

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РФ
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«ВОРОНЕЖСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

И. А. Стародубцева

**КОЛЛИЗИОННЫЕ ОТНОШЕНИЯ
КАК РАЗНОВИДНОСТЬ
КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫХ
ОТНОШЕНИЙ**

Монография

Воронеж
Издательский дом ВГУ
2016

УДК 342
ББК 67.400
С77

Рецензенты:

доктор юридических наук, профессор,
заслуженный работник высшей школы,
почетный работник высшего профессионального образования
Ю. Г. Просвирнин;

доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист Российской Федерации *Т. Д. Зражевская*

Стародубцева И. А.

С77 Коллизионные отношения как разновидность конституционно-правовых отношений : монография / И. А. Стародубцева. – Воронеж : Издательский дом ВГУ, 2016. – 330 с.
ISBN 978-5-9273-2314-2

Монография посвящена исследованию коллизионных отношений как разновидности конституционно-правовых отношений, объектом которых являются конституционно-правовые коллизии. Рассматривается структура коллизионных отношений: субъекты, их права и обязанности, направленные на предотвращение, выявление и разрешение коллизий. В работе детально исследованы конституционно-правовые коллизии в различных сферах, проанализировано законодательное регулирование процедур их предотвращения, выявления и разрешения на федеральном и региональном уровнях, сформулирован комплекс предложений по совершенствованию законодательства. Особое внимание уделено устранению коллизий Конституционным Судом Российской Федерации, исследована конституционно-правовая ответственность субъектов коллизионных отношений.

Издание будет интересно преподавателям, аспирантам, студентам юридических вузов, практическим работникам прокуратуры, органов государственной власти и местного самоуправления.

УДК 342
ББК 67.400

ISBN 978-5-9273-2314-2

© Стародубцева И. А., 2016
© Оформление, оригинал-макет.
Издательский дом ВГУ, 2016

ОГЛАВЛЕНИЕ

Предисловие	5
ГЛАВА 1	
Коллизионные отношения, регулируемые конституционно-правовыми нормами: субъекты, объект и содержание	8
1.1. Понятие и структура коллизионных отношений	8
1.2. Специфика структуры и содержания коллизионных отношений	27
ГЛАВА 2	
Конституционное регулирование коллизионных отношений в России и зарубежных странах	39
2.1. Роль Конституции Российской Федерации в регулировании коллизионных отношений	39
2.2. Конституционные принципы разрешения коллизий	50
2.3. Конституционные основы регулирования коллизионных отношений в зарубежных странах	61
2.4. Модели коллизионного права для регулирования коллизионных отношений	73
ГЛАВА 3	
Конституционно-правовые коллизии как объект коллизионных отношений	83
3.1. Конституционно-правовые коллизии и их особенности	83
3.2. Основные направления влияния конституционно-правовых коллизий на правовую систему России	98
3.3. Конституционно-правовые коллизии в обеспечении согласованности международных договоров и законодательства Российской Федерации	115
3.4. Коллизии в регулировании и реализации прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации	121
ГЛАВА 4	
Конституционно-правовые процедуры предотвращения, выявления и разрешения коллизий	149
4.1. Предотвращение и выявление коллизий на федеральном уровне	149
4.2. Федеральное регулирование судебных и внесудебных процедур разрешения конституционно-правовых коллизий	165
4.3. Правовое регулирование предотвращения коллизий нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации	185

4.4. Экспертиза и мониторинг как способы предотвращения и выявления коллизий в субъектах Российской Федерации	207
4.5. Процедуры разрешения коллизий в субъектах Российской Федерации	230

ГЛАВА 5

Направления развития конституционно-правового регулирования коллизионных отношений	248
5.1. Конституционно-правовое прогнозирование	248
5.2. Коллизионный мониторинг в механизме выявления коллизий	263
5.3. Согласование интересов и разрешение коллизий в сфере федеративного устройства	276
5.4. Конституционно-правовая ответственность субъектов коллизионных отношений	300
Заключение	319

Предисловие

В настоящей работе разработаны положения, раскрывающие понятие, структуру и содержание коллизионных отношений как разновидности конституционно-правовых правоотношений, имеющие научное теоретическое и практическое значение. Проанализировано современное конституционно-правовое регулирование процедур предотвращения, выявления и разрешения коллизий на федеральном и региональном уровнях, определены тенденции их развития и предложены основные направления правового регулирования коллизионных отношений.

Актуальность исследования конституционно-правового регулирования коллизионных отношений на современном этапе обусловлена несколькими причинами.

Во-первых, – наличием большого количества конституционно-правовых коллизий как противоречий в правовой системе России, затрудняющих ее функционирование: в Конституционный Суд Российской Федерации ежегодно поступает от 18 до 20 тыс. обращений, с 1995 г. по 30 ноября 2015 г. Конституционным Судом Российской Федерации принято 441 постановление, в 267 из которых отдельные положения нормативных правовых актов признаны не соответствующими Конституции Российской Федерации (принята 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) (далее – Конституция Российской Федерации) (60 %)¹, федеральные суды общей юрисдикции в 2010–2011 гг. ежегодно рассматривали 4–5 тыс. дел о признании противоречащими федеральному законодательству нормативных правовых актов². В 2013–2014 гг. это количество уменьшилось до 2–3 тыс.³, что также много. Отсюда вытекает

¹ См.: Официальный сайт Конституционного Суда Российской Федерации. URL: <http://www.ksrf.ru>

² См.: Обзор судебной статистики о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей в 2011 г. // Рос. юстиция. 2012. № 9. С. 62–70.

³ См.: Официальный сайт Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации. URL: <http://www.cdep.ru>

необходимость совершенствования законодательства Российской Федерации, направленного на повышение качества принимаемых федеральных законов и предотвращение конституционно-правовых коллизий.

Во-вторых, – недостаточной эффективностью механизмов устранения коллизий: неисполнение решений Конституционного Суда Российской Федерации, требующих принятия нормативных правовых актов, составляет 43 %, что показывает недейственность последующего конституционного контроля (по данным Министерства юстиции Российской Федерации не исполнены 56 решений за период 1996–2012 гг., исполнены 73 решения); исполнение не всех решений Европейского суда по правам человека (не исполнены 7 решений, требующих внесения изменений в законодательство, за период 2003–2012 гг.)¹, отсутствие законодательного регулирования согласительных процедур для разрешения конституционно-правовых споров.

В-третьих, – противоречиями и пробелами в регулировании компетенции органов государственной власти, осуществляющих выявление и разрешение юридических коллизий. Системность правового регулирования выявления коллизий между нормативными правовыми актами отсутствует – данную сферу общественных отношений на федеральном уровне регулируют различные нормативные правовые акты, преимущественно подзаконные. Ни один законодательный акт комплексно не регулирует механизм выявления коллизий между всеми нормативными актами: от Конституции Российской Федерации до муниципальных правовых актов. Для решения данной проблемы автор настоящей работы предлагает введение коллизионного мониторинга².

В-четвертых, – недостаточной исследованностью в юридической науке потенциала Конституции Российской Федерации в части регулирования коллизионных отношений и влияния на формирование коллизионного права. Во многих конституциях зарубежных государств более детально регулируются механизмы предотвращения и разрешения коллизий. В Конституции Российской Федерации федеральное коллизионное право названо в качестве предмета ведения Российской Федерации (п. «п» ст. 71), а п. «а» ст. 72 предусматривает обеспечение соответствия конституций и законов республик, уставов, законов и иных норма-

¹ См.: Доклад Министерства юстиции Российской Федерации о результатах мониторинга правоприменения в Российской Федерации за 2011 г. Приложения 1–3. URL: <http://www.minjust.ru>

² См.: Стародубцева И. А. Коллизионный мониторинг в механизме выявления юридических коллизий // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 11. С. 41–45.

тивных правовых субъектов Российской Федерации Конституции Российской Федерации и федеральным законам как предмет совместного ведения. Но специальные федеральные законы, регулирующие данные предметы ведения, отсутствуют, в том числе и Федеральный закон «О нормативных правовых актах в Российской Федерации».

С целью системного исследования общественных отношений, связанных с воздействием на юридические коллизии, предлагается выделять коллизионные отношения как разновидность конституционных правоотношений. Определение их объекта, субъектов, содержания позволит эффективнее осуществлять правовое регулирование, повысить роль Конституции Российской Федерации в регулировании общественных отношений, достичь более согласованного функционирования правовой системы.

Практическая значимость работы выражена в детальном исследовании деятельности основного органа, разрешающего конституционно-правовые коллизии, – Конституционного Суда Российской Федерации, разработанных предложениях по внесению поправок в Конституцию Российской Федерации, федеральные законы, нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, при этом используется опыт зарубежных стран (Французской Республики, Федеративной Республики Германия и др.).

ГЛАВА 1

Коллизионные отношения, регулируемые конституционно-правовыми нормами: субъекты, объект и содержание

1.1. Понятие и структура коллизионных отношений

Актуальность исследования коллизионных отношений связана с большим количеством юридических коллизий в правовой системе России и недостаточной эффективностью механизмов их предотвращения и разрешения. Среди юридических коллизий значительное место занимают конституционно-правовые коллизии, понимаемые в широком смысле как противоречия между правовыми явлениями, возникающие в правовой системе России (между нормативными актами, правоприменением, правосознанием и др.) и затрагивающие предмет конституционного права.

Наличие конституционно-правовых коллизий подтверждается большим количеством обращений в Конституционный Суд Российской Федерации (за период 1995–2013 гг. – 276 015 обращений), но рассматривается намного меньше – за период 1995–2013 гг. вынесено 379 постановлений, из которых в 228 оспариваемые нормативные положения признаны полностью или частично неконституционными¹. Более того, многие решения Конституционного Суда Российской Федерации, требующие принятия нормативных правовых актов, не исполняются: по данным Министерства юстиции Российской Федерации не исполнены 56 решений за период 1996–2012 гг. (это составляет 43 %), а исполнены 73 решения², что показывает недей-

¹ См.: Официальный сайт Конституционного Суда Российской Федерации. URL: <http://www.ksrf.ru>

² См.: Доклад Министерства юстиции Российской Федерации о результатах мониторинга правоприменения в Российской Федерации за 2011 г. Приложение 1. URL: <http://minjust.ru>

ственность последующего конституционного контроля. Данная статистика свидетельствует о необходимости создания дополнительных механизмов, позволяющих системно регулировать общественные отношения, связанные с воздействием на юридические коллизии. Этому могут способствовать научные исследования коллизионных отношений с точки зрения разных отраслей права, и прежде всего конституционного права. Детальное исследование коллизионных отношений как разновидности конституционных правоотношений, определение их объекта, субъектов, содержания позволит совершенствовать действующие процедуры предотвращения, выявления и разрешения конституционно-правовых коллизий, а также разработать новые направления развития конституционно-правового регулирования коллизионных отношений.

Исследованию правоотношений посвящены труды многих ученых-теоретиков¹, изучались и конституционные правоотношения, и их отдельные аспекты². В. С. Основин – один из первых исследователей правоотношений в советский период развития государства и права. Государственным отношениям посвящена его монография «Советские государственно-правовые отношения»³, где выделяют

¹ См.: *Архипов С. И.* Субъект права : теоретическое исследование. СПб., 2004. 466 с. ; *Гревцов Ю. И.* Правовые отношения и осуществление права. Л. : Изд-во ЛГУ, 1987. 128 с. ; *Дудин А. П.* Объект правового отношения. Саратов, 1982. 81 с. ; *Исаков В. Б.* Юридические факты в советском праве. М., 1985. 144 с. ; *Протасов В. Н.* Правоотношение как система. М., 1991. 142 с. ; *Ткаченко Ю. Г.* Методологические вопросы теории правоотношений. М., 1980. 176 с. ; *Халфина Р. О.* Общее учение о правоотношении. М., 1974. 340 с.

² См.: *Авакьян С. А.* Конституционное право России : в 2 т. М., 2010. Т. 1. 863 с. ; *Бутусова Н. В.* Российское государство как субъект конституционно-правовых отношений : вопросы теории. – Воронеж : Воронеж. гос. ун-т, 2005. 197 с. ; *Карпов Н. Н.* Конституционно-правовые отношения в сфере обеспечения обороны Российской Федерации и проблемы их совершенствования. М., 2005. 318 с. ; *Карташов В. Н.* Инновационные и традиционные подходы к исследованию конституционных правоотношений // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 3. С. 12–16 ; *Козлова Е. И., Кутафин О. Е.* Конституционное право России. М., 2010. 863 с. ; *Лучин В. О.* Конституционные нормы и правоотношения. М., 1997 ; *Лучин В. О.* Особенности конституционных правоотношений. М., 2003. 359 с. ; *Мокина Т. В.* Конституционно-правовые отношения как особый вид публичных отношений // Общество и право. 2010. № 5. С. 58–60; *Мухачев И. В.* Понятие и особенности конституционно-правовых отношений // Право и жизнь. 1998. № 17. С. 12–24.

³ См.: *Основин С. В.* Советские государственно-правовые отношения. М., 1965. 168 с.

ся особое содержание этих отношений, обусловленное специфическим характером предмета государственного права; их особое место и роль в системе правоотношений; особый круг субъектов. С точки зрения теории права большее внимание исследованию общих правоотношений уделял Н. И. Матузов¹. Значительный вклад в аргументацию теории общих правоотношений с точки зрения конституционного права внесла Н. В. Бутусова, которая в 80-е годы XX в. впервые проанализировала характерные черты общих государственно-правовых (конституционно-правовых) отношений между государством и личностью².

Как специфические черты конституционных правоотношений, отличающие их от других правоотношений, отмечаются те, что возникают и реализуются в особой сфере отношений, составляющих предмет конституционного права, имеют специфический субъектный состав и множество связей между субъектами. Так, Е. И. Козлова определяет конституционно-правовое отношение как общественное отношение, которое урегулировано нормой конституционного права и содержанием которого является юридическая связь между субъектами в форме взаимных прав и обязанностей, предусмотренных данной правовой нормой³. С данным определением соглашаются большинство ученых.

В. Н. Карташов выделяет следующие основные признаки конституционных правоотношений.

1. Конституционные правоотношения являются разновидностью общественных и правовых отношений.

2. Конституционными правоотношениями считаются такие отношения, которые урегулированы нормами права. Как показывает анализ материалов юридической практики в правовой системе России и других стран, романо-германской, англосаксонской и иных правовых семьях, конституционные правоотношения могут возникать и на основе принципов права, правоприменительных и праворазъяснительных решений (позиций) конституционных и уставных

¹ См.: Матузов Н. И. Общие правоотношения и их специфика // Правоведение. 1976. № 3. С. 23–33; *Его же*. Актуальные проблемы теории права. Саратов : Изд-во Сарат. гос. академии права, 2003. С. 120–138.

² См.: Бутусова Н. В. Государственно-правовые отношения между советским государством и личностью. Воронеж, 1986. С. 50–64.

³ См.: Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России : учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Юристъ, 2002. С. 38.

судов, индивидуальных договоров и актов избирательных комиссий, других органов государства и местного самоуправления.

3. Правоотношение – это конкретная, индивидуализированная юридическая связь между персонально определенными субъектами права. Данный признак является одним из существенных признаков правоотношения, отличающим его от других видов общественных отношений.

4. Конституционными и иными следует признавать такие общественные отношения, которые обеспечиваются возможностью государственного принуждения. Это положение верно лишь отчасти. Государственные средства и формы защиты не исключают того, что каждый вправе защищать свои юридические интересы всеми способами, не запрещенными законом (ст. 45 Конституции Российской Федерации).

5. При характеристике волевой природы конституционных правоотношений важно подчеркнуть три существенных момента. Они могут возникать, существовать и прекращаться вообще без участия воли одной (обеих) сторон либо вопреки желанию их участников. Кроме того, воля субъектов правоотношений может не совпадать, а порой и противоречить воле субъектов правотворческой практики, закрепленной в нормативных правовых предписаниях. И наконец, самый главный момент – в конкретных разновидностях юридической практики очень важно установить, насколько участники правоотношений осознают соответствующие правовые предписания и юридические факты, моменты возникновения и прекращения своих субъективных прав и обязанностей, необходимость их реализации. То есть в данном случае анализом только воли субъектов не обойтись, требуется всестороннее изучение целей, мотивов, интересов, знаний и других элементов социально-психического механизма поведения сторон.

6. Социальное и юридическое назначение конституционных и иных правоотношений заключается в том, что через реализацию субъективных прав и обязанностей их участники удовлетворяют свои потребности и интересы¹.

Т. В. Мокина к особенностям конституционно-правовых отношений, которые свойственны собственно правоотношениям как спе-

¹ См.: *Карташов В. Н.* Инновационные и традиционные подходы к исследованию конституционных правоотношений...

цифической форме социального взаимодействия субъектов права с целью реализации законных интересов, относит также индивидуализированность субъектов, строгую определенность их взаимного поведения, персонификацию прав и обязанностей. Она отмечает, что возникновению конституционно-правовых отношений обычно предшествует юридический факт как реальное жизненное событие, с возникновением которого у людей появляются определенные юридические права или соответствующие обязанности. В научной литературе основанием возникновения конституционно-правовых отношений, так же как и правоотношений в целом, являются юридические факты. Однако в последние несколько лет учеными активно обсуждается идея правовых состояний как самостоятельного вида оснований возникновения конституционных правоотношений. Совсем особое место в перечне оснований возникновения конституционно-правовых отношений занимают конституционные деликты, являющиеся основанием возникновения правоотношений по конституционно-правовой ответственности. Т. В. Мокина также выделяет вторую группу особенностей конституционно-правовых отношений, которая является специфичной – свойственной именно данной категории правоотношений, основанной на их качественной обособленности и неповторимости. Во-первых, особенностью конституционно-правовых отношений являются основания их возникновения. Во-вторых, – их содержание, обусловленное предметом конституционного права. В-третьих, конституционные правоотношения имеют особый субъектный состав. В-четвертых, имеют особый объект правового регулирования. В-пятых, конституционные правоотношения отличает особое правовое регулирование – большая часть российского правового поля «отдана» правовой регламентации именно этого вида публичных правоотношений. В-шестых, они обладают особым механизмом реализации. В-седьмых, являясь нормативной базой, фундаментом всей системы правовых отношений в государстве, конституционно-правовые отношения окрашивают в конституционные тона правовые отношения всех без исключения отраслей российского права и, соответственно, влияют на все без исключения отрасли российского права. В-восьмых, регламентируя общечеловеческие ценности, конституционно-правовые отношения более других подвержены воздействию со стороны норм

международного права (а в некоторых случаях и со стороны норм национального права других государств)¹.

Коллизионные отношения предлагается рассматривать как разновидность конституционных правоотношений. Они обладают всеми вышеуказанными общими признаками конституционных правоотношений. На основе вышеизложенных общепринятых в науке определения и признаков конституционных правоотношений коллизионные отношения как разновидность конституционных правоотношений – это урегулированные нормами конституционного права общественные отношения, содержанием которых является юридическая связь между субъектами в форме взаимных прав и обязанностей, направленных на предотвращение, выявление и разрешение конституционно-правовых коллизий.

Актуальность выделения и исследования коллизионных отношений обусловлена современным этапом развития правовой системы России, характеризующимся наличием большого количества конституционно-правовых коллизий – объекта коллизионных отношений – как противоречий в правовой системе России, недостаточной эффективностью их предотвращения и разрешения. К причинам, обосновывающим необходимость повышения эффективности правового регулирования коллизионных отношений, относятся следующие объективные явления в правовой системе России, отрицательно сказывающиеся на ее функционировании.

1. Большое количество юридических коллизий (прежде всего конституционно-правовых), затрудняющих функционирование правовой системы. В Конституционный Суд Российской Федерации ежегодно поступает от 18 до 20 тыс. обращений (за период 1995–2012 гг. – 260 914 обращений), но рассматривается намного меньше – за период 1995–2012 гг. вынесено 349 постановлений, в 204 из которых оспариваемые нормативные положения признаны полностью или частично неконституционными². Федеральные суды общей юрисдикции ежегодно рассматривают от 4 до 5 тыс. дел о признании противоречащими федеральному законодательству нормативных

¹ См.: Мокина Т. В. Конституционно-правовые отношения как особый вид публичных отношений... С. 58–60.

² См.: Официальный сайт Конституционного Суда Российской Федерации. URL: <http://www.ksrf.ru>

правовых актов, более 3 тыс. дел о нарушении избирательного законодательства, более 40 тыс. жалоб на неправомерные действия органов государственной власти и местного самоуправления. В 2011 г. районные суды рассмотрели 4,1 тыс. дел о признании нормативных правовых актов противоречащими федеральному законодательству, в 2010 г. – 4,5 тыс., областные и равные им суды рассмотрели еще 807 дел в 2011 г. и 831 в 2010 г. Дела о признании противоречащими федеральному законодательству нормативных правовых актов составляют более половины всех дел, возникающих из публично-правовых отношений (в 2011 г. – 57,7 %). В 2011 г. районные суды рассмотрели 3,2 тыс. дел о нарушениях избирательного законодательства (в 2010 г. – 3,7 тыс.), 47,5 тыс. жалоб на неправомерные действия органов государственной власти и местного самоуправления (в 2010 г. – 43,4 тыс.), 80,5 тыс. жалоб на неправомерные действия должностных лиц, государственных и муниципальных служащих (в 2010 г. – 73,4 тыс.). В 2011 г. в три раза возросло число дел о нарушении избирательного законодательства по сравнению с 2010 г. (со 161 до 485 дел)¹.

2. Недостаточная эффективность действующих механизмов устранения коллизий:

а) неисполнение большого количества решений Конституционного Суда Российской Федерации: по данным Министерства юстиции Российской Федерации, не исполнены 56 решений, требующих принятия нормативных правовых актов, вынесенных за период 1996–2012 гг., а исполнены 73 решения, вынесенные за период 1992–2012 гг.²;

б) исполнение не всех решений Европейского суда по правам человека: по данным Министерства юстиции Российской Федерации, не исполнены 7 решений, требующих внесения изменений в законодательство, за период 2003–2012 гг.³;

¹ См.: Обзор судебной статистики о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей в 2011 г. ... С. 62–70.

² См.: Доклад Министерства юстиции Российской Федерации о результатах мониторинга правоприменения в Российской Федерации за 2011 г. Приложение 1 и 2. URL: <http://minjust.ru>

³ См.: Доклад Министерства юстиции Российской Федерации о результатах мониторинга правоприменения в Российской Федерации за 2011 г. Приложение 3. URL: <http://minjust.ru>

в) отсутствие законодательного регулирования согласительных процедур в случае возникновения споров между органами публичной власти.

3. Противоречия и пробелы в регулировании компетенции органов государственной власти, осуществляющих выявление и разрешение юридических коллизий:

а) «совпадающая» компетенция Президента Российской Федерации и Конституционного Суда Российской Федерации по проверке актов Правительства Российской Федерации: в соответствии с ч. 3 ст. 115 Конституции Российской Федерации глава государства может отменить постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации в случае их противоречия Конституции Российской Федерации, федеральным законам и указам Президента Российской Федерации, а может обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке конституционности актов Правительства Российской Федерации на основании ч. 2 ст. 125 Конституции Российской Федерации. Указанные нормы позволяют главе государства не обращаться в федеральный орган конституционного контроля, а самостоятельно отменять акты Правительства Российской Федерации, что ограничивает возможность судебного контроля за деятельностью высшего исполнительного органа государственной власти на федеральном уровне;

б) неразграниченность компетенции федеральных судов общей юрисдикции и конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации в сфере абстрактного нормоконтроля. Указанные суды осуществляют проверку нормативных актов субъектов Российской Федерации: суды общей юрисдикции – на соответствие федеральным законам, а органы конституционного (уставного) правосудия – на предмет соответствия конституции (уставу) субъекта Российской Федерации. При таком правовом регулировании существует вероятность вынесения ими решений, в которых нормативный акт признается соответствующим конституции (уставу) и противоречащим федеральному законодательству (или наоборот), что только создаст новые коллизии в правовой системе;

в) отсутствие системности правового регулирования выявления коллизий в нормативных правовых актах. В настоящее время отсутствует федеральный закон, который комплексно регулировал бы выявление коллизий в нормативных правовых актах. Данную сферу

общественных отношений на федеральном уровне регулируют различные нормативные правовые акты¹. Недостатки правового регулирования указанными актами имеют несколько аспектов:

– с точки зрения формы актов – они преимущественно подзаконные;

– с позиции системного подхода – отсутствие на федеральном уровне комплексного механизма выявления коллизий между всеми нормативными актами: от Конституции Российской Федерации до муниципальных правовых актов, имеющих нормативный характер;

– по содержанию – отсутствие у некоторых субъектов, выявляющих коллизии, действенных полномочий по их устранению. Так, Министерство юстиции Российской Федерации проводит правовую и антикоррупционную экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации на предмет их соответствия Конституции Российской Федерации и федеральным законам, однако у него отсутствует полномочие обращаться в суд с заявлением о признании нормативных правовых актов недействующими, что снижает эффективность деятельности.

4. Недостаточная урегулированность и реализация на практике существующих механизмов предотвращения конституционно-правовых коллизий:

а) предварительный конституционный контроль предусмотрен в Конституции Российской Федерации только в отношении не вступивших в силу международных договоров и не является обязательным; Конституционный Суд Российской Федерации проверил только один международный договор – Протокол о присоединении Российской Федерации к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации² по запросу группы депутатов Госу-

¹ См. : О прокуратуре Российской Федерации : федер. закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 (ред. от 28.11.2015). Доступ из СПС «КонсультантПлюс» ; Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации : указ Президента Рос. Федерации от 13 октября 2004 г. № 1313 (ред. от 31.12.2015). Доступ из СПС «КонсультантПлюс» ; О мониторинге правоприменения в Российской Федерации : указ Президента Рос. Федерации от 20 мая 2011 г. № 657 (ред. от 25.07.2014) ; Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации : постановление Правительства Рос. Федерации от 19 августа 2011 г. № 694. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² По делу о проверке конституционности не вступившего в силу международного договора Российской Федерации – Протокола о присоединении Россий-

дарственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (далее – Государственная Дума);

б) независимая правовая экспертиза федеральных законов как наиболее важных источников права законодательно не предусмотрена; она могла бы выявлять противоречия федеральных законов Конституции Российской Федерации (что ежегодно устанавливает Конституционный Суд Российской Федерации), а также иным федеральным законам;

в) конституционно-правовое прогнозирование как способ предотвращения коллизий является недостаточно разработанным в науке и на практике.

5. Пробельность и недостаточная урегулированность в законодательстве обязанностей органов публичной власти принимать меры по результатам выявленных недостатков правового регулирования (порядок, сроки) и их ответственность за нарушение соответствующих обязанностей. Так, Министерство юстиции Российской Федерации готовит и направляет Президенту Российской Федерации доклад о результатах мониторинга, в котором подводятся итоги выполнения плана мониторинга за предыдущий год и вносятся предложения: о необходимости принятия (издания), изменения или признания утратившими силу (отмены) законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации; о мерах по совершенствованию законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации; о мерах по повышению эффективности правоприменения; о мерах по повышению эффективности противодействия коррупции; о государственных органах, ответственных за разработку соответствующих законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации и за реализацию мер по повышению эффективности правоприменения и противодействия коррупции. Дальнейшие обязанности каких-либо органов по разработке законопроектов и внесении их в Государственную Думу (со сроками внесения и рассмотрения в Государственной Думе), разработке и принятию иных нормативных правовых актов отсутствуют, что является недостатком правового регулирования данной сферы и требует

ской Федерации к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации : постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 9 июля 2012 г. № 17-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 29. Ст. 4169.

устранения. Аналогичные проблемы существуют и на региональном уровне.

Для системного регулирования общественных отношений, связанных с воздействием на юридические коллизии, устранения вышеуказанных негативных явлений в правовой системе России предлагается выделять коллизионные отношения как разновидность конституционных правоотношений. Их детальное исследование, определение объекта, субъектов, содержания для дальнейшего более эффективного комплексного правового регулирования позволит достичь более согласованного функционирования правовой системы, предотвратить и устранить внутрисистемные противоречия.

Состав (структура) любого правоотношения – это субъекты правоотношения, субъективные юридические права, субъективные юридические обязанности и объекты правоотношения¹. В. Н. Карташов в самом общем плане под структурой конституционного правоотношения понимает его строение, определенную систему свойств и элементов, взаимодействующих между собой и внешней средой через логические и стохастические, генетические и функциональные, временные и пространственные, горизонтальные и вертикальные, жесткие и иные связи².

Рассмотрим структуру коллизионных отношений подробнее.

Субъектами коллизионных отношений являются носители субъективных прав и обязанностей, предусмотренных нормами конституционного права и направленных на предотвращение, выявление и разрешение конституционно-правовых коллизий. К ним относятся субъекты из обеих групп, выделяемых в теории права: индивиды (физические лица) и организации³.

К субъектам коллизионных отношений относятся:

- органы государственной власти и местного самоуправления;
- государственные органы;
- юридические лица (коммерческие и некоммерческие организации);
- физические лица как индивидуальные субъекты коллизионных отношений.

¹ См.: *Власенко Н. А.* Теория государства и права. М. : ИЗИСП, Юриспруденция, 2009. С. 198.

² См.: *Карташов В. Н.* Инновационные и традиционные подходы к исследованию конституционных правоотношений...

³ См.: *Власенко Н. А.* Теория государства и права... С. 200–201.

В коллизионных отношениях в качестве субъектов в большей части участвуют органы государственной власти, и прежде всего Президент Российской Федерации, Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (далее – Совет Федерации), Государственная Дума, Правительство Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации, органы законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации как субъекты обращения в Конституционный Суд Российской Федерации, разрешающий основную массу конституционно-правовых коллизий.

Президент Российской Федерации также обладает особыми полномочиями по разрешению коллизий в соответствии с Конституцией Российской Федерации:

а) использование согласительных процедур для разрешения разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также между органами государственной власти субъектов Российской Федерации (ст. 85);

б) приостановление действия актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случае противоречия этих актов Конституции Российской Федерации и федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом (ст. 85);

в) отмена постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации в случае их противоречия Конституции Российской Федерации, федеральным законам и указам Президента Российской Федерации (ст. 115);

г) отставка Правительства Российской Федерации (ст. 83) и роспуск Государственной Думы (ст. 111, 117).

В соответствии с Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (ред. от 09.03.2016) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации») Президент Российской Федерации вправе применять к органам государственной власти субъектов Российской Федерации как участникам коллизионных от-

ношений следующие конституционно-правовые санкции: приостановление действия актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, предупреждение и отрешение от должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, предупреждение и роспуск парламента Российской Федерации.

Совет Федерации и Государственная Дума могут участвовать в спорах о компетенции с иными органами государственной власти, Государственная Дума вправе выражать недоверие Правительству Российской Федерации, что относится к коллизионным отношениям. Как палаты парламента они обязаны исполнять решения Конституционного Суда Российской Федерации о приведении федерального законодательства в соответствие с Конституцией Российской Федерации, решения Европейского суда по правам человека о приведении федеральных законов в соответствие с Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. (далее – Конвенция).

Правительство Российской Федерации вправе ставить перед Государственной Думой вопрос о доверии (ст. 117 Конституции Российской Федерации), отменять нормативные правовые акты федеральных органов государственной власти, обязано исполнять решения Конституционного Суда Российской Федерации о приведении своих постановлений в соответствие с Конституцией Российской Федерации, а также разработке законопроектов с той же целью.

Конституционный Суд Российской Федерации разрешает конституционно-правовые коллизии (между нормативными правовыми актами, споры о компетенции). В соответствии со ст. 80 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ (ред. от 14.12.2015) «О Конституционном Суде Российской Федерации» (далее – Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации»)¹ Президент Российской Федерации, Совет Федерации, Государственная Дума, Правительство Российской Федерации, органы законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации обязаны исполнять решения Конституционного Суда Российской Федерации и приводить свои нормативные акты в соответствие с Конституцией Российской Федерации.

¹ Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Суды общей юрисдикции и арбитражные суды участвуют в коллизионных отношениях в части разрешения конституционно-правовых коллизий между федеральными законами и нормативными правовыми актами ниже уровня федерального закона по юридической силе.

Министерство юстиции Российской Федерации как орган исполнительной власти выявляет конституционно-правовые коллизии и принимает меры, направленные на их устранение.

Законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации участвуют в коллизионных отношениях как участники споров о компетенции, при выражении недоверия высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации, как субъекты устранения конституционно-правовых коллизий между законами субъектов Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами (по решениям Конституционного Суда Российской Федерации, судов общей юрисдикции и арбитражных судов, конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, по протестам прокуроров).

Исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации участвуют в коллизионных отношениях как участники споров о компетенции, как субъекты устранения конституционно-правовых коллизий между нормативными правовыми актами (по решениям Конституционного Суда Российской Федерации, судов общей юрисдикции и арбитражных судов, конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, по протестам прокуроров), высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации вправе приостанавливать и отменять нормативные правовые акты органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, использовать согласительные процедуры.

Конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации разрешают конституционно-правовые коллизии в соответствии с компетенцией, предусмотренной конкретным законом субъекта Российской Федерации.

Прокуратура Российской Федерации выявляет конституционно-правовые коллизии и принимает меры по их устранению (протесты, представления, обращения в суды).

Юридические лица участвуют в коллизионных отношениях в качестве субъектов обращения в Конституционный Суд Российской Федерации, суды общей юрисдикции и арбитражные суды, конститу-

ционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации с целью разрешения конституционно-правовых коллизий.

Индивидуальными субъектами коллизионных отношений являются граждане Российской Федерации, иностранные граждане, лица с множественным гражданством и лица без гражданства. Они в меньшей степени, чем организации, участвуют в коллизионных отношениях. Как субъекты коллизионных отношений они вправе обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации, суды общей юрисдикции и арбитражные суды, конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации с целью разрешения конституционно-правовых коллизий, касающихся их прав и свобод.

Объектом правоотношений выступает то, на что направлены субъективные юридические права и субъективные юридические обязанности (то, по поводу чего возникло правоотношение)¹.

Объектом коллизионных отношений как разновидности конституционных правоотношений являются конституционно-правовые коллизии, понимаемые в широком смысле как противоречия между правовыми явлениями, возникающими в правовой системе России (нормативными актами, правоприменением, правосознанием), касающиеся предмета конституционного права. На предотвращение, выявление и разрешение конституционно-правовых коллизий направлены субъективные юридические права и обязанности участников коллизионных отношений. Конституционно-правовые коллизии и их особенности детально исследованы в главе 3 настоящей работы.

Юридическое содержание правоотношения составляют субъективные юридические права и субъективные юридические обязанности. Фактическим содержанием правоотношения принято считать реальное действие. Субъективное право – это мера дозволенного поведения, обеспечиваемая государством. Оно проявляется в трех формах: в праве на собственные положительные действия; в праве требования от обязанного лица определенного поведения, действий, вытекающих из его обязанностей; в правопритязании, т.е. возможности управомоченного лица обратиться к компетентным государственным органам за защитой своего права. Правопритязание есть определенная гарантия, обеспечивающая первые две формы².

¹ См.: Власенко Н. А. Теория государства и права... С. 203.

² Там же. С. 203–204.

Субъективное юридическое право субъектов коллизионных отношений – это мера дозволенного поведения, обеспечиваемая государством путем закрепления соответствующих конституционно-правовых норм, регулирующих участие во внесудебных и судебных процедурах предотвращения, выявления и разрешения конституционно-правовых коллизий.

Для коллизионных отношений характерны все три формы проявления субъективного права.

1. Право на собственные положительные действия: право Президента Российской Федерации использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, между органами государственной власти субъектов Российской Федерации (ст. 85 Конституции Российской Федерации); право Государственной Думы выразить недоверие Правительству Российской Федерации (ст. 117 Конституции Российской Федерации) и др.

2. Право требования от обязанного лица определенного поведения, действий, вытекающих из его обязанностей. Право Президента Российской Федерации вынести предупреждение законодательному (представительному) и высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), предусмотренное Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», можно рассматривать как требование от указанных региональных органов исполнить решение суда.

Президент Российской Федерации может вынести предупреждение высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) при установлении судом факта принятия органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации акта, противоречащего федеральному законодательству, в случаях:

а) издания нормативного правового акта, противоречащего Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам и федеральным законам, если такие противоречия уста-

новлены соответствующим судом, а руководитель региона в течение двух месяцев не принял в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда;

б) уклонения высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в течение двух месяцев со дня издания указа Президента Российской Федерации о приостановлении действия нормативного правового акта исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации от издания акта, предусматривающего отмену приостановленного, или от внесения в него изменений, если в течение этого срока лицо, издавшее акт, не обратилось в суд для разрешения спора.

Президент Российской Федерации вправе вынести предупреждение региональному парламенту в случае, если судом установлено, что принятые конституция (устав), закон субъекта Российской Федерации или иной нормативный правовой акт противоречат Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам и федеральным законам, а парламент субъекта Российской Федерации в течение 6 месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока не принял в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда, в том числе не отменил нормативные правовой акт, признанный судом недействующим. Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» предусматривает наличие еще одного условия, необходимого для вынесения предупреждения: после истечения 6 месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока судом снова должно быть установлено, что в результате уклонения законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации от принятия в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда: а) созданы препятствия для реализации закрепленных Конституцией России, федеральными конституционными законами и федеральными законами полномочий федеральных органов государственной власти, органов местного самоуправления; б) нарушены права и свободы человека и гражданина, права и охраняемые законом интересы юридических лиц.

3. Правоприязание как возможность управомоченного лица обратиться к компетентным государственным органам с целью пре-

дотвращения и разрешения конституционно-правовых коллизий наиболее характерно для содержания коллизионных отношений. Им обладают все вышеперечисленные субъекты коллизионных отношений. Они вправе обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации, суды общей юрисдикции, арбитражные суды, конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации в соответствии с подведомственностью и подсудностью с целью разрешения конституционно-правовых коллизий (а при проверке не вступивших в силу международных договоров – с целью предотвращения). При этом физические и юридические лица будут защищать свои права и законные интересы путем разрешения коллизий, а органы государственной власти обеспечивать реализацию своей компетенции.

В содержании правоотношения субъективному юридическому праву корреспондирует субъективная юридическая обязанность. Юридическая обязанность – мера должного поведения, гарантированная государством. Это такое поведение, которое с точки зрения удовлетворения субъективного права, его реализации можно назвать необходимым. Обязательное поведение обеспечивается принудительной силой государства. Юридические обязанности подразделяются на два вида: а) пассивная – предполагает воздержаться от определенных действий; б) активная – предусматривает совершение определенных действий конкретного характера. Разновидностью юридических обязанностей считается и юридическая ответственность как форма претерпевания неблагоприятных последствий¹.

Субъективная юридическая обязанность субъектов коллизионных отношений – это мера должного поведения, обеспечиваемая государством путем закрепления соответствующих конституционно-правовых норм, регулирующих исполнение решений компетентных государственных органов по разрешению конституционно-правовых коллизий и конституционно-правовую ответственность.

Пассивная обязанность – это обязанность органов государственной власти воздержаться от нарушения собственной компетенции и вторжения в компетенцию других органов для предотвращения споров о компетенции, издания нормативных правовых актов, противоречащих актам, обладающим более высокой юридической силой и др. Такие пассивные обязанности вытекают из конституционных

¹ См.: *Власенко Н. А.* Теория государства и права... С. 204.

