограничивает возможность проведения абстрактного конституционного контроля в дальнейшем после принятия и вступления в силу конституции или поправок к конституции субнационального образования;

- модель политического контроля, представленная в Швейцарии, носит политический характер в силу необходимости обеспечения однородности законодательства двух уровней власти в отношении принципа демократии и не обеспечивает всестороннего анализа проекта конституции соответствующего кантона по сравнению с моделью судебного контроля.

Применительно к вопросу о возможности проведения федеральными органами государственной власти Российской Федерации предварительного контроля за законопроектами субъектов Российской Федерации стоит отметить следующее. В соответствии со статьей 125 Конституции Российской Федерации Конституционный суд Российской Федерации уполномочен разрешать споры о компетенции между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации [10]. Но

вместе с тем в тексте Конституции Российской Федерации отсутствует упоминание о праве Конституционного суда Российской Федерации осуществлять предварительную проверку законопроектов субъектов Российской Федерации, аналогично конституции Австрии.

Таким образом, представленный в настоящей работе анализ законодательства иностранных государств в части полномочий судебных или иных органов на предварительную проверку законопроектов субнациональных образований может способствовать дальнейшему развитию дискуссии о целесообразности введения в российскую правовую действительность одной из моделей предварительного контроля за законопроектами субъектов Российской Федерации, разрабатываемыми в рамках полномочий, находящихся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, с целью анализа их соответствия как Конституции Российской Федерации, так и иному федеральному законодательству.

Список источников

1. Department of Justice Act (R.S.C., 1985, с. J-2) // Canada.ca : [сайт]. URL: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/J-2/page-1.html> (дата обращения: 01.12.2025).

2. Constitution of the Republic of South Africa, 1996 // South African Government : [сайт]. URL: <https://www.gov.za/documents/constitution/constitution-republic-south-africa-1996-chapter-4-parliament-07-feb-1997#78> (дата обращения: 01.12.2025).

3. Опубликование Справочника по нормотворческой технике // HandbuchDerRechtsfoermlichkeit_russ : [сайт]. URL: https://www.bmjv.de/SharedDocs/Downloads/DE/Fachpublikationen/HandbuchDerRechtsfoermlichkeit_russ.pdf?__blob=publicationFile&v=4 (дата обращения: 01.12.2025).

4. Palermo F., Kössler K. Comparative Federalism: Constitutional Arrangements and Case Law. – Oxford and Portland, Oregon : Hart Publishing, 2017. – 478 p.

5. Agricultural Sector (Wales) Bill – Reference by the Attorney General for England and Wales // The Supreme Court of the United Kingdom : [сайт]. URL: <https://www.supremecourt.uk/cases/uksc-2013-0188> (дата обращения: 01.12.2025).

6. Constitution of Austria // Wikisource : [сайт]. URL: https://en.wikisource.org/wiki/Constitution_of_Austria (дата обращения: 01.12.2025).

7. Bezemek C. A Kelsenian Model of Constitutional Adjudication – The Austrian Constitutional Court // Austrian Journal of Public Law. – 2012. – №1. – P. 115-128.

8. Конституция Швейцарии (Швейцарской Конфедерации) от 18 апреля 1999 г. // Wayback Machine : [сайт]. URL: https://web.archive.org/web/20090609155832/http://constitution.garant.ru/DOC_3864915.htm (дата обращения: 01.12.2025).

9. Certification of the Kwazulu-Natal Constitution (CCT15/96) [1996] ZACC 17; 1996 (11) BCLR 1419; 1996 (4) SA 1098 (6 September 1996) // Southern African Legal Information Institute : [сайт]. URL: <https://www.saflii.org/za/cases/ZACC/1996/17.html> (дата обращения: 01.12.2025).

10. Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. : с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 7 июля 2020 г. // Официальный интернет-портал правовой информации : [сайт]. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202007040001> (дата обращения: 01.12.2025).

Статья поступила в редакцию 22.01.2026; одобрена 16.02.2026; принята к публикации 20.02.2026.

The article was submitted 22.01.2026; approved after reviewing 16.02.2026; accepted for publication 20.02.2026.