норм: органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы (ст. 15); законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации (ст. 15); в Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина (ст. 55), указы и распоряжения Президента Российской Федерации не должны противоречить Конституции Российской Федерации и федеральным законам и др.

Активная обязанность – совершение определенных действий, направленных на разрешение коллизий: обращение в суд для разрешения конституционно-правовой коллизии, исполнение решения суда, разрешающего коллизию, в определенный срок. Конституционно-правовая ответственность как разновидность юридической обязанности детально исследована в главе 4 настоящей работы.

Таким образом, коллизионные отношения как разновидность конституционных правоотношений – это урегулированные нормами конституционного права общественные отношения, содержанием которых является юридическая связь между субъектами в форме взаимных прав и обязанностей, направленных на предотвращение, выявление и разрешение конституционно-правовых коллизий. Они обладают всеми признаками конституционных правоотношений и имеют соответствующую структуру: это субъекты правоотношения, субъективные юридические права, субъективные юридические обязанности и объекты правоотношения. Субъектами коллизионных отношений являются носители субъективных прав и обязанностей, предусмотренных нормами конституционного права и направленных на предотвращение, выявление и разрешение конституционно-правовых коллизий: органы государственной власти, физические и юридические лица. Объектом коллизионных отношений как разновидности конституционных правоотношений являются конституционно-правовые коллизии, понимаемые в широком смысле как противоречия между правовыми явлениями, возникающими в правовой системе России, касающиеся предмета конституционного права. Содержание коллизионных отношений составляют субъективные юридические права субъектов коллизионных отношений и корреспондирующие им субъективные юридические обязанности.

1.2. Специфика структуры и содержания коллизионных отношений

Ученые высказывают мнения о полиструктурности конституционных и иных правоотношений. По мнению В. Н. Карташова, разнообразные типы (виды и подвиды) конституционных правоотношений обладают не только общими, но и специфическими для них признаками, элементами структуры, содержания и формы¹. Ю. И. Гревцов рассматривает генетическую, формальную и функциональную структуры правоотношений². В. Н. Карташов выделяет внешнюю и внутреннюю структуру правоотношений, а также генетическую, временную, пространственную, горизонтальную и вертикальную структуры³.

Идею о полиструктурности конституционных правоотношений можно развить на примере исследования коллизионных правоотношений.

Коллизионные отношения характеризуются сложным субъектным составом. Во-первых, это участники коллизионной ситуации, между которыми существует противоречие, разногласие, спор, конфликт – коллизия в широком понимании. Как правило, они не могут сами разрешить коллизию, и один из участников обращается в компетентный орган, разрешающий данный вид коллизии. Участником коллизионных отношений становится арбитр – субъект, разрешающий коллизию. Его решение порождает субъективную юридическую обязанность у одного из участников коллизионных отношений. Такие коллизионные отношения можно рассмотреть на примере коллизионных отношений, связанных с коллизией между Конституцией Российской Федерации и федеральным законом, ограничивающим права и свободы граждан. Объектом указанных коллизионных отношений является коллизия между Конституцией Российской Федерации и федеральным законом. С точки зрения правовых норм субъектами коллизионных отношений могут быть все субъекты, которые

¹ См.: *Карташов В. Н.* Инновационные и традиционные подходы к исследованию конституционных правоотношений...

² См.: *Гревцов Ю. И.* Содержание и формы правоотношений // Советское государство и право. 1980. № 6. С. 121–122.

³ См.: *Карташов В. Н.* Инновационные и традиционные подходы к исследованию конституционных правоотношений...

вправе обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации для разрешения коллизии. В случае если в Конституционный Суд Российской Федерации обращается гражданин Российской Федерации, то субъектами коллизионных отношений (между которыми возникло разногласие) являются: гражданин, с одной стороны, и органы, участвующие в принятии федерального закона (Государственная Дума, Совет Федерации, Президент Российской Федерации), с другой стороны. С момента обращения гражданина в Конституционный Суд Российской Федерации он также становится субъектом указанного правоотношения, но не является участником коллизионного отношения. Он выступает арбитром, к компетенции которого отнесено разрешение данного вида коллизий. В случае признания Конституционным Судом Российской Федерации федерального закона не соответствующим Конституции Российской Федерации у Государственной Думы, Совета Федерации, Президента Российской Федерации, а также Правительства Российской Федерации возникают обязанности по устранению пробела в правовом регулировании путем разработки и принятия проекта нового федерального закона или ряда взаимосвязанных проектов законов либо законопроекта о внесении изменений в закон, признанный Конституционным Судом Российской Федерации неконституционным в отдельной его части.

Соответственно, субъектами коллизионных отношений являются и участники коллизионной ситуации, и субъекты разрешения спора – суд, глава государства и др. Поэтому в коллизионных отношениях предлагается выделять две группы субъектов – участники коллизионной ситуации и субъекты, разрешающие коллизии.

Особенностью структуры коллизионных отношений является их полицубъектность.

Субъекты коллизионных отношений подразделяются на две группы в зависимости от цели участия в коллизионных отношениях:

- 1) *субъекты – участники коллизионных отношений, между которыми существует коллизия (противоречие, разногласие, конфликтная ситуация);*
- 2) *субъекты-арбитры, к компетенции которых относится разрешение коллизии (суды, глава государства и др.).*

Целью субъектов – участников коллизионных отношений является отстаивание собственных интересов, определенной правовой позиции в конституционно-правовой сфере (по вопросам правопо-

нимания, правотворчества, компетенции и др.). Цель субъектов-арбитров – достижение публичного интереса – согласованного и бесперебойного функционирования правовой системы, минимизации в ней противоречий путем разрешения конституционно-правовых коллизий. К достижению публичного интереса противоречий должны стремиться обе группы субъектов коллизионных отношений. Указанный публичный интерес превалирует и может сочетаться и с иными интересами общества, государства, физических и юридических лиц.

По мнению В. Н. Карташова, социальное и юридическое назначение конституционных и иных правоотношений заключается в том, что через реализацию субъективных прав и обязанностей их участники удовлетворяют свои потребности и интересы¹. Соглашаясь с данным мнением применительно к общей характеристике правоотношений, хочется обратить внимание на то, что для коллизионных отношений должно быть свойственно в большей мере отстаивание субъектами коллизионных отношений не собственных интересов, а публичного интереса – обеспечение верховенства Конституции Российской Федерации и законов, достижение эффективного функционирования правовой системы. Данные условия позволяют сформировать правовое демократическое государство, гарантировать соблюдение прав и свобод человека и гражданина. Это относится к органам государственной власти и местного самоуправления, государственным органам. Для физических и юридических лиц как субъектов коллизионных отношений характерно сочетание их личных потребностей, интересов, и одновременно публичного интереса – обеспечение верховенства Конституции Российской Федерации и законов, так как в коллизионных отношениях, регулируемых конституционным правом, они участвуют для защиты своих конституционных прав и свобод.

Соответственно, *специфика волевого аспекта субъектов коллизионных правоотношений заключается в том, что конечной целью их участия в коллизионных отношениях должно быть достижение публичного интереса – обеспечение верховенства Конституции Российской Федерации и законов, создание эффективно функционирующей правовой системы, позволяющей сформировать правовое демо-*

¹ См.: *Карташов В. Н.* Инновационные и традиционные подходы к исследованию конституционных правоотношений...

кратические государство, гарантировать соблюдение прав и свобод человека и гражданина.

Таким образом, спецификой структуры коллизионных отношений как разновидности конституционных правоотношений является поли-субъектность. Субъекты коллизионных отношений подразделяются на две группы: субъекты – участники коллизионных отношений, между которыми существует коллизия; субъекты – арбитры в коллизионных отношениях, к компетенции которых относится разрешение коллизий.

Содержание коллизионных отношений как разновидности конституционных правоотношений составляют сложные связи субъективных юридических прав участников коллизионных отношений как меры дозволенного поведения, выражающейся в урегулированном конституционно-правовыми нормами участия во внесудебных и судебных процедурах предотвращения, выявления и разрешения конституционно-правовых коллизий, и корреспондирующих им субъективных юридических обязанностей участников коллизионных отношений как меры должного поведения, проявляющейся в исполнении решений компетентных государственных органов по разрешению конституционно-правовых коллизий и претерпевании мер конституционно-правовой ответственности.

Специфика содержания коллизионных отношений обусловлена их объектом – конституционно-правовыми коллизиями. Специальное правовое регулирование группы общественных отношений, связанных с юридическими коллизиями, необходимо для согласованного функционирования правовой системы и минимизации негативных результатов влияния на нее юридических коллизий. Нормами конституционного права регулируются механизмы воздействия на конституционно-правовые коллизии: их предотвращение, выявление и разрешение. Конституционное регулирование дополняется иными отраслями: административным, муниципальным правом, административным и арбитражным процессами.

Специфика содержания коллизионных отношений проявляется по нескольким направлениям.

Во-первых, деятельность субъектов коллизионных отношений, связанных с воздействием на конституционно-правовые коллизии, объединяет общая цель – достижение публичного интереса.

Во-вторых, коллизионные отношения, связанные с воздействием на конституционно-правовые коллизии, складываются в процессе

публичной деятельности: одной из сторон правоотношений всегда выступает публичный субъект конституционных правоотношений (Президент Российской Федерации, парламент, Правительство Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации, суды общей юрисдикции, прокуратура, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и др.), а чаще – с обеих сторон. Деятельность указанных субъектов публично-правовых отношений также специфична, она носит процессуальный характер; субъекты действуют в рамках своей компетенции, связанной с воздействием на конституционно-правовые коллизии.

В-третьих, содержание коллизионных отношений обусловлено цикличностью развития коллизионных ситуаций и необходимостью применения циклического подхода для их регулирования.

Цикличность коллизионной ситуации заключается в том, что по мере ее развития усиливается конфликт между участниками коллизионных отношений.

Ю. А. Тихомиров использует следующие понятия коллизионного права, которые могут быть применены для характеристики коллизионных отношений:

– разногласие – расхождение интересов и мнений между политическими деятелями, органами государственной власти и их руководителями в оценках коллизионных проблем;

– коллизионная ситуация – момент или период возникновения и развития юридических коллизий между органами государственной власти и иными субъектами права;

– конфликтная ситуация – период открытого противостояния органов государственной власти, социально-политических сил и совершения ими противоправных действий;

– конфликт – систематические антиконституционные действия и противоборство органов государственной власти и иных субъектов права;

– спор – разбирательство в установленном законом порядке уполномоченным органом дела, по поводу которого имеются разногласия между органами государственной власти и иными субъектами права¹.

На этапе возникновения разногласий как расхождения интересов и мнений субъектов права возникновение юридической колли-

¹ См.: Тихомиров Ю. А. Коллизионное право : учеб. и науч.-практ. пособие. М. : ЮРИНФОРМЦЕНТР, 2000. С. 47.

зии можно предотвратить путем согласования интересов и позиций сторон. Если это не произошло, то возникает коллизионная ситуация – период возникновения и развития коллизии. Для эффективного функционирования правовой системы коллизию необходимо выявить и разрешить. Нормами права регулируются соответствующие процедуры, прежде всего в отношении коллизий между нормативными правовыми актами: их выявляет прокуратура, Министерство юстиции Российской Федерации, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и др., а устраняют сами нормотворческие органы, если согласны с коллизией, или коллизию разрешает соответствующий суд. В последнем случае возможно наступление конституционно-правовой ответственности у участника коллизионной ситуации. Такой цикл в виде последовательных, периодически повторяющихся явлений, образующих законченный круг развития, характерен для большинства коллизионных ситуаций. Он состоит из последовательных фаз. Фазы развития коллизионной ситуации обусловили стадии воздействия на юридические коллизии, охватывающие весь период развития коллизионной ситуации. Каждая фаза цикла – это относительно однородная группа общественных отношений, требующая специфического правового регулирования. Однородность общественных отношений на каждой стадии определяется, во-первых, спецификой воздействия на юридические коллизии; во-вторых, – особенностями видов норм, регулирующих воздействие на коллизии; в-третьих, – специальными субъектами коллизионных отношений.

Цикличность воздействия на юридические коллизии включает следующие стадии:

- 1) предотвращение юридических коллизий;
- 2) выявление юридических коллизий;
- 3) разрешение выявленных коллизий (преодоление и устранение в процессе внесудебных и судебных процедур);
- 4) привлечение к ответственности участников коллизионных отношений.

В начале цикла – предотвращение конституционно-правовых коллизий – первая стадия с целью не допустить их возникновения, чтобы избежать негативного влияния на правовую систему. Предотвращение возможно путем прогнозирования развития коллизионных ситуаций, системного планирования нормотворческой деятельнос-

ти при взаимодействии всех правотворческих органов, проведения различных экспертиз (проверок) проектов нормативных правовых актов и др. Особенности правовых норм, регулирующих предотвращение коллизий (наряду с нормами, регулирующими процедуры предотвращения коллизий, правомочия соответствующих правотворческих органов), являются коллизионные принципы как юридические приоритеты, направленные на предупреждение коллизий. Так, в Конституции Российской Федерации предусмотрены: общее требование о соблюдении Конституции Российской Федерации и законов (ст. 15); соотношение юридической силы нормативных правовых актов или отдельных норм (Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации (ст. 15); никакие другие положения Конституции не могут противоречить основам конституционного строя Российской Федерации (ст. 16); законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации (ст. 15); федеральные законы не могут противоречить федеральным конституционным законам (ст. 76); законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения (ст. 76); указы и распоряжения Президента Российской Федерации не должны противоречить Конституции Российской Федерации и федеральным законам (ст. 90). Субъектами правоотношений по предотвращению коллизий являются правотворческие органы, а по их поручению – научно-исследовательские учреждения, вузы, эксперты, экспертные группы и др.

Выявление конституционно-правовых коллизий как вторая стадия воздействия на конституционно-правовые коллизии возникает в случае, если не удалось предотвратить коллизии. Эта стадия касается прежде всего коллизий между правовыми нормами. Выявление может совпадать со стадией предотвращения на этапе проектирования (при проверке проектов нормативных правовых актов). Особенностью воздействия на юридические коллизии на данной стадии является их обнаружение путем использования соответствующих процедур: экспертизы (которая может проводиться в отношении и проектов нормативных правовых актов, и действующих нормативных правовых актов) и правового мониторинга (в рамках которого также

проводится правовая экспертиза). Правовые нормы, регулирующие данную группу общественных отношений, должны отличаться методическим аспектом – содержать регулирование процесса выявления коллизий как совокупности способов исследования нормативных правовых актов с целью их выявления. В последнее время указанная группа правовых норм получает развитие, но это носит подзаконный характер¹. С конституционно-правовой точки зрения недостатком правового регулирования данной сферы является отсутствие правового регулирования критериев соответствия нормативных правовых актов Конституции Российской Федерации. Выявляют коллизии в нормативных правовых актах специально уполномоченные субъекты: прокуратура, Министерство юстиции Российской Федерации, высшие органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Выявлением коллизий могут заниматься и иные органы (в рамках разных видов мониторинга правоприменения).

Третья стадия воздействия на конституционно-правовые коллизии – разрешение коллизий, которое включает и преодоление, и устранение. На данной стадии разрешаются различные юридические коллизии в правовой системе – не только между нормативными правовыми актами (или отдельными нормами), но и противоречия между нормами права и правоприменением, правосознанием и др. Правовые нормы, регулирующие данную группу общественных отношений, отличаются процессуальным характером и предусматривают внесудебные и судебные процедуры разрешения коллизий.

К внесудебным процедурам относятся: отмена Президентом Российской Федерации постановлений и распоряжений Правительства

¹ См.: Об утверждении рекомендаций по проведению юридической экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации : приказ Министерства юстиции Рос. Федерации от 29 октября 2003 г. № 278 (утратил силу) ; Об утверждении рекомендаций по проведению правовой экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации : приказ Министерства юстиции Рос. Федерации от 31 мая 2012 г. № 87 // Бюллетень Минюста Рос. Федерации. 2013. № 1 ; Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации : постановление Правительства Рос. Федерации от 19 августа 2011 г. № 694 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 35. Ст. 5081 ; Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов : постановление Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 10. Ст. 1084.

Российской Федерации; отмена Правительством Российской Федерации нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти; приостановление Президентом Российской Федерации действия актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации; устранение коллизий путем внесения изменений и дополнений в нормативные правовые акты; применение коллизионных норм; согласительные процедуры.

Судебные процедуры разрешения коллизий включают: признание нормативных правовых актов не соответствующими Конституции Российской Федерации Конституционным Судом Российской Федерации, толкование Конституции Российской Федерации; признание нормативных правовых актов не соответствующими конституции (уставу) субъекта Российской Федерации конституционными (уставными) судами субъектов Федерации, толкование конституций (уставов), законов субъектов Российской Федерации; признание нормативных актов недействующими и не подлежащими применению федеральными судами общей юрисдикции и арбитражными судами; разрешение Конституционным Судом Российской Федерации споров о компетенции. Разрешение конституционно-правовых коллизий осуществляется только специально уполномоченными субъектами. Особенностью правовых норм, применяемых на данной стадии, является использования специальных правовых норм – коллизионных норм.

Четвертая стадия воздействия на конституционно-правовые коллизии – применение мер ответственности к участникам коллизионных отношений в связи с отрицательной оценкой деятельности указанных субъектов, выражающейся в государственном реагировании на их решения и действия путем применения санкций. Конституция Российской Федерации предусматривает следующие конституционные санкции, которые могут быть применены к субъектам коллизионных отношений за принятие нормативных правовых актов, противоречащих Конституции Российской Федерации и иным нормативным правовым актам, обладающим более высокой юридической силой: признание Конституционным Судом Российской Федерации нормативных правовых актов неконституционными (ст. 125); отмена и приостановление действия актов. Особенностью указанных санкций является то, что они одновременно являются и способом разрешения коллизий.

К мерам конституционно-правовой ответственности, которые могут быть применены к субъектам коллизионных отношений за участие в коллизионной ситуации, не связанной с нормативными правовыми актами, относятся: отставка Правительства Российской Федерации Президентом; выражение недоверия Правительству Российской Федерации Государственной Думой; роспуск Государственной Думы. Санкции являются особенностью правовых норм, регулирующих данную группу общественных отношений, применять их могут только специально уполномоченные субъекты.

Таким образом, специфика содержания коллизионных отношений обусловлена их объектом (конституционно-правовыми коллизиями) и требует учета при их правовом регулировании.

С целью повышения эффективности функционирования правовой системы необходимо по возможности с использованием правовых средств предотвращать юридические коллизии, если это не удастся, то максимально результативно их выявлять и разрешать. Поэтому правовое регулирование воздействия на конституционно-правовые коллизии предлагается осуществлять на основе циклического подхода. Частично действующее законодательство регулирует все стадии воздействия на конституционно-правовые коллизии, но системное исследование коллизионных отношений позволяет выявить пробелы и противоречия в правовом регулировании и его совершенствовать.

Рассмотрим подробнее, какие нормативные правовые акты регулируют коллизионные отношения.

Основным источником конституционно-правового регулирования коллизионных отношений является Конституция Российской Федерации, которая предусматривает федеральное коллизионное право, устанавливает соотношение юридической силы нормативных правовых актов, коллизионные нормы, некоторые способы разрешения коллизий. Правовые нормы содержатся также во многих федеральных законах, а также подзаконных актах. Особенностью действующих источников, регулирующих коллизионные отношения, является большая доля подзаконных актов, что требует изменения и усиления роли закона как правового регулятора.

Система нормативных правовых актов, регулирующих коллизионные отношения, с точки зрения государственно-территориального устройства и разграничения предметов ведения между Российской

Федерацией и ее субъектами, включает два уровня: федеральный и субъектов Российской Федерации.

К нормативным актам федерального уровня относятся:

1) Конституция Российской Федерации (в части установления конституционных принципов разрешения коллизий, иерархии нормативных актов, коллизионных принципов и норм, компетенции главы государства и Конституционного Суда Российской Федерации в сфере разрешения коллизий; конституционных санкций);

2) федеральное законодательство: Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации», Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ (ред. от 14.12.2015) «О Правительстве Российской Федерации» (далее – Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации»), Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и др.;

3) постановления Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам своей компетенции.

Вышеуказанные источники развиваются и детализируются иными отраслевыми актами, регулирующими процедуры выявления и разрешения коллизий (Арбитражным процессуальным кодексом Российской Федерации от 24 июля 2002 г. № 95-ФКЗ (ред. от 15.02.2016) (далее – Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации), Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФКЗ (ред. от 15.02.2016) (далее – Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации), Указом Президента Российской Федерации от 13 октября 2004 г. № 1313 (ред. от 31.12.2015) «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» (далее – Указ Президента Российской Федерации «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации») и др.

К нормативным правовым актам регионального уровня относятся:

1) конституции и уставы субъектов Российской Федерации;

2) законы субъектов Российской Федерации: а) о нормативных правовых актах; б) о конституционных (уставных) судах; в) о толковании нормативных правовых актов; г) о мониторинге законодательства; д) о регистре муниципальных правовых актов;

3) решения конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации.

Для совершенствования правового регулирования коллизионных отношений с учетом их специфики необходимо принятие нескольких базовых федеральных законов: «О нормативных правовых актах в Российской Федерации», «О процедурах разрешения споров между органами государственной власти в Российской Федерации», «О коллизионном мониторинге в Российской Федерации».

ГЛАВА 2

Конституционное регулирование коллизионных отношений в России и зарубежных странах

2.1. Роль Конституции Российской Федерации в регулировании коллизионных отношений

Конституция как основной закон государства играет главную роль в правовой системе, в том числе и в части согласованного функционирования ее элементов. Конституция Российской Федерации воздействует на правовую систему по многим аспектам, создает стабильность регулирования наиболее важных общественных отношений. Правовая система государства успешно функционирует только при согласованном регулировании общественных отношений, но юридические коллизии как противоречия в правовой системе возникают всегда, являясь объективным явлением, и на государство возлагается функция их разрешения. Для этого создаются специально уполномоченные органы, такой компетенцией наделяются органы власти и должностные лица, для которых это не является приоритетным направлением деятельности, а также негосударственные субъекты разрешения споров (медиаторы). Системное регулирование коллизионных отношений должно осуществляться на базе Конституции Российской Федерации, нормы которой регулируют предотвращение и разрешение юридических коллизий.

Конституционное право содержит нормы, являющиеся основополагающими во всех сферах жизни и служащие основой формирования других общественных отношений. Они выступают в качестве базовых для других отраслей права¹. Это мнение ученых-конституционалистов справедливо и для регулирования коллизионных отно-

¹ См.: Институты конституционного права / отв. ред. : Л. В. Андриченко, А. Е. Постников. М. : Юриспруденция, 2011. С. 29.

шений, которое осуществляется различными отраслями права (административным и муниципальным, гражданским и арбитражным процессами), но основой для них являются Конституция Российской Федерации и конституционное право.

Конституция Российской Федерации содержит следующие группы правовых норм, которые составляют базу для регулирования коллизионных отношений:

- 1) конституционные принципы;
- 2) общие требования о соблюдении Конституции Российской Федерации и законов, о соотношении юридической силы нормативных правовых актов или отдельных норм (ст. 15, 16, 76, 90);
- 3) разграничение предметов ведения в сфере коллизионного права (ст. 71, 72);
- 4) конкретные способы разрешения коллизий: согласительные процедуры, приостановление и отмена нормативных правовых актов Президентом Российской Федерации (ст. 85, 115), разрешение коллизий Конституционным Судом Российской Федерации (ст. 125), коллизионные нормы (ст. 15, 76, 120).

Часть из указанных норм прямо регулирует определенные общественные отношения, а часть является предпосылкой для формулирования конституционных презумпций.

К конституционным основам как базовым инструментам, влияющим на коллизионные отношения, относится комплекс правовых регуляторов:

- 1) конституционные нормы, прямо предусматривающие:
 - федеральное коллизионное право как предмет ведения Российской Федерации;
 - конкретные способы разрешения коллизий (согласительные процедуры, приостановление и отмена нормативных правовых актов Президентом Российской Федерации, разрешение коллизий Конституционным Судом Российской Федерации, коллизионные нормы);
- 2) конституционные принципы как основные начала и юридические приоритеты, которые должны неуклонно соблюдаться при предупреждении и разрешении коллизий;
- 3) конституционные презумпции как вытекающие из конституционных норм предположения, устанавливающие определенные юридические факты, считающиеся истинным, пока не доказано иное.

Нормы о верховенстве Конституции Российской Федерации и федеральных законов, соотношении юридической силы нормативных правовых актов, обеспечении соответствия нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации Конституции Российской Федерации и федеральным законам как предмете совместного ведения позволяют предположить не только конституционность вышеуказанных актов, пока не доказано иное, но и необходимость системного правового регулирования механизмов предотвращения и устранения нарушений Конституции Российской Федерации в виде коллизий, пробелов, недостаточно эффективного правоприменения.

Рассмотрим подробнее вышеуказанные конституционные инструменты, регулирующие коллизионные отношения.

Конституция Российской Федерации относит к предметам ведения Российской Федерации «федеральное коллизионное право» (п. «п» ст. 71), по вопросу понятия и содержания которого среди российских ученых нет единого мнения, что детальнее анализируется в п. 2.4. настоящей работы. Так, Ю. А. Тихомиров справедливо отмечает, что конституционная формула «федеральное коллизионное право» является юридическим ориентиром и стимулом для формирования такой отрасли¹. Оно выступает подотраслью коллизионного права и предназначено для предотвращения и устранения юридических противоречий в федеративных отношениях². В таком понимании оно может рассматриваться и как подотрасль конституционного права³.

Россия является федеративным государством, что всегда сказывается на системе права. В механизме разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами существует несколько норм, касающихся выявления и разрешения коллизий. Это федеральное коллизионное право как предмет ведения Российской Федерации (п. «п» ст. 71 Конституции Российской Федерации) и обеспечение соответствия конституций и законов республик, уставов, законов и иных нормативных правовых актов краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Конституции Российской Федерации и федеральным законам (п. «а» ст. 72). К выявлению смысла конституционной формулы

¹ См.: Тихомиров Ю. А. Коллизионное право... С. 35.

² Там же. С. 293.

³ См.: Тихомиров Ю. А. Правовое регулирование : теория и практика. М. : Формула права, 2010. С. 338–339.

«федеральное коллизионное право» необходимо подходить с учетом их взаимосвязи. Отнесение к предметам совместного ведения обеспечения соответствия нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации Конституции Российской Федерации и федеральным законам означает, что правовые механизмы достижения непротиворечивости региональных актов федеральным (предотвращение, выявление и разрешение коллизий) регулируется федеральными законами и в соответствии с ними законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. Следовательно, правовое регулирование общественных отношений, связанных с коллизиями в нормативных правовых актах, осуществляется и на федеральном, и на региональном уровнях. Федеральными нормативными актами должны регулироваться способы предотвращения, выявления и разрешения коллизий между федеральными нормативными актами, а также между федеральными и региональными. Но юридические коллизии возникают не только между нормативными правовыми актами, но и между иными правовыми явлениями. Процедуры их разрешения должны быть урегулированы нормами права в пределах указанных в Конституции Российской Федерации предметов ведения. Соответственно, в рамках федерального коллизионного права регулируются общественные отношения, связанные с юридическими коллизиями в правовой системе, возникающими при регулировании предметов ведения Российской Федерации, совместного ведения и реализации соответствующих норм. А нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации – общественные отношения, связанные с юридическими коллизиями, возникающими при регулировании сфер общественных отношений вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения и реализации этих норм, а также в соответствии с федеральными законами процедуры обеспечения соответствия нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации Конституции Российской Федерации и федеральным законам.

По мнению автора настоящей работы, федеральное коллизионное право следует понимать как правовое регулирование федеральными нормативными правовыми актами общественных отношений, связанных с предотвращением, выявлением и разрешением юридических коллизий в правовой системе, возникающих при регулирова-

нии предметов ведения Российской Федерации, совместного ведения и реализации соответствующих норм.

Федеральное коллизионное право включает:

а) конституционные принципы коллизионного права;

б) процедуры предотвращения, выявления и разрешения коллизий, которые возникают в сферах общественных отношений, отнесенных к предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения;

в) ответственность субъектов коллизионных отношений, возникающих в рамках предметов ведения Российской Федерации и предметов совместного ведения.

Нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации регулируют общественные отношения, связанные с юридическими коллизиями, и подразделяются на две группы в зависимости от предметов ведения:

1) регулирующие сферы общественных отношений вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения и реализации этих норм:

– процедуры предотвращения, выявления и разрешения коллизий на основе общих конституционных принципов, установленных федеральным коллизионным правом;

– ответственность субъектов коллизионных отношений;

2) конкретизирующие в соответствии с федеральными законами процедуры обеспечения соответствия нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации Конституции Российской Федерации и федеральным законам.

Конституция Российской Федерации содержит конкретные *способы разрешения коллизий*:

– согласительные процедуры (Президент Российской Федерации может использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также между органами государственной власти субъектов Российской Федерации. В случае недостижения согласованного решения он может передать разрешение спора на рассмотрение соответствующего суда (ст. 85);

– приостановление и отмена нормативных правовых актов Президентом Российской Федерации (Президент Российской Федерации

вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случае противоречия этих актов Конституции Российской Федерации и федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом (ст. 85); постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации в случае их противоречия Конституции Российской Федерации, федеральным законам и указам Президента Российской Федерации могут быть отменены Президентом Российской Федерации (ст. 115);

– разрешение коллизий Конституционным Судом Российской Федерации;

– коллизионные нормы: если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора (ст. 15); в случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон (ст. 76); в случае противоречия между федеральным законом и нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, изданным по предметам ведения субъектов Российской Федерации, действует нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации (ст. 76); суд, установив при рассмотрении дела несоответствие акта государственного или иного органа закону, принимает решение в соответствии с законом (ст. 120).

Конституционные принципы разрешения юридических коллизий – это основные начала разрешения коллизий, прямо предусмотренные или вытекающие из Конституции Российской Федерации, конкретизация которых требуется для повышения эффективности функционирования национальной правовой системы. Как справедливо отмечает Т. Я. Хабриева, принципы Конституции Российской Федерации иногда выражены непосредственно, а иногда синтезируются на основе изучения буквы и духа Конституции¹. Такие принципы нужны как основные начала и юридические приоритеты, исходить из которых следует при принятии законов и вынесении судебных решений.

А. Е. Постников обоснованно указывает, что неизменность конституционных принципов имеет решающее значение для определе-

¹ См.: Законность в Российской Федерации / А. И. Абрамова, М. С. Андрианов, А. К. Большова [и др.]. М. : Контракт, 2008. С. 61.

ния направлений, содержания и пределов соответствующих реформ, развития законодательства¹. По мнению И. А. Алебастровой, конституционные принципы можно классифицировать в зависимости от степени обобщенности их содержания и, соответственно, механизма их реализации на принципы – конкретные предписания и принципы – общие установки².

В конституционном праве России существует проблема развития конституционных принципов в законодательстве (особенно тех, которые имеют характер общих установок) и их реализации на практике. Это может происходить путем непосредственного применения, через конкретизацию в законах и их применение, судебную практику. Указанные механизмы являются недостаточно разработанными на нормативном уровне и исследованными с научной точки зрения. Для национальной правовой системы требуется конкретизация конституционных принципов разрешения коллизий в государстве и исследование их влияния на правовую систему.

Несмотря на то, что конституционные принципы разрешения коллизий отражены в Конституции Российской Федерации, при принятии законов и в судебной практике они не всегда используются в качестве основных начал и юридических приоритетов. Поэтому для конституционно-правовой науки необходима теоретическая разработка конституционных принципов разрешения коллизий с целью дальнейшего эффективного их применения и усиления роли Конституции Российской Федерации в регулировании общественных отношений.

Исследование Конституции Российской Федерации позволило выявить следующие конституционные принципы:

1) принцип приоритета прав и свобод человека (исходя из признания человека, его прав и свобод высшей ценностью (ст. 2), требования того, что права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием (ст. 18); в Российской Федерации не долж-

¹ См.: Постников А. Е. Конституционные принципы и конституционная практика // Журнал рос. права. 2008. №12. С. 38–34.

² См.: Алебастрова И. А. Конституционные принципы : проблемы юридической природы и эффективности реализации // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 7. С. 5–12.

ны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина (ст. 55);

2) принцип приоритета федерального законодательства при соблюдении прав субъектов Российской Федерации (на основе признания за субъектами Российской Федерации всей полноты государственной власти вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации (ст. 73), коллизионных норм ст. 76 о приоритете федеральных законов по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения, а также приоритете нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, изданных вне пределов ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации);

3) принцип независимости арбитров, разрешающих споры (судьи независимы и подчиняются только Конституции Российской Федерации и федеральному закону (ст. 120), финансирование судов производится только из федерального бюджета и должно обеспечивать возможность полного и независимого осуществления правосудия в соответствии с федеральным законом (ст. 124), порядок формирования Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, в котором участвуют несколько субъектов: глава государства и Совет Федерации (ст. 83, 102, 128);

4) принцип конституционности и законности выделен исходя из многих конституционных норм, которые могут быть обобщены на основе их видов и предмета правового регулирования следующим образом:

– общие требования о соблюдении Конституции Российской Федерации и законов (органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы (ст. 15);

– соотношение юридической силы нормативных правовых актов или отдельных норм (Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации (ст. 15); никакие другие положения Конституции не могут противоречить основам конституционного строя Российской Федерации (ст. 16); законы и иные правовые

акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации (ст. 15); федеральные законы не могут противоречить федеральным конституционным законам (ст. 76); законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения (ст. 76); указы и распоряжения Президента Российской Федерации не должны противоречить Конституции Российской Федерации и федеральным законам (ст. 90);

– порядок принятия и опубликования нормативных правовых актов (законы подлежат официальному опубликованию, неопубликованные законы не применяются; любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения (ст. 15).

Конституционные принципы разрешения коллизий направлены на обеспечение согласованности правового регулирования на основе Конституции Российской Федерации и конституционности правоприменительной деятельности; имеют преимущественно процессуальный характер; особенностями содержания являются коллизионные принципы и нормы как правила, определяющие приоритеты при противоречии нормативных правовых актов. Подробнее они рассмотрены в п. 2.2. настоящей работы.

Конституционные презумпции как вытекающие из конституционных норм предположения являются одним из конституционных инструментов, влияющих на коллизионные отношения.

По вопросу понятия, признаков, классификации правовых презумпций в науке существуют различные мнения, исследованию и обобщению которых посвящены многие работы¹. По мнению В. А. Никонова, определение правовой презумпции представляет собой одну из наиболее дискуссионных проблем, практически каждый пишущий о презумпциях предлагает свою собственную дефиницию.

¹ См.: Булаевский Б. А. К вопросу о понятии презумпций в праве // Журнал рос. права. 2010. № 3. С. 63–71; *Его же*. Классификация правовых презумпций // Журнал рос. права. 2010. № 11. С. 74–83; Мосин С. А. Презумпции и принципы в конституционном праве Российской Федерации. М.: Юстицинформ, 2009. 112 с.; Никонов В. А. Презумпции соответствия нормативных актов Конституции и знания закона // Законность. 2011. № 2. С. 17–20 и др.

Неоднозначно и само употребление термина «презумпция». Разные авторы используют для его обозначения различные слова и их сочетания: предположение, доказательственное предположение, законное предположение, правовое предположение, юридическое предположение, презумпция¹. Б. А. Булаевский отмечает, что результатом научного исследования презумпций в праве стали многочисленные выводы и предложения, касающиеся переосмысления природы и места презумпций в праве, оценки эффективности их внедрения в правовую материю². С. А. Мосин под правовой (законной) презумпцией понимает необходимое для правового регулирования предположение, прямо или косвенно закрепленное в правовой норме, направленное на установление или устанавливающее наличие или отсутствие определенных фактов, обстоятельств, процессов и считающееся истинным, пока не будет установлено иное³. Он исследовал презумпции в конституционном праве и относит к основополагающим правовым презумпциям следующие: презумпция конституционности деятельности участников конституционных правоотношений, презумпция конституционности нормативных правовых актов, презумпция добросовестности участников конституционных правоотношений. С. А. Мосин характеризует рассмотренные конституционные презумпции как правовые, косвенно закрепленные в законодательстве, отраслевые (относятся к конституционным правоотношениям), играющие базовую роль для всех отраслей права. Он различает презумпции в конституционном праве и презумпции, закрепленные в тексте Конституции Российской Федерации. В связи с тем что Конституция Российской Федерации закрепляет важнейшие начала общественного строя и государственной организации, закрепленные в ней презумпции логично назвать конституционными презумпциями, которые призваны в дальнейшем регулировать правоотношения в соответствующих отраслях права.

По нашему мнению, можно выделить *конституционную презумпцию правового регулирования механизмов предотвращения и устранения нарушений Конституции Российской Федерации* как вытекающую из следующих конституционных норм: 1) верховенство Конституции Российской Федерации и федеральных законов;

¹ См.: Никонов В. А. Указ. соч. С. 17–20.

² См.: Булаевский Б. А. К вопросу о понятии презумпций в праве... С. 74–83.

³ См.: Мосин С. А. Указ. соч. С. 10.

2) соотношение юридической силы нормативных правовых актов;
3) обеспечение соответствия нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации Конституции Российской Федерации и федеральным законам как предмет совместного ведения.

Указанные нормы во взаимосвязи позволяют предположить необходимость системного правового регулирования механизмов предотвращения и устранения нарушений Конституции Российской Федерации в виде коллизий, пробелов, недостаточно эффективного применения.

Таким образом, конституционная презумпция правового регулирования механизмов предотвращения и устранения нарушений Конституции Российской Федерации – это косвенно закрепленное в конституционных нормах предположение о том, что для обеспечения верховенства Конституции Российской Федерации и федеральных законов требуется системное правовое регулирование сферы воздействия на юридические коллизии путем регулирования коллизионных отношений. Данную презумпцию можно охарактеризовать как правовую (вытекает из положений Конституции Российской Федерации), косвенно закрепленную в Конституции Российской Федерации, являющуюся базовой для регулирования коллизионных отношений и, возможно, формирования коллизионного права.

Пробелом Конституции Российской Федерации является отсутствие нормативной базы для предотвращения и выявления коллизий, а также неурегулированность многих вопросов, касающихся разрешения коллизий. В случае разработки новой конституции, по нашему мнению, в нее возможно включение отдельной главы, посвященной предотвращению, выявлению и разрешению юридических коллизий, где предлагается урегулировать следующие основные вопросы.

1. Способы обеспечения соответствия нормативных правовых актов Конституции и иным актам. Для этого рекомендуется использовать сочетание обязательного предварительного конституционного контроля (наиболее важных актов) и последующего контроля. Предварительный контроль позволит предотвращать коллизии, а последующий – их устранять. В Конституции установить соответствующую компетенцию органов государственной власти.

2. Механизмы обеспечения соответствия Конституции международных договоров, а законов – международным договорам. Предлагается закрепить обязательный предварительный конституционный

контроль международных договоров, подлежащих ратификации в форме федерального закона, обязанности органов государственной власти по разработке соответствующих проектов и внесению их в парламент, если требуется изменение Конституции.

3. Процедуры разрешения споров между органами публичной власти, в том числе согласительные процедуры. Возможно создание специального органа, разрешающего споры, касающиеся федеративных отношений.

Такое комплексное регулирование вопросов, связанных с юридическими коллизиями, повысит роль Конституции в регулировании коллизионных отношений.

2.2. Конституционные принципы разрешения коллизий

Рассмотрим подробнее выделенные конституционные принципы разрешения коллизий с указанием специфики каждого принципа.

1. *Принцип приоритета прав и свобод человека* закреплен в ст. 2 Конституции Российской Федерации. Он означает установление юридического приоритета для обеспечения конституционности правового регулирования сферы прав, свобод и обязанностей личности, а также правоприменительной деятельности. Данный принцип устанавливает, что права человека должны быть защищены от власти, переданной государству, и при разрешении спора между государством и личностью приоритет должен принадлежать правам и свободам человека. Исключение составляет возможность ограничения прав на основе ст. 55 Конституции Российской Федерации для защиты ценностей, в ней указанных (основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства). Для разрешения коллизий между Конституцией Российской Федерации и федеральными законами, ограничивающими права граждан, затруднительно применять непосредственно принцип приоритета прав и свобод человека, так как всегда необходима оценка соразмерности ограничения прав и угрозы тем ценностям, для охраны которых допускается ограничение. Конституционный Суд Российской Федерации отметил, что необходимо обеспечить справедливость со-

ответствующих ограничений, их соразмерность защищаемым конституционным ценностям¹.

Автором настоящей работы высказывалось мнение о существовании неопределенности в вопросе о том, соответствуют ли конституционному принципу приоритета прав и свобод человека и ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации многие федеральные законы, ограничивающие права и свободы человека и гражданина (Федеральный закон от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ (ред. от 09.03.2016) «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (ред. от 09.03.2016) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме Российской Федерации»), Федеральный закон от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ (ред. от 28.11.2015) «О свободе совести и религиозных объединениях», Федеральный закон от 24 июля 2009 г. № 209-ФЗ (ред. от 14.10.2014, с изм. от 26.06.2015) «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.03.2015), Федеральный закон от 30 декабря 2008 № 307-ФЗ (ред. от 01.12.2014) «Об аудиторской деятельности» (с изм. и доп. вступ. в силу с 01.08.2015) и др.)².

Специфика данного конституционного принципа как принципа разрешения коллизий заключается в необходимости создания определенной юридической процедуры для проверки федеральных законов, ограничивающих права и свободы граждан, с целью предотвра-

¹ См.: По делу о проверке конституционности положений Уголовного кодекса Российской Федерации, регламентирующих правовые последствия судимости лица, неоднократности и рецидива преступлений, а также пунктов 1–8 Постановления Государственной Думы от 26 мая 2000 г. «Об объявлении амнистии в связи с 55-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941–1945 гг.» в связи с запросом Останкинского межмуниципального (районного) суда города Москвы и жалобами ряда граждан : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 19 марта 2003 г. № 3-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 14. Ст. 1302.

² См.: Стародубцева И. А. Конституционный принцип приоритета прав и свобод человека : коллизии в реализации // Рос. юстиция. 2010. № 8. С. 43–45 ; *Ее же*. Ограничение конституционных прав граждан в период непогашенной и неснятой судимости : требует проверки законодательства на соответствие Конституции Российской Федерации // Рос. судья. 2012. № 1. С. 13–16.

щения коллизий, а не последующего их устранения (когда гражданам уже причинен ущерб). Для этого предлагается:

а) предусмотреть предварительный конституционный контроль федеральных законов, ограничивающих конституционные права и свободы, и наделить Конституционный Суд Российской Федерации полномочием по обязательной проверке конституционности указанных федеральных законов до их подписания Президентом Российской Федерации (как это предусмотрено Конституцией Французской Республики 1958 г.);

б) расширить круг субъектов, имеющих право обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации с абстрактным запросом о проверке конституционности нормативных правовых актов, затрагивающих права и свободы личности, и предоставить такое право Генеральному прокурору Российской Федерации, Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации и уполномоченным по правам человека в субъектах Российской Федерации;

в) при проведении правовой экспертизы проектов федеральных законов, ограничивающих права и свободы граждан, обращать особое внимание на справедливость ограничений и соразмерность защищаемым конституционным ценностям.

2. *Принцип приоритета федерального законодательства при соблюдении прав субъектов Российской Федерации.* Данный принцип означает, что для сохранения целостности государства, обороноспособности и безопасности должно быть единое правовое регулирование многих важных сфер жизнедеятельности, т.е. оно должно осуществляться на федеральном уровне, но при этом не должны нарушаться права субъектов Федерации. Указанный принцип сформулирован на основе коллизионных норм, закрепленных в ч. 5 и 6 ст. 76 Конституции Российской Федерации. Они предусматривают *изменение иерархии актов в зависимости от регулируемых общественных отношений – федеральных законов и нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.* По предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения приоритет имеют федеральные законы, а вне пределов ведения Российской Федерации и ее полномочий по предметам совместного ведения – нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.

На данном этапе развития государства приоритет федерального законодательства реализуется с ущемлением прав субъектов Феде-

рации. К примеру, Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» регулирует не только общие принципы, но и детально иные вопросы: порядок формирования законодательного (представительного) и исполнительных органов власти субъекта Российской Федерации, их полномочия, порядок досрочного прекращения полномочий, форму актов (закон и постановление), которыми парламент субъекта Федерации должен регулировать указанные в законе вопросы, порядок принятия актов и другие вопросы. Это не общие принципы, а детальное регулирование порядка формирования и деятельности органов государственной власти субъекта Российской Федерации. В соответствии с п. «н» ст. 72, ст. 73 и ч. 1 ст. 77 Конституции Российской Федерации эти вопросы относятся к исключительному ведению субъекта Российской Федерации, в которые в данном случае вторгается Российская Федерация¹. Аналогичным образом нарушается конституционное разграничение предметов ведения и в Федеральном законе от 6 октября 2005 г. № 131-ФЗ (ред. от 15.02.2016) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

Развитие федеративных отношений в России в последнее время характеризуется активной реализацией Российской Федерацией своих полномочий в сфере совместного ведения, даже вторжением в предметы ведения субъектов Федерации. При этом не принимаются никаких мер, гарантирующих возможность субъектов Федерации осуществлять всю полноту государственной власти вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения в соответствии со ст. 73 Конституции Российской Федерации. На наш взгляд, именно это необходимо сделать, чтобы Россия не превратилась окончательно в унитарное государство.

Обнаруживается неопределенность в вопросе о том, соблюден ли принцип приоритета федерального законодательства при соблюде-

¹ Подробнее см.: Стародубцева И. А. Коллизии в регулировании организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 12. С. 26–30.

нии прав субъектов Российской Федерации в Законе Российской Федерации от 26 июня г. № 3132-1 (ред. от 28.11.2015), «О статусе судей в Российской Федерации» (с изм. от 14.12.2015) (далее – Закон «О статусе судей в Российской Федерации») (ст. 4), устанавливающим требования, предъявляемые к кандидатам на должность судьи конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации: возраст 25 лет и стаж работы по юридической специальности не менее 5 лет. На наш взгляд, для судьи органа конституционного правосудия указанный возраст и стаж являются недостаточными, ведь для судьи Конституционного Суда Российской Федерации предусмотрен возраст 40 лет и стаж 15 лет. Законы субъектов Российской Федерации также предусматривали другие требования: возраст 35 лет и стаж 10–15 лет¹. Соответственно, федеральный акт недостаточно учел интересы регионов в части установления требований к судьям.

Для реализации данного конституционного принципа разрешения коллизий предлагается:

а) конкретизировать разграничение предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами путем закрепления перечня исключительных предметов ведения субъектов Российской Федерации в качестве уточнения ст. 73 Конституции Российской Федерации (внесением в нее поправки или заключением договора между Российской Федерацией и ее субъектами (в соответствии с ч. 3 ст. 11), перечень должен быть открытый, чтобы сохранился остаточный принцип определения предметов ведения субъектов Российской Федерации, но он не позволит Федерации произвольно вмешиваться в регулирование перечисленных предметов ведения; обеспечить действие ч. 6 ст. 76 Конституции Российской Федерации, гарантирующей приоритет нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации;

б) изменить порядок формирования Конституционного Суда Российской Федерации для обеспечения его большей независимости как основного органа, разрешающего конституционно-правовые коллизии, и предоставить право членам Совета Федерации как представи-

¹ См.: О Конституционном Суде Республики Адыгея : закон Республики Адыгея от 17 июня 1996 г. № 11. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» «Региональное законодательство» ; О Конституционном Суде Республики Башкортостан : закон Республики Башкортостан от 27 октября 1992 г. № ВС-13/7. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» «Региональное законодательство».

телям регионов представлять кандидатуры на должности судей. Это обеспечит действие ч. 6 ст. 76 Конституции Российской Федерации, гарантирующей приоритет нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, что может только Конституционный Суд Российской Федерации при проверке конституционности федеральных законов и нормативных актов субъектов Российской Федерации. Конституционный Суд отметил, что «недопустимо неправомерное вмешательство федерального законодателя в сферу компетенции исключительно субъектов Российской Федерации», «конституционные принципы федеративного устройства, учредительный характер Конституции Российской Федерации и конституций (уставов) субъектов Российской Федерации обеспечивают органическое единство федерального и регионального конституционно-правового регулирования и тем самым – единство конституционно-правового пространства, единство конституционно-правового регулирования в условиях федеративного государства, которое не должно нарушаться текущим федеральным регулированием посредством законов»¹. В указанном постановлении Конституционный Суд Российской Федерации признал неконституционными нормы Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, позволяющие федеральным судам общей юрисдикции проверять конституции (уставы) субъектов Федерации на соответствие федеральным законам, ссылаясь при этом и на ч. 5 и 6 ст. 76 Конституции Российской Федерации. Однако он не признавал федеральные законы не соответствующими Конституции Российской Федерации на основании ч. 6 ст. 76 в связи с нарушением разграничения предметов ведения и выходом за рамки предметов ведения Российской Федерации и совместного ведения. Такие решения представляются маловероятными, так как решающую роль в порядке формирования Конституционного Суда Российской Федерации играет Президент Российской Федерации, что и создает основу для принятия решений в пользу федеральной власти.

¹ По делу о проверке конституционности положений статей 115 и 131 ГПК РСФСР, статей 26, 251 и 253 ГПК Российской Федерации, статей 1, 21 и 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросами Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан, Государственного Совета Республики Татарстан и Верховного Суда Республики Татарстан : постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 18 июля 2003 г. № 13-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 30. Ст. 3101.

Для изменения порядка формирования Конституционного Суда Российской Федерации можно воспользоваться опытом зарубежных стран. Так, орган конституционного контроля Французской Республики (Конституционный Совет) формируется при участии главы государства и обеих палат парламента – по три члена назначают Президент Франции, председатель Национального Собрания и председатель Сената. В формировании Федерального конституционного суда ФРГ также участвуют Бундестаг и Бундесрат, избирая равное число судей. Для дополнительного гарантирования интересов субъектов Российской Федерации можно предоставить право членам Совета Федерации как представителям регионов также предлагать кандидатуры на должности судей Конституционного Суда Российской Федерации после отклонения кандидатур, предложенных главой государства.

3. *Принцип независимости арбитров, разрешающих споры*, уславливает основные процессуальные начала разрешения коллизий. Его специфика заключается в *обеспечении независимости судебных органов, разрешающих коллизии, а не просто независимости судей*. Независимость судебных органов может дополнительно гарантировать такой порядок их формирования, при котором участвуют несколько органов, представляющих разные ветви и уровни власти. Действующий порядок формирования федеральных судов в России предоставляет главе государства такие широкие полномочия, что от него полностью зависит состав судейского корпуса. Конституционный Суд Российской Федерации и Верховный Суд Российской Федерации формируются с участием Совета Федерации, который назначает судей по представлению Президента Российской Федерации. Указанная процедура формирования Конституционного Суда Российской Федерации привела к тому, что большинство решений принимаются им в пользу расширения полномочий главы государства и федеральной власти в целом¹.

¹ См.: По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации : постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 11 декабря 1998 г. № 28-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 52. Ст. 6447 ; По спору о компетенции между Советом Федерации и Президентом Российской Федерации относительно принадлежности полномочия по изданию акта о временном отстранении Генерального прокурора Российской Федерации от должности в связи с возбуждением в отношении него уголовного дела : постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 1 декабря 1999 г. № 17-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 51. Ст. 6364 ;

Для обеспечения большей независимости Конституционного Суда Российской Федерации как основного органа, разрешающего конституционно-правовые коллизии, предлагается изменить порядок его формирования, что изложено ранее.

Одной из гарантий независимости судов является конституционная норма ст. 124 – финансирование судов производится только из федерального бюджета и должно обеспечивать возможность полного и независимого осуществления правосудия в соответствии с федеральным законом. Однако ст. 27 Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ (ред. от 05.02.2014) «О судебной системе Российской Федерации» (далее – Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации») предусматривает финансирование конституционных (уставных) судов за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации (и частично мировых судей), что противоречит Конституции Российской Федерации. Поэтому необходимо в ч. 1 ст. 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» закрепить обязанность создания конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации, а в ч. 2 ст. 27 установить его финансирование за счет средств федерального бюджета, основываясь на прямом действии ст. 124 Конституции Российской Федерации, предусматривающей финансирование судов только из федерального бюджета. Это ускорит создание органов конституционной (уставной) юстиции в каждом субъекте Российской Федерации.

4. Принцип конституционности и законности.

Правовая категория «законность» детально исследовалась как принцип организации и функционирования общества и государст-

По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с запросами Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) и Совета Республики Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея : постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 4 апреля 2002 г. № 8-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 15. Ст. 1497 ; По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан : постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 21 декабря 2005 г. № 13-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 3. Ст. 336.

ва, как метод государственного руководства обществом, как режим общественно-политической жизни¹. По мнению Т. Я. Хабриевой, законность – это не только принцип. Это – цель, требование, правовой режим и факт реальной жизни (хотя и не во всех странах и во все периоды их развития), определенное состояние в обществе и государстве. Конституционная законность – это основа, ядро общего режима законности. Она имеет разные стороны: является базой для осуществления и развития режима законности и одновременно главным, решающим объектом надзора за ее соблюдением, ибо нарушение конституционных положений влечет нелегитимность текущего законодательства, применительной практики, неверные установки правосознания².

Принцип конституционности и законности как принцип разрешения коллизий означает:

а) соответствие Конституции Российской Федерации всех иных нормативных правовых актов;

б) соответствие законам подзаконных актов;

в) строгое соблюдение, исполнение и применение Конституции Российской Федерации, федеральных законов, конституций (уставов) и законов субъектов Федерации при разрешении коллизий всеми субъектами, наделенными такими полномочиями;

г) установление в Конституции Российской Федерации, федеральных законах, конституциях (уставах) и законах субъектов Федерации основных правил разрешения коллизий в государстве.

Его специфика заключается в необходимости установления в Конституции Российской Федерации, федеральных законах, конституциях (уставах) и законах субъектов Российской Федерации основных правил разрешения коллизий в государстве.

Конституционные нормы должны находить свое развитие в федеральных законах, конституциях (уставах) и законах субъектов Федерации путем закрепления соответствующих правил разрешения коллизий. Однако в федеральном законодательстве вышеуказанные конституционные нормы не всегда находят свое развитие (Федеральный закон «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» не

¹ См.: Законность в Российской Федерации. М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2008. 624 с.

² Там же. С. 59–61.

принят). В связи с этим нормы федеральных законов иногда сформулированы не в соответствии с принципом конституционности и законности.

Возникает неопределенность в вопросе о том, отражается ли указанный принцип в Законе «О статусе судей в Российской Федерации» (ст. 3), устанавливающем требования, предъявляемые к судье: «Судья обязан неукоснительно соблюдать Конституцию Российской Федерации, федеральные конституционные законы и федеральные законы. Судья конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации, мировой судья обязаны также соблюдать конституцию (устав) субъекта Российской Федерации и законы субъекта Российской Федерации»¹. Данная формулировка означает, что федеральные судьи не обязаны соблюдать конституцию (устав) и законы субъекта Российской Федерации. Во-первых, это является нарушением конституционной нормы о том, что все (в том числе судьи) обязаны соблюдать законы (ч. 2 ст. 15) и субъектов Российской Федерации тоже, поскольку в данной части отсутствует слово «федеральные». Во-вторых, это нарушение принципа законности, так как при разрешении разных категорий дел федеральный судья может столкнуться с необходимостью применения законов субъектов Российской Федерации и должен принимать решение только в соответствии с ними по предметам исключительного ведения субъектов Российской Федерации, а по предметам совместного ведения, если они не противоречат федеральным законам. В-третьих, вышеназванные нормы нарушают интересы субъектов и указанный ранее принцип приоритета федерального законодательства при соблюдении прав субъектов Российской Федерации.

В качестве одной из мер, направленных на реализацию принципа конституционности и законности при принятии нормативных правовых актов на всех уровнях публичной власти, предлагается введение обязательной независимой правовой экспертизы, проводимой квалифицированными специалистами, имеющими ученую степень в области права. Законодательное закрепление экспертизы возможно в Федеральном законе «О нормативных правовых актах в Российской Федерации», принятие которого необходимо и для установления иерархии нормативных актов, и для предотвращения и разрешения

¹ О статусе судей в Российской Федерации : закон Рос. Федерации от 26 июня 1992 г. № 3132-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 30. Ст. 1792.

противоречий между ними. Проводить экспертизу могли бы вузы (профильные кафедры) и научные организации, финансируемые из федерального бюджета. Для этого с ними может быть заключен соответствующий договор, или поведение правовой экспертизы предусмотрено в качестве отдельного вида научно-исследовательской работы для профессорско-преподавательского состава.

Конституция Российской Федерации разграничивает предметы ведения таким образом, что даже если субъекты Российской Федерации не будут вторгаться в исключительное ведение Федерации, коллизии в сфере совместного ведения будут возникать постоянно. При устранении и преодолении противоречий в законодательстве они успевают оказать отрицательное воздействие на регулируемые правоотношения. Поэтому необходимо ставить вопрос о введении предварительного конституционно-уставного контроля, благодаря которому какая-то часть противоречий норм федеральных и субъектов Российской Федерации устранялась бы до вступления их в силу. Целесообразно конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации наделять полномочиями по осуществлению предварительного контроля законов субъектов Федерации с учетом следующих особенностей.

1. Предварительному контролю будут подвергаться законы субъектов Российской Федерации, принятые по предметам совместного ведения, поскольку противоречия между федеральным законодательством и нормативными актами субъектов Российской Федерации являются наиболее острыми, оказывают значительное воздействие на правовую систему России, ведут к нарушению принципа верховенства Конституции Российской Федерации, государственной целостности, единства системы государственной власти, ограничению прав и свобод человека. А коллизии во внутреннем законодательстве субъектов Российской Федерации носят локальный характер, касаются только одного субъекта Федерации, поэтому оказывают не столь сильное воздействие на правовую систему России и возникают при регулировании общественных отношений, не затрагивающих общие принципы устройства государства.

2. Законы субъектов Федерации должны проверяться на предмет их соответствия и Конституции Российской Федерации, и конституции (уставу) субъекта Российской Федерации.

3. Предварительный конституционный контроль должны проходить законы, принятые законодательным (представительным) орга-

ном государственной власти субъекта Российской Федерации, но не вступившие в силу.

Образование конституционных (уставных) судов затягивается, поскольку данный вопрос решают субъекты Российской Федерации, и финансирование конституционных (уставных) судов тоже осуществляется за счет регионов. Однако, если на органы конституционной (уставной) юстиции в субъектах Российской Федерации возложить функцию предварительного конституционного контроля на предмет соответствия Конституции Российской Федерации законов субъектов, то Российская Федерация будет заинтересована в их образовании и деятельности. Введение предварительного конституционно-уставного контроля и устранение коллизий до вступления региональных законов в силу позволит сократить негативное влияние противоречий в законодательстве на правовое регулирование общественных отношений. В этом случае конституционные (уставные) суды будут проводить предварительную проверку законов субъектов Российской Федерации, принятых по предметам совместного ведения, а Конституционный Суд Российской Федерации – последующий контроль действующих нормативных актов. У них будет один предмет проверки, но на разных этапах. Предлагаемая деятельность конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации позволит сократить количество противоречий в законодательстве до момента вступления в силу законов субъектов Федерации. Усиление контроля судебной власти за соответствием нормативных актов Основному закону государства как предупредительная мера позволит избежать принятия региональных законов, противоречащих федеральному законодательству, и обеспечить принцип конституционности и законности.

Предложенные меры по совершенствованию законодательства и реализации выделенных принципов позволят более эффективно предотвращать и устранять коллизии между Конституцией Российской Федерации и иными нормативными актами, создадут дополнительные гарантии прав и свобод личности в России.

2.3. Конституционные основы регулирования коллизионных отношений в зарубежных странах

Существенным пробелом Конституции Российской Федерации является отсутствие нормативной базы для предотвращения коллизий.

Не во всех конституциях зарубежных стран указанные вопросы также регулируются. В настоящей работе исследуются те конституции, которые регулируют предотвращение и разрешение юридических коллизий, и проводится их сравнительно-правовое исследование с Конституцией Российской Федерации для использования в России их положительного опыта.

В конституциях зарубежных государств предусмотрены следующие основы правового регулирования коллизионных отношений:

1) предотвращение коллизий: общие нормы о верховенстве конституции; запрет отмены конституционных принципов, гарантий и прав законами; предварительный конституционный контроль; запрет расширять полномочия органов государственной власти;

2) разрешение коллизий (споров) путем последующего конституционного контроля; разрешения споров специально созданными органами; закрепления коллизионных норм.

С точки зрения эффективности действия права предотвращение коллизий является очень важным, так как позволяет не допустить появления противоречий в правовой системе. На это направлены общие нормы о верховенстве конституции как основа предотвращения и разрешения коллизий. Они могут формулироваться как коллизионный иерархический принцип, устанавливающий соотношение юридической силы нормативных правовых актов. При этом употребляются следующие формулировки: «высшая юридическая сила», «верховенство», «не должно противоречить», «должно соответствовать». Данный принцип устанавливает соотношение конституции и иных актов, законов и подзаконных актов, международных и внутригосударственных актов, законодательства федерации, субъектов федерации и муниципальных актов. Очень редко встречаются иные коллизионные принципы (Конституция Республики Эль-Сальвадор 1983 г.¹ предусматривает приоритет публичного интереса по отношению к частному – ст. 246). В Конституции Демократической Республики Восточный Тимор 2002 г.² ст. 2 называется «Суверенитет и конститу-

¹ См.: Конституции государств Америки : в 3 т. / под ред. Т. Я. Хабриевой. М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2006. Т. 1 : Северная и Центральная Америка. С. 792.

² См.: Конституции государств Азии : в 3 т. / под ред. Т. Я. Хабриевой. М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации ; Норма, 2010. Т. 3 : Дальний Восток. С. 54.

ционность». В ней указывается, что государство следует положениям Конституции и законов. Действие законов и других актов государства и местных органов власти основывается на их соответствии Конституции. Конституция Республики Эль-Сальвадор 1983 г.¹ предусматривает, что принципы, права и обязанности, установленные Конституцией, не могут быть изменены законами, которые регулируют ее исполнение. Конституция превалирует над всеми законами и регламентами (ст. 246). Конституции Содружества Доминики 1978 г.² и Сент-Винсента и Гренадин 1979 г.³, Политическая Конституция Колумбии 1991 г.⁴ предусматривают только общую норму о верховенстве Конституции. Конституция Ямайки 1962 г.⁵ также включает норму о верховенстве Конституции (ст. 2), однако допускает исключение из этого общего правила в отношении специальных актов парламента, касающихся прав и свобод (ст. 50). Такой акт должен быть принят не менее 2/3 голосов в каждой палате парламента. Данная норма связана с тем, что для принятия вышеуказанных специальных актов парламента установлен более сложный порядок, чем для изменения Конституции: требуется квалифицированное большинство (2/3) голосов в каждой палате парламента, а для изменения Конституции – простое большинство или такое же квалифицированное – 2/3 (ст. 49).

Основные отличия предотвращения коллизий в конституциях государств Азии, Америки и Европы от Конституции Российской Федерации следующие:

1) использование коллизионного принципа приоритета публичного интереса по отношению к частному (Конституция Республики Эль-Сальвадор (ст. 246).

2) закрепление запрета отмены конституционных принципов, гарантий и прав законами (Политическая Конституция Республики Боливия 1967 г.⁶ (ст. 229).

3) проверка законопроектов в порядке предварительного конституционного контроля.

¹ См.: Конституции государств Америки... Т. 1 : Северная и Центральная Америка. С. 792.

² Там же. Т. 2 : Карибский регион. С. 490–491.

³ Там же. С. 662–663.

⁴ Там же. Т. 3 : Южная Америка. С. 548.

⁵ Там же. Т. 2 : Карибский регион. С. 998, 1033–1034.

⁶ Там же. Т. 3 : Южная Америка. С. 111.

В Конституции Королевства Таиланд 2007 г. ч. 8 называется «Конституционность законов». В ней предусмотрены случаи, в которых принятые парламентом законопроекты должны быть проверены Конституционным судом до представления их на подпись королю: если не менее одной десятой депутатов палаты представителей, сенаторов, членов обеих палат, а также Премьер-министр сочтут, что законопроект противоречит Конституции или принят в нарушение ее положений. На время рассмотрения вопроса Конституционным судом премьер-министр должен приостановить процедуру промугации законопроекта. Если Конституционный суд признает законопроект противоречащим Конституции, он должен быть отклонен. Конституция Республики Панама 1972 г.¹ закрепляет проверку законопроекта Верховным судом правосудия на соответствие Конституции, если исполнительная власть возражает против проекта как не соответствующего Конституции, а Законодательная ассамблея большинством голосов настаивает на его принятии. В данном случае исполнительная власть направляет законопроект в Верховный суд правосудия. Если проект будет признан соответствующим Конституции, исполнительная власть обязана его одобрить и обнародовать (ст. 165). Конституция Республики Эль-Сальвадор 1983 г.² предусматривает аналогичную норму. Если президент Республики считает неконституционным законопроект, принятый законодательным органом, он должен в течение 3 дней обратиться в Верховный суд юстиции, который заслушивает доводы обеих сторон и в течение 15 дней принимает решение о конституционности или неконституционности законопроекта. Если законопроект признается соответствующим Конституции, президент Республики обязан его санкционировать и опубликовать (ст. 138). Конституция Боливарианской Республики Венесуэла 1999 г.³ предусматривает проверку международных договоров до их ратификации (ст. 336).

Политическая Конституция Республики Боливия 1967 г.⁴ регулирует предварительный конституционный контроль в особой форме – *предоставление консультации* президенту Республики, предше-

¹ См.: Конституции государств Америки... Т. 1 : Северная и Центральная Америка. С. 683.

² Там же. С. 774.

³ Там же. Т. 3 : Южная Америка. С. 399–400.

⁴ Там же. Т. 3 : Южная Америка. С. 89–91.

дателю Национального конгресса и председателю Верховного суда правосудия *относительно конституционности проектов законов, декретов или постановлений*; или, в конкретном случае, по поводу применения законов, декретов или постановлений. Мнение Конституционного трибунала является обязательным для того органа, который запрашивает консультацию (ст. 121).

Политическая Конституция Колумбии 1991 г.¹ также содержит нормы о предварительном конституционном контроле, правом осуществления которого наделяется Конституционный суд. Он рассматривает и выносит окончательное решение о конституционности законопроектов, относительно которых Правительство представило замечания, указав на их несоответствие Конституции, и проектов статутных законов; суд устанавливает их соответствие Конституции по содержанию и форме (ст. 241).

Конституция Французской Республики 1958 г.² наделяет Конституционный Совет широкими полномочиями в части предварительного конституционного контроля. Обязательной проверке подлежат органические законы и регламенты палат Парламента до их промульгации, а обычные законы могут быть проверены по инициативе президента Республики, премьер-министра, председателя Национального собрания, председателя Сената, шестидесяти депутатов или сенаторов (ст. 61).

4. Запрет расширять полномочия органов государственной власти в иных актах, кроме конституции и законов, предусмотрено Политической конституцией Республики Никарагуа 1987 г.³: ни одна ветвь государственной власти, государственное учреждение или чиновник не имеют иных прав, полномочий или юрисдикции, кроме предоставляемых им Политической конституцией или законами (ст. 183).

5. Обязательное участие Верховного суда в законодательном процессе в случаях, когда вносятся изменения в кодексы (но это не относится к законам политического, экономического и административного характера), содержится в Конституции Республики Гондурас

¹ См.: Конституции государств Америки... Т. 3 : Южная Америка. С. 620–621.

² См.: Конституции зарубежных государств : Великобритания, Франция, Германия, Италия, Соединенные Штаты Америки, Япония, Бразилия : учеб. пособие / сост. сб., пер., авт. введ. и вступ. ст. В. В. Маклаков. 7-е изд., перераб. и доп. М. : Волтерс Клувер, 2010. С. 67.

³ См.: Конституции государств Америки... Т. 1 : Северная и Центральная Америка. С. 633.

1982 г.¹ (ст. 219), что может рассматриваться как способ предотвращения коллизий в нормативных правовых актах.

Разрешение коллизий в конституциях зарубежных государств регулируется более детально, чем предотвращение, что проявляется прежде всего в закреплении компетенции органов конституционного контроля. Виды данных органов разнообразны: Конституционный суд (Республика Гватемала), Верховный суд (Республика Гондурас, Мексиканские Соединенные Штаты, Республика Панама), Конституционная палата в составе Верховного суда юстиции (Республика Эль-Сальвадор, Боливарианская Республика Венесуэла), общие суды во главе с Федеральным верховным судом (Федеративная Республика Бразилия), Высокий суд (Сент-Китс и Невис, Сент-Люсия), Конституционный трибунал (Республика Боливия).

Основные отличия регулирования разрешения коллизий в конституциях государств Азии и Америки от Конституции Российской Федерации следующие.

1. Признание неконституционности бездействия (упущений) законодательных органов (Федеративная Республика Бразилия, Боливарианская Республика Венесуэла). К компетенции Конституционной палаты Верховного суда Венесуэлы относится объявление о неконституционности упущений законодательных органов (государства, штатов, муниципий), в случае если они отложили принятие актов или неотложных мер по выполнению Конституции или если эти акты приняты не полностью, а также установление периода времени для их выполнения (ст. 335–336). В соответствии с Конституцией Федеративной Республики Бразилия 1988 г.² к полномочиям органов конституционного контроля (это общие суды во главе с Федеральным верховным судом) отнесено обвинение в бездействии в отношении осуществления основных правил, вытекающих из Конституции. Если решение о неконституционности выносится из-за отсутствия средств для того, чтобы сделать эффективной конституционную норму, то ставится в известность соответствующая ветвь власти, с тем чтобы она приняла необходимые меры; если речь идет об административном органе, то такие меры должны быть приняты в 30-дневный срок (ст. 103).

¹ См.: Конституции государств Америки... Т. 1 : Северная и Центральная Америка. С. 270–271.

² Там же. Т. 3 : Южная Америка. С. 192–195.

2. В зарубежных странах более широкий круг субъектов, которые вправе обращаться в органы конституционного контроля с заявлениями о неконституционности. Так, в Бразилии иски о неконституционности может предъявлять любая политическая партия, имеющая представительство в Национальном конгрессе; любая профсоюзная конфедерация или классовая организация, имеющая национальное представительство. А когда необходимо произвести оценку принципа какой-либо правовой нормы или нормативного акта, то в Федеральный верховный суд вызывается генеральный адвокат Союза, который должен защищать опротестованный акт (ст. 103). Конституция Мексиканских Соединенных Штатов 1917 г.¹ предусматривает разрешение конституционно-правовых коллизий Верховным судом, в который могут обратиться наряду с иными «традиционными» субъектами: генеральный прокурор Республики – в отношении федеральных законов или законов федерального округа, одобренных Конгрессом, или в отношении международных договоров, подписанных Мексиканским государством; политические партии – в отношении избирательных законов.

3. Направленность компетенции органов конституционного контроля на обеспечение конституционных основ народовластия. Это проявляется в особенностях полномочий Конституционного суда Колумбии, который рассматривает и выносит решения:

– о конституционности указов о назначении даты проведения референдумов – до момента их проведения, в том числе референдумов, на которые выносятся законопроекты; всенародных обсуждений и плебисцитов национального уровня;

– по искам граждан о признании законов не соответствующими Конституции по содержанию и форме;

– по искам граждан о признании неконституционными указов правительства в рамках наделения президента чрезвычайными полномочиями по изданию правовых положений, имеющих силу закона, в случае когда этого требуют необходимость и государственные интересы;

– по искам граждан о признании неконституционным указа правительства о Национальном плане инвестиций, имеющем силу закона. Он может быть принят, если Конгресс не одобрил указанный план в течение трех месяцев (ст. 241).

¹ Там же. Т. 1 : Северная и Центральная Америка. С. 526–528.

Широкие возможности граждан для обращения в Конституционный суд Колумбии заключаются и в том, что любой гражданин может подать иск в защиту неопределенного круга лиц и участвовать в деле в качестве лица, оспаривающего конституционность принятого акта (ст. 242). Политическая Конституция Колумбии отличается от других тем, что устанавливает срок, в течение которого Конституционный суд обязан рассмотреть дело – 60 дней (общий срок), но существуют и случаи сокращения срока до 20 дней (ст. 242).

4. Особая форма обращения в орган конституционного контроля – об установлении фактов нарушения Конституции – предусмотрена в Конституциях Сент-Китса и Невиса 1983 г.¹ и Сент-Люсии 1978 г.² В соответствии с Конституцией Сент-Китса и Невиса это относится к компетенции Высокого суда. Он может установить факт нарушения Конституции и принять соответствующую декларацию. Заявление об этом и о применении судебной защиты может подать любое лицо, имеющее обоснованный интерес. Такое право является дополнительным по отношению к праву на предъявление любого другого иска в связи с теми же фактами. В случае если Высоким судом принята декларация о факте имевшего место либо продолжающегося нарушения какого-либо положения Конституции, и лицо, по заявлению которого была принята такая декларация, обратилось после этого с заявлением о применении мер судебной защиты, Высокий суд вправе предоставить этому лицу такое средство правовой защиты, которое сочтет надлежащим, из числа способов защиты, предоставленных законом в результате производства по делам в Высоком суде (ст. 96). Аналогичные нормы содержатся и в Конституции Сент-Люсии (ст. 105–109).

5. Создание специального органа по разрешению коллизий предусматривается Конституцией Республики Гаити 1987 г.³ – это Комиссия по примирению (глава III). Она призвана разрешать противоречия, возникающие между законодательной и исполнительной властью или двумя органами законодательной власти. В ее состав входят председатели Кассационного суда, Сената, Палаты депутатов, Постоянного избирательного совета, заместитель председателя Постоян-

¹ См.: Конституции государств Америки... Т. 2 : Карибский регион. С. 750–751.

² Там же. С. 888–890.

³ Там же. Т. 2 : Карибский регион. С. 302–303.

ного избирательного совета, два министра, назначаемые президентом Республики.

6. Очень редко непосредственно в конституциях закрепляются коллизионные нормы. Конституция Боливарианской Республики Венесуэла возлагает обязанность по защите целостности Конституции на судей. В ней закрепляется коллизионная норма о том, что в случае несоответствия между Конституцией и законом или другим нормативным правовым актом применяются конституционные положения. Право объявлять о ничтожности законов и других актов публичной власти, имеющих статус закона, если они противоречат Конституции, принадлежит исключительно Конституционной палате Верховного суда, обладающей конституционной юрисдикцией (ст. 334, 336). В Политической Конституции Колумбии 1991 г. также предусмотрено, что при несоответствии закона или иной правовой нормы положениям Конституции применяется Конституция (ст. 4).

Важным фактором, влияющим на разрешение коллизий, является порядок формирования органов конституционного контроля, обеспечивающий максимальную *независимость их от всех иных органов власти*. Для этого в формировании органов конституционного контроля участвуют несколько органов власти с преобладающими полномочиями парламентов.

Политическая конституция Республики Гватемала (в главе IV «Конституционный суд») детально регулирует состав и порядок формирования Конституционного суда (ст. 269). Он состоит из пяти магистратов, каждый из которых имеет одного заместителя. Назначение магистратов обеспечивает их максимальную независимость от какого-либо органа государственной власти. По одному магистрату назначают: пленум Верховного суда правосудия, пленум Конгресса Республики, президент Республики на Совете министров, Высший совет Гватемальского университета Сан-Карлос, Ассамблея коллегии адвокатов. Заместители магистратов назначаются в Конгрессе Республики. К особенностям квалификационных требований к магистратам относится то, что они должны быть адвокатами, входящими в коллегию. На обеспечение независимости Конституционного суда направлена норма, предусматривающая, что председательствует в Конституционном суде любой из магистратов в порядке очередности в течение одного года, начиная со старшего по возрасту.

По Конституции Федеративной Республики Бразилия Федеральный верховный суд как высший орган конституционного контроля состоит из 11 судей, которые отбираются большинством голосов Федерального сената, после чего назначаются президентом Республики. В Республике Боливия члены Конституционного трибунала как высшей судебной инстанции в области конституционного контроля назначаются Национальным конгрессом квалифицированным большинством голосов – 2/3. Политическая Конституция Колумбии регулирует создание Конституционного суда следующим образом: судьи избираются Сенатом персонально на восемь лет из списков, включающих по три кандидатуры на должность, предлагаемых президентом Республики, Верховным судом и Государственным советом; судьи не могут быть переизбраны. Не могут быть избраны судьями лица, занимавшие должности министров кабинета или Государственного совета в течение года, предшествующего избранию (ст. 239–240).

Орган конституционного контроля Французской Республики – Конституционный Совет – формируется при участии главы государства и обеих палат парламента – по 3 члена назначают президент Франции, председатель Национального Собрания и председатель Сената (ст. 56). В формировании Федерального конституционного суда Федеративной Республики Германия также участвуют Бундестаг и Бундесрат, избирая равное число судей (ст. 94)¹.

Таким образом, сравнительно-правовое исследование конституций зарубежных стран позволило выявить следующие позитивные тенденции их развития в части предотвращения и разрешения коллизий.

Во-первых, – закрепление механизмов предотвращения коллизий, что является более важным, чем их разрешение, к которым относятся: предварительный конституционный контроль; запрет отмены конституционных принципов, гарантий и прав законами; запрет расширять полномочия органов государственной власти в иных актах, кроме конституции и законов; обязательное участие органов конституционного контроля в законодательном процессе.

Во-вторых, – повышение максимальной независимости органов конституционного контроля от других органов путем назначения членов палатами парламента, по одному члену (или в равном количестве) всеми высшими органами государственной власти, осуществ-

¹ См.: Конституции зарубежных государств... С. 151.

вление функций председательствующего поочередно всеми членами органа конституционного контроля.

В-третьих, новые конституции, принимаемые с конца XX в., предусматривают широкую компетенцию органов конституционного контроля по разрешению коллизий. Помимо «традиционных» полномочий, предусматриваются и следующие: разрешение коллизий различных юридических норм и объявление, какой из них следует руководствоваться; разрешение конституционных противоречий, возникающих между любыми органами публичной власти; признание неконституционности бездействия (упущений) законодательных органов в случае, если они отложили принятие актов или неотложных мер по выполнению Конституции; установление фактов нарушения Конституции путем принятия соответствующей декларации и предоставление обратившемуся лицу средства правовой защиты.

Вышеизложенные позитивные тенденции характеризуют развитие конституций зарубежных стран на основе их национального опыта правового регулирования и правоприменения с учетом принадлежности к определенной правовой семье. При использовании их для совершенствования законодательства Российской Федерации необходимо учитывать то, как они будут «встраиваться» в действующие в России механизмы предотвращения и разрешения коллизий. В связи с этим нормы конституций зарубежных стран могут быть подразделены на три группы. К первой группе относятся нормы, которые могут использоваться для совершенствования законодательства России. Ко второй – нормы, использование которых возможно в более отдаленной перспективе; а к третьей – заимствование которых для России нецелесообразно.

Совершенствование законодательства России, по нашему мнению, возможно в настоящее время в части:

1) предварительного конституционного контроля – но не всех актов, а только федеральных законов, ограничивающих права и свободы человека и гражданина; это связано с тем, что в данной сфере возникает наибольшее число конституционно-правовых коллизий в России;

2) повышение независимости Конституционного Суда Российской Федерации от Президента Российской Федерации путем изменения порядка его формирования: предоставления права членам Совета Федерации предлагать кандидатуры на должность судей в случае отклонения кандидатуры, предложенной главой государства;

3) расширение круга субъектов, которые могут обратиться в орган конституционного контроля с абстрактным запросом о соответствии Конституции Российской Федерации нормативных правовых актов; это связано с тем, что органы государственной власти, наделенные таким полномочием, крайне редко его используют при наличии большого количества коллизий.

В более отдаленной перспективе в России возможно создание специального органа по разрешению коллизий в федеративных отношениях. Это будет целесообразно в случае децентрализации федеративных отношений, расширения полномочий субъектов Российской Федерации и их финансовой независимости от федерального центра. Возможно также наделение Конституционного Суда Российской Федерации полномочием по признанию неконституционными бездействия правотворческих органов в случае, если они нарушили сроки принятия нормативных правовых актов для исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации. Для этого требуется установление такого срока для Государственной Думы (он отсутствует в ст. 80 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»). Такое полномочие обосновывается неисполнением многих решений Конституционного Суда Российской Федерации¹.

Нецелесообразно заимствование в России практики обращения граждан в орган конституционного контроля для установления фактов нарушения Конституции и предоставления в связи с этим средств правовой защиты. Это связано с тем, что в российской системе права схожие полномочия разграничены между Конституционным Судом Российской Федерации (в части признания неконституционными законов, нарушающих конституционные права и свободы граждан) и судами общей юрисдикции, осуществляющими защиту прав граждан в случае их нарушения иным способом.

Со своей стороны Конституция Российской Федерации предусматривает способ разрешения коллизий, который может быть использован в зарубежных странах, – приостановление главой государства

¹ По данным Министерства юстиции Российской Федерации, не исполнено 56 решений, требующих принятия нормативных правовых актов, за период 1996–2012 гг. // Доклад Министерства юстиции Российской Федерации о результатах мониторинга правоприменения в Российской Федерации за 2011 г. Приложение 2. URL: <http://minjust.ru>

действия актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случае противоречия этих актов Конституции Российской Федерации и федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом (ст. 85). С одной стороны, указанная норма обеспечивает верховенство Конституции и федеральных законов, а с другой – гарантирует права субъектов Российской Федерации, так как окончательное решение принимает судебный орган.

2.4. Модели коллизионного права для регулирования коллизионных отношений

Ученые отмечают, что вопрос о том, каким образом возникают и формируются новые отрасли, подотрасли и институты, остается недостаточно исследованным в теоретическом плане. Не менее значимым представляется вопрос, когда и почему есть основания считать, что сформулирована новая отрасль или возник новый институт¹. В настоящее время в юридической науке обосновывается формирование новых отраслей права: коллизионного права², экономического права³. В основе предлагаемых моделей новых отраслей права лежат конституционные нормы.

Формирование коллизионного права предлагается с целью регулирования коллизионных отношений. По вопросу понятия и содержания коллизионного права среди российских ученых нет единого мнения. Одни ученые традиционно считают, что коллизионное право – это совокупность коллизионных норм в международном частном

¹ См.: Институты конституционного права... С. 27.

² См.: Тихомиров Ю. А. Коллизионное право и отклонения в правовой сфере // Право и политика. 2013. № 3. С. 363–370 ; Стародубцева И. А. Конституционные принципы федерального коллизионного права // Журнал рос. права. 2012. № 6. С. 59–66 ; Стародубцева И. А. Конституционные основы предотвращения и разрешения коллизий в России и зарубежных странах : сравнительно-правовое исследование // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2013. № 6*12. С. 23–29.

³ См.: Ашмарина Е. М., Ручкина Г. Ф. Экономическое право Российской Федерации (предмет и метод, система и структура, источники правового регулирования) // Государство и право. 2012. № 8. С. 57–65.

праве¹. В зарубежных доктринах международного частного права, если коллизионное право не отождествляется с международным частным правом, то рассматривается в качестве его исходной, обязательной, нередко «титурообразующей» составляющей². Другие ученые отмечают, что коллизионное право регламентирует процедуры предотвращения и разрешения коллизий в федеративных отношениях³.

Наиболее детально коллизионное право исследовал Ю. А. Тихомиров, который обосновал необходимость его формирования как комплексной суперотрасли права. Он справедливо отмечает, что конституционная формула «федеральное коллизионное право» является юридическим ориентиром и стимулом для формирования такой отрасли. Ю. А. Тихомиров ставит коллизионное право в один ряд с такими понятиями, как публичное право, частное право, гуманитарное право, поскольку ими отражаются и концентрируются наиболее крупные предметы и методы регулирования, охватываются традиционные отрасли, подотрасли права⁴. С такой позицией не соглашались М. Н. Марченко и Г. С. Прокофьев, которые указывают, что общая теория термином «суперотрасль» не оперирует и коллизионное право относится к числу комплексных (несамостоятельных) отраслей российского права⁵.

Ю. А. Тихомиров выделяет три части коллизионного права: общую и две особенные. Общая часть посвящена предмету, принципам, основным понятиям, правопониманию и правовым позициям, процедурам урегулирования разногласий и споров, средствам обеспечения законности. Первая особенная часть включает применение названных способов регулирования спорных правоотношений в рамках национальной правовой системы, между национальными законодательствами, между национальным правом и международным правом. Вторая особенная часть включает в себя институты и нормы других отраслей права, которые регулируют отраслевые правоотно-

¹ См.: Зевков В. П. Международное коллизионное право. М. : Норма-Инфра-М, 1998. С. 5–21.

² См.: Зевков В. П. Коллизии законов в международном частном праве. М. : Волтерс Клувер, 2007. С. 8–9.

³ См.: Окуньков Л. А. Постатейный комментарий к Конституции Российской Федерации. М. : БЕК, 1994. С. 59.

⁴ См.: Тихомиров Ю. А. Коллизионное право... С. 35.

⁵ См.: Марченко М. Н., Прокофьев Г. С. Коллизионное право : комплексный анализ и концепция // Журнал рос. права. 2000. № 10. С. 194.

шения и органически связаны с общими способами регулирования спорных правоотношений.

Конституция Российской Федерации относит к предметам ведения Российской Федерации «федеральное коллизийное право» (п. «п» ст. 71), по вопросу понятия и содержания которого точки зрения ученых разделяются. По мнению Ю. А. Тихомирова, федеральное коллизийное право выступает подотраслью коллизийного права и предназначено для предотвращения и устранения юридических противоречий в федеративных отношениях. Оно состоит, во-первых, из комплекса правовых идей и концепций, отражающих правовое опосредование устройства и функционирования Федерации. Во-вторых, включает материальные компетенционные нормы, устанавливающие объем предметов ведения Федерации и ее субъектов и полномочия их органов. В-третьих, вводит процедуры преодоления разногласий и разрешения споров между участниками коллизийных отношений. В-четвертых, допускает применение мер ответственности к участникам коллизийных отношений¹. По мнению Ю. А. Тихомирова, федеральное коллизийное право выступает, скорее, подотраслью конституционного права².

С указанным мнением Ю. А. Тихомирова не соглашается В. В. Денисенко, который считает, что категория «федеральное коллизийное право» является тождественной понятию «коллизийное право», а не его составной частью³. В книге «Концепции развития российского законодательства»⁴ коллизийное право не выделяется среди отраслей российского законодательства (ни базовых, ни комплексных, ни процессуальных).

По мнению автора настоящей работы, в будущем коллизийное право может получить развитие как комплексная отрасль, предметом которой являются общественные отношения, связанные с юридическими коллизиями в правовой системе. Они требуют специального правового регулирования для обеспечения согласованного функционирования правовой системы, предотвращения и устранения

¹ См.: Тихомиров Ю. А. Коллизийное право... С. 293.

² См.: Тихомиров Ю. А. Правовое регулирование : теория и практика... С. 338–339.

³ См.: Денисенко В. В. Коллизии правовых актов и способы их разрешения (теоретико-правовой аспект). Воронеж : Воронеж. гос. ун-т, 2005. С. 100.

⁴ Концепции развития российского законодательства. М. : Эксмо, 2010. 736 с.

последствий системных нарушений. Одним из факторов, оказывающих негативное влияние на правовую систему, являются юридические коллизии как противоречия между правовыми явлениями. С целью предупреждения и минимизации негативных результатов влияния юридических коллизий предлагается системно воздействовать на них правовыми средствами с учетом цикличности развития коллизионных ситуаций: от предотвращения до разрешения и применения ответственности к участникам коллизионных отношений. Данная группа общественных отношений полностью не охватывается предметом ни одной из отраслей права, хотя коллизионное право предусмотрено Конституцией Российской Федерации. Поэтому предлагается следующая модель коллизионного права как комплексной отрасли российского права.

Предметом коллизионного права являются общественные отношения, связанные с юридическими коллизиями в правовой системе (объект воздействия), складывающиеся в процессе ее функционирования с целью достижения согласованности, предотвращения и устранения последствий системных нарушений. Они обладают важнейшими чертами, отличающими их от предмета иных отраслей права и позволяющими выделить в отдельную группу.

Во-первых, объектом воздействия коллизионного права являются юридические коллизии, под которыми понимаются противоречия между правовыми явлениями, возникающими в правовой системе России (нормативными актами, правоприменением, правосознанием). Специальное правовое регулирование данной группы общественных отношений необходимо для согласованного функционирования правовой системы и минимизации негативных результатов влияния на нее юридических коллизий.

Во-вторых, содержание общественных отношений, составляющих предмет коллизионного права, обусловлено системностью воздействия на юридические коллизии и цикличностью развития коллизионных отношений. Цикличный подход позволил определить следующие последовательные стадии воздействия на юридические коллизии, охватывающие весь период развития коллизионной ситуации: 1) предотвращение с целью предвидеть и не допустить; 2) выявление (может совпадать со стадией предотвращения на этапе проектирования); 3) разрешение (внесудебные и судебные процедуры). К указанным общественным отношениям, как логичное продолже-

ние, примыкают отношения по применению мер ответственности к участникам коллизионных отношений.

В-третьих, указанные группы общественных отношений полностью не охватываются предметом ни одной из отраслей права. Они частично регулируются конституционным, административным, муниципальным правом, конституционным, гражданским, арбитражным процессами, или правовое регулирование отсутствует (как предотвращение коллизий, частично – выявление), что является пробелом, который требуется восполнить, используя моделирование предмета коллизионного права.

В-четвертых, деятельность субъектов общественных отношений, связанных с воздействием на юридические коллизии, объединяет общая цель – достижение публичного интереса – согласованного и бесперебойного функционирования правовой системы, минимизация в ней противоречий. Указанный публичный интерес превалирует и может сочетаться и с иными интересами общества, государства, физических и юридических лиц.

В-пятых, общественные отношения, связанные с воздействием на юридические коллизии, складываются в процессе публичной деятельности: одной из сторон правоотношений всегда выступает публичный субъект конституционно-правовых отношений (Президент Российской Федерации, парламент, Правительство Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации, суды общей юрисдикции, прокуратура, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и др.), а чаще – с обеих сторон. Деятельность указанных субъектов публично-правовых отношений специфична: она носит процессуальный характер; субъекты действуют в рамках своей компетенции, связанной с воздействием на юридические коллизии, которая характеризуется бессистемностью и пробельностью, что возможно изменить при формировании коллизионного права как комплексной процессуальной отрасли.

Для системного регулирования общественных отношений, связанных с воздействием на юридические коллизии, устранения вышеуказанных негативных явлений в правовой системе и предлагается формирование коллизионного права как системосохраняющей отрасли, направленной на достижения согласованного функционирования правовой системы, на предотвращение и устранение внутрисистемных противоречий.

Выделение особого *метода коллизионного права* как приемов и способов правового регулирования обусловлено спецификой его норм, так как в коллизионном праве широко используются специализированные правовые нормы – коллизионные. Метод коллизионного права характеризуется комплексностью: преобладает императивный, используется диспозитивный, дополняется специфическим коллизионным методом регулирования через исполнение коллизионных норм. Коллизионный метод состоит в разработке, закреплении в законодательстве и реализации комплекса коллизионных норм (иерархических, временных, пространственных, содержательных) для разрешения коллизий между нормативными правовыми актами. С целью формирования коллизионного права как отрасли необходимо принятие одного из базовых законов – Федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации», в котором следует предусмотреть общие коллизионные нормы, распространяющиеся на все отрасли права (далее возможна их отраслевая конкретизация по кругу общественных отношений и применяемым отраслевым нормам), а также правила преимущественного применения коллизионных норм при совпадении («наслоение») коллизий.

Предлагаемая модель коллизионного права имеет сложную компонентную *отраслевую и содержательную структуру* – систематизацию и расположение его норм в соответствии с потребностями и направлениями развития правовой системы с целью ее согласованного эффективного функционирования. Как комплексная отрасль коллизионное право базируется на нормах конституционного права, которые дополняются иными отраслями: административным, муниципальным правом, гражданским и арбитражным процессами. Содержательная структура коллизионного права обусловлена однородностью и спецификой отдельных групп общественных отношений по направлениям воздействия на юридические коллизии в соответствии с особенностями предмета коллизионного права.

Коллизионное право как отрасль права представляет собой систему взаимосвязанных элементов – институтов. Институт коллизионного права – это совокупность правовых норм, регулирующих однородные общественные отношения, связанные с воздействием на юридические коллизии.

В правовой институт включаются только однородные нормы¹. Однородными их делает воздействие на определенные общественные отношения, отличающиеся единством содержания. Именно специфика общественных отношений, их стабильность и устойчивость в тех или иных сферах предопределяет необходимость группировки воздействующих на них правовых норм в правовые институты. Специфика правовых норм, образующих правовой институт, внутренние взаимосвязи между ними придают институту качества элемента отрасли².

Институты коллизионного права выделяются на основе цикличности развития коллизионных отношений. Цикл представляет собой последовательные стадии воздействия на юридические коллизии, охватывающие весь период развития коллизионной ситуации. Каждая стадия цикла – это относительно однородная группа общественных отношений, требующая специфического правового регулирования, и такие правовые нормы объединяются в соответствующий институт. Однородность общественных отношений на каждой стадии определяется: во-первых, спецификой воздействия на юридические коллизии; во-вторых, особенностями видов норм, включенных в институт; в-третьих, специальными субъектами правоотношений. Указанные особенности характеризуют специфику каждого института коллизионного права.

На основании вышеизложенного с учетом цикличности воздействия на юридические коллизии выделены следующие *институты коллизионного права*, составляющие его содержательную структуру:

1) институт предотвращения юридических коллизий как совокупность правовых норм, регулирующих внесудебные и судебные процедуры предупреждения коллизий;

2) институт выявления юридических коллизий как совокупность правовых норм, регулирующих процедуры обнаружения коллизий;

3) институт разрешения юридических коллизий как совокупность правовых норм, регулирующих преодоление и устранение коллизий;

4) институт ответственности участников коллизионных отношений как совокупность правовых норм, регулирующих отношения,

¹ См.: Авакьян С. А. Государственно-правовые институты : понятие и формирования (применительно к деятельности Советов) // Советское государство и право. 1977. № 2. С. 20–23.

² См.: Институты конституционного права... С. 19.

связанные с отрицательной оценкой деятельности субъектов коллизионных отношений, выражающейся в государственном реагировании на их решения, действия (бездействие) путем применения к ним конституционно-правовых санкций.

В основе каждого института коллизионного права лежат нормы конституционного права, дополняемые нормами иных отраслей, что и обуславливает моделирование коллизионного права как комплексной отрасли. В настоящей работе исследованы конституционно-правовые аспекты каждого института и предложены направления развития и совершенствования законодательства.

Необходимыми условиями признания совокупности правовых норм как института конституционного права указываются стабильность, устойчивость и социальная востребованность¹. Эти условия справедливы и для институтов коллизионного права. Они являются чрезвычайно востребованными в связи с большим количеством коллизий в правовой системе России, что объективно требует дополнительного правового регулирования. Системно это можно сделать в рамках отдельной отрасли, поэтому и разрабатывается соответствующая модель коллизионного права. Устойчивость институтов обосновывается объективным характером цикличности воздействия на юридические коллизии. Институт предотвращения коллизий нельзя в полной мере отнести к стабильным, что связано с фрагментарностью правового регулирования. Но данный пробел может быть восполнен в рамках предлагаемой модели коллизионного права и разработанных в настоящей работе конституционно-правовых направлений развития каждого института коллизионного права.

Нормы коллизионного права содержатся в соответствующих источниках – это нормативные правовые акты, регулирующие общественные отношения, связанные с юридическими коллизиями.

Основным источником коллизионного права является Конституция Российской Федерации, которая предусматривает федеральное коллизионное право, устанавливает соотношение юридической силы нормативных правовых актов, коллизионные нормы, некоторые способы разрешения коллизий. Нормы коллизионного права содержатся также во многих федеральных законах, относящихся к разным отраслям законодательства (конституционного, административного,

¹ См.: Институты конституционного права... С. 13.

муниципального, гражданского и арбитражного процессов), а также подзаконных актах. Особенностью действующих источников коллизионного права является большая доля подзаконных актов, что требует изменения и усиления роли закона как правового регулятора.

Источники коллизионного права могут быть классифицированы по различным основаниям (отраслям законодательства, методу правового регулирования, уровням нормативных правовых актов с точки зрения государственно-территориального устройства), но объединяет их предмет правового регулирования – воздействие на юридические коллизии. Система источников коллизионного права с точки зрения государственно-территориального устройства и разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами включает два уровня: федеральный и субъектов Российской Федерации.

К источникам федерального уровня можно отнести:

1) Конституцию Российской Федерации (в части установления конституционных принципов разрешения коллизий, иерархии нормативных актов, коллизионных принципов и норм, компетенции главы государства и Конституционного Суда Российской Федерации в сфере разрешения коллизий);

2) федеральное законодательство: Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации», Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации», Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и др.;

3) постановления Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам своей компетенции.

Вышеуказанные источники развиваются и детализируются иными отраслевыми актами, регулирующими процедуры выявления и разрешения коллизий (Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации, Арбитражным процессуальным кодексом Российской Федерации, Указом Президента Российской Федерации «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» и др.).

К источникам коллизионного права регионального уровня можно отнести:

1) конституции и уставы субъектов Российской Федерации;

2) законы субъектов Российской Федерации: а) о нормативных правовых актах; б) о конституционных (уставных) судах; в) о толковании нормативных правовых актов; г) о мониторинге законодательства; д) о регистре муниципальных правовых актов;

3) решения конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации.

Для формирования предлагаемой модели коллизионного права необходимо принятие нескольких базовых федеральных законов: «О нормативных правовых актах в Российской Федерации», «О процедурах разрешения споров между органами государственной власти в Российской Федерации», «О коллизионном мониторинге в Российской Федерации»¹, которые будут являться источниками коллизионного права. Таким образом, с целью достижения согласованного функционирования правовой системы в будущем возможно формирование коллизионного права как системосохраняющей комплексной отрасли, чьи нормы направлены на регулирование коллизионных отношений и применение мер ответственности к их участникам.

¹ Подробнее см.: *Стародубцева И. А. Коллизионный мониторинг в механизме выявления юридических коллизий... С. 41–45.*

ГЛАВА 3

Конституционно-правовые коллизии как объект коллизионных отношений

3.1. Конституционно-правовые коллизии и их особенности

В советский период развития юридической науки термин «коллизия» употреблялся по отношению к нормам права. Вопросы согласованности и взаимосвязанности норм затрагивались еще в 1960–1970 гг. при рассмотрении системы права учеными Н. Г. Александровым, С. С. Алексеевым, М. Т. Баймахановым, В. Н. Кудрявцевым, М. Д. Шаргородским¹. При исследовании правовой надстройки в функционировании и развитии права М. Т. Баймаханов выделяет противоречия материальные (между общественными отношениями, с одной стороны, и направленными на их регулирование правовыми институтами и нормами – с другой) и формальные (коллизии в самом праве между институтами и нормами)². Однако коллизиями он называет только формальные противоречия.

Более детальное исследование коллизий начинается в 1980-е гг. Н. А. Власенко, рассматривая коллизионные нормы в советском праве, определяет коллизию как «отношение между нормами, выступающее в форме различия или противоречия при регулировании одного фактического отношения»³.

¹ См.: Основы теории государства и права / под ред. Н. Г. Александрова. М. : Юрид. литература, 1960. С. 336 ; Алексеев С. С. Проблемы теории права. Курс лекций в двух томах. Свердловск : Изд-во Свердловск. ун-та, 1973. Т. 2. С. 265 ; Баймаханов М. Т. Противоречия в развитии правовой надстройки при социализме. Алма-Ата : Изд-во «Наука» Казахской ССР, 1972. С. 216 ; Кудрявцев В. Н. Общая теория квалификации преступлений. М. : Юрид. литература, 1972. С. 245 ; Общая теория государства и права / под ред. Д. А. Керимова. Л. : Изд-во Ленинград. ун-та, 1961. С. 113–114.

² См.: Баймаханов М. Т. Указ. соч. С. 215–216.

³ Власенко Н. А. Коллизионные нормы в советском праве. Иркутск : Изд-во Иркут. ун-та, 1984. С. 23.

Начиная с 90-х гг. XX в. и до настоящего времени ученые широко используют термин «юридическая коллизия», которым характеризуют не только несогласованность норм, но и противоречия между различными правовыми явлениями. Так, С. С. Алексеев употребляет слово «коллизия» применительно к противоречиям между правовой системой и требованиями жизни общества, писаным правом и другими правовыми реалиями¹. С. И. Некрасов, используя термин «юридическая коллизия», включает в это понятие споры публично-правового характера (между федеральными органами государственной власти, между федеральными органами власти и органами власти субъектов Федерации, между государственными органами субъектов РФ)². Большое внимание исследованию коллизий уделяет Ю. А. Тихомиров, который рассматривает юридическую коллизия как базовое понятие в качестве основного юридического противоречия между правовыми актами, действиями, между правопониманием и правовыми нормами³. Он определяет юридическую коллизия как «противоречие между существующим правовым порядком и намерениями и действиями по его изменению»⁴, когда происходит своего рода соизмерение этого притязания либо с действующим правопорядком, либо с принципами права. Такое понимание юридической коллизии является наиболее широким, включающим в себя столкновения не только в рамках национальной правовой системы, но и между субъектами международного права, между элементами различных правовых систем.

Н. И. Матузов под юридическими коллизиями понимает расхождения или противоречия между отдельными нормативно-правовыми актами, регулирующие одни и те же либо смежные общественные отношения, а также противоречия, возникающие в процессе правоприменения и осуществления компетентными органами и должностными лицами своих полномочий⁵. Он отмечает, что следует различать коллизии в праве и юридические (или правовые) коллизии вообще;

¹ См.: Алексеев С. С. Теория права. М. : БЕК, 1995. С. 141–147.

² См.: Некрасов С. И. Федеральные и региональные средства и способы преодоления юридических коллизий публично-правового характера // Государство и право. 2001. № 4. С. 5.

³ См.: Тихомиров Ю. А. Коллизионное право... С. 33.

⁴ Тихомиров Ю. А. Правовое регулирование : теория и практика... С. 337.

⁵ См.: Матузов Н. И. Актуальные проблемы теории права. Саратов : Изд-во Саратов. гос. академии права, 2003. С. 203.

последние могут выходить за пределы собственно права и охватывать всю правовую систему. В то же время и те и другие коллизии в рамках общей для них правовой сферы тесно взаимосвязаны.

Юридические коллизии очень разнообразны. Н. И. Матузов обобщает их следующим образом, выделяя шесть родовых групп: 1) коллизии между нормативными актами или отдельными правовыми нормами; 2) коллизии в правотворчестве (бессистемность, дублирование, издание взаимоисключающих актов); 3) коллизии в правоприменении (разнобой в практике реализации одних и тех же предписаний, несогласованность управленческих действий); 4) коллизии полномочий и статусов государственных органов, должностных лиц, других властных структур и образований (вторжение в «чужие» сферы); 5) коллизии целей (когда в нормативных актах разных уровней или органов закладываются противоречащие друг другу, а иногда и взаимоисключающие целевые установки); 6) коллизии между национальным и международным правом¹.

Ю. А. Тихомиров выделяет наиболее типичные виды юридических коллизий и конфликтов: а) ошибочные правовые взгляды и позиции; б) неправомерность издания тех или иных законов с точки зрения их соотношения между собой и в особенности с Конституцией; в) деформацию статуса государственного или общественного образования, органа, организации, должностного лица; г) произвольное понимание и реализацию прав и обязанностей участников спора; д) неправомерные юридические действия (бездействие) участников спора; е) неправомерные юридические факты; ж) субъективную оценку юридических документов; з) препятствия в осуществлении компетенции того или иного субъекта, вмешательство в компетенцию; и) внеправовое образование институтов, органов, организаций; к) противоборство и непризнание законных интересов субъектов права; л) неисполнение правовых решений; м) противоречия между нормами национального и международного права². А. Я. Курбатов выделяет двенадцать групп коллизий в российской праве³.

Вышеуказанные классификации юридических коллизий являются очень общими, затрагивающими противоречия между различ-

¹ См.: Матузов Н. И. Указ. соч. С. 210.

² См.: Тихомиров Ю. А. Правовое регулирование : теория и практика... С. 339.

³ См.: Курбатов А. Я. Порядок разрешения коллизий в российском праве, 2006. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

ными правовыми явлениями не только в национальной правовой системе, но и международное право. С практической точки зрения наиболее требующими исследования являются коллизии норм прав (формальные коллизии) и способы их разрешения.

Многие исследователи, в том числе и автор настоящей работы¹, в качестве основы используют определение коллизии норм, данное Н. А. Власенко, как отношение между нормами, выступающее в форме различия или противоречия при регулировании одного фактического отношения. Указанное определение коллизии норм является наиболее полным и точно характеризует несогласованности между правовыми предписаниями. Интересное определение коллизии норм права предложила М. А. Занина, опираясь на категорию «правотворческая ошибка», – это противоречащий технико-юридическим правилам результат деятельности нормотворца, квалифицируемый судом в качестве ошибочного путем признания нормативного правового акта неконституционным либо недействующим и не подлежащим применению либо самим нормотворческим органом путем отмены или изменения акта². Данное определение основано на способах устранения коллизий – судом или самим нормотворческим органом. Однако в нем учтены не все способы устранения коллизий. Так, в соответствии со ст. 115 Конституции Российской Федерации Президент вправе отменить постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации в случае их противоречия Конституции Российской Федерации, федеральным законам и указам Президента Российской Федерации. В данном случае коллизия будет устранена путем отмены акта, но не самим нормотворческим органом, а другим органом, имеющим соответствующие полномочия. Аналогичным полномочием обладает и Правительство Российской Федерации в отношении актов федеральных органов исполнительной влас-

¹ См.: *Аленина И. В.* Коллизии в трудовом праве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Томск, 2000. С. 7 ; *Денисенко В. В.* Коллизии правовых актов и способы их разрешения... С. 16 ; *Карташов В. Г.* Коллизии в муниципальных правовых актах и причины их возникновения // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 11 ; *Матузов Н. И.* Указ. соч. С. 203 ; *Стародубцева И. А.* Коллизии конституционного законодательства на уровне субъектов Российской Федерации. Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2004. С. 14.

² См.: *Занина М. А.* Коллизии норм права равной юридической силы (понятие, причины, виды). М. : РАП ; Волтерс Клувер, 2010. С. 6.

ти в соответствии со ст. 12 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации».

В теории права коллизии норм классифицируются по различным основаниям:

1) в зависимости от юридической силы – на иерархические (субординационные) коллизии (между нормами разной юридической силы) и «по горизонтали» (между нормами равной юридической силы);

2) от свойств и особенностей норм – на темпоральные или временные (между правовыми предписаниями, изданными в разное время); пространственные (между нормами, действующими в разных пространственных пределах), возникают из-за «протяженности» фактического обстоятельства и изменения границ территории;

3) с точки зрения места в системе права – на внутриотраслевые и межотраслевые;

4) в зависимости от объема правового регулирования – на коллизии между общей и специальной нормами («конкуренция»);

5) по степени столкновения норм – на коллизии в форме противоречия (когда сталкиваются управомочивающая и запрещающая нормы) и в форме различия (коллидируют одинаковые по характеру предписания правила)¹.

Наряду с указанными разновидностями выделяются также коллизии между нормами частного и публичного права; нормами актов организаций, не находящихся в подчинении друг у друга; общими принципами-идеями и нормами права, закрепляющими иные принципы права, либо представительно – обязывающими нормами².

Детально исследуя коллизии норм равной юридической силы, М. А. Занина дополнила вышеуказанные классификации коллизий норм следующими: а) в зависимости от степени сводности (обобщенности) актов, содержащих коллидирующие правовые нормы, – коллизии между нормами кодифицированных актов, а также нормами кодифицированных и некодифицированных актов; б) от наличия умысла нормотворческого органа – умышленные и неумышленные; в) от степени очевидности обнаружения – открытые (явные) и мнимые; г) от степени тяжести – существенные и несущественные

¹ См.: Власенко Н. А. Коллизионные нормы в советском праве... С. 27.

² См.: Курбатов А. Разрешение коллизий в предпринимательском праве // Законность. 2001. № 3. С. 39–42.

(незначительные); д) от степени сложности – простые и сложные; е) по степени познания и устранения – установленные и не установленные, спорные и бесспорные¹.

Безусловно, указанные классификации применимы и для коллизий норм конституционного права. Однако с учетом особого положения Конституции России в системе нормативных правовых актов, развития конституционного законодательства на современном этапе в нем возникают иные разновидности коллизий, обладающие своей спецификой.

Трудно согласиться с определением конституционно-правовой коллизии, которое предлагает В. М. Шакун, как противоречия только между нормами права или нормативными правовыми актами. А «коллизия в конституционном праве», по его мнению, позволяет отразить понимание юридической коллизии не только как противоречия между законами и нормами права, но и как противоречия в правоприменительном процессе². К числу коллизий в конституционном праве В. М. Шакун относит: коллизии в конституционном законодательстве; коллизии статусов (компетенции или отдельных полномочий) государственных органов и должностных лиц; коллизии в федеративных отношениях; коллизии актов толкования.

В настоящей работе конституционно-правовые коллизии понимаются в широком смысле как противоречия между правовыми явлениями, возникающие в правовой системе России (нормативными актами, правоприменением, правосознанием и др.), касающиеся предмета конституционного права. К ним относятся не только коллизии между правовыми нормами, но и все иные коллизии, которые возникают в правовой системе и касаются конституционно-правовых отношений. Конституционно-правовые коллизии оказывают на правовую систему России существенное влияние в связи с основополагающим местом Конституции Российской Федерации и конституционного права в правовой системе.

С учетом особого положения Конституции Российской Федерации в системе нормативных правовых актов, развития конституционного законодательства на современном этапе в нем возникают иные разновидности коллизий, обладающие своей спецификой. Не-

¹ См.: Занина М. А. Указ. соч. С. 12–19.

² См.: Шакун В. М. Коллизии в конституционном праве Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2005. 30 с.

которые конституционно-правовые противоречия в законодательстве характеризуются тем, что обладают признаками иерархических коллизий, но в то же время к ним трудно непосредственно применить общее правило разрешения таких коллизий или имеет место изменение иерархии нормативных актов. Рассмотрим подробнее такие коллизии.

1. *Коллизии в Конституции Российской Федерации.* К сожалению, текст Основного закона России не лишен внутренних противоречий. К некоторым из них, на наш взгляд, можно отнести следующие коллизии.

1.1. В регулировании правового статуса субъектов Российской Федерации существуют коллизии между ч. 1 ст. 5 (о равноправии всех субъектов Российской Федерации) и другими нормами.

А. Частью 2 ст. 5 (в которой республика названа государством, а также республике предоставлено право иметь свою *конституцию*, а краю, области, городу федерального значения, автономной области, автономному округу – *устав*). С формально-юридической точки зрения государство обладает признаками, которыми не обладают иные государственные, национально-территориальные образования. Также и конституцией всегда называется основной закон государства, а уставом – документы, занимающие совсем иной уровень (в российском законодательстве это устав муниципального образования, акционерного общества, образовательного учреждения и др.).

Б. Частью 2 ст. 68, которая предоставляет право республикам устанавливать свои государственные языки. В органах государственной власти, органах местного самоуправления, государственных учреждениях республик они употребляются наряду с государственным языком Российской Федерации. Данная коллизия имеет уже не теоретическое значение, как предыдущая, а практическое, так как при равноправии не может быть ситуации, когда одни субъекты имеют свои государственные языки, а другие нет.

В. Частью 3 ст. 66, в соответствии с которой органы власти автономной области и автономных округов вправе направлять представление о принятии федерального закона об автономной области, автономном округе. Следовательно, статус этих субъектов может особым образом регулироваться федеральным законом, что также противоречит норме о равноправии субъектов Федерации.

1.2. Имеет место коллизия в разграничении предметов ведения – между п. «в» ст. 71 и п. «б» ст. 72 – они оба содержат защиту прав и свобод человека и гражданина; защиту прав национальных меньшинств. Данная коллизия является дефектом с точки зрения юридической техники и осложняет применение Конституции Российской Федерации в практическом плане. Если относить указанные сферы общественных отношений к предметам ведения Федерации, то субъекты Российской Федерации не вправе их регулировать, а если к совместному ведению – то вправе в соответствии с федеральными законами или, при их отсутствии, в порядке «опережающего» законодательства. Сложившаяся практика пошла по пути применения п. «б» ст. 72 Конституции Российской Федерации как предмета совместного ведения, и субъекты Российской Федерации вводят свои механизмы защиты прав и свобод человека. Наиболее ярким примером является институт уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации. При внесении поправок в Конституцию Российской Федерации, по нашему мнению, следует устранять явные противоречия, имеющиеся в тексте Основного закона, из п. «в» ст. 71 исключить слово «защита».

1.3. В Конституции Российской Федерации существуют коллизии между названием глав и их содержанием. Так, глава 2 называется «Права и свободы человека и гражданина», а содержит еще и обязанности.

Правотворческие органы в текущем законодательстве развивают все нормы Конституции, не обращая внимания на их противоречия. Это связано в том числе и с тем, что разрешение коллизий в Конституции Российской Федерации имеет свои отличия от разрешения коллизий в иных нормативных правовых актах.

Во-первых, Конституция России обладает высшей юридической силой и в ней почти отсутствуют специальные коллизионные нормы, которые бы устанавливали разрешение коллизий в ее тексте. Общеизвестные коллизионные нормы не всегда к ней применимы. К примеру, содержательная коллизионная норма предполагает приоритет специальной нормы перед общей, а ч. 2 ст. 16 Конституции Российской Федерации содержит норму, которая закрепляет противоположное правило: никакие другие положения Конституции не могут противоречить основам конституционного строя Российской Федерации (приоритет общих норм основ конституционного строя).

Во-вторых, устранять коллизии в Конституции Российской Федерации может только Конституционный Суд Российской Федерации путем толкования ее норм и только по запросу специально уполномоченных органов, которые направляются нечасто. Последнее дело о толковании Конституции Российской Федерации было рассмотрено 15 лет назад – в 2000 г.¹ Это показывает, что в последние 15 лет органы государственной власти уверены в том, что правильно понимают смысл Конституции Российской Федерации и в толковании не нуждаются. Но ежегодно признаваемые неконституционными федеральные законы, принятые в последние 15 лет, свидетельствуют о том, что депутаты Государственной Думы, члены Совета Федерации и Президент Российской Федерации недостаточно хорошо знают содержание Конституции Российской Федерации, а правовая экспертиза на всех стадиях законодательного процесса проводится некачественно.

Конституция Российской Федерации устанавливает *разную юридическую силу своих норм* – основы конституционного строя Российской Федерации имеют приоритет над другими положениями Конституции. Следовательно, их надо применять при возникновении коллизий. Однако имеют место случаи применения специальных норм, содержащихся в других главах. Так, на основе ст. 68 республики устанавливают свои государственные языки, хотя это противоречит ст. 5 о равноправии субъектов Российской Федерации, и с этим соглашается федеральная власть. В Договоре о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан от 26 июля 2007 г., утвержденном федеральным законом², предусматривается, что государственными языками в Республике Татарстан являются русский и татарский языки, ста-

¹ См.: По делу о толковании положений статей 91 и 92 (часть 2) Конституции Российской Федерации о досрочном прекращении полномочий Президента Российской Федерации в случае стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия : постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 11 июля 2000 г. № 12-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 29. Ст. 3118.

² См.: Об утверждении Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан : федер. закон от 24 июля 2007 г. № 199-ФЗ // Рос. газета. 2007. 31 июля.

тус и порядок использования которых определяются Конституцией Российской Федерации, Конституцией Республики Татарстан, федеральным законом и законом Республики Татарстан. Для кандидатур на замещение должности высшего должностного лица Республики Татарстан, вносимых в порядке, предусмотренном федеральным законом, устанавливается дополнительное требование, предусматривающее владение государственными языками Республики Татарстан. Граждане Российской Федерации, проживающие на территории Республики Татарстан, имеют право получать основной документ, удостоверяющий личность (общегражданский паспорт гражданина Российской Федерации), с вкладышем на государственном языке Республики Татарстан (татарском) и с изображением государственного герба Республики Татарстан.

В опубликовании федерального закона об утверждении вышеуказанного Договора обращает на себя внимание то, что в «Российской газете» вместе с ним не был опубликован сам Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан. Но такое требование и не предусмотрено Федеральным законом «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания», что, на наш взгляд, является пробелом и требует внесения соответствующих изменений. Тем более что в вышеуказанном Договоре затрагиваются права и обязанности граждан (для кандидатур на замещение должности высшего должностного лица Республики Татарстан предусмотрено владение государственными языками Республики Татарстан), а такие нормативные правовые акты не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения (ч. 3 ст. 15 Конституции Российской Федерации).

2. *Коллизии норм, ограничивающих конституционные права и свободы человека и гражданина.* Они возникают между ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации, допускающей ограничение прав и свобод человека и гражданина, и соответствующим федеральным законом, устанавливающим такие ограничения. Данный вид коллизий выделяется не в зависимости от сферы общественных отношений, в которой они возникают, а как особая разновидность *иерархических коллизий*. Особенность указанных коллизий в том, что общее прави-

ло для разрешения иерархических коллизий – применять акт, обладающий более высокой юридической силой (Конституцию Российской Федерации), – в данном случае затруднительно использовать непосредственно, так как всегда *необходима оценка соразмерности ограничения прав и угрозы тем ценностям, для охраны которых допускается ограничение*. К таким конституционным ценностям относятся основы конституционного строя, нравственность, здоровье, права и законные интересы других лиц, обеспечение обороны страны и безопасности государства. Указанную оценку с юридически значимыми последствиями может давать только Конституционный Суд Российской Федерации при проверке конституционности федерального закона.

Федеральный орган конституционного контроля проверял конституционность уголовно-правовых последствий непогашенной или неснятой судимости и возможные ограничения конституционных прав и свобод в связи с этим и отметил, что «допуская в силу статьи 55 (часть 3) в отношении лиц, имеющих судимость, возможность закрепления федеральным законом определенных, сохраняющихся в течение разумного срока после отбытия ими уголовного наказания дополнительных обременений, которые обусловлены в том числе общественной опасностью таких лиц, адекватны ей и связаны с обязанностью нести ответственность за виновное поведение, *Конституция Российской Федерации вместе с тем требует безусловного соблюдения предусмотренных ею гарантий личности и исходит из необходимости обеспечения справедливости соответствующих ограничений, их соразмерности защищаемым конституционным ценностям*»¹. То есть любое ограничение конституционных прав и свобод человека и гражданина должно быть справедливым и соразмерным. К сожалению, в России на этапе принятия законов соответствию ограничений прав и свобод конституционной норме (ч. 3 ст. 55) должного внимания не уделяется. Поэтому возникают сомнения в вопросе о том, со-

¹ По делу о проверке конституционности положений Уголовного кодекса Российской Федерации, регламентирующих правовые последствия судимости лица, неоднократности и рецидива преступлений, а также пунктов 1–8 Постановления Государственной Думы от 26 мая 2000 г. «Об объявлении амнистии в связи с 55-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941–1945 годов» в связи с запросом Останкинского межмуниципального (районного) суда города Москвы и жалобами ряда граждан : постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 19 марта 2003 г. № 3-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 14. Ст. 1302.

ответствуют ли Конституции Российской Федерации множество федеральных законов, ограничивающих конституционные права и свободы. Обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации граждане могут только после применения к ним закона, т.е. в ситуации, когда их права и свободы уже нарушены и причинен ущерб. А иные уполномоченные органы (за исключением судов) либо крайне редко обращаются в Конституционный Суд, либо вообще не обращаются, особенно по вопросу конституционности ограничения прав и свобод человека.

Поскольку Конституция Российской Федерации провозглашает человека, его права и свободы высшей ценностью, то считаем необходимым предусмотреть особый порядок проверки федеральных законов, ограничивающих конституционные права и свободы, – предварительный конституционный контроль, что уже предлагалось для повышения гарантированности конституционного права на судебную защиту¹.

Процедура предварительной проверки законов предусмотрена в Конституции Французской Республики 1958 г.: Конституционный совет в обязательном порядке проверяет органические законы до их промульгации и регламенты палат парламента, а обычные законы – по инициативе президента Республики, премьер-министра, председателя Национального собрания, председателя Сената, шестидесяти депутатов или шестидесяти сенаторов.

С целью введения дополнительной гарантии прав и свобод человека и гражданина в России, а также предотвращения коллизий между Конституцией Российской Федерации и федеральными законами, устанавливающими ограничение прав и свобод человека и гражданина, предлагается наделить Конституционный Суд Российской Федерации полномочием по обязательной проверке конституционности указанных федеральных законов до их подписания Президентом Российской Федерации и внести соответствующие дополнения в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации».

3. Коллизии норм в сфере разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Фе-

¹ См.: Бондарева Е. А. Конституционно-правовое регулирование основ экономических отношений на уровне субъектов Российской Федерации. Воронеж : Кварта, 2010. С. 200.

дерации, где существуют особенности изменения соотношения юридической силы федеральных законов и нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации в зависимости от сферы регулируемых общественных отношений. Данный вид коллизий также можно отнести к *иерархическим с изменением иерархии актов в зависимости от регулируемых общественных отношений*.

По предметам ведения Российской Федерации и совместного ведения юридическая сила федерального закона выше, чем нормативного правового акта субъекта Российской Федерации. По предметам ведения субъектов Федерации наоборот – юридическая сила нормативного правового акта субъекта Российской Федерации выше, чем федерального закона. Данные положения закреплены в ст. 76 Конституции Российской Федерации.

В зависимости от предметов ведения иерархические коллизии между федеральным законодательством и нормативными актами субъектов Федерации могут возникать: а) по предметам ведения Российской Федерации; б) по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов; в) по предметам исключительного ведения субъектов Российской Федерации.

По вопросам, отнесенным к ведению Российской Федерации и совместному ведению, следует применять нормативные правовые акты федерального уровня. При идеальном варианте по предметам ведения Федерации вообще не должно возникать коллизий между федеральными и региональными актами, так как субъекты Федерации не вправе регулировать данную группу общественных отношений. Однако на практике происходит иначе. Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно признавал неконституционными нормативные акты субъектов Федерации из-за того, что они были приняты по предметам ведения Российской Федерации¹.

¹ См.: По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»: постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 7 июня 2000 г. № 10-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 25. Ст. 2728; По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации отдельных положений Конституций Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия – Алания и Республики Татарстан: определение Конституцион-

По предметам исключительного ведения субъектов Федерации следует применять нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации, а не федеральный закон в случае возникновения между ними коллизии. Эта коллизионная норма содержится в ч. 6 ст. 76 Конституции Российской Федерации. Она направлена на предотвращение вторжения Российской Федерации в предметы исключительного ведения субъектов Российской Федерации, разрешение коллизий между федеральными законами и нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации, изданными вне пределов ведения Российской Федерации и совместного ведения. Данная норма является гарантией прав субъектов Федерации, возможности осуществлять всю полноту государственной власти, предоставленной Конституцией Российской Федерации. Однако с ее реализацией возникают сложности, так как отсутствует соответствующий механизм. А. В. Безруков отмечает, что, во-первых, положение ч. 6 ст. 76 идет вразрез с ч. 2 ст. 4 Конституции Российской Федерации, провозгласившей верховенство Конституции и федеральных законов на всей ее территории. В таком случае необходимо либо исключить ч. 6 ст. 76 Конституции Российской Федерации, либо же уточнить положение ст. 4 Конституции Российской Федерации о верховенстве федеральных законов только по предметам федерального и совместного ведения. Во-вторых, в силу ч. 6 ст. 76 Конституции Российской Федерации в случае коллизии федерального и регионального правового акта, принятого по предметам собственного ведения субъекта Российской Федерации, действует последний, и такая коллизия должна разрешаться на основе регионального акта¹! Конституционный Суд Российской Федерации в одном из постановлений затрагивал данный вопрос. Он признал неконституционными нормы Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ (ред. от 30.12.2015) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2016), позволяющие федеральным судам общей юрисдикции

ного Суда Рос. Федерации от 27 июня 2000 г. № 92-О // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 29. Ст. 3117 ; По делу о проверке конституционности ряда положений Устава – Основного закона Читинской области : постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 1 февраля 1996 г. № 3-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 7. Ст. 700.

¹ См.: Безруков А. В. Разграничение предметов ведения и полномочий Федерации и ее субъектов в условиях федеративных преобразований в России // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. № 9. С. 8–10.

проверять конституции (уставы) субъектов Федерации на соответствие федеральным законам, ссылаясь при этом и на ч. 5 и 6 ст. 76 Конституции Российской Федерации¹. В указанном постановлении орган конституционного контроля указал, что недопустимо неправомерное вмешательство федерального законодателя в сферу компетенции исключительно субъектов Российской Федерации, но за период своей деятельности не признавал федеральные законы не соответствующими ч. 6 ст. 76 Конституции Российской Федерации как нарушающие разграничение предметов ведения и вторгающиеся в предметы исключительного ведения субъектов Российской Федерации.

Иные коллизии норм, возникающие в конституционном законодательстве, применительно к отдельным сферам общественных отношений более подробно рассмотрены во второй главе настоящей работы.

Таким образом, *конституционно-правовые коллизии в законодательстве характеризуются следующими особенностями.*

Во-первых, противоречия в тексте Конституции Российской Федерации негативно влияют на всю правовую систему, что связано с ее особой ролью в формировании основ правового регулирования общественных отношений. Они носят не только теоретический, но и практический характер, так как, в частности, закладывают основы неравенства субъектов Российской Федерации. Данные коллизии сказываются и на иных отраслях права, поскольку отраслевыми законами регулируется ограничение конституционных прав и свобод человека и гражданина, детализируются полномочия органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов.

Во-вторых, устранение некоторых видов коллизий отличается сложностью в связи с необходимостью оценки соответствия Конституции Российской Федерации иных нормативных актов, изменением иерархии нормативных правовых актов в зависимости от регулируемых общественных отношений. Поэтому в науке и практике следует

¹ См.: По делу о проверке конституционности положений статей 115 и 131 ГПК РСФСР, статей 26, 251 и 253 ГПК Российской Федерации, статей 1, 21 и 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросами Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан, Государственного Совета Республики Татарстан и Верховного Суда Республики Татарстан : постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 18 июля 2003 г. № 13-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 30. Ст. 3101.

больше внимания уделять исследованию юридических механизмов предотвращения коллизий, чтобы снизить их негативное влияние на правовую систему.

3.2. Основные направления влияния конституционно-правовых коллизий на правовую систему России

Правовая система представляет собой совокупность взаимосвязанных и взаимодействующих правовых явлений, существующих в стране. По вопросам элементов правовой системы в юридической науке единого мнения не сложилось. Одна группа ученых определяет правовую систему в общем виде, не выделяя ее элементы, как совокупность взаимосвязанных, согласованных и взаимодействующих правовых средств, регулирующих общественные отношения, а также элементов, характеризующих уровень правового развития той или иной страны¹. Такая формулировка является недостаточно определенной, так как сам термин «правовые средства» в науке употребляется не достаточно однозначно. Как указывает А. В. Малько, рядом с ним вполне можно поставить слова «правовые явления», «правовые феномены», «правовые факторы», «правовые условия» и они могут считаться взаимозаменяемыми². И все же он определяет правовые средства как «правовые явления, выражающиеся в инструментах (установления) и деяниях (технологии), с помощью которых удовлетворяются интересы субъектов права, обеспечивается достижение социально полезных целей». Это нормы и принципы права, правоприменительные акты, договоры, юридические факты, субъективные права, юридические обязанности, запреты, льготы, меры поощрения и наказания, акты реализации прав и обязанностей и т.п.³ Что касается выражения «элементы, характеризующие уровень правового развития той или иной страны», то оно тоже не является в достаточной мере определенным и нуждается в конкретизации.

¹ См.: *Бабав В. К., Баранов В. М., Толстик В. А.* Теория права и государства в схемах и определениях. М. : Юристъ, 1998. С. 198 ; *Байтин М. И.* Сущность права (современное нормативное правопонимание на грани двух веков). Саратов : СГАП, 2001. С. 155 ; *Матузов Н. И.* Указ. соч. С. 93.

² См.: *Проблемы теории государства и права / под ред. М. Н. Марченко.* М. : Юристъ, 2001. С. 358.

³ Там же. С. 359.

Другие ученые при характеристике правовой системы выделяют ее элементы. Так, С. С. Алексеев называет правовой системой «все позитивное право, рассматриваемое в единстве с другими активными элементами правовой действительности – правовой идеологией и судебной (юридической) практикой»¹, т.е. указывает три элемента. Правовая идеология наряду с правовой психологией – составные части правосознания², которое как совокупность представлений, взглядов, убеждений, оценок и чувств, выражающих знание права, отношение к нему и к государственно-правовым явлениям, оказывает влияние на формирование и реализацию права. Особенно это касается правосознания лиц, занимающих должности в государственных органах. От их отношения к праву зависит прежде всего содержание позитивного права (отражение общепризнанных ценностей, соответствие Конституции Российской Федерации) и реализация законов (отношение субъекта к правовым нормам на момент совершения предписываемых действий позитивно или негативно сказывается на их реализации). Поэтому в качестве элемента правовой системы необходимо рассматривать правосознание в целом, так как его элементы – правовая идеология и правовая психология – тесно взаимосвязаны и воздействуют на позитивное право. Н. А. Власенко указывает, что правовая система – понятие широкое: это и право, правовые нормы, их источники, правосознание, правовая культура, юридическая наука, толкование права, юридическая деятельность и др.³

Ю. А. Тихомиров отмечает, что правовая система включает 4 группы элементов: а) правопонимание – правовые взгляды, правовая культура, правовые теории и концепции, а также правовой нигилизм; б) правотворчество – познавательный и процессуально оформленный способ подготовки и принятия законов и иных правовых актов; в) правовой массив – структурно оформленная совокупность официально принятых и взаимосвязанных правовых актов; г) правоприменение – способы реализации правовых актов и обеспечения за-

¹ Алексеев С. С. Право. Азбука. Теория. Философия. Опыт комплексного исследования. М. : СТАТУТ, 1999. С. 47.

² См.: Бабаев В. К., Баранов В. М., Толстик В. А. Указ. соч. С. 57. ; Комаров С. А. Общая теория государства и права. М. : Юрайт, 1997. С. 329 ; Проблемы общей теории права и государства / под ред. В. С. Нерсесянца. М. : НОРМА, 2001. С. 386.

³ См.: Власенко Н. А. Теория государства и права... С. 260.

конности¹. Г. И. Муромцев выделяет следующие элементы правовой системы: 1) доктринально-философский, или идеологический (правопонимание, понятия и категории права и т.д.); 2) нормативный, т.е. совокупность действующих в обществе правовых норм; 3) институционный (юридические учреждения – правотворческие и правоприменительные); 4) социологический – правоотношения, применение права, юридическая практика².

В справочной литературе дается следующее определение правовой системы – это совокупность взаимосвязанных и взаимодействующих правовых средств, регулирующих общественные отношения, и правовых явлений, существующих в отдельной стране³. При данной характеристике правовой системы к ней относятся не все правовые средства, а только регулирующие общественные отношения. В качестве элементов выделяются: 1) действующие нормы и система источников права; 2) особенности правосознания и правовая культура, правовые понятия, юридическая наука и правовая идеология, правовая политика; 3) система правоотношений, состояние правопорядка и законности; 4) юридическая практика; 5) юридическая техника. Такая классификация элементов является не совсем упорядоченной, поскольку правовая идеология включается в правосознание, а правовые понятия можно рассматривать в качестве научных понятий (тогда они включаются в юридическую науку) и как закрепленные в правовых актах (относятся к правовым нормам). Относительно трактовки категории «правовая культура» ученые также не могут найти единого подхода. С. А. Комаров отмечает, что насчитывается более 250 ее определений⁴. Ее элементами выступают право, правосознание, правовая наука, правоотношения, правовая деятельность, правовые учреждения и др.

Для выявления влияния конституционно-правовых коллизий на правовую систему России, основываясь на обобщении вышеуказанных мнений, мы выделяем следующие основные элементы правовой системы России: 1) право как система норм; 2) правоотношения и

¹ См.: Тихомиров Ю. А. Коллизионное право... С. 9.

² См.: Проблемы общей теории права и государства... С. 281.

³ См.: Популярный юридический энциклопедический словарь / редкол.: О. Е. Кутафин, В. А. Туманов, И. В. Шмаров [и др.]. М. : Большая Российская энциклопедия, РИПОЛ КЛАССИК, 2001. С. 559.

⁴ См.: Комаров С. А. Указ. соч. С. 330.

юридическая практика; 3) правосознание – правовая идеология и правовая психология; 4) правотворчество – процесс подготовки и принятия нормативных актов (в том числе юридическая техника).

Противоречия между элементами правовой системы (правовыми явлениями) представляют собой разновидность юридических коллизий, которые предлагается называть *фактическими коллизиями*. Применительно к конституционному праву это противоречия между нормами конституционного права и иными элементами правовой системы. На основе обобщения постановлений Конституционного Суда Российской Федерации, в которых он устанавливал коллизии между Конституцией Российской Федерации и иными нормативными актами, выделяются следующие виды фактических коллизий: материальные, правотворческие и лично-правовые.

Фактические коллизии между элементами правовой системы лежат в основе возникновения противоречий в законодательстве – приводят к возникновению коллизий между нормативными правовыми актами (формальных коллизий). Это показано далее на примере каждого выделенного вида фактических коллизий.

Материальные коллизии определяются как несоответствия между нормами права и опосредуемыми ими общественными отношениями¹. Применительно к конституционному праву материальные коллизии – это противоречия между нормами конституционного права и реально существующими правоотношениями, юридической практикой. Коллидирующими элементами являются нормы права, с одной стороны, и правоотношения, юридическая практика как реализация права – с другой.

Материальные коллизии ярко проявлялись в России в период с 1994 по 2000 г., когда субъекты Российской Федерации допускали нарушение норм Конституции Российской Федерации и правоотношения в отдельных сферах ей противоречили. Эти противоречия явились причиной возникновения коллизий между нормативными актами федерального уровня (прежде всего Конституцией Российской Федерации) и конституциями (уставами), законами субъектов Федерации, которые устанавливал Конституционный Суд Российской Федерации. Так, сепаратистские тенденции обусловили закрепление государственного суверенитета республик в составе Российской Федерации (в конституциях Республики Адыгея, Республики

¹ См.: Баймаханов М. Т. Указ. соч. С. 219.

Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия – Алания, Республики Татарстан) и права собственности республики на природные ресурсы. Данные нормы признаны неконституционными¹. В сфере местного самоуправления правоотношения также развивались противоречиво – в Удмуртской Республике органы местного самоуправления включались в систему органов государственной власти субъекта Российской Федерации², в Курской области предусматривалась возможность упразднения местного самоуправления, передача его полномочий на основе договора органам государственной власти³. Такое развитие общественных отношений противоречило ст. 12 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которой местное самоуправление признается самостоятельным в пределах своих полномочий, а органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

На современном этапе развития России материальные коллизии проявляются в противоречиях между конституционными нормами, предусматривающими всю полноту государственной власти субъектов Российской Федерации вне пределов ведения Российской Феде-

¹ См.: По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»: постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 7 июня 2000 г. № 10-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 25. Ст. 2728; По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации отдельных положений Конституций Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия – Алания и Республики Татарстан: определение Конституционного Суда Рос. Федерации от 27 июня 2000 г. № 92-О // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 29. Ст. 3117.

² См.: По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 г. «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике»: постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 24 января 1997 г. № 1-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 5. Ст. 708.

³ См.: По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 г. «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной закон) Курской области»: постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 30 ноября 2000 г. № 15-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 50. Ст. 4943.

рации и ее полномочий по предметам совместного ведения (ст. 73), самостоятельности местного самоуправления (ст. 12) и реально существующими общественными отношениями. Они характеризуются таким распределением доходов от налогов между бюджетами, что бюджеты многих субъектов Российской Федерации и муниципальных образований являются дотационными, у них недостаточно денежных средств для реализации своих полномочий, поэтому о самостоятельности говорить не приходится¹.

Правотворческие коллизии – это противоречия между нормами конституционного права и реализацией правил юридической техники как совокупности средств и приемов подготовки, принятия и систематизации нормативных правовых актов. Коллидирующими сторонами являются правовые нормы, устанавливающие порядок принятия нормативных актов, с одной стороны, и недостатки применения правил юридической техники, сказывающиеся на качестве разработанных актов, их конституционности, – с другой.

Данный вид коллизий ранее (1993–2006) проявлялся в нарушении порядка принятия нормативных правовых актов, внесения в них изменений, приводил к противоречиям в содержании нормативных правовых актов: закреплению общих положений без детальной регламентации процедурных правил, неопределенности и противоречивости используемой терминологии, пробелам, орфографическим и грамматическим ошибкам. Так, постановлением Конституционного Суда Республики Саха (Якутия) признавались неконституционными изменения в республиканских законах, которые вносились только одной из палат парламента. Изменения в Закон Республики Саха (Якутия) «О выборах депутатов местных представительных органов государственной власти и глав местных администраций» вносились постановлением Палаты Представителей Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия), а в закон о бюджете – постановлением Палаты Республики Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия)². Воронежской городской Думой допускались нарушения порядка принятия муниципальных целевых программ «Энергосбережение в жилищно-коммунальном хозяйстве

¹ См.: Российский статистический ежегодник, 2014. URL: <http://www.gks.ru>

² См.: Постановление Конституционного Суда Республики Саха (Якутия) от 10 октября 1994 г. Доступ из СПС «Консультант Плюс» «Региональное законодательство».

городского округа город Воронеж на 2006–2010 гг.», «Дети-сироты» на 2006–2010 гг.», «Создание условий по улучшению социально-демографической ситуации в городском округе город Воронеж (2006–2010 гг.)»¹, которые были утверждены без вынесения на публичные слушания, предусмотренные ст. 28 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и ст. 24 Устава городского округа «Город Воронеж». Правотворческие коллизии между нормами законодательства и порядком введения в действие и оформления муниципальных правовых актов выражаются в невыполнении требования Конституции Российской Федерации и Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» об обязательном опубликовании нормативных правовых актов, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, нарушениях в оформлении (использовании печати с изображением государственного герба Российской Федерации, отсутствии указания на место принятия и (или) подписания муниципального правового акта).

В последние 5–7 лет правотворческие коллизии являются противоречиями между нормами конституционного права (о необходимости соответствия Конституции Российской Федерации федеральных законов) и реализацией правил юридической техники при проведении правовой экспертизы всеми субъектами законодательного процесса: Государственной Думой, Советом Федерации, Президентом Российской Федерации, Правительством Российской Федерации (в случае разработки законопроекта). Это проявляется в том, что Конституционный Суд Российской Федерации ежегодно все больше федеральных законов признает неконституционными, а выводов никто не делает, ответственность никто не несет.

В 2013 г. принято 30 постановлений Конституционного Суда Российской Федерации, из них в 23 (76 %) федеральные законы признаны неконституционными, в 2014 г. принято 33 постановления,

¹ Решения Воронежской городской Думы от 25 января 2006 г. № 2-II «Об утверждении муниципальной целевой программы «Энергосбережение в жилищно-коммунальном хозяйстве городского округа город Воронеж на 2006–2010 гг.», от 15 февраля 2006 г. № 20-II «О муниципальной целевой программе «Дети-сироты» на 2006–2010 гг.», от 22 марта 2006 г. № 42-II «О муниципальной целевой программе «Создание условий по улучшению социально-демографической ситуации в городском округе город Воронеж (2006–2010 гг.)». Доступ из СПС «Консультант Плюс» «Региональное законодательство».

из них в 20 (60 %) федеральные законы признаны неконституционными. Наиболее часто признавались не соответствующими Конституции Российской Федерации нормы Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ (ред. от 02.03.2016) (далее – Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации) (3 нормы в 2013 г. и 4 нормы в 2014 г.), Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (от ред. от 09.03.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 20.03.2016), Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (по 2 нормы в 2013 и 2014 гг.), Гражданского кодекса Российской Федерации (2 нормы в 2013 г.), Уголовного кодекса Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 01.05.2016) (2 нормы в 2014 г.).

Личностно-правовые коллизии представляют собой противоречия между нормами конституционного права, с одной стороны, и правосознанием депутатов, должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления – с другой. Коллидирующими элементами являются правовые предписания и составные части правосознания (правовая идеология и правовая психология).

В 90-е гг. XX в. данный вид коллизий приводил к появлению следующих противоречий в законодательстве: сохранение института прописки (в Постановлении Государственной Думы Ставропольского края от 6 октября 1994 г. под регистрацией понималась прописка)¹, стремление исполнительной власти субъекта Российской Федерации установить контроль над средствами массовой информации², что от-

¹ См.: По делу о проверке конституционности ряда нормативных актов города Москвы и Московской области, Ставропольского края, Воронежской области и города Воронежа, регламентирующих порядок регистрации граждан, пребывающих на постоянное жительство в названные регионы : постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 4 апреля 1996 г. № 9-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 16. Ст. 1909.

² См.: Указ Президента Республики Саха (Якутия) «О департаменте по печати и средствам массовой информации при Правительстве Республики Саха (Якутия)» от 22 марта 1996 г. исключал правовые гарантии деятельности СМИ, предусмотренные федеральным законодательством (см.: По делу о проверке конституционности пункта 3 Указа Президента Республики Саха (Якутия) от 22 марта 1996 г. № 1335 «О Департаменте по печати и средствам массовой информации при Правительстве Республики Саха (Якутия)» : постановление Конституционного суда Республики Саха (Якутия) от 5 февраля 1997 г. № 1-П. Доступ из СПС «Консультант Плюс» «Региональное законодательство»).

ражало правосознание депутатов, должностных лиц органов исполнительной власти, сформированное в период существования тоталитарного государства и ограничения права на выбор места жительства, свободу слова и средств массовой информации.

Личностно-правовые коллизии ярко проявились при регулировании вопроса, касающегося парламентского иммунитета депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Институт неприкосновенности является отступлением от конституционного принципа равенства перед законом и судом, закреплен непосредственно Конституцией Российской Федерации в отношении строго ограниченного круга лиц (главы государства, членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы и судей). Однако Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» до апреля 2002 г. предусматривал, что депутат не может быть привлечен к уголовной или административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, задержан, арестован, подвергнут обыску или допросу без согласия законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, кроме случаев задержания на месте преступления, а также подвергнут личному досмотру, за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других людей. В случае возбуждения дела, предусматривающего уголовную или административную ответственность, налагаемую в судебном порядке, в отношении действий депутата, не связанных с осуществлением им своих полномочий, по завершении дознания, предварительного следствия или производства по административным правонарушениям такое дело не может быть передано в суд без согласия законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Указанные нормы противоречили Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации, который не предусматривал согласия парламента субъекта Российской Федерации на привлечение депутатов к уголовной ответственности и передачу дела в суд.

К такому регулированию общественных отношений на уровне субъектов Федерации привели коллизии между Конституцией Российской Федерации и правосознанием депутатов региональных пар-

ламентов, которые принимали законы, также предусматривающие согласие законодательного органа субъекта Федерации на привлечение депутатов к уголовной ответственности и передачу дела в суд. Руководствуясь обеспечением собственных интересов, депутаты прямо нарушали ст. 71 и 76 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которыми уголовно-процессуальное законодательство относится к ведению Российской Федерации и по этим предметам ведения могут приниматься только федеральные законы.

Конституционный Суд Российской Федерации признал указанные нормы Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и законов субъектов Федерации не соответствующими Конституции Российской Федерации¹. Он пришел к выводу, что законодатель субъекта Российской Федерации, регулируя в пределах своей компетенции вопросы статуса депутата, не может предусматривать освобождение его от уголовной и административной ответственности, установленной федеральным законом, поскольку это было бы вторжением в сферу ведения Российской Федерации. Конституционный Суд отметил, что специальной гарантией беспрепятственного осуществления парламентариями своих полномочий является публично-правовой институт парламентской неприкосновенности, призванный оградить депутата от неправомерного вмешательства в его деятельность по осуществлению мандата, в том числе со стороны органов исполнительной власти, от попыток оказать на него давление путем привлечения или угрозы привлечения к уголовной или административной ответственности. Вместе с тем неприкосновенность не может рассматриваться как личная привилегия депутата, освобождающая его от ответственности за совершенные уголовные и административные правонарушения. Введение же федеральным законом – помимо Конституции Российской Федерации – такого условия, как согласие

¹ См.: По делу о проверке конституционности положений статей 13 и 14 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина А. П. Быкова, а также запросами Верховного Суда Российской Федерации и Законодательного Собрания Красноярского края : постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 12 апреля 2002 г. № 9-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 16. Ст. 1601.

парламента субъекта Российской Федерации на привлечение депутата к уголовной или административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, на применение к нему ареста и иных мер процессуального принуждения в ходе преследования за подобного рода правонарушения, по существу, означало бы исключение судебных прерогатив и предоставление судебных функций парламенту, что по смыслу ст. 10, 19 (ч. 1), 22 (ч. 2), 118 и 126 Конституции Российской Федерации недопустимо. Установив запрет на привлечение депутата к уголовной и к административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, на передачу дела в суд без согласия регионального парламента, федеральный законодатель нарушил Конституцию Российской Федерации.

К личностно-правовым коллизиям можно отнести противоречие между конституционной нормой о России как правовом государстве и правосознанием депутатов Государственной Думы, членов Совета Федерации, Президента Российской Федерации, не желающих ратифицировать ст. 20 Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 г., подписанную от имени Российской Федерации в городе Мерида (Мексика) 9 декабря 2003 г.¹ Статья 20 «Незаконное обогащение» предусматривает, что каждое государство-участник рассматривает возможность принятия таких законодательных и других мер, какие могут потребоваться, с тем чтобы признать в качестве уголовно наказуемого деяния, когда оно совершается умышленно, незаконное обогащение, т.е. значительное увеличение активов публичного должностного лица, превышающее его законные доходы, которое оно не может разумным образом обосновать. Вероятно, личные интересы публичных должностных лиц, ратифицирующих Конвенцию Организации Объединенных Наций против коррупции от имени России, преобладают над необходимостью соблюдать Конституцию Российской Федерации и формировать правовое государство.

На муниципальном уровне личностно-правовые коллизии проявляются в противоречии между требованием законодательства к муниципальным правовым актам и недостаточным уровнем правовых знаний у депутатов, членов выборных органов местного самоуправ-

¹ См.: О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции : федер. закон от 8 марта 2006 г. № 40-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 12. Ст. 1231.

ления, должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих как составной частью правовой идеологии. Данный вид фактических коллизий является причиной возникновения многочисленных противоречий между федеральным и региональным законодательством, с одной стороны, и муниципальными правовыми актами – с другой. Исследование на примере Воронежской области показало, что коллизии чаще допускаются в муниципальных правовых актах, принятых органами местного самоуправления муниципальных районов, чем в актах, принятых органами местного самоуправления городского округа город Воронеж. Районные суды общей юрисдикции по заявлениям прокуроров признали недействующей норму уставов Кантемировского, Острогожского, Хохольского муниципальных районов Воронежской области, а также пяти сельских поселений Хохольского муниципального района Воронежской области, предусматривающую обязанность муниципального служащего передавать в доверительное управление под гарантию органов местного самоуправления муниципального образования на время прохождения муниципальной службы находящиеся в его собственности доли (пакеты акций) в уставном капитале коммерческих организаций в порядке, установленном действующим законодательством. Федеральное законодательство предусматривает передачу долей (пакетов акций) в уставном капитале коммерческих организаций в доверительное управление под гарантию муниципального образования, а не органа местного самоуправления. Одинаковое противоречие в восьми уставах обусловлено тем, что происходило дословное использование (списывание) одного модельного образца, сразу противоречащего федеральному законодательству, без учета специфики конкретного муниципального образования. Признанная судами недействующей норма содержалась даже в одних и тех же номерах статей уставов. Данная ситуация связана с недостаточностью квалифицированных специалистов в органах местного самоуправления, а в сельских поселениях – с их отсутствием.

Таким образом, фактические коллизии между нормами конституционного права и иными элементами правовой системы оказывают воздействие на правовую систему в целом и приводят к возникновению формальных коллизий (между нормами). Формальные коллизии в свою очередь также воздействуют на правовую систему, заставляя ее изменяться.

Оценка воздействия противоречий в конституционном законодательстве на правовую систему не является однозначной. С одной стороны, они оказывают негативное влияние – нарушают целостность системы, вносят дисбаланс, что приводит к сбоям в правовом регулировании общественных отношений. При сбоях в работе одного из элементов системы для дальнейшего эффективного функционирования система либо сама реформируется, либо изменяет элемент.

Основные направления негативного влияния коллизий на правовую систему проявляются в следующем:

1) возникает «разрыв» между конституционными принципами и законодательством, проявляющийся в большом количестве принимаемых федеральных законов, противоречащих Конституции Российской Федерации, что приводит к невозможности формирования в России заложенных в Основном законе ценностей;

2) затрудняется процесс правоприменения, так как одно правоотношение регулируется разными по содержанию нормами и их применение порождает новые коллизии;

3) осложняется взаимодействие субъектов правоотношений;

4) изменяется правосознание правоприменителей (в частности, складывается убеждение в невозможности эффективного регулирования правом общественных отношений);

5) возникают благоприятные условия для проявления коррупции;

6) снижается уровень конституционности и законности в государстве.

Однако, если рассматривать коллизии в законодательстве под углом зрения диалектики, то можно выделить и их положительное влияние на правовую систему. Диалектическая концепция понимает развитие как необратимое, направленное, качественное изменение системы. Развитие – это самодвижение, источник которого – противоречия – находится в самом объекте. Вот почему коллизии как противоречия между нормами являются одним из источников развития законодательства и правовой системы в целом. В этом и проявляется их положительная роль. Ю. А. Тихомиров справедливо отмечает, что юридическая коллизия не только отражает деформацию правовой системы или ее отдельных элементов, государственных институтов, форм хозяйствования, но и выступает свидетельством естественных противоречий, нормального развития и функционирования государственно-правовых институтов¹.

¹ См.: Тихомиров Ю. А. Правовое регулирование : теория и практика... С. 340.

Исследование развития конституционного законодательства с точки зрения коллизий между Конституцией Российской Федерации и иными нормативными актами позволяет выделить следующие аспекты влияния коллизий на правовую систему, приведшие к изменению законодательства в разных конституционно-правовых сферах.

1. Изменение подхода к пониманию государственного суверенитета.

В 90-е гг. XX в. только начиналась реализация конституционных норм о федеративном устройстве государства. Региональное законодательство было противоречивым, многие субъекты Российской Федерации в своих конституциях (уставах), законах регулировали сферы общественных отношений, относящиеся к предметам ведения Российской Федерации, что в своих решениях устанавливал Конституционный Суд Российской Федерации. Некоторые республики провозглашали свой государственный суверенитет (Республика Адыгея, Республика Башкортостан, Республика Ингушетия, Республика Коми, Республика Северная Осетия – Алания, Республика Татарстан). Данные нормы признаны неконституционными, и Конституционный Суд Российской Федерации постановил, что «Конституция Российской Федерации не допускает какого-либо иного носителя суверенитета и источника власти, помимо многонационального народа России, и, следовательно, не предполагает какого-либо иного государственного суверенитета, помимо суверенитета Российской Федерации. Суверенитет Российской Федерации, в силу Конституции Российской Федерации, исключает существование двух уровней суверенных властей, находящихся в единой системе государственной власти, которые обладали бы верховенством и независимостью, т.е. не допускает суверенитета ни республик, ни иных субъектов Российской Федерации»¹. Таким образом, прослеживается тенденция цен-

¹ По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»: постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 7 июня 2000 г. № 10-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 25. Ст. 2728; По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации отдельных положений Конституций Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия – Алания и Республики Татарстан: определение Конституционного Суда Рос. Федерации от 27 июня 2000 г. № 92-О // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 29. Ст. 3117.

трализации подхода к пониманию суверенитета: от наличия его на двух уровнях (федеральном и субъектов Российской Федерации) до единого суверенитета – Российской Федерации.

Республики провозглашали не только свой государственный суверенитет, но и право собственности на природные ресурсы, субъекты Федерации регулировали судебную систему (порядок образования районных, городских судов, назначение судей, установление дополнительных полномочий судов)¹, ограничивали или даже допускали упразднение местного самоуправления на своей территории². Возможно, указанные существенные нарушения Конституции Российской Федерации в части основ конституционного строя дали толчок к реформированию системы управления государством. Были созданы 7 федеральных округов (сейчас их уже 9)³, что позволило укрепить федеральную власть в регионах, а полномочные представители Президента России, наряду с выполнением других функций, занимались вопросом приведения регионального законодательства в соответствие с федеральным.

2. Усиление влияния федеральных органов власти на формирование органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

¹ См.: По делу о проверке конституционности ряда положений Устава – Основного закона Читинской области : постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 1 февраля 1996 г. № 3-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 7. Ст. 700 ; По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» : постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 7 июня 2000 г. № 10-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 25. Ст. 2728.

² См.: По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 г. «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» : постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 24 января 1997 г. № 1-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 5. Ст. 708 ; По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 г. «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной закон) Курской области» : постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 30 ноября 2000 г. № 15-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 50. Ст. 4943.

³ См.: О полномочном представителе Президента Российской Федерации в Федеральном округе : указ Президента Рос. Федерации от 13 мая 2000 г. № 849 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 20. Ст. 2112.

До 1999 г. в России на федеральном уровне законодательно не были закреплены общие принципы организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, что в соответствии с п. «н» ст. 72 Конституции Российской Федерации относится к предметам совместного ведения. Субъекты Российской Федерации самостоятельно регулировали систему, структуру и деятельность своих органов государственной власти и при этом зачастую нарушали Конституцию Российской Федерации, что неоднократно устанавливал Конституционный Суд Российской Федерации¹. Указанные противоречия, вероятно, повлияли на ускорение процесса принятия Федерального закона «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» (уже не действующего) и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и формирования на их основе единой системы органов государственной власти в субъектах Российской Федерации, а также порядка взаимодействия Федерации и регионов. Коллизии между федеральным и региональным законодательством повлияли на качественное изменение системы федеративных отношений в России, «подтолкнули» федеральный центр к регулированию предметов совместного ведения и могут рассматриваться не только как недостаток в правовом регулировании, но и как средство упорядочения и развития системы законодательства в масштабе всего государства.

¹ См.: По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Тамбовской области : постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 10 декабря 1997 г. № 19-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 51. Ст. 5877 ; По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми «Об органах исполнительной власти в Республике Коми» : постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 15 января 1998 г. № 3-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 4. Ст. 532 ; По делу о проверке конституционности отдельных положений части первой статьи 92 Конституции Республики Башкортостан, части первой статьи 3 Закона Республики Башкортостан «О Президенте Республики Башкортостан» (в ред. от 28.08.1997) и статей 1 и 7 Закона Республики Башкортостан «О выборах Президента Республики Башкортостан» : постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 27 апреля 1998 г. № 12-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 18. Ст. 2063.

Усиление влияния федеральных органов власти на формирование органов государственной власти субъектов Российской Федерации проходило в два этапа:

- 1) в 1999 г. федеральным законом был урегулирован порядок формирования органов власти субъектов Российской Федерации;
- 2) в 2005 г. в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» внесены изменения, в соответствии с которыми наделение полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации стало чрезмерно зависеть от Президента Российской Федерации.

В 2012 г. снова введены выборы высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, однако в 2013 г. прямые выборы были дополнены альтернативным вариантом – избранием региональным парламентом.

Конституционный Суд Российской Федерации дважды проверял конституционность порядка формирования исполнительной власти в субъектах Российской Федерации. Проверяя Устав (Основной закон) Алтайского края, он отметил, что высшее должностное лицо, формирующее орган исполнительной власти, получает свой мандат непосредственно от народа и ответственно перед ним¹. В 2005 г. Конституционный Суд Российской Федерации проверял конституционность Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»² и его правовая позиция на конституционность порядка формирования высших должностных лиц субъектов Российской Федерации кардинально изменилась по сравнению с 1996 г. Такие противоречивые позиции Конституционного Суда, безусловно, не способствуют разрешению коллизий в правовой системе России.

¹ См.: По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Алтайского края : постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 18 января 1996 г. № 2-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 4. Ст. 409.

² См.: По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан : постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 21 декабря 2005 г. № 13-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 3. Ст. 336.

3. Увеличение детализации правового регулирования местного самоуправления на федеральном уровне.

Федеральное законодательство, регулирующее общие принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации, часто изменялось. В 1991 г. был принят Закон Российской Федерации «О местном самоуправлении в Российской Федерации», в 1995 г. – Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в 1997 г. – Федеральный закон «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации». В каждый из этих законов почти ежегодно вносились изменения и дополнения. В связи с проведением реформы местного самоуправления в 2003 г. принят новый Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в котором существенным образом увеличилась детализация правового регулирования общественных отношений. В него каждый год вносится от 6 до 10 изменений и дополнений. Из-за такого частого изменения федерального законодательства вынуждено изменяться и законодательство субъектов Российской Федерации, что происходит не всегда своевременно и приводит к коллизиям, которые устраняет Конституционный Суд.

Вышеуказанные направления изменения законодательства показывают тенденцию усиления в XXI в. влияния федеральной власти и на региональном, и на муниципальном уровне путем детализации правового регулирования широкого круга общественных отношений.

3.3. Конституционно-правовые коллизии в обеспечении согласованности международных договоров и законодательства Российской Федерации

Конституция Российской Федерации предусматривает, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы, и устанавливает соотношение международных договоров Российской Федерации и законов – приоритет международных договоров (ч. 4 ст. 15). Указанные конституционные нормы имеют важное значение, во-первых, с точки зрения предотвращения и выявления коллизий между Конституцией Российской Федерации

и международными договорами, во-вторых, для формирования механизмов обеспечения соответствия международным договорам федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации.

По вопросу о месте и действии международных договоров Российской Федерации в правовой системе имеется множество научных работ¹. Соотношение международных и национальных правовых актов с учетом того, что каждый массив обладает сложным комплексом источников с разной юридической силой, является крупным блоком правового регулирования. В настоящей работе сделан акцент на некоторых наиболее важных конституционно-правовых проблемах, касающихся обеспечения соответствия международных договоров Конституции Российской Федерации, а федеральных законов – международным договорам.

Для конституционного права на современном этапе актуальными вопросами являются:

1) несогласованность норм, регулирующих проверку международных договоров на соответствие Конституции Российской Федерации и необходимость внесения поправок в Конституцию Российской Федерации или пересмотра ее положений, если это требуется для принятия решения о согласии на обязательность международного договора для Российской Федерации;

2) недостаточная реализация конституционной нормы о предварительном конституционном контроле не вступивших в силу международных договоров; Конституционный Суд Российской Федерации проверил один международный договор² в рамках факультативного

¹ См.: Международное право и национальное законодательство / отв. ред. Ю. А. Тихомиров. М., 2009 ; *Тихомиров Ю. А.* Реализация международно-правовых актов в российской правовой системе // Журнал рос. права. 1999. № 3/4. С. 87–94 ; *Тицнов О. И., Каширкина А. А., Морозов А. Н.* Выполнение международных договоров Российской Федерации М. : Норма, 2011. 256 с. ; *Осминин Б. И.* Способы реализации международных договорных обязательств в национальных правовых системах // Юрист-международник. 2008. № 2. С. 335–326 ; *Зимненко Б. Л.* Международное право и правовая система Российской Федерации. М., 2006 ; *Его же.* Комплексная норма как элемент правовой системы России // Международное публичное и частное право. 2005. № 6. С. 31–34 ; *Бахин С. В.* Международная составляющая правовой системы России // Правоведение. 2008. № 1. С. 117–132.

² См.: По делу о проверке конституционности не вступившего в силу международного договора Российской Федерации – Протокола о присоединении Рос-

конституционного контроля (в отношении присоединения Республики Крым – обязательный конституционный контроль), хотя ежегодно принимается большое количество федеральных законов о ратификации международных договоров;

3) отсутствие законодательного регулирования механизма приведения законодательства Российской Федерации в соответствие с международными договорами. Это особенно важно в связи с невыполнением решений Европейского суда по правам человека, требующих изменения законодательства Российской Федерации¹.

Конституция Российской Федерации предусматривает предварительный конституционный контроль в отношении не вступивших в силу международных договоров, и он не является обязательным (ч. 2 ст. 125). Данная норма получила развитие в Федеральном законе от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ (ред. от 12.03.2014) «О международных договорах Российской Федерации»² (далее – Федеральный закон «О международных договорах Российской Федерации»), в соответствии с которым Конституционный Суд Российской Федерации разрешает дела о соответствии Конституции Российской Федерации не вступивших в силу для Российской Федерации международных договоров либо отдельных их положений, разрешает споры о компетенции между федеральными органами государственной власти, а также между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в связи с заключением международных договоров Российской Федерации. Не вступившие в силу для Российской Федерации международные договоры, признанные Конституционным Судом Российской Федерации не соответствующими Конституции Российской Федерации, не подлежат введению в действие и применению. Проблема реализации указанных норм заключается в том, что субъекты, которые

Российской Федерации к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации : постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 9 июля 2012 г. № 17-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 29. Ст. 4169.

¹ По данным Министерства юстиции Российской Федерации, не исполнены 7 решений, требующих внесения изменений в законодательство, за период 2003–2012 гг. // Доклад Министерства юстиции Российской Федерации о результатах мониторинга правоприменения в Российской Федерации за 2011 г. Приложение 3. URL: <http://minjust.ru>

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 29. Ст. 2757.

вправе обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации, в него не обращаются. Конституционный Суд Российской Федерации проверил один международный договор – Протокол о присоединении Российской Федерации к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации – по запросу группы депутатов Государственной Думы.

В то же время Федеральный закон «О международных договорах Российской Федерации» содержит норму, в соответствии с которой возможно изменение Конституции Российской Федерации, если это требуется для принятия решения о согласии на обязательность международного договора для Российской Федерации. В ст. 22 указанного закона предусмотрен особый порядок выражения согласия на обязательность для Российской Федерации международных договоров: если международный договор содержит правила, требующие изменения отдельных положений Конституции Российской Федерации, решение о согласии на его обязательность для Российской Федерации возможно в форме федерального закона только после внесения соответствующих поправок в Конституцию Российской Федерации или пересмотра ее положений в установленном порядке.

Пробелом Конституции Российской Федерации является отсутствие нормы, предусматривающей возможность ее изменения, если это требуется для заключения международного договора. Так, в Конституции Французской Республики (ст. 54) предусмотрено, что если Конституционный совет установит, что международное соглашение противоречит Конституции, то его ратификация возможна только после пересмотра Конституции. Для реализации аналогичной нормы ст. 22 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» необходимо дополнение действующего законодательства. Исходя из конституционных норм, Конституционный Суд Российской Федерации должен принимать решение о том, что существует противоречие между Конституцией Российской Федерации и международным договором и требуется внесение изменений в Конституцию Российской Федерации. Но обязательность обращения в него не установлена. В соответствии со ст. 10 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» Министерство юстиции Российской Федерации дает, если это предусмотрено международным договором Российской Федерации или является не-

обходимым условием вступления его в силу, заключения по вопросам соответствия положений договора законодательству Российской Федерации и их юридической силы в Российской Федерации, а также по иным вопросам, связанным с вступлением в силу и выполнением такого договора.

Для обеспечения соответствия Конституции Российской Федерации международных договоров необходимо комплексное совершенствование действующего законодательства. Во-первых, возможна обязательная предварительная проверка в Конституционном Суде Российской Федерации всех международных договоров, подлежащих ратификации в форме федерального закона. Во-вторых, возможно установление обязательной предварительной проверки в Конституционном Суде Российской Федерации определенных видов международных договоров, подлежащих ратификации в форме федерального закона. Соответствующие изменения следует внести в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» и Федеральный закон «О международных договорах Российской Федерации», в которых установить обязанности органов государственной власти по обращению в Конституционный Суд Российской Федерации и сроки их выполнения. Если Конституционный Суд Российской Федерации признает необходимым внесение поправок в Конституцию Российской Федерации или ее пересмотр, то возникнет сразу несколько проблем. Однако Федеральный конституционный закон «О Конституционном Собрании» не принят и пересмотр Конституции Российской Федерации пока невозможен. При необходимости внесения поправок в Конституцию Российской Федерации пробелом законодательства является отсутствие обязанности каких-либо органов государственной власти по разработке соответствующего проекта закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации и внесению его в Государственную Думу. Для устранения указанного пробела необходимо дополнить Федеральный закон от 4 марта 1998 г. № 33-ФЗ (ред. от 08.03.2015) «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» путем закрепления в нем соответствующей обязанности Президента Российской Федерации (или Правительства Российской Федерации) и установить срок ее выполнения.

Конституция Российской Федерации и Федеральный закон «О международных договорах Российской Федерации» предусматривают, что если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора. На вопрос о том, все ли международные договоры имеют приоритет над законами, ответил Верховный Суд Российской Федерации: правила действующего международного договора Российской Федерации, согласие на обязательность которого было принято в форме федерального закона, имеют приоритет в применении в отношении законов Российской Федерации. Правила действующего международного договора Российской Федерации, согласие на обязательность которого было принято не в форме федерального закона, имеют приоритет в применении в отношении подзаконных нормативных актов, изданных органом государственной власти, заключившим данный договор¹.

Однако остается проблема с выполнением международных договоров, требующих изменения законодательства России. Ученые и практики предлагают принять законы, регулирующие соответствующие отношения. По мнению Ю. А. Тихомирова, необходимо принять Федеральный закон «О порядке реализации международно-правовых актов в правовой системе Российской Федерации»². В Докладе Министерства юстиции Российской Федерации о результатах мониторинга правоприменения в Российской Федерации за 2011 г. указывается, что в законодательстве Российской Федерации отсутствует нормативный правовой акт, предметом регулирования которого являлись бы отношения, возникающие в связи с обязанностью государства исполнять постановления Европейского суда по правам человека. В частности, не регламентирован порядок исполнения постановлений Европейского суда, не установлена обязанность государственных органов и должностных лиц по приведению федеральных законов и иных нормативных актов в соответствие с Конвенцией в

¹ См.: О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации : постановление Пленума Верховного Суда Рос. Федерации от 10 октября 2003 г. № 5 // Рос. газета. 2003. 2 дек.

² См.: Тихомиров Ю. А. Соотношение международно-правовых и национально-правовых регуляторов // Методология поиска (выбора) оптимальных правовых решений : материалы научного семинара. М. : Научный эксперт, 2012. Вып. 3. С. 13.

связи с вынесением постановлений Европейского суда по правам человека, а также не установлены сроки разработки и внесения в Государственную Думу законопроектов, направленных на реализацию постановлений. Данные обстоятельства объективно затрудняют исполнение решений Европейского суда и выполнение обязательств, принятых Российской Федерацией в рамках Конвенции¹. Одним из вариантов решения указанной проблемы является внесение изменений в ст. 32 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации», где необходимо установить обязанность Правительства Российской Федерации разработать законопроект в определенный срок (3 месяца) и внести в Государственную Думу, которая в свою очередь должна принять закон в определенный срок. Указанные нормы будут способствовать обеспечению соответствия законодательства Российской Федерации международным договорам. В последнее время ситуация в данной сфере изменилась в связи с принятием Конституционным Судом Российской Федерации постановления, в котором он не исключает специального правового механизма разрешения им вопроса о возможности или невозможности исполнить вынесенное по жалобе против России постановление Европейского суда по правам человека, в том числе в части мер общего характера², и соответствующий законопроект рассматривается в Государственной Думе.

3.4. Коллизии в регулировании и реализации прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации

Конституция Российской Федерации устанавливает гуманистические основы конституционного строя, провозглашая человека, его права и свободы высшей ценностью. За время действия Конституции она подвергалась детальному исследованию ученых, которые неоднократно отмечали не только ее положительное воздействие на формирование правового государства, но и наличие противоречий и

¹ См.: Доклад Министерства юстиции Российской Федерации о результатах мониторинга правоприменения в Российской Федерации за 2011 г. Приложение 3. URL: <http://minjust.ru>

² См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 июля 2015 г. № 21-П // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: www.pravo.gov.ru

дефектов в ее тексте¹. К сожалению, при принятии федеральных законов, ограничивающих права и свободы граждан, приоритет прав личности не всегда используется в качестве основного начала и коллизии между Конституцией Российской Федерации и федеральными законами носят массовый характер. Это негативно сказывается на правовом статусе личности в целом.

На основе исследования норм Конституции Российской Федерации и действующего законодательства выявлены следующие коллизии в реализации принципа приоритета прав и свобод человека:

1) формальные коллизии между Конституцией Российской Федерации и федеральными законами в части недостаточно обоснованного ограничения прав и свобод человека;

2) материальные коллизии между нормами Конституции Российской Федерации и реально существующими общественными отношениями.

Коллизии между Конституцией Российской Федерации и федеральными законами, ограничивающими права и свободы человека и гражданина, ежегодно устанавливаются Конституционным Судом Российской Федерации, а между Конвенцией и российским законодательством – Европейским судом по правам человека. Они касаются всех групп прав и свобод человека и гражданина: личных, политических и социально-экономических.

С 1995 г. по 30 ноября 2015 г. Конституционным Судом Российской Федерации принято 441 постановление, в 267 из которых отдельные положения нормативных правовых актов Российской Федерации признаны не соответствующими Конституции Российской Федерации (60 %)². При этом подавляющее число постановлений вынесено по жалобам граждан Российской Федерации – они составляют за указанный период 4109 поводов к рассмотрению дел из общего количества поводов – 4370 (94 %).

Рассмотрим подробнее некоторые решения Конституционного Суда Российской Федерации и Европейского суда по правам челове-

¹ См.: Авакьян С. А. Пробелы и дефекты в конституционном праве и пути их устранения // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 8. С. 5–8; Овсепян Ж. И. Пробелы и дефекты как категории конституционного права // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 15. С. 10–16.

² См.: Официальный сайт Конституционного Суда Российской Федерации. URL: <http://www.ksrf.ru>

ка, показывающие непропорциональное ограничение прав и свобод человека в России.

Многие решения Конституционного Суда Российской Федерации и Европейского суда по правам человека касаются личных прав, в том числе важнейших из них – на жизнь и достоинство. Конституционный Суд Российской Федерации сыграл важную роль в моратории на смертную казнь. В Постановлении от 2 февраля 1999 г. № 3-П¹ он решил, что наказание в виде смертной казни не может назначаться до введения в действие федерального закона, обеспечивающего на всей территории Российской Федерации каждому обвиняемому в преступлении, за совершение которого федеральным законом в качестве исключительной меры наказания установлена смертная казнь, право на рассмотрение его дела судом с участием присяжных заседателей. После формирования судов присяжных в Чеченской Республике в 2009 г. Верховный Суд Российской Федерации обратился в Конституционный Суд с ходатайством о разъяснении Постановления от 2 февраля 1999 г. № 3-П. В результате рассмотрения указанного ходатайства Конституционный Суд Российской Федерации принял определение, в котором сформулировал свою позицию в отношении неприменения смертной казни как положительной тенденции развития правовой системы России. Он отметил, что «в результате длительного моратория на применение смертной казни сформировались устойчивые гарантии права человека не быть подвергнутым смертной казни и сложился конституционно-правовой режим, в рамках которого – с учетом международно-правовой тенденции и обязательств, взятых на себя Российской Федерацией, – происходит необратимый процесс, направленный на отмену смертной казни как исключительной меры наказания, носящей временный характер («впредь до ее отмены») и допускаемой лишь в течение определенного переходного периода, т.е. на реализацию цели, закреплен-

¹ См.: По делу о проверке конституционности положений статьи 41 и части третьей статьи 42 УПК РСФСР, пунктов 1 и 2 Постановления Верховного Совета Российской Федерации от 16 июля 1993 г. «О порядке введения в действие Закона Российской Федерации «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «О судоустройстве РСФСР», Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР, Уголовный кодекс РСФСР и Кодекс РСФСР об административных правонарушениях» в связи с запросом Московского городского суда и жалобами ряда граждан : постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 2 февраля 1999 г. № 3-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 6. Ст. 867.

ной ст. 20 (ч. 2) Конституции Российской Федерации, означают, что исполнение данного Постановления в части, касающейся введения суда с участием присяжных заседателей на всей территории России, не открывает возможность применения смертной казни, в том числе по обвинительному приговору, вынесенному на основании вердикта присяжных заседателей»¹.

Право на жизнь и достоинство личности затрагивалось Конституционным Судом Российской Федерации при проверке конституционности ст. 14.1 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 8-ФЗ (ред. от 28.11.2015, с изм. от 14.12.2015) «О погребении и похоронном деле» (далее – Федеральный закон «О погребении и похоронном деле») и Положения о погребении лиц, смерть которых наступила в результате пресечения совершенного ими террористического акта². Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба граждан К. И. Гузиева и Е. Х. Кармовой на нарушение их конституционных прав и свобод. Согласно ст. 14.1 Федерального закона «О погребении и похоронном деле» погребение лиц, уголовное преследование в отношении которых в связи с их участием в террористической деятельности прекращено из-за их смерти, наступившей в результате пресечения террористической акции, осуществляется в порядке, установленном Правительством Российской Федерации; тела указанных лиц для захоронения не выдаются и о месте их захоронения не сообщается. В соответствии с Постановлением Правительства Российской Феде-

¹ О разъяснении пункта 5 резолютивной части Постановления Конституционного Суда Рос. Федерации от 2 февраля 1999 года № 3-П по делу о проверке конституционности положений статьи 41 и части третьей статьи 42 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР, пунктов 1 и 2 Постановления Верховного Совета Российской Федерации от 16 июля 1993 года «О порядке введения в действие Закона Российской Федерации «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «О судостроительстве РСФСР», Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР, Уголовный кодекс РСФСР и Кодекс РСФСР об административных правонарушениях : определение Конституционного Суда Рос. Федерации от 19 ноября 2009 г. № 1344-О-Р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 48. Ст. 5867.

² См.: По делу о проверке конституционности статьи 14.1 Федерального закона «О погребении и похоронном деле» и Положения о погребении лиц, смерть которых наступила в результате пресечения совершенного ими террористического акта, в связи с жалобой граждан К. И. Гузиева и Е. Х. Кармовой : постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 28 июня 2007 г. № 8-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 27. Ст. 3346.

рации¹ погребение указанных лиц осуществляется по месту наступления смерти специализированными службами по вопросам похоронного дела; должностное лицо, проводящее предварительное следствие, направляет родственникам уведомление о том, в какой орган загса им надлежит обратиться за получением свидетельства о смерти.

Обратившиеся в Конституционный Суд Российской Федерации граждане имели родственников, погибших при нападении на здание Министерства внутренних дел Кабардино-Балкарской Республики и нескольких отделов внутренних дел, а также на другие объекты г. Нальчика, в результате которого погибли сотрудники правоохранительных органов и гражданские лица. Они утверждали, что вышеуказанные нормы лишают их права на соблюдение религиозных и ритуальных обрядов в соответствии с национальными обычаями, умаляют достоинство погибших и их родственников, допускают признание лица виновным в совершении преступления без судебной процедуры и тем самым нарушают права и свободы человека и гражданина, гарантированные Конституцией Российской Федерации. В результате рассмотрения жалобы ст. 14.1 Федерального закона «О погребении и похоронном деле» и Положение о погребении лиц, смерть которых наступила в результате пресечения совершенного ими террористического акта, признаны соответствующими Конституции Российской Федерации.

Как и по всем наиболее спорным решениям Конституционного Суда Российской Федерации, имеется три особых мнения судей – Г. А. Гаджиева, А. Л. Кононова и Б. С. Эбзеева. А. Л. Кононов делает акцент на морально-этическом аспекте данной проблемы и считает нормы, запрещающие выдачу родственникам тел погибших и устанавливающие анонимность их захоронения, абсолютно аморальными, отражающими самые дикие, варварские и низменные представления прошлого. Г. А. Гаджиев в особом мнении отмечает, что захоронение должно быть произведено с участием родственников с соблюдением обычаев и традиций, а также гуманитарных правил уважения к мертвым. По мнению Б. С. Эбзеева, по форме закрепления положения Федерального закона «О погребении и похоронном

¹ См.: Об утверждении Положения о погребении лиц, смерть которых наступила в результате пресечения совершенного ими террористического акта : постановление Правительства Рос. Федерации от 20 марта 2003 г. № 164 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 12. Ст. 1139.

деле» вступают в определенное противоречие с фундаментальными принципами, на которых зиждется Российская Федерация и которые составляют основы ее конституционного строя. Согласно данным принципам недопустимо использование человека, наделенного неотъемлемыми правами и свободами, в качестве средства для достижения целей государства, а власти запрещено выходить за пределы конституционной дискреции.

Конституция Российской Федерации в ст. 21 гарантирует охрану государством достоинства личности, устанавливает запрет на то, чтобы подвергать человека пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению или наказанию, без добровольного согласия медицинским, научным или иным опытам. Факт нарушения данной конституционной нормы и ст. 3 Конвенции (запрещение пыток) неоднократно признавал Европейский суд по правам человека (дела «Калашников против России»¹, «Микадзе против России»², «Городничев (Gorodnitchev) против Российской Федерации»³, «Бенедиктов (Benediktov) против Российской Федерации»⁴, «Белевицкий (Belevitskiy) против Российской Федерации»⁵).

В Постановлении по делу «Микадзе против России» Европейский суд отметил, что для того чтобы наказание или сопровождающее его обращение рассматривались как «бесчеловечные» или «унижающие достоинство», страдание или унижение должны в любом случае превосходить уровень страданий и унижений, неизбежно присутствующих в любом законном наказании. Оценка этого минимального уровня суровости, по сути, относительна; она зависит от всех обстоя-

¹ Дело «Калашников против России» : постановление Европейского суда по правам человека от 15 июля 2002 г. // Рос. газета. 2002. 17 окт., 19 окт.

² Дело «Микадзе против России» : постановление Европейского суда по правам человека от 7 июня 2007 г. // Бюллетень Европейского суда по правам человека. Российское издание. 2007. № 11. С. 136–155.

³ Дело «Городничев (Gorodnitchev) против Российской Федерации» : постановление Европейского суда по правам человека от 24 мая 2007 г. // Бюллетень Европейского суда по правам человека. Российское издание. 2007. № 9. С. 111–133.

⁴ Дело «Бенедиктов (Benediktov) против Российской Федерации» : постановление Европейского суда по правам человека от 10 мая 2007 г. // Бюллетень Европейского суда по правам человека. Российское издание. 2007. № 9. С. 100–110.

⁵ Дело «Белевицкий (Belevitskiy) против Российской Федерации» : постановление Европейского суда по правам человека от 1 марта 2007 г. // Бюллетень Европейского суда по правам человека. Российское издание. 2007. № 8. С. 47, 69–91.

тельств дела, и в частности от характера и обстоятельств обращения, продолжительности плохого обращения и его физических и моральных последствий, а также в некоторых случаях от пола, возраста и состояния здоровья пострадавшего. Европейский суд подчеркивает, что государство несет ответственность за каждое лицо, содержащееся под стражей, поскольку последнее, находясь во власти государственных служащих, является уязвимым и власти должны его защитить. Применение в отношении лица, лишённого свободы, физической силы, когда это не вызвано строгой необходимостью в связи с его поведением, является посягательством на человеческое достоинство и в принципе, нарушением права, гарантированного ст. 3 Конвенции. Например, заявитель (Микадзе) был водворен на три дня в штрафной изолятор (ШИЗО) за то, что хранил в камере сигареты. Однако в соответствии с приложением к Правилам внутреннего распорядка исправительных учреждений сигареты являлись предметом, который заключенным разрешалось «иметь при себе». К этому добавляется тот факт, что помимо условий ужасающей тесноты водворение в штрафной изолятор влекло за собой ощутимые последствия в отношении питания осужденного. Он не только был на законных основаниях лишен права покупать продукты питания и получать посылки с продовольствием, но во время происходивших событий питание осуществлялось по пониженным нормам. Европейский суд не считает приемлемым подвергать заключенного наказанию в виде лишения пищи, объявив его злостным нарушителем внутреннего распорядка и делает вывод о том, что во время содержания в исправительном учреждении г. Оренбурга заявитель (Микадзе) был подвергнут испытаниям такой интенсивности, которые превысили неизбежный уровень страданий при содержании в заключении. Подобные условия содержания рассматриваются как бесчеловечное обращение.

В Постановлении по делу «Городничев (Gorodnitchev) против Российской Федерации» Европейский суд отметил, что нахождение заявителя в наручниках в ходе судебных заседаний в то время, когда применение этой меры не было обосновано разумными требованиями общественной безопасности или надлежащего отправления правосудия, является унижающим достоинство обращением по смыслу ст. 3. Таким образом, имеет место материальная коллизия между правом на достоинство личности и реально существующими правоотношениями в местах лишения свободы, где государство не обеспечивает реализацию

данного права, допуская насилие, другое жестокое и унижающее человеческое достоинство обращение и наказание. При этом Европейский суд отнес к пыткам допустимые в местах лишения свободы в России «наказание в виде лишения пищи», «нахождение заявителя в наручниках в ходе судебных заседаний», «помещение лица в штрафной изолятор последовательно на 25 дней во время болезни» и «условия содержания под стражей» в целом (неудовлетворительные санитарные условия: камеры заражены клопами и вшами, окна не застеклены, ежедневные часовые прогулки, отсутствие туалетных принадлежностей). Указанные условия содержания в местах лишения свободы являются недопустимыми и, безусловно, требуют улучшения.

Конституция Российской Федерации (ст. 29) гарантирует каждому свободу совести, свободу вероисповедания, включая право исповедовать индивидуально или совместно с другими любую религию или не исповедовать никакой, свободно выбирать, иметь и распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними, а также равенство религиозных объединений перед законом и отделение религии от государства (ст. 14), защиту от дискриминации по признаку религиозной принадлежности (ст. 19). В развитие конституционных норм принимаются федеральные законы. В 1990 г. был принят Закон РСФСР «О свободе вероисповеданий», который характеризовался как чрезвычайно либеральный и привел к значительной активизации религиозных организаций в России. Позже он был заменен новым Федеральным законом от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ (ред. от 28.11.2015) «О свободе совести и о религиозных объединениях» (далее – Федеральный закон «О свободе совести и о религиозных объединениях»), действующим в настоящее время. Этот закон критиковался как в стране, так и за границей, поскольку он допускал нарушение конституционной нормы о равенстве религиозных объединений. В преамбуле вышеуказанного закона сразу подчеркивается особая роль православия в истории России, что выделяет его по сравнению с другими религиями: Федеральное Собрание Российской Федерации, подтверждая право каждого на свободу совести и свободу вероисповедания, а также на равенство перед законом независимо от отношения к религии и убеждений, основываясь на том, что Российская Федерация является светским государством, признавая особую роль православия в истории России, в становлении и развитии ее духовности и культуры, уважая христианство, ислам, буддизм,

иудаизм и другие религии, составляющие неотъемлемую часть исторического наследия народов России, считая важным содействовать достижению взаимного понимания, терпимости и уважения в вопросах свободы совести и свободы вероисповедания, принимает настоящий Федеральный закон.

В феврале 2001 г. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации О. Миронов сделал Заключение о проверке соответствия Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях» международно-правовым обязательствам Российской Федерации, в котором отметил, что «...ряд положений Закона вступает в противоречие с принципами, установленными международно-правовыми документами, и, соответственно, может быть опротестован гражданами при подаче жалоб в Европейский суд по правам человека. По сути дела, эти нормы и не могут действовать на территории Российской Федерации, исходя из примата над внутренним законодательством правил, установленных международными договорами, что предусмотрено Конституцией РФ (ч. 4 ст. 15)»¹.

На множественные противоречия Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях» Конституции Российской Федерации и общепризнанным нормам международного права обращает внимание А. В. Пчелинцев². В частности, ч. 3 ст. 27 указанного закона, устанавливающая, что религиозные организации, не имеющие документа, подтверждающего их существование на соответствующей территории на протяжении не менее 15 лет, пользуются правами юридического лица при условии их ежегодной перерегистрации до наступления указанного пятнадцатилетнего срока. В данный период указанные религиозные организации не пользуются многими правами: не вправе создавать образовательные учреждения, обучать детей религии вне рамок образовательной программы в государственных и муниципальных образовательных учреждениях; иметь при себе представительство иностранной религиозной организации; не вправе проводить религиозные обряды в лечебно-профилактических и больничных учреждениях, детских домах, домах-интернатах для престарелых и инвалидов, в учреждениях, исполняющих уголовные

¹ Рос. газета. 1999. 22 апр.

² Главный редактор журнала «Религия и право», старший партнер адвокатского бюро «Славянский правовой центр», представляющего интересы религиозных объединений в судах.

наказания в виде лишения свободы и т.д. По мнению А. В. Пчелинцев, вышеуказанные нормы противоречат ч. 1 ст. 54 Конституции России, в соответствии с которой закон, устанавливающий или отягчающий ответственность, обратной силы не имеет¹. А положения ч. 3 ст. 27 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях» в нарушение этого важнейшего конституционного принципа, придают действию закона обратную силу. Применение данных положений закона привело к потере целым рядом религиозных организаций важнейших юридических прав, которыми они пользовались ранее. А. В. Пчелинцев считает, что это фактическое возрождение сталинской меры уголовного наказания – поражение в правах. Причем поражение в правах для религиозных организаций наступает не по решению суда как санкция за допущенные ими нарушения закона, а всего лишь за отсутствие у них документа, подтверждающего их существование на соответствующей территории на протяжении не менее 15 лет.

В Резолюции № 1455 Парламентской ассамблеи Совета Европы² от 22 июня 2005 г. отмечается, что Ассамблея призывает российские власти гарантировать недопущение любых видов дискриминации в правовой, административной и финансовой областях в отношении так называемых нетрадиционных конфессий и привести Федеральный закон «О свободе совести и о религиозных объединениях» в соответствие со стандартами Совета Европы.

Нарушение прав религиозных объединений установлено Европейским судом по правам человека по делу «Московское отделение Армии Спасения (Moscow Branch of the Salvation Army) против Российской Федерации»³. Организация-заявитель жаловалась на отказ властей России в приеме заявления о перерегистрации в качестве юридического лица, что требовалось в соответствии с Федеральным

¹ См.: Пчелинцев А. В. Свобода религии и права верующих в современной России / А. В. Пчелинцев. М. : Юриспруденция, 2007. С. 84–88.

² О выполнении Российской Федерацией своих обязательств : резолюция № 1455 (2005) Парламентской ассамблеи Совета Европы, принята в г. Страсбурге 22 июня 2005 г. // Совет Европы и Россия. 2005. № 1. С. 23–25.

³ Дело «Московское отделение Армии Спасения (Moscow Branch of the Salvation Army) против Российской Федерации» : постановление Европейского суда по правам человека от 5 октября 2006 г. // Российская хроника Европейского суда. Приложение к «Бюллетеню Европейского суда по правам человека». Специальный выпуск. 2008. № 2. С. 3–18.

законом «О свободе совести и о религиозных объединениях». В Постановлении Европейского суда по правам человека приводятся аргументы против регистрации отделения-заявителя из отзыва Управления юстиции г. Москвы: «В соответствии с пунктом 6 Устава членами Отделения являются сочувствующие, солдаты, местные офицеры и офицеры, возглавляемые Командующим офицером, назначенным из г. Лондона. Члены отделения носят форму и выполняют службу, то есть имеют все признаки, что Отделение является военизированной организацией. В соответствии с Указом Президента Российской Федерации № 310 от 23 марта 1995 г. «О мерах по обеспечению согласованных действий органов государственной власти в борьбе с проявлениями фашизма и иных форм политического экстремизма в Российской Федерации» создание военизированных формирований в Российской Федерации не допускается. Использование слова «Армия» в названии религиозной организации считаем неправомерным. Большой энциклопедический словарь трактует значение этого слова как: 1. Совокупность вооруженных сил государства...».

Европейский суд по правам человека обратил внимание, что в соответствии со своим прецедентным правом право на свободу религии, как гарантировано Конвенцией, исключает какую-либо свободу действий со стороны государства по определению того, являются ли религиозные взгляды или понятия, используемые для выражения этих взглядов, законными. Является бесспорным, что для членов отделения-заявителя использование званий, похожих на военные, а также ношение формы являлись специфичными способами организации внутренней жизни их религиозного сообщества и проявления религиозных убеждений Армии Спасения. Не может серьезно рассматриваться то, что отделение-заявитель пропагандировало насильственное изменение конституционного строя или, таким образом, подрывало целостность или безопасность государства. В этой связи внутригосударственными органами или властями Российской Федерации не было представлено никаких доказательств при рассмотрении дела по Конвенции. Следовательно, внутригосударственные сведения по этому вопросу были лишены фактического основания. Европейский суд по правам человека пришел к выводу, что вмешательство в право заявителя на свободу религии и ассоциации не было оправдано и имело место нарушение ст. 11 Конвенции (свобода собраний и объединений), рассматриваемой в свете ст. 9 Конвенции

(свобода мысли, совести и религии), и постановил, что заявитель является «жертвой» по смыслу ст. 34 Конвенции и власти Российской Федерации должны выплатить заявителю 10 000 евро.

Религиозное объединение «Московское отделение Армии Спасения» обращалось и в Конституционный Суд Российской Федерации с жалобой об оспаривании конституционности п. 4 ст. 27 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях», согласно которому государственная перерегистрация религиозных организаций, созданных до вступления в силу данного Федерального закона, должна быть проведена не позднее 31 декабря 2000 г. в соответствии с требованиями данного Федерального закона; по истечении указанного срока религиозные организации, не прошедшие перерегистрацию, подлежат ликвидации в судебном порядке по требованию органа, осуществляющего государственную регистрацию религиозных организаций. В результате рассмотрения жалобы Конституционный Суд Российской Федерации определил, что перерегистрация религиозных объединений не может обуславливаться дополнительными требованиями к порядку создания и учреждения религиозной организации, которые ранее действовавшим законом не предъявлялись¹.

Конституционный Суд Российской Федерации и ранее рассматривал жалобы на нарушение свободы вероисповедания. В 1999 г. он проверял конституционность Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях» по жалобам религиозного общества свидетелей Иеговы в городе Ярославле и религиозного объединения «Христианская церковь Прославления»² и признал его соответствующим Конституции России. Конституционная свобода вероисповедания затрагивалась Конституционным Судом Российской Федерации при проверке конституционности ст. 14.1 Федерального

¹ См.: По жалобе религиозного объединения «Московское отделение Армии Спасения» на нарушение конституционных прав и свобод пунктом 4 статьи 27 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях»: определение Конституционного Суда Рос. Федерации от 7 февраля 2007 г. № 7-О // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 9. Ст. 963.

² См.: По делу о проверке конституционности абзацев третьего и четвертого пункта 3 статьи 27 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях» в связи с жалобами религиозного общества свидетелей Иеговы в городе Ярославле и религиозного объединения «Христианская церковь Прославления»: постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 23 ноября 1999 г. № 16-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 51. Ст. 6363.

закона «О погребении и похоронном деле» и Положения о погребении лиц, смерть которых наступила в результате пресечения совершенного ими террористического акта¹.

Виды наказаний за совершение административных правонарушений и преступлений также необходимо рассматривать с точки зрения обоснованности и соразмерности ограничения прав и свобод человека общественной опасности совершенных деяний.

Уголовный кодекс Российской Федерации иногда содержит виды наказания, не всегда соответствующие общественной опасности деяния, что может повлечь необоснованное ограничение прав граждан в виде наказания. Так, за хищение предметов или документов, имеющих особую историческую, научную, художественную или культурную ценность, независимо от способа хищения, повлекшее уничтожение, порчу или разрушение предметов или документов (ст. 164), предусматривается наказание в виде лишения свободы на срок от 8 до 15 лет. Является ли общественная опасность лиц, совершивших указанное преступление, настолько высокой. Для сравнения – наказание за убийство (ч. 1 ст. 105 Уголовного кодекса Российской Федерации) – меньший срок лишения свободы – от 6 до 15 лет. Большой срок лишения свободы, чем за хищение предметов или документов (по ч. 2 ст. 164), предусмотрен за убийство с квалифицирующими признаками (двух или более лиц, в целях использования органов или тканей потерпевшего и др.).

Терминология, используемая в Уголовном кодексе Российской Федерации и касающаяся сферы прав и свобод человека, не соответствует Конституции Российской Федерации. Преступления против конституционных прав и свобод – более широкое понятие – рассматриваются как часть преступлений против личности наряду с преступлениями против иных прав и свобод (также конституционных)².

¹ См.: По делу о проверке конституционности статьи 14.1 Федерального закона «О погребении и похоронном деле» и Положения о погребении лиц, смерть которых наступила в результате пресечения совершенного ими террористического акта, в связи с жалобой граждан К.И. Гузиева и Е.Х. Кармовой : постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 28 июня 2007 г. № 8-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 27. Ст. 3346.

² Подробнее см.: *Стародубцева И. А., Коняев С. А.* Коллизии между Конституцией и Уголовным кодексом Российской Федерации в сфере конституционных прав и свобод человека и гражданина // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 9. С. 71–73.

Раздел VII «Преступления против личности» включает следующие главы: глава 16 «Преступления против жизни и здоровья»; глава 17 «Преступления против свободы, чести и достоинства личности»; глава 18 «Преступления против половой неприкосновенности и половой свободы личности»; глава 19 «Преступления против конституционных прав и свобод человека и гражданина»; глава 20 «Преступления против семьи и несовершеннолетних». В главу 19 включены не только преступления, касающиеся нарушения «чисто» конституционных прав (принципа равенства, неприкосновенности частной жизни и жилища, тайны сообщений, свободы совести и вероисповедания, избирательных прав, проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия, пикетирования). Странным является то, что к этой же главе отнесены нарушение правил охраны труда (ст. 143), воспрепятствование законной профессиональной деятельности журналистов (ст. 144), необоснованный отказ в приеме на работу или необоснованное увольнение беременной женщины или женщины, имеющей детей в возрасте до трех лет (ст. 145), невыплата заработной платы, пенсий, стипендий, пособий и иных выплат (ст. 145.1), нарушение авторских и смежных прав (ст. 146), нарушение изобретательских и патентных прав (ст. 147). Их трудно отнести к «чисто» конституционным, они более отраслевые (трудовые и гражданско-правовые). Вероятно, глава 19 так названа и сформирована «по остаточному принципу», поскольку в нее включены преступления против прав и свобод, которые не вошли в иные главы. Уголовный кодекс Российской Федерации разработан на основе терминологии советского периода развития уголовного права и требует приведения в соответствие с Конституцией Российской Федерации. Изменения требует и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в части порядка назначения мер пресечения с целью сокращения случаев применения заключения под стражу и расширения использования иных (в частности, залога).

Политические права граждан являются чрезвычайно важными для сохранения основ конституционного строя России. Не только с точки зрения демократии, но и для формирования правового государства. От избирательного процесса зависит структура политической элиты и, соответственно, ее отношение к верховенству Конституции и законов, соблюдению прав и свобод граждан. Избирательные права немаловажны и для сохранения федеративного устройства России, так как оно основывается на самостоятельности субъектов

Российской Федерации в формировании системы своих органов государственной власти в соответствии с основами конституционного строя и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом. Указанная самостоятельность предполагает участие народа в формировании региональных органов государственной власти. Именно для обеспечения основ конституционного строя непосредственно в Конституции Российской Федерации сразу установлены ограничения избирательных прав конкретных категорий граждан, и этот перечень является закрытым.

В Конституции Российской Федерации используются два подхода к ограничению прав и свобод граждан. Во-первых, предусматривается общая норма о возможности ограничения прав федеральными законами только в той мере, в какой это необходимо для защиты важнейших конституционных ценностей, указанных в ч. 3 ст. 55: основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Во-вторых, в ч. 3 ст. 32 сразу устанавливаются конкретные ограничения права избирать и быть избранными двух категорий граждан: признанных судом недееспособными и содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда. Указанная статья Конституции Российской Федерации не предусматривает возможности лишения избирательных прав иных категорий граждан. Затруднительно однозначно ответить на вопрос о соотношении двух вышеуказанных конституционных способов ограничения прав и свобод: возможно ли дополнительное ограничение в федеральном законе тех прав, которые уже ограничены в Конституции Российской Федерации, и их перечень является исчерпывающим. На наш взгляд, федеральными законами недопустимо ограничивать избирательные права иных категорий граждан России. Однако законодательство развивается по другому пути.

В качестве сравнения можно обратиться к Конституции Итальянской Республики 1947 г., в ст. 48 которой используется похожий способ ограничения избирательных прав. В ней также устанавливаются основания для ограничения: гражданская недееспособность и окончательный уголовный приговор. Однако их перечень не является закрытым – предусмотрены также случаи недостойного поведения, указанные в законе. Такая формулировка конституционной нормы

Итальянской Республики, в отличие от России, не вызывает сомнений в возможности в законе устанавливать иные основания ограничения избирательных прав.

Анализ деятельности федеральных судов общей юрисдикции показывает, что граждане России стали чаще обращаться в суды за защитой своих избирательных прав. Так, в 2011 г. в три раза возросло число дел о нарушении избирательного законодательства по сравнению с 2010 г. (со 161 до 485)¹. Это показывает неудовлетворенность граждан ситуацией с реализацией избирательных прав. Н. В. Витрук отмечает неоправданное ограничение избирательных прав иных политических прав граждан². Е. И. Колюшин также указывает, что в настоящее время наметилась тенденция в сторону необоснованного ограничения избирательных прав³.

В Конституции Российской Федерации, к сожалению, не указывается избирательная система для выборов депутатов Государственной Думы, что порождает частые изменения федерального законодательства в этой части, и, соответственно, допускаются широкие возможности «правящей» партии. На наш взгляд, при изменении Конституции Российской Федерации в ней следует непосредственно закрепить избирательную систему (смешанная система в наибольшей мере соответствовала бы и развитию партийной системы, и интересам беспартийной части избирателей).

Ограничения пассивного избирательного права дополнительно к конституционным устанавливаются Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», в ст. 4 которого фактически лишаются пассивного избирательного права следующие категории граждан Российской Федерации:

а) имеющие гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства;

¹ См.: Обзор судебной статистики о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей в 2011 г. ... С. 62–70.

² См.: *Витрук Н. В.* Перспективы развития современной отечественной науки конституционного права // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 11. С. 3–5.

³ См.: *Колюшин Е. И.* Выборы и избирательное право в зеркале судебных решений. М. : Норма : Инфра-М, 2010. С. 119.

б) осужденные к лишению свободы за совершение тяжких и (или) особо тяжких преступлений и имеющие на день голосования на выборах неснятую и непогашенную судимость за указанные преступления:

– осужденные к лишению свободы за совершение тяжких преступлений, судимость которых снята или погашена, – до истечения 10 лет со дня снятия или погашения судимости;

– осужденные к лишению свободы за совершение особо тяжких преступлений, судимость которых снята или погашена, – до истечения 15 лет со дня снятия или погашения судимости;

в) осужденные за совершение преступлений экстремистской направленности и имеющие на день голосования на выборах неснятую и непогашенную судимость за указанные преступления;

г) подвергнутые административному наказанию за пропаганду и публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики, производство и распространение экстремистских материалов, если голосование на выборах состоится до окончания срока, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию;

д) в отношении которых вступившим в силу решением суда установлен факт нарушения запрета при проведении предвыборной агитации на призывы к совершению деяний, определяемых как экстремистская деятельность, возбуждение социальной, расовой, национальной или религиозной розни, унижающей национальное достоинство, пропаганда исключительности, превосходства либо неполноценности граждан по признаку их отношения к религии, социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности, пропаганда и публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики либо атрибутики или символики, сходных с нацистской атрибутикой или символикой до степени их смешения.

Но среди оснований лишения пассивного избирательного права выделяется одно, которое является дискриминационным и противоречащим Конституции Российской Федерации, – судимость. Понятие судимости перешло в современное российское право из советского права. Конституция Российской Федерации в части ограничения прав и свобод личности такого основания не предусматривает, но действующие федеральные законы его содержат: Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референ-

думе граждан Российской Федерации» ограничивает избирательные права, Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ (ред. от 30.12.2015) – право на занятие педагогической деятельностью, Семейный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 1995 г. № 223-ФЗ (ред. от 30.12.2015) – право быть усыновителем, Федеральный закон от 24 июля 2009 г. № 209-ФЗ (ред. от 14.10.2014, с изм. от 25.06.2015) «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.03.2015) – право на получение охотничьего билета, Федеральный закон от 30 декабря 2008 г. № 307-ФЗ (ред. от 01.12.2014) «Об аудиторской деятельности» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.08.2015) – членство в саморегулируемой организации аудиторов.

Редакция ст. 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в части ограничения пассивного избирательного права в связи с судимостью введена в 2006 г., изменялась в 2012 и 2014 гг. после признания ее не соответствующей Конституции Российской Федерации. С мая 2012 г. осужденные когда-либо к лишению свободы за совершение тяжких и (или) особо тяжких преступлений навсегда лишались пассивного избирательного права¹. До этого пассивного избирательного права указанные лица лишались в период неснятой и непогашенной судимости. Такое лишение прав нарушает ч. 2 ст. 55 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которой в России не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина, ст. 32 Конституции Российской Федерации, закрепляющую ограничения избирательных прав, а также конституционный принцип равенства, предусмотренный ст. 19.

В 2013 г. Конституционный Суд Российской Федерации признал вышеуказанную редакцию подп. «а» п. 3.2 ст. 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» не соответствующим

¹ См.: О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»: федер. закон от 2 мая 2012 г. № 40-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 19. Ст. 2274.

Конституции Российской Федерации в той мере, в какой им установлено бессрочное и недифференцированное ограничение пассивного избирательного права в отношении граждан Российской Федерации, осужденных к лишению свободы за совершение тяжких и (или) особо тяжких преступлений¹.

В соответствии с действующей редакцией Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» ограничивается пассивное избирательное право граждан, осужденных к лишению свободы за совершение тяжких преступлений – до истечения 10 лет со дня снятия или погашения судимости, осужденных к лишению свободы за совершение особо тяжких преступлений – до истечения 15 лет со дня снятия или погашения судимости. Первоначальная редакция 2006 г. была более «мягкой» – осужденные к лишению свободы за совершение тяжких и (или) особо тяжких преступлений и имеющие на день голосования на выборах неснятую и непогашенную судимость за указанные преступления. В соответствии со ст. 86 Уголовного кодекса Российской Федерации судимость погашается в отношении лиц, осужденных к лишению свободы за тяжкие преступления, по истечении 6 лет после отбытия наказания, а за особо тяжкие преступления – по истечении 8 лет после отбытия наказания. Значит, существенно увеличивался срок, на который граждане лишаются пассивного избирательного права, – на 6–8 лет! Автор настоящей работы уже высказывала свое мнение, что это противоречит Конституции Российской Федерации и является дискриминационным в отношении указанных категорий граждан². А действующая редакция к этому сроку добавляет еще 10–15 лет, что делает почти невозможным реализовать консти-

¹ См.: По делу о проверке конституционности подпункта «а» пункта 3.2 статьи 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», части первой статьи 10 и части шестой статьи 86 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Г. Б. Егорова, А. Л. Казакова, И. Ю. Кравцова, А. В. Куприянова, А. С. Латыпова и В. Ю. Синькова : постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 10 октября 2013 г. № 20-П. URL : <http://www.pravo.gov.ru>

² Подробнее см.: *Стародубцева И. А.* Ограничение конституционных прав граждан в период непогашенной и неснятой судимости : требует проверки законодательства на соответствие Конституции Российской Федерации // Рос. судья. 2012. № 1. С. 13–16.

туционное право быть избранным, и в завуалированной форме воспроизводит предыдущую редакцию подп. «а» п. 3.2 ст. 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», признанную не соответствующей Конституции Российской Федерации.

В связи с этим необходимо обратить внимание на составы преступлений, отнесенных к тяжким и особо тяжким, и степень их общественной опасности. К ним относятся не только преступления против личности как наиболее общественно опасные, но и преступления против собственности (ст. 164 – хищение предметов, имеющих особую ценность), в сфере экономической деятельности (ст. 172 – незаконная банковская деятельность, ст. 185.3. – манипулирование ценами на рынке ценных бумаг). К примеру, за хищение предметов или документов, имеющих особую историческую, научную, художественную или культурную ценность, независимо от способа хищения, повлекшее уничтожение, порчу или разрушение предметов или документов, предусматривается наказание в виде лишения свободы на срок от 8 до 15 лет (ст. 164). Возникает неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции Российской Федерации соразмерность лишения пассивного избирательного права реальности угрозы причинения ущерба защищаемым конституционным ценностям.

Безусловно, лица, совершившие указанные преступления и находящиеся в местах лишения свободы, не имеют ни активного, ни пассивного избирательного права в соответствии с ч. 3 ст. 32 Конституции Российской Федерации. Однако конституционность продления ограничения пассивного избирательного права после отбытия наказания вызывает сомнение.

При проверке конституционности Жилищного кодекса РСФСР от 24 июня 1983 г. Конституционный Суд Российской Федерации прямо назвал дискриминацией в жилищных правах отдельных категорий граждан по признаку наличия у них судимости и в силу этого нарушение гарантируемого государством принципа равенства прав и свобод человека и гражданина¹. В Постановлении от 19 марта 2003 г.

¹ См.: По делу о проверке конституционности части первой и пункта 8 части второй статьи 60 Жилищного кодекса РСФСР в связи с запросом Муромского городского народного суда Владимирской области и жалобами граждан Е. Р. Такновой, Е. А. Оглоблина, А. Н. Ващука : постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 23 июня 1995 г. № 8-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 27. Ст. 2622.

№ 3-П он был не так категоричен и определил судимость «как правовое состояние лица, обусловленное фактом осуждения и назначения ему по приговору суда наказания за совершенное преступление и влекущее при повторном совершении этим лицом преступления установленные уголовным законодательством правовые последствия». С вышеуказанным постановлением Конституционного Суда Российской Федерации и изложенным в нем пониманием судимости не согласны судьи Н. В. Витрук и А. Л. Кононов, которые изложили свои особые мнения. По мнению Н. В. Витрука, «согласно уголовно-правовой доктрине и положениям Уголовного кодекса Российской Федерации лицо, отбывшее наказание, искупившее свою вину, продолжает находиться под подозрением в возможности совершения им нового преступления. Это подозрение является публичным «клеймом» государства. Судимость как явление «объективного» и «субъективного» уголовного права, заменившее «неблагонадежность» времен царизма и «контрреволюционность» времен красного террора и гражданской войны, аморальна (безнравственна), противоречит принципам права, справедливости и гуманизма и представляет собой рудимент прошлого, тоталитарного режима». А. Л. Кононов в особом мнении указал, что «преступник уже расплатился с обществом за «прошлое». Презумпция искупления вины имеет несомненную связь с презумпцией невиновности (добросовестности, добропорядочности), и в этом смысле лицо, претерпевшее определенное ему приговором уголовное наказание, отбывшее полностью назначенный срок и тем самым исчерпавшее уголовно-правовой упрек (противоправность, обязанность, виновность), презюмируется в дальнейшем как лицо невиновное»¹.

Таким образом, возможные коллизии в регулировании пассивного избирательного права в России возникают между:

1) частью 3 ст. 32 Конституции Российской Федерации и Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и

¹ По делу о проверке конституционности положений Уголовного кодекса Российской Федерации, регламентирующих правовые последствия судимости лица, неоднократности и рецидива преступлений, а также пунктов 1–8 Постановления Государственной Думы от 26 мая 2000 года «Об объявлении амнистии в связи с 55-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941 – 1945 годов» в связи с запросом Останкинского межмуниципального (районного) суда города Москвы и жалобами ряда граждан : постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 19 марта 2003 г. № 3-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 14. Ст. 1302.

права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (ст. 4) с точки зрения самой возможности ограничивать избирательные права граждан, если это уже сделано в Конституции Российской Федерации;

2) частью 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации и Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» с точки зрения обоснованности лишения пассивного избирательного права лиц, совершивших тяжкие или особо тяжкие преступления.

Коллизия в реализации пассивного избирательного права возникает между юридически закрепленным в Конституции Российской Федерации правом граждан быть избранными в органы государственной власти (ч. 2 ст. 32) и фактическим применением пропорциональной избирательной системы для выборов депутатов Государственной Думы. Избранный по пропорциональной системе парламент отражает интересы народа и является подлинно представительным органом только в случае, когда многие граждане государства являются членами партий и поддерживают их программы. Однако в России в партиях состоит небольшой процент населения, и только они могут реализовать свое право быть избранными в Государственную Думу при условии, что будут включены в список соответствующей партии. Большинство же граждан лишены такого права. Поэтому можно говорить о коллизии между юридически провозглашенным конституционным правом и возможностью его реализации для подавляющего большинства граждан России.

Важным политическим правом граждан является право собираться мирно, без оружия, детально регулируемое Федеральным законом от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ (ред. от 09.03.2016) «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», который неоднократно признавался частично не соответствующим Конституции Российской Федерации. В 2013 г. Конституционный Суд Российской Федерации признал его частично не соответствующим Конституции Российской Федерации (в части наступления гражданско-правовой ответственности организатора публичного мероприятия за вред, причиненный участниками публичного мероприятия, вне зависимости от проявления им надлежащей заботы о поддержании общественного порядка и отсутствии его вины в причинении вреда, наделения органов исполнительной власти субъекта Российской Фе-

дерации полномочием определять единые специально отведенные места для проведения публичных мероприятий, размеров штрафов и др.)¹. Данный закон был предметом проверки и в 2014 г., когда Конституционный Суд Российской Федерации снова признал его частично не соответствующим Конституции Российской Федерации – ч. 1 ст. 7 в той мере, в какой содержащиеся в ней положения – по смыслу, придаваемому им правоприменительной практикой в системе действующего правового регулирования, – не обеспечивают возможность подачи уведомления о проведении публичного мероприятия для случаев, когда определяемый по общему правилу срок подачи уведомления (не ранее 15 и не позднее 10 дней со дня проведения публичного мероприятия) полностью совпадает с нерабочими праздничными днями².

К политическим правам граждан России относится право участвовать в отправлении правосудия (ч. 5 ст. 32 Конституции Российской Федерации). Однако в его регулировании существуют коллизии и допускается неоправданное ограничение права граждан в связи с «превращением» данного права в обязанность. Конституция Российской Федерации в ч. 5 ст. 32 предоставляет право гражданам участвовать в отправлении правосудия. Данное конституционное право и механизм его реализации должны детализироваться в текущем законодательстве, что и осуществляется в федеральных законах «О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации», «Об арбитражных заседателях арбитражных судов субъектов Российской Федерации» и «О народных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации», в которых указанное право превращается в долг. Законодатель произвольно и в противоречие Конституции Российской Федерации

¹ См.: По делу о проверке конституционности Федерального закона от 8 июня 2012 г. № 65-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобой гражданина Э. В. Савенко : постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 14 февраля 2013 г. № 4-П. URL: <http://www.pravo.gov.ru>

² См.: По делу о проверке конституционности части 1 статьи 7 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в связи с жалобой гражданина А. Н. Якимова : постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 13 мая 2014 г. № 14-П. URL: <http://www.pravo.gov.ru>

ввел понятие «гражданский долг» относительно участия граждан в осуществлении правосудия в качестве присяжных заседателей. Поскольку Конституция Российской Федерации гарантирует своим гражданам право участвовать в отправлении правосудия, а не устанавливает такую обязанность, то нарушением указанного конституционного права является отсутствие возможности подать заявление об исключении гражданина из списков кандидатов в присяжные заседатели в связи с нежеланием участвовать в отправлении правосудия. В механизме реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина решающее значение должно иметь свободное волеизъявление, а не предусмотренные законом императивные нормы, которые превращают право в обязанность. Установление в законе обязанности участвовать в осуществлении правосудия в качестве присяжного заседателя является еще и ограничением конституционной свободы труда.

Для совершенствования правового регулирования политических прав граждан России могут быть использованы некоторые нормы зарубежных конституций. Во-первых, с целью расширения непосредственной демократии следует увеличить количество выборных органов – предусмотреть прямые выборы членов Совета Федерации. Во-вторых, непосредственно в Конституции Российской Федерации закрепить избирательные системы: для выборов депутатов Государственной Думы – смешанную (половина депутатов избираются по мажоритарной системе, половина – по пропорциональной). Реализация данных предложений позволит народу России более активно влиять на формирование органов власти, приведет к стабильности избирательного законодательства.

В регулировании социально-экономических прав личности в России также существуют ограничения, обоснованность и соразмерность которых вызывает сомнения, что может свидетельствовать о коллизиях в данной сфере. Так, Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ (ред. от 29.12.2015) «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2016) (далее – Федеральный закон «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации») регулирует вопросы принятия решений об оказании медицинской помощи или отказе от нее или отдельных видов медицинского вмешательства (ст. 20). При этом возможны две ситуации: 1) лицо в состоянии выразить свое во-

леизъявление; 2) лицо не в состоянии выразить свое волеизъявление в момент необходимости оказания ему медицинской помощи, но выразило его ранее письменно (например, несогласие на переливание крови, что распространено среди членов религиозной организации «Общество свидетелей Иеговы» и обусловлено их религиозными взглядами). Нарушением прав личности является отсутствие регулирования учета письменного выражения волеизъявления гражданина, хотя это надо было сделать с учетом решений Европейского суда по правам человека.

Европейский суд по правам человека, рассматривая жалобу «Свидетели Иеговы в Москве (Jehovah's Witnesses of Moscow) против России» (жалоба № 302/02) об отказе в перерегистрации общины в качестве религиозной организации в отсутствие законных оснований, указал, что «свобода принятия или отказа от конкретной медицинской процедуры или выбора альтернативного метода лечения имеет важнейшее значение для самоопределения и личной автономии. Во многих странах рассматривались дела свидетелей Иеговы, которые отказывались от переливания крови, и было установлено, что, хотя публичный интерес в сохранении жизни или здоровья пациента был, несомненно, законным и весьма настоятельным, он должен уступить приоритет более важному интересу пациента в распоряжении собственной жизнью. Само российское законодательство прямо предусматривает право на отказ от лечения или на требование о его прекращении при условии, что пациент владеет всей доступной информацией о возможных последствиях. Не имеется данных о том, что община-заявитель применяла ненадлежащее давление или влияние в отношении своих членов. Если пациентом является ребенок, национальное законодательство позволяет обжаловать решение родителя об отказе от лечения в судах. В итоге отсутствуют неотложная общественная необходимость или относимые и достаточные основания, способные оправдать ограничение прав лица на личную автономию в сфере религиозных убеждений и физической неприкосновенности»¹. До этого решения также было обращение в Европейский суд члена «Общества свидетелей Иеговы», касающе-

¹ По делу «Свидетели Иеговы в Москве (Jehovah's Witnesses of Moscow) против России» (жалоба № 302/02) : постановление Европейского суда по правам человека от 10 июня 2010 г. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

еся переливания крови¹, но тот признал жалобу неприемлемой по формальному основанию. При действующей редакции ст. 20 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» нетрудно спрогнозировать дальнейшие случаи переливания крови лицам, находящимся в состоянии, когда невозможно выразить свое волеизъявление, а также дальнейшие жалобы граждан нашей страны в Европейский суд по правам человека, его решения против России и соответствующие расходы бюджета на выплату компенсаций.

Часть 3 ст. 56 Конституции Российской Федерации содержит перечень прав и свобод, которые не подлежат ограничению в условиях чрезвычайного положения, в том числе и право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (ч. 1 ст. 34). Однако Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ (ред. от 12.03.2014) «О чрезвычайном положении» (далее – Федеральный конституционный закон «О чрезвычайном положении») (п. «г» и «д» ст. 11) относит к мерам и временным ограничениям, применяемым при введении чрезвычайного положения, установление ограничений на осуществление отдельных видов финансово-экономической деятельности, включая перемещение товаров, услуг и финансовых средств, и установление особого порядка продажи, приобретения и распределения продовольствия и предметов первой необходимости. В условиях введения таких ограничений довольно затруднительно свободно использовать свои способности и имущество для предпринимательской деятельности. На наш взгляд, ограничения, предусмотренные Федеральным конституционным законом «О чрезвычайном положении», являются абсолютно оправданными и соответствуют ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации, так как ограничения прав и свобод направлены на защиту основ конституционного строя, прав и законных интересов других лиц, безопасности государства. Поэтому текст Конституция Российской Федерации в связи с этим требует изменения.

Приведенные выше коллизии носят прежде всего конституционно-правовой характер. Но в иных отраслях права (администра-

¹ См.: По вопросу приемлемости жалобы № 69580/01 «Лариса Константиновна Литовченко (Larissa Konstantinovna Litovchenko) против Российской Федерации»: окончательное решение Европейского суда по правам человека от 18 апреля 2002 г. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

тивном, уголовном, уголовно-процессуальном) они также есть, касаются прав и свобод человека и обусловлены сформированными в советской науке и практике подходами к ограничению прав и свобод личности, зачастую чрезмерными. Так, нормы Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации признавались не соответствующими Конституции Российской Федерации 3 раза в 2013 г. и 4 раза в 2014 г., Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях – по 2 раза в 2013 и 2014 гг., Гражданского кодекса Российской Федерации – 2 раза в 2013 г., Уголовного кодекса Российской Федерации – 2 раза в 2014 г.

Для усиления влияния Конституции Российской Федерации на правовую систему в части обеспечения приоритета прав и свобод личности требуется системный комплекс мер, воздействующих на разные элементы правовой системы. Необходимо влиять на правосознание граждан в направлении формирования общества, в котором свобода личности является важнейшей ценностью: от развития и популяризации соответствующих научных концепций до изучения конституционных прав и свобод личности на всех уровнях образования, начиная с начальных классов школы:

а) изменение стандартов общего школьного образования (изучение основ конституционного статуса личности) и высшего юридического образования (изменение государственного стандарта по направлению подготовки «юриспруденция» с целью введения дисциплин «Права и свободы человека и гражданина» и «Коллизионное право»); увеличение бюджетного финансирования высшего образования (бесплатного образования);

б) законодательное и информационно-техническое развитие мер «обратной связи» между гражданами и государством путем более широкого использования институтов непосредственной и представительной демократии для учета мнения граждан при принятии решений (выборность Совета Федерации, возвращение мажоритарной системы выборов Государственной Думы, либерализация законодательства о выборах и референдуме, предоставление права законодательной инициативы группам граждан, обязательный периодический анализ обращений в органы государственной власти и публичное информирование об этом граждан, широкое внедрение в практику нормотворческих органов научной и общественной экспертизы нормативных правовых актов);

в) реализация в законодательстве, правоприменении и общественной жизни конституционного принципа светского государства как наиболее приемлемого в многоконфессиональном обществе, в системе образования необходимо внедрять изучение всеми основ всех религий и воспитание толерантности; религиозные учения с разных позиций подходят к свободе личности в разных сферах, поэтому разумным является проведение государственной политики, основанной на соблюдении конституционной нормы о том, что Россия – светское государство, в котором никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной, а религиозные объединения отделены от государства и равны перед законом; выделение той или иной религии в качестве приоритетной, игнорирование интересов атеистов неизбежно приводит к межнациональным и межконфессиональным конфликтам, которые надо прогнозировать и предотвращать;

г) государственная поддержка развития науки и использование ее результатов при принятии решений органами государственной власти.

С целью устранения системных противоречий между конституционным принципом приоритета прав и свобод человека и действующим законодательством для его гуманизации предлагается:

1) изменить виды наказания в Уголовном кодексе Российской Федерации с целью сокращения наказания в виде лишения свободы, обеспечения его назначения только при высокой общественной опасности, и возможной его замены штрафными санкциями, что позволит уменьшить регулятивно-карательное воздействие законов и увеличить доходы бюджета за счет двух направлений (сокращения расходов на финансирование мест лишения свободы и увеличения доходов за счет уплаты штрафов);

2) изменить порядок назначения мер пресечения в Уголовно-процессуальном кодексе Российской Федерации с целью сокращения случаев применения заключения под стражу и расширения использования залога и домашнего ареста.

Вышеуказанные предложения позволят более полно реализовать гуманистический потенциал Конституции Российской Федерации, обеспечить соответствие ей иных нормативных правовых актов, гарантировать реализацию прав и свобод человека и возможность их защиты, более эффективно предотвращать и устранять коллизии между Конституцией Российской Федерации и федеральными законами.

ГЛАВА 4

Конституционно-правовые процедуры предотвращения, выявления и разрешения коллизий

4.1. Предотвращение и выявление коллизий на федеральном уровне

Значение предотвращения коллизий очень велико, поскольку для эффективного правового регулирования общественных отношений и согласованного функционирования всех элементов правовой системы важнее не допустить появления коллизий, чем впоследствии их устранять, когда уже будет причинен ущерб субъектам правоотношений. Содержание предотвращения коллизий составляют коллизионные принципы и процедуры предупреждения коллизий (внесудебные и судебные), которые осуществляют специально уполномоченные субъекты.

В Конституции Российской Федерации недостаточно правовых норм, обеспечивающих соответствие Конституции Российской Федерации нормативных правовых актов до их вступления в силу, преобладает регулирование устранения коллизий. Поэтому требуется повышать роль Конституции Российской Федерации в части предотвращения коллизий, что будет обеспечивать реализацию ст. 15 о высшей юридической силе Конституции Российской Федерации, непротиворечивости ей законов и иных нормативных правовых актов.

В Конституции Российской Федерации закреплены следующие коллизионные принципы:

- 1) законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации (ст. 15);
- 2) никакие другие положения Конституции не могут противоречить основам конституционного строя Российской Федерации (ст. 16);

3) федеральные законы не могут противоречить федеральным конституционным законам (ст. 76);

4) законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения (ст. 76);

5) указы и распоряжения Президента Российской Федерации не должны противоречить Конституции Российской Федерации и федеральным законам (ст. 90).

Указанные коллизионные принципы касаются нормативных правовых актов и устанавливают соотношение их юридической силы и, соответственно, приоритет в случае их противоречия. В конституционном праве зарубежных стран встречается принцип, устанавливающий соотношение не только нормативных актов, но и публичного и частного интереса. Так, в Конституции Республики Эль-Сальвадор 1983 г.¹ предусматривается приоритет публичного интереса по отношению к частному (ст. 246).

Процедуры предотвращения коллизий подразделяются на внесудебные и судебные. Судебные конституционно-правовые процедуры – это предварительный конституционный контроль, осуществляемый судебными органами. В Конституции Российской Федерации он предусмотрен только в отношении международных договоров, которые проверяются Конституционным Судом Российской Федерации до вступления в силу (п. «г» ч. 2 ст. 125). Во многих конституциях зарубежных стран предварительный конституционный контроль установлен для различных видов нормативных правовых актов, чаще всего для законов: в конституциях Княжества Андорры, Республики Боливия, Республики Гондурас, Королевства Испания, Республики Колумбия, Королевства Марокко, Республики Панама, Польской Республики, Тунисской Республики, Королевства Таиланд, Французской Республики, Республики Эль-Сальвадор и др. Для предотвращения коллизий конституционный контроль предлагается ввести и в Российской Федерации².

¹ См.: Конституции государств Америки... Т. 1 : Северная и Центральная Америка. С. 792.

² См.: Безруков А. В. Конституционный Суд в зеркале конституционно-правового развития России (интервью Митюков М. А., Безруков А. В.) // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 10. С. 2–4 ; Бондарева Е. А. Консти-

Внесудебные процедуры предотвращения коллизий представляют собой нормативно закрепленный порядок осуществления юридической деятельности уполномоченными субъектами, направленной на предвидение противоречий в правовой системе (в том числе в проектах нормативных правовых актов) для их предупреждения.

Внесудебные процедуры предупреждения коллизий можно подразделить на две группы в зависимости от того, является ли предотвращение коллизий основной целью такой процедуры:

1) предвидение (обнаружение) коллизий является их основной целью – правовая экспертиза проектов нормативных правовых актов;

2) предвидение коллизий не является основной целью, но одной из задач: прогнозирование в правотворчестве; планирование законодательной деятельности; проведение конкурсов на лучший проект нормативного правового акта; иные (неправовые) экспертизы проектов нормативных правовых актов; народное обсуждение проектов нормативных правовых актов; публичные слушания; регулирование лоббизма в правотворчестве; государственная регистрация нормативных правовых актов.

туционно-правовое регулирование основ экономических отношений на уровне субъектов Российской Федерации... С. 200 ; *Бондарева Е. А.* Предварительный конституционный контроль в системе гарантий конституционализма в России и за рубежом // Конституционные чтения. Вып. 6. Актуальные проблемы науки конституционного права. К 20-летию Конституции Российской Федерации / под ред. Ю. Г. Просвирнина. Воронеж : Издательский дом ВГУ, 2014. – С. 20 ; *Витрук Н. В.* Актуальные проблемы модернизации конституционного правосудия в России // Журнал рос. права. 2011. № 10. С. 119–133 ; *Кравец И. А.* Два гаранта Конституции в российском конституционализме и концепция сильного государства // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 1. С. 4–7 ; *Кряжков В. А.* Проблемы становления конституционной юстиции субъектов РФ // Государство и право. 2000. № 5. С. 101 ; *Лавликов С. Г.* Системы судов субъектов РФ : конституционно-правовое исследование : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2010. 48 с. ; *Самарина О. А.* О повышении эффективности деятельности конституционных (уставных) судов субъектов РФ в области права социального обеспечения // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2012. № 4. С. 198–203 ; *Стародубцева И. А.* Коллизии конституционного законодательства на уровне субъектов Российской Федерации... С. 71–73 ; *Ее же.* Коллизии в регулировании и реализации пассивного избирательного права // Конституционное право и политика : сборник материалов междунар. науч. конференции : юридический факультет МГУ им. М. В. Ломоносова, 28–30 марта 2012 г. / отв. ред. С. А. Авакьян. М. : Юрист, 2012. С. 454–460.

Экспертиза проектов правовых актов – исследование, проводимое лицами, обладающими специальными познаниями, в целях оценки качества проектов правовых актов и определения возможных последствий их принятия (издания) и реализации. В зависимости от предмета исследования могут проводиться правовая, лингвистическая, антикоррупционная, экологическая, финансовая, криминологическая и иные виды экспертиз проектов правовых актов, а также комплексная экспертиза проектов правовых актов с участием лиц, обладающих познаниями в различных областях научного знания.

Пробелом федерального законодательства является отсутствие законодательного регулирования обязательной правовой экспертизы проектов нормативных правовых актов с конституционно-правовой точки зрения, прежде всего законопроектов. Это связано с отсутствием Федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации».

Правовая экспертиза законопроектов предусматривается только в нескольких федеральных законах. Федеральный закон от 26 марта 1998 г. № 41-ФЗ (ред. от 02.05.2015) «О драгоценных металлах и драгоценных камнях» (с изм. и доп., вступ. в силу с 30.10.2015) (ст. 24) предусматривает проведение «обязательной экономико-правовой экспертизы проектов международных договоров Российской Федерации и договоров субъектов Российской Федерации с субъектами либо административно-территориальными образованиями иностранных государств и иностранными юридическими лицами в области добычи, производства, использования и обращения драгоценных металлов и драгоценных камней. Проведение экономико-правовой экспертизы организует специально уполномоченный федеральный орган исполнительной власти в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации».

Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ (ред. от 21.10.2013) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (далее – Федеральный закон «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов») (ст. 3) регулирует проведение антикоррупционной экспертизы при проведении правовой экспертизы Министерством юстиции Российской Федерации следующих актов: 1) проектов федеральных законов, проектов указов Президента Российской Федерации и проектов по-

становлений Правительства Российской Федерации, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти, иными государственными органами и организациями; 2) проектов концепций и технических заданий на разработку проектов федеральных законов, проектов поправок Правительства Российской Федерации к проектам федеральных законов, подготовленным федеральными органами исполнительной власти, иными государственными органами и организациями. Коллизии как коррупциогенные факторы не указаны ни в Федеральном законе «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», ни в Методике проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96, «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов». Хотя в предшествующей Методике проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции, к «факторам системного характера, обнаружить которые можно при комплексном анализе проекта документа, относились нормативные коллизии как противоречия, в том числе внутренние, между нормами, создающие для органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц) возможность произвольного выбора норм, подлежащих применению в конкретном случае»¹.

Ученые и эксперты отрицательно оценивают исключение нормативных коллизий как коррупциогенного фактора системного характера из методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов и высказываются за включение коллизий в коррупциогенные факторы². А. А. Ефремов, будучи аккредитованным независимым эк-

¹ Об утверждении методики проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции : постановление Правительства Рос. Федерации от 5 марта 2009 г. № 196 (утратило силу) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 10. Ст. 1241.

² См.: Антикоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов и их проектов / сост. Е. Р. Россинская. М. : Проспект, 2015. 96 с. ; Карманов А. Е. Деятельность Минюста России по проведению антикоррупционной экспертизы

спертом, уполномоченным на проведение экспертизы на коррупциогенность, указывает на ряд проблем информационного обеспечения независимой антикоррупционной экспертизы, а для ее эффективности считает необходимым обеспечение оперативного доступа к текстам проектов нормативных правовых актов (т.е. публикацию на сайтах соответствующих органов), установление адекватного срока для проведения экспертизы, возможность направления заключений по электронной почте, публикацию и учет заключений независимых экспертов¹. В литературе отмечается проблема значения заключения независимого эксперта для дальнейшей судьбы нормативного правового акта, а особенно его проекта, которое законодательно не определено, т.е. наличие заключения независимого эксперта с указанием коррупциогенных факторов не препятствует принятию такого акта, а также не приостанавливает действие уже вступившего в силу нормативного правового акта. Кроме того, орган, издавший нормативный акт или подготовивший его проект, может «не согласиться» с результатами независимой экспертизы и в том случае, когда коррупционные факторы налицо, дав при этом мотивированный ответ на заключение².

Для совершенствования правового регулирования предотвращения коллизий предлагается:

1) предусмотреть коллизии как коррупциогенный фактор, создающий для органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц) возможность произвольно выбора норм, подлежащих применению в конкретном случае, и внести соответствующие изменения в Федеральный закон «Об анти-

нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации. URL : <http://agrpf.org/news/karmanov.rtf> ; Ковалевский В. И. Перспективы совершенствования методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов // Современное право. 2011. № 10. С. 30–32 ; Кудашкин А. В., Дмитриев Д. А. К вопросу о необходимости совершенствования правового регулирования проведения органами прокуратуры антикоррупционной экспертизы в целях повышения ее эффективности // Административное и муниципальное право. 2011. № 4. С. 87–91.

¹ См.: Ефремов А. А. Административно-правовое регулирование информационного обеспечения независимой антикоррупционной экспертизы // Административное и муниципальное право. 2010. № 8. С. 17–25.

² См.: Каменская Е. В., Рождествина А. А. Независимая антикоррупционная экспертиза : научно-практическое пособие, 2010. Доступ из СПС «Консультант-Плюс».

коррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», а также обязательность опубликования заключений независимых экспертов;

2) ввести обязательную независимую правовую экспертизу всех законопроектов, которую будут проводить квалифицированные специалисты, имеющими ученую степень в области права. Законодательное закрепление экспертизы возможно в Федеральном законе «О нормативных правовых актах в Российской Федерации». Проводить экспертизу могли бы вузы (профильные кафедры) и научные организации, финансируемые из федерального бюджета. Для этого с ними может быть заключен соответствующий договор, или проведение правовой экспертизы возможно в качестве отдельного вида научно-исследовательской работы для профессорско-преподавательского состава вуза.

Среди внесудебных процедур предупреждения коллизий с конституционно-правовой точки зрения является перспективным и требует развития прогнозирование в правотворчестве (подробно исследовано в п. 4.1. настоящей работы).

Таким образом, для совершенствования предотвращения конституционно-правовых коллизий предлагается дополнить федеральное законодательство путем регулирования:

1) конституционно-правового прогнозирования в правотворчестве для предотвращения конституционно-правовых коллизий в правовой системе;

2) дополнительного коррупциогенного фактора – коллизий (в Федеральном законе «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»);

3) обязательной научной независимой правовой экспертизы проектов нормативных правовых актов, расширение использования которой позволит существенно повысить качество законопроектов;

4) предварительного конституционного контроля нормативных правовых актов, который могли бы осуществлять органы конституционного контроля.

Выявление коллизий осуществляют специально уполномоченные субъекты. К процедурам выявления коллизий относятся правовая экспертиза (которая может проводиться в отношении и проектов нормативных правовых актов, и действующих нормативных правовых актов) и правовой мониторинг (в рамках которого также проводится правовая экспертиза).

Выявляют коллизии следующие органы: прокуратура Российской Федерации, Министерство юстиции Российской Федерации, высшие органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также иные субъекты при осуществлении мониторинга правоприменения. В соответствии с Федеральным законом от 17 января 1992 г. № 2202-1 (ред. от 28.11.2015) «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации») прокуратура осуществляет надзор за соответствием законам правовых актов, издаваемых федеральными министерствами, агентствами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами¹. Надзор за законностью правовых актов органов власти является одним из приоритетных направлений работы прокуратуры. Он осуществляется посредством участия в подготовке законопроектов, сборе и обработке сведений о противоречащих федеральному и региональному законодательству нормативных актов, принесении на них протестов, внесении представлений, а при несогласии с позицией прокурора – путем обращения в суд. Представители прокуратуры, как правило, принимают участие в заседаниях органов государственной власти субъектов Российской Федерации, в работе рабочих групп и комиссий. По предложениям прокурора в законопроекты вносятся изменения. Эта работа позволяет предупреждать принятие незаконных правовых актов на стадии их разработки и обсуждения. Прокуратура осуществляет сотрудничество с органами государственной власти субъектов Российской Федерации, Министерством юстиции Российской Федерации, а также обмен информацией с контролирующими органами, общественными организациями, средствами массовой информации.

С 2009 г. прокуратура проводит антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов и организаций, органов местного самоуправления, их должностных лиц, в ходе которой также могут выявляться коллизии. При выявлении в нормативном правовом

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 47. Ст. 4472.

акте коррупциогенных факторов прокурор вносит в орган, организацию или должностному лицу, которые издали этот акт, требование об изменении нормативного правового акта с предложением способа устранения выявленных коррупциогенных факторов либо обращается в суд в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством Российской Федерации. Требование прокурора об изменении нормативного правового акта подлежит обязательному рассмотрению соответствующим органом, организацией или должностным лицом не позднее чем в десятидневный срок со дня поступления требования. Требование прокурора об изменении нормативного правового акта, направленное в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации или в представительный орган местного самоуправления, подлежит обязательному рассмотрению на ближайшем заседании соответствующего органа.

Министерство юстиции Российской Федерации выявляет коллизии при осуществлении своих полномочий, предусмотренных Указом Президента Российской Федерации от 13 октября 2004 г. № 1313 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации».

1. В отношении федеральных нормативных правовых актов:

а) вносит Президенту Российской Федерации и в Правительство Российской Федерации проекты федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента и Правительства, другие документы, по которым требуется решение Президента или Правительства, по вопросам, относящимся к компетенции Минюста России и подведомственных ему федеральных служб, а также проект плана работы и прогнозные показатели деятельности Минюста России и подведомственных ему федеральных служб;

б) проводит правовую экспертизу проектов законодательных и иных нормативных правовых актов, вносимых федеральными органами исполнительной власти на рассмотрение Президента и Правительства;

в) проводит антикоррупционную экспертизу проектов федеральных законов, проектов указов Президента и проектов постановлений Правительства, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти, иными государственными органами и организациями, при проведении их правовой экспертизы;

г) проводит в установленном порядке правовую и антикоррупционную экспертизу проектов концепций и технических заданий на разработку проектов федеральных законов, предлагаемых для включения в планы законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации;

д) осуществляет государственную регистрацию нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающих правовой статус организаций или имеющих межведомственный характер, а также актов иных органов в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации;

е) проводит антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающих правовой статус организаций или имеющих межведомственный характер.

2. В отношении нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации:

а) проводит правовую экспертизу на предмет их соответствия Конституции Российской Федерации и федеральным законам;

б) проводит антикоррупционную экспертизу при мониторинге их применения.

3. В отношении муниципальных правовых актов: проводит антикоррупционную экспертизу уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований при их государственной регистрации.

Механизм реализации полномочий по проведению экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и принятию мер, направленных на устранение выявленных коллизий, урегулирован Приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 31 мая 2002 г. № 87 (ред. от 21.09.2015) «Об утверждении рекомендаций по проведению правовой экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации»¹.

В юридической литературе недостаточно внимания уделяется методике выявления коллизий на основе разработанных наукой теоретических положений и методов исследования. Для выявления коллизий могут быть использованы рекомендации по подготовке и оформ-

¹ Бюллетень Минюста Рос. Федерации. 2012. № 1.

млению проектов федеральных законов Института законодательства сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, так как там обращается внимание на предотвращение коллизий¹, а также критерии соответствия Конституции Российской Федерации федеральных законов и законов субъектов Федерации². В последнее время повышенный интерес ученых и практиков проявляется к правовому мониторингу³, уделяется внимание методике проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов⁴.

На основе научного обобщения различных подходов к понятию правового мониторинга он определяется как система информационных наблюдений, дающая возможность анализировать и оценивать: 1) результаты нормотворческой деятельности, прежде всего законопроектной (правотворческий процесс); 2) качество нормативных правовых актов, принятых тем или иным правотворческим органом в соответствии с предоставленной ему правотворческой компетенцией; 3) эффективность их практического действия, реализации (правоприменительный процесс)⁵. Правовой мониторинг определяется и как методически обоснованная комплексная систематическая деятельность уполномоченных субъектов по наблюдению, анализу, оценке качества правовых норм и практики их применения на предмет достижения заложенных в них целей и планируемых результатов правового регулирования общественных отношений, а также по прогнозированию путей совершенствования нормотворческой и правоприменительной деятельности⁶. Конечной целью правового мониторинга является создание эффективного механизма правотворчества и реализации его результатов – нормативных правовых актов, – отражающего общественные потребности на следующих стадиях: правотворческой деятельности по законодательному обеспечению госу-

¹ См.: Тихомиров Ю. А. Правовое регулирование : теория и практика... С. 224–228.

² Там же. С. 242–243.

³ Правовой мониторинг : науч.-практ. пособие. М. : Юриспруденция, 2009. 416 с.

⁴ Там же. С. 46–69.

⁵ Там же. С. 19.

⁶ См.: Правовой мониторинг : актуальные проблемы теории и практики / под ред. Н. Н. Черногора. М. : Изд-во Международного юридического института, 2010. С. 17.

дарственной политики; подзаконного правотворчества; правоприменительной деятельности; осуществления правосудия. Правовой мониторинг классифицируется по следующим основаниям: субъектам мониторинга; уровню власти субъекта мониторинга и территории проведения; продолжительности проведения; времени действия нормативных правовых актов, подлежащих мониторингу; по объектам анализа (тематический, «встроенный» в отраслевой механизм изучения фактических результатов, и строго нормативный)¹.

На федеральном уровне урегулирован один из видов мониторинга – мониторинг правоприменения федеральных нормативных правовых актов. Правовые основы мониторинга правоприменения установлены Указом Президента Российской Федерации от 20 мая 2011 г. № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» (далее – Указ Президента Российской Федерации «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации») и Постановлением Правительства Российской Федерации от 19 августа 2011 г. № 694 «Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации» (далее – Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации»).

Функции по участию в мониторинге возложены на разные органы:

1) Правительство Российской Федерации (ежегодное утверждение плана мониторинга, представление Президенту Российской Федерации доклада о результатах мониторинга, учет в плане своей законопроектной деятельности предложения о принятии (издании), изменении или признании утратившими силу (отмене) законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, представленных в связи с подготовкой доклада Президенту Российской Федерации о результатах мониторинга);

2) Министерство юстиции Российской Федерации (осуществление мониторинга в целях выполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации и постановлений Европейского суда по правам человека, в связи с которыми необходимо принятие (издание), изменение или признание утратившими силу (отмена) законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Феде-

¹ См.: Правовой мониторинг... С. 20–23.

рации; координация мониторинга, осуществляемого федеральными органами исполнительной власти, и его методическое обеспечение);

3) Следственный комитет Российской Федерации, федеральные органы исполнительной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации (ежегодное представление в Министерство юстиции Российской Федерации предложений к проекту плана мониторинга, докладов о результатах мониторинга, осуществленного указанными органами; принятие в пределах своих полномочий мер по устранению выявленных в ходе мониторинга недостатков в нормотворческой и (или) правоприменительной деятельности).

Целью осуществления мониторинга является совершенствование правовой системы Российской Федерации. Он предусматривает комплексную и плановую деятельность, осуществляемую федеральными органами исполнительной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в пределах своих полномочий, по сбору, обобщению, анализу и оценке информации для обеспечения принятия (издания), изменения или признания утратившими силу (отмены) федеральных нормативных правовых актов: а) законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации – в целях выполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации и постановлений Европейского суда по правам человека; б) нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных правовых актов – в случаях, предусмотренных федеральными законами; в) нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных правовых актов – в случаях, предусмотренных актами Президента Российской Федерации; г) нормативных правовых актов Российской Федерации – в случаях, предусмотренных ежегодными посланиями Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, иными программными документами, поручениями Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, основными направлениями деятельности Правительства Российской Федерации на соответствующий период и программами

социально-экономического развития государства; д) нормативных правовых актов Российской Федерации – в целях реализации антикоррупционной политики и устранения коррупциогенных факторов; е) нормативных правовых актов Российской Федерации – в целях устранения противоречий между нормативными правовыми актами равной юридической силы.

В результате готовится доклад Президенту Российской Федерации о результатах мониторинга, в котором подводятся итоги.

Постановлением Правительства Российской Федерации утверждена Методика осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации, которая устанавливает правила и определяет показатели осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации федеральными органами исполнительной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Мониторинг законодательства и правоприменительной практики еще до вышеназванного указа Президента Российской Федерации осуществлял Совет Федерации. В Постановлении Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 27 декабря 2011 г. № 572-СФ «О докладе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2010 года «О состоянии законодательства в Российской Федерации» отмечается, что Совет Федерации в течение девяти лет проводит комплексную работу по созданию и развитию в Российской Федерации института мониторинга законодательства и правоприменительной практики, имеющего важное значение для совершенствования законодательства Российской Федерации.

Деятельность Совета Федерации по этому направлению в значительной мере способствовала формированию на федеральном уровне в соответствии с Указом Президента Российской Федерации «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» правовых и организационных основ института мониторинга правоприменения как комплексной и плановой деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации по сбору, обобщению, анализу и оценке информации для обеспечения принятия, изменения или признания утратившими силу нормативных правовых актов Российской Федерации в целях совершенствования правовой системы Российской Федерации. Доклад 2010 г. подготовлен исходя из необходимости вы-

работки практически ориентированных рекомендаций по решению наиболее острых проблем развития российской государственности на современном этапе. Он впервые носит тематический характер и посвящен наиболее актуальным проблемам российского федерализма в части законодательного обеспечения разграничения полномочий между уровнями публичной власти и практики его реализации.

Доклад Совета Федерации 2009 г. отражал тенденции развития российского законодательства, а также особенности правового обеспечения базовых приоритетов стратегического развития Российской Федерации, сформулированных в посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации («О положении в стране и основных направлениях внутренней и внешней политики государства») 2008 и 2009 гг. Доклад 2009 г. развивал выводы и рекомендации доклада 2008 г., касающиеся концептуальных подходов к законодательному обеспечению основных направлений внутренней и внешней политики государства, созданию эффективного механизма формирования правовой системы¹. В докладах Совета Федерации содержатся и выявленные в ходе мониторинга коллизии и пробелы в законодательстве, однако указанные доклады носят рекомендательный характер и учет результатов зависит от решений нормотворческих органов.

В соответствии с планом мониторинга правоприменения в Российской Федерации на 2011 г. Министерством юстиции Российской Федерации подготовлен доклад о результатах мониторинга правоприменения в Российской Федерации за 2011 г.² Доклад отражает основные результаты мониторинга правоприменения в целях выпол-

¹ См.: О докладе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2009 года «О состоянии законодательства в Российской Федерации»: постановление Совета Федерации Федерального Собрания Рос. Федерации от 26 мая 2010 г. № 199-СФ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 22. Ст. 2716; О состоянии законодательства в Российской Федерации: доклад Совета Федерации Федерального Собрания Рос. Федерации 2006 г. М.: Совет Федерации, 2007; О состоянии законодательства в Российской Федерации: доклад Совета Федерации Федерального Собрания Рос. Федерации 2005 г. / под общ. ред. С. М. Миронова, Г. Э. Бурбулиса. М.: Совет Федерации, 2006; О состоянии законодательства в Российской Федерации. Мониторинг правового обеспечения основных направлений внешней и внутренней политики: доклад Совета Федерации Федерального Собрания Рос. Федерации 2009 г. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» «Эксперт-приложение».

² URL: <http://minjust.ru>

нения решений Конституционного Суда Российской Федерации и постановлений Европейского суда по правам человека, по вопросам реформирования полиции, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах, в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также противодействия их незаконному обороту, обеспечения населения лекарственными средствами и медицинскими изделиями, оказания медицинской помощи различным категориям граждан, по вопросам охраны и защиты семьи и детства, развития здорового образа жизни, развития электронной торговли и электронного документооборота, межрегиональных автомобильных перевозок, государственного регулирования деятельности по организации и проведению азартных игр, соблюдения законодательства в сфере кадастрового учета при предоставлении государственных и муниципальных услуг, таможенного регулирования, а также в области рыболовства. В доклад включены предложения о необходимости принятия (издания), изменения или признания утратившими силу (отмены) законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, о мерах по повышению эффективности правоприменения и противодействия коррупции, а также о государственных органах, ответственных за проведение соответствующей работы. После 2011 г. аналогичные доклады Министерством юстиции Российской Федерации не готовились.

Из анализа указанного доклада Министерства юстиции Российской Федерации можно сделать следующие выводы, касающиеся выявления и устранения конституционно-правовых коллизий.

1. Последующий конституционный контроль нормативных правовых актов не является достаточно эффективным, так как неисполнение решений Конституционного Суда Российской Федерации, требующих принятия нормативных правовых актов, составляет 43 % (не исполнены 56 решений). Его необходимо дополнить предварительным конституционным контролем. Поскольку большинство неисполненных решений касаются прав и свобод граждан, то предлагается ввести предварительный конституционный контроль федеральных законов, ограничивающих права и свободы граждан.

2. Отсутствует механизм принятия решений по выполнению предложений, указанных в докладе. Они рекомендованы для включения в проект плана законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации на 2013 г., но это не гарантирует их принятие в короткие сроки. Срок принятия законов в связи с исполнением решений Конституционного Суда Российской Федерации вообще не установлен, а Министерство юстиции рекомендовало увеличить еще и срок подготовки Правительством Российской Федерации законопроектов с трех до шести месяцев, и соответствующие изменения уже внесены в ст. 80 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации». Это приведет к еще более медленному исполнению решений Конституционного Суда Российской Федерации. Для решения данных проблем предлагается введение коллизионного мониторинга (автором разработана концепция Федерального закона «О коллизионном мониторинге в Российской Федерации»¹), что обосновывается в главе 5 настоящей работы.

4.2. Федеральное регулирование судебных и внесудебных процедур разрешения конституционно-правовых коллизий

В юридической науке различаются способы устранения и преодоления коллизий². Отличие между устранением и преодолением коллизий является довольно условным, многие ученые употребляют также термин «разрешение коллизий». В настоящей работе термин «разрешение коллизий» используется в значении, включающем и устранение, и преодоление коллизий.

Разрешение коллизий осуществляется следующими способами:

1) *судебные процедуры:*

– признание нормативных правовых актов не соответствующими Конституции России Конституционным Судом Российской Федерации, толкование Конституции Российской Федерации;

¹ См.: Стародубцева И. А. Коллизионный мониторинг в механизме выявления юридических коллизий... С. 41–45.

² См.: Власенко Н. А. Коллизионные нормы в советском праве... С. 29–35.

– признание нормативных правовых актов не соответствующими конституции (уставу) субъекта Российской Федерации конституционными (уставными) судами субъектов Федерации, толкование конституций (уставов), законов субъектов Российской Федерации;

– признание нормативных актов недействующими судами общей юрисдикции и арбитражными судами;

– разрешение Конституционным Судом Российской Федерации споров о компетенции;

2) внесудебные процедуры:

– отмена Президентом Российской Федерации постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации;

– отмена Правительством Российской Федерации нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти;

– приостановление Президентом Российской Федерации действия актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

– устранение коллизий путем внесения изменений и дополнений в нормативные правовые акты;

– применение коллизионных норм;

– согласительные процедуры.

Многие из вышеуказанных процедур разрешения коллизий указаны в Конституции Российской Федерации: разрешение коллизий Конституционным Судом Российской Федерации; приостановление и отмена нормативных правовых актов Президентом Российской Федерации; использование Президентом Российской Федерации согласительных процедур; коллизионные нормы. Детальнее они будут рассмотрены далее. А некоторые не регулируются Конституцией Российской Федерации, но эффективно функционируют и разрешают коллизии, в том числе и конституционно-правовые, как суды общей юрисдикции.

Судебные процедуры разрешения коллизий

Коллизии между нормативными правовыми актами на федеральном уровне разрешают Конституционный Суд Российской Федерации, суды общей юрисдикции и арбитражные суды. Подведомственность дел разграничивается следующим образом:

1) Конституционный Суд Российской Федерации разрешает коллизии между Конституцией Российской Федерации и нормативными правовыми актами, указанными в Конституции Российской Федера-

ции и ст. 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»;

2) арбитражные суды рассматривают в порядке административного судопроизводства дела об оспаривании нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, если рассмотрение таких дел в соответствии с Арбитражным процессуальным кодексом Российской Федерации отнесено к компетенции Суда по интеллектуальным правам (ст. 29 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации);

3) суды общей юрисдикции рассматривают в порядке административного судопроизводства дела об оспаривании нормативных правовых актов, за исключением дел, отнесенных федеральным законом к компетенции Конституционного Суда Российской Федерации, конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, арбитражных судов (ст. 1, 17, 208 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации).

Обобщая вышеизложенное, можно определить разграничение подведомственности дел об оспаривании нормативных правовых актов между федеральными судами следующим образом: у Конституционного Суда Российской Федерации и арбитражных судов компетенция ограничена конкретным перечнем нормативных правовых актов, а компетенция судов общей юрисдикции определена по «остаточному принципу» – все дела об оспаривании нормативных правовых актов, не отнесенные к компетенции Конституционного Суда Российской Федерации, конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, арбитражных судов.

Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации конкретизирует подсудность дел об оспаривании нормативных правовых актов:

а) дела об оспаривании нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации, представительных органов муниципальных образований подсудны верховному суду республики, краевому, областному суду, суду города федерального значения, суду автономной области и суду автономного округа (ст. 20);

б) Верховному Суду Российской Федерации подсудны дела об оспаривании нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных ор-

ганов исполнительной власти, Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Следственного комитета Российской Федерации, Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации, Центрального банка Российской Федерации, Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, государственных внебюджетных фондов, в том числе Пенсионного фонда Российской Федерации, Фонда социального страхования Российской Федерации, Федерального фонда обязательного медицинского страхования, а также государственных корпораций (ст. 21).

Исходя из «остаточного принципа» определения подведомственности судам общей юрисдикции дел об оспаривании нормативных правовых актов, суд до принятия к рассмотрению административного искового заявления должен проверить, не относится ли это дело к подведомственности Конституционного Суда Российской Федерации, конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, арбитражных судов.

С определением полномочий Конституционного Суда Российской Федерации вопросов не возникает – они перечислены в Конституции Российской Федерации и ст. 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», компетенция арбитражных судов также определена точно и ограничена компетенцией Суда по интеллектуальным правам (ст. 29 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации).

Проблема возникает с определением компетенции конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, которая регулируется двухуровневой системой законодательства – федеральным законом и актами субъектов Федерации:

– во-первых, в общем виде определяется Федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации» (ст. 27): конституционный (уставный) суд субъекта Российской Федерации может создаваться субъектом Российской Федерации для рассмотрения вопросов соответствия законов субъекта Российской Федерации, нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления субъекта Российской Федерации конституции (уставу) субъекта Российской Федерации, а также для толкования конституции (устава) субъекта Российской Федерации;

– во-вторых, – законами субъектов Российской Федерации, действующими в тех субъектах, где учреждены конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации.

В связи с тем, что Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации при разграничении компетенции между органами конституционного контроля и судами общей юрисдикции указывает только на федеральные законы, определяющие компетенцию конституционных (уставных) судов субъектов Федерации, возникает вопрос, должен ли суд общей юрисдикции при решении вопроса о принятии к рассмотрению административного искового заявления руководствоваться законами субъектов Российской Федерации о конституционных (уставных) судах?

Полномочия конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, предусмотренные региональными законами, различаются. В некоторых законах они сформулированы так же, как и в Федеральном конституционном законе «О судебной системе Российской Федерации» (например, в законах об уставных судах Санкт-Петербурга и Калининградской области). А в некоторых субъектах есть и другие полномочия: так, закон Республики Башкортостан относит к компетенции конституционного суда проверку конституционности публично-правовых договоров между органами государственной власти Республики Башкортостан и органами местного самоуправления по вопросам, отнесенным к ведению Республики Башкортостан. К полномочиям Конституционного Суда Республики Северная Осетия – Алания относится проверка не только нормативных актов органов государственной власти, но и других государственных органов, общественных объединений, государственных и муниципальных учреждений.

И если суд общей юрисдикции при решении вопроса о принятии к рассмотрению административного искового заявления не будет руководствоваться законами субъектов Российской Федерации о конституционных (уставных) судах, то возможна ситуация, когда один и тот же нормативный правовой акт будет предметом проверки одновременно в двух судах – общей юрисдикции и конституционного (уставного) суда субъекта Федерации. Возможно и принятие ими разных решений. Все это только добавит коллизий в правовой системе России.

Для совершенствования разграничения подведомственности между органами конституционного контроля и судами общей юрисдикции по делам об оспаривании нормативных правовых актов предлагаем дополнить соответствующие статьи Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации указанием на законы субъектов Российской Федерации, устанавливающие компетенцию конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации.

Данное предложение позволит совершенствовать Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации с точки зрения его соответствия Конституции Российской Федерации и предусмотренному в ней федеративному устройству государства, а именно ст. 72 и 73 во взаимосвязи:

– пункт «н» ст. 72 относит к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации установление только общих принципов организации системы органов государственной власти, следовательно, все иные вопросы (в том числе их компетенция) относятся к исключительному ведению субъектов Российской Федерации в соответствии со ст. 73;

– п. «к» относит административно-процессуальное законодательство к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, поэтому логично при разграничении подведомственности учитывать законы субъектов Российской Федерации, и это будет соответствовать Конституции Российской Федерации.

Разрешение коллизий Конституционным Судом Российской Федерации.

Для конституционного права особенно важной судебной процедурой разрешения коллизий является деятельность Конституционного Суда Российской Федерации. Он разрешает коллизии между правовыми нормами, осуществляя многие свои полномочия. Данный способ устранения коллизий является очень действенным, так как на основании ст. 125 Конституции Российской Федерации и ст. 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу. В случае если решением Конституционного Суда нормативный акт признан не соответствующим Конституции полностью или частично, либо из решения вытекает необходимость устранения пробела в правовом регулировании, го-

сударственный орган или должностное лицо, принявшие этот нормативный акт, принимают новый либо вносят необходимые изменения и (или) дополнения в нормативный акт, признанный неконституционным в отдельной его части. До принятия нового нормативного акта непосредственно применяется Конституция Российской Федерации.

С 1995 г. по 30 ноября 2015 г. Конституционным Судом Российской Федерации принято 441 постановление, в 267 из которых отдельные положения нормативных правовых актов Российской Федерации признаются не соответствующими Конституции Российской Федерации (60 %) ¹. Из этого вытекает необходимость совершенствования законодательства Российской Федерации, направленная на повышение качества принимаемых федеральных законов и предотвращение конституционно-правовых коллизий. Однако существует проблема с исполнением решений Конституционного Суда Российской Федерации – по данным Министерства юстиции Российской Федерации, не исполнены 56 решений, требующих принятия нормативных правовых актов, за период 1996–2012 гг. ²

Конституционный Суд Российской Федерации признавал неконституционными нормативные акты, регулирующие различные сферы общественных отношений. Наибольшее количество коллизий – в сфере прав и свобод человека, что детально проанализировано в главе 3 настоящей работы.

Однако хочется обратить внимание и на некоторые также важные для конституционного права и разрешения конституционно-правовых коллизий аспекты: компетенцию, судебных органов, федеративное устройство, формирование и деятельность органов государственной власти субъектов Российской Федерации ³.

В сфере разграничения компетенции судов по разрешению коллизий между Конституционным Судом Российской Федерации и федеральными судами общей юрисдикции Конституционный Суд постановил, что суды общей юрисдикции не вправе:

¹ См.: Официальный сайт Конституционного Суда Российской Федерации. URL: <http://www.ksrf.ru>

² См.: Доклад Министерства юстиции Российской Федерации о результатах мониторинга правоприменения в Российской Федерации за 2011 г. Приложение 2. URL: <http://minjust.ru>

³ Подробнее см.: *Стародубцева И. А., Карташов В. Г.* Коллизии в конституционном законодательстве и муниципальных правовых актах : теория и практика выявления и разрешения. Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2012. 228 с.

а) признавать нормативные правовые акты недействительными (а только недействующими)¹;

б) проверять конституции (уставы) субъектов Российской Федерации²;

в) проверять постановления Правительства Российской Федерации, если возникает вопрос об их соответствии Конституции Российской Федерации³.

В сфере федеративного устройства Конституционный Суд Российской Федерации разрешал коллизии по следующим основным направлениям:

а) охрана целостности и государственного суверенитета России⁴;

¹ См.: По делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 2 статьи 1, пункта 1 статьи 21 и пункта 3 статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации : постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 11 апреля 2000 г. № 6-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 16. Ст. 1774.

² См.: По делу о проверке конституционности положений статей 115 и 231 ГПК РСФСР, статей 26, 251 и 253 ГПК Российской Федерации, статей 1, 21 и 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросами Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан, Государственного Совета Республики Татарстан и Верховного Суда Республики Татарстан : постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 18 июля 2003 г. № 13-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 30. Ст. 3101.

³ См.: По делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 2 части первой статьи 27, частей первой, второй и четвертой статьи 251, частей второй и третьей статьи 253 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом Правительства Российской Федерации : постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 27 января 2004 г. № 1-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 5. Ст. 403.

⁴ См.: По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» : постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 7 июня 2000 г. № 10-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 25. Ст. 2728 ; По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации отдельных положений Конституций Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия – Алания и Республики Татарстан : определение Конституционного Суда Рос. Федерации от 27 июня 2000 г. № 92-О // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 29. Ст. 3117.

б) разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации¹;

в) ответственность региональных органов государственной власти².

По вопросу формирования и деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации Конституционным Судом неоднократно принимались постановления. До 1999 г. в России на федеральном уровне законодательно не были закреплены общие принципы организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, что в соответствии с п. «н» ст. 72 Конституции Российской Федерации относится к предметам совместного ведения. Субъекты Федерации самостоятельно регулировали систему, структуру и деятельность своих органов государственной власти и зачастую при этом нарушали Конституцию Российской Федерации,

¹ См.: По делу о проверке конституционности ряда положений Устава – Основного закона Читинской области : постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 1 февраля 1996 г. № 3-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 7. Ст. 700 ; По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» : постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 7 июня 2000 г. № 10-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 25. Ст. 2728 ; По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 1 и пункта 4 статьи 3 Закона Российской Федерации от 18 октября 1991 г. «О дорожных фондах в Российской Федерации» : постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 15 июля 1996 г. № 16-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 29. Ст. 3543 ; По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации : постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 9 января 1998 г. № 1-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 3. Ст. 429.

² По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с запросами Государственного собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) и Совета Республики Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея : постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 4 апреля 2002 г. № 8-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 15. Ст. 1497.

что неоднократно устанавливал Конституционный Суд Российской Федерации¹.

Конституционный Суд Российской Федерации дважды проверял конституционность порядка формирования исполнительной власти в субъектах Федерации. Проверя Устав (Основной закон) Алтайского края, Конституционный Суд отметил, что Конституция России не содержит прямого указания в отношении порядка избрания глав исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Однако она предусматривает в ст. 3 (ч. 2), что народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти. Из смысла этой статьи в ее взаимосвязи со ст. 32 Конституции Российской Федерации, закрепляющей право граждан избирать органы государственной власти, вытекает, что высшее должностное лицо, формирующее орган исполнительной власти, получает свой мандат непосредственно от народа и перед ним ответственно². В 2005 г. Конституционный Суд Российской Федерации проверял конституционность Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и его правовая позиция на конституционность порядка формирования высших должностных лиц субъектов Рос-

¹ См.: По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Тамбовской области : постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 10 декабря 1997 г. № 19-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 51. Ст. 5877 ; По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми «Об органах исполнительной власти в Республике Коми» : постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 15 января 1998 г. № 3-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 4. Ст. 532 ; По делу о проверке конституционности отдельных положений части первой статьи 92 Конституции Республики Башкортостан, части первой статьи 3 Закона Республики Башкортостан «О Президенте Республики Башкортостан» (в ред. от 28.08.1997) и статей 1 и 7 Закона Республики Башкортостан «О выборах Президента Республики Башкортостан» : постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 27 апреля 1998 г. № 12-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 18. Ст. 2063.

² По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Алтайского края : постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 18 января 1996 г. № 2-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 4. Ст. 409.

сийской Федерации кардинально изменилась по сравнению с 1996 г. Конституционный Суд Российской Федерации пришел к выводу, что само по себе право законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации на участие в формировании исполнительного органа власти данного субъекта Российской Федерации не противоречит основам конституционного строя Российской Федерации... Поскольку положения Конституции Российской Федерации проявляют свое регулятивное воздействие как непосредственно, так и посредством конкретизирующих их законов в определенной системе правового регулирования, притом в развивающемся социально-историческом контексте, правовые позиции, сформулированные Конституционным Судом в результате интерпретации, истолкования тех или иных положений Конституции Российской Федерации применительно к проверявшемуся нормативному акту в системе прежнего правового регулирования и имевшей место в то время конституционной практики, могут уточняться либо изменяться, с тем чтобы адекватно выявить смысл тех или иных конституционных норм, их букву и дух, с учетом конкретных социально-правовых условий их реализации, включая изменения в системе правового регулирования¹.

Вывод Конституционного Суда Российской Федерации о том, что «смысл тех или иных конституционных норм, их буква и дух...»² выявляются «...с учетом конкретных социально-правовых условий их реализации, включая изменения в системе правового регулирования»³ означает, что он истолковывает нормы Конституции Российской Федерации так, чтобы ей соответствовали федеральные законы, даже если приходится кардинально изменять свою прежнюю правовую позицию. На наш взгляд, изменять свою позицию на противоположную в отношении понимания смысла Конституции Российской Федерации не следует, так как это ставит под сомнение независимость и квалифицированность органа конституционного контроля.

¹ См.: По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан : постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 21 декабря 2005 г. № 13-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 3. Ст. 336.

² Там же.

³ Там же.

Разрешению коллизий будут способствовать дополнения, внесенные в 2010 г. в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации»¹. В соответствии с ч. 5 ст. 79 требуется учет правоприменительными органами правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации относительно того, соответствует ли Конституции Российской Федерации смысл нормативного правового акта или его отдельного положения, придаваемый им правоприменительной практикой, выраженной в постановлении Конституционного Суда, в том числе в постановлении по делу о проверке по жалобе на нарушение конституционных прав и свобод граждан конституционности закона, примененного в конкретном деле, или о проверке по запросу суда конституционности закона, подлежащего применению в конкретном деле.

Одним из способов преодоления коллизий является толкование, под которым понимается деятельность по выявлению воли законодателя, уяснению и разъяснению смысла правовых норм. По субъектам толкования оно делится на официальное и неофициальное². Неоднозначность понимания смысла правовых норм может повлечь возникновение коллизий между нормативными правовыми актами более низкой юридической силы, а также в правоприменительной деятельности. Преодоление коллизий осуществляется посредством только официального толкования, представляющего собой разъяснение компетентного государственного органа, закрепленное в специальном акте и являющееся юридически обязательным для определенного круга субъектов.

На федеральном уровне нормативно закреплено право толкования только за Конституционным Судом Российской Федерации. В соответствии с п. 5 ст. 125 Конституции Российской Федерации Конституционный Суд Российской Федерации по запросам Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы,

¹ О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации»: федер. конституционный закон от 3 ноября 2010 г. № 7-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 45. Ст. 5742.

² Подробнее см.: *Толстик В. А., Дворников Н. Л., Каргин К. В.* Системное толкование норм права. М.: Юриспруденция, 2011. 136 с.; *Комаров С. А.* Общая теория государства и права. М.: Юрайт, 1997. С. 321; *Проблемы общей теории права и государства...* С. 451; *Хабриева Т. Я.* Толкование Конституции Российской Федерации: теория и практика. М.: Юрисп, 1998. 245 с.

Правительства Российской Федерации, органов законодательной власти субъектов Российской Федерации дает толкование Конституции. Конституционный Суд Российской Федерации вынес 13 постановлений о толковании Конституции Российской Федерации, 12 – за период 1995–2000 гг. и одно – в 2015 г. (ст. 96 (ч. 1) и 99 (ч. 1, 2 и 4) Конституции Российской Федерации), при этом полностью или частично разъяснил смысл двадцати четырех статей. Данная статистика показывает, что субъекты обращения в федеральный орган конституционного контроля редко пользуются правом направления запроса о толковании Конституции Российской Федерации.

Еще реже Конституционный Суд Российской Федерации разрешал споры о компетенции – 1 раз в 1999 г. по спору о компетенции между Советом Федерации и Президентом Российской Федерации относительно принадлежности полномочия по изданию акта о временном отстранении Генерального прокурора Российской Федерации от должности в связи с возбуждением в отношении него уголовного дела¹. Указом Президента Российской Федерации от 2 апреля 1999 г. № 415 Генеральный прокурор Российской Федерации был отстранен от должности на период расследования возбужденного в отношении него уголовного дела. По мнению Совета Федерации, Президент Российской Федерации был не вправе издать названный Указ. Конституционный Суд Российской Федерации в результате разрешения спора постановил, что в соответствии с Конституцией Российской Федерации к компетенции Совета Федерации не относится полномочие по изданию акта об отстранении Генерального прокурора Российской Федерации от должности на время расследования возбужденного в отношении него уголовного дела. Исходя из Конституции Российской Федерации и в отсутствие иного законодательного регулирования, акт о временном отстранении Генерального прокурора Российской Федерации от должности, необходимость которого обусловлена возбуждением в отношении него уголовного дела, обязан издать Президент Российской Федерации.

¹ См.: По спору о компетенции между Советом Федерации и Президентом Российской Федерации относительно принадлежности полномочия по изданию акта о временном отстранении Генерального прокурора Российской Федерации от должности в связи с возбуждением в отношении него уголовного дела : постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 1 декабря 1999 г. № 17-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 51. Ст. 6364.

С учетом критической оценки некоторых аспектов деятельности Конституционного Суда Российской Федерации, на наш взгляд, требуется совершенствование его правового регулирования, что может быть осуществлено по следующим направлениям.

1. *Изменение порядка формирования Конституционного Суда Российской Федерации.* В настоящее время решающую роль в порядке формирования Конституционного Суда Российской Федерации играет Президент Российской Федерации, что и создает основу для принятия решений в пользу федеральной власти. Для обеспечения интересов субъектов Российской Федерации необходимо наделить членов Совета Федерации, как представителей субъектов Федерации, правом представлять свои кандидатуры на должности судей в случае отклонения кандидатур, предложенных Президентом Российской Федерации. Изменения, внесенные в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» в 2010 г.¹, направлены на обратное – еще большую зависимость Конституционного Суда от главы государства, так как теперь не Конституционный Суд Российской Федерации сам избирает Председателя из своего состава, а Президент Российской Федерации предлагает его кандидатуру и кандидатуры заместителей Совету Федерации, а рассмотрение дела без участия Председателя становится невозможным, поскольку упразднены палаты и рассмотрение дел осуществляется только в заседаниях. Поэтому предлагается вернуть старый порядок формирования Конституционного Суда Российской Федерации и расширить полномочия членов Совета Федерации.

2. *Расширение компетенции Конституционного Суда Российской Федерации в части предварительного конституционного контроля.* С целью введения дополнительной гарантии прав и свобод человека и гражданина в России, а также предотвращения коллизий между Конституцией Российской Федерации и федеральными законами, устанавливающими ограничение прав и свобод человека и гражда-

¹ См.: О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» : федер. конституционный закон от 2 июня 2009 г. № 2-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 23. Ст. 2754 ; О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» : федер. конституционный закон от 3 ноября 2010 г. № 7-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 45. Ст. 5742.

нина, следует наделить Конституционный Суд полномочием по обязательной проверке конституционности указанных федеральных законов до их подписания Президентом Российской Федерации.

3. *Расширение круга субъектов, которые вправе обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации.* Для повышения эффективности защиты прав и свобод человека и гражданина в России нужно наделить правом обращения в Конституционный Суд Генерального прокурора, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации с абстрактным запросом о соответствии Конституции Российской Федерации нормативных правовых актов, затрагивающих конституционные права, свободы и обязанности человека и гражданина.

4. *Установление срока для исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации Государственной Думой.* В части принятия федеральных законов во исполнение решений Конституционного Суда Российской Федерации срок установлен только для Правительства Российской Федерации, которое не позднее 6 месяцев после опубликования решения вносит в Государственную Думу проект нового федерального конституционного закона, федерального закона или ряд взаимосвязанных проектов законов либо законопроект о внесении изменений и (или) дополнений в закон, признанный неконституционным в отдельной его части. Но для Государственной Думы точный срок не установлен (из ст. 80 Федерального закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» даже исключена норма о внеочередном порядке рассмотрения указанных законопроектов). Поэтому предлагается установить срок рассмотрения и принятия законов Государственной Думой – 3 месяца.

5. *Закрепление ответственности должностных лиц, государственных служащих в Министерстве юстиции Российской Федерации, Правительстве Российской Федерации, Государственной Думе, Совете Федерации, Администрации Президента Российской Федерации, осуществлявших правовую экспертизу проектов федеральных законов, признанных Конституционным Судом Российской Федерации не соответствующими Конституции Российской Федерации.*

Внесудебные процедуры разрешения коллизий

Отмена и приостановление действия нормативных правовых актов.

Конституция Российской Федерации в п. 2 ст. 85 предоставляет Президенту Российской Федерации право приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случае противоречия этих актов Конституции Российской Федерации и федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом. Указанная конституционная норма конкретизирована в Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», где отмечено, что приостановление осуществляется по предложению полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах. Приостановление Президентом Российской Федерации действия актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации является способом преодоления коллизий, поскольку окончательное решение по вопросу противоречия между актами решает суд. В случае коллизии между правовым актом исполнительной власти субъекта Федерации и Конституцией Российской Федерации – Конституционный Суд Российской Федерации, в остальных случаях – суд общей юрисдикции или арбитражный суд.

В течение 1994–2001 гг. издано 27 указов Президента Российской Федерации о приостановлении действия актов органов исполнительной власти субъектов Федерации. Они касались следующих регионов: Воронежская область (6 указов), Республика Ингушетия (4), Республика Адыгея (3), Республика Башкортостан, Республика Саха (Якутия) (2), Чувашская Республика, Архангельская, Владимирская, Ленинградская, Московская, Мурманская, Оренбургская, Тверская и Тульская области, Красноярский край (1), т.е. 12 из 27 указов (44 %) приостановили действие актов республик, 6 из 27 (22 %) – актов Воронежской области. В 2002 г. и позднее указы Президента Российской Федерации о приостановлении действия актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации не издавались.

На основании ст. 115 Конституции Российской Федерации постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации в

случае их противоречия Конституции Российской Федерации, федеральным законам и указам Президента Российской Федерации могут быть отменены Президентом Российской Федерации. Данное полномочие Президента Российской Федерации направлено на устранение коллизий, поскольку после отмены нормативного правового акта Правительства Российской Федерации противоречия между нормами устранятся. Глава государства реализовывал указанное полномочие, отменив Постановление Правительства Российской Федерации от 19 декабря 1994 г. № 1402 «О праве использования оружия работниками Департамента по охране и рациональному использованию охотничьих ресурсов Министерства сельского хозяйства и продовольствия Российской Федерации» как противоречащее ст. 4 и 24 Закона Российской Федерации «Об оружии»¹, Постановление Правительства Российской Федерации от 22 октября 1998 г. № 1234 «О Правительственной комиссии по военно-техническому сотрудничеству Российской Федерации с иностранными государствами» в связи с противоречием ст. 9 Федерального закона «О военно-техническом сотрудничестве Российской Федерации с иностранными государствами»², Постановление Правительства Российской Федерации от 29 января 1997 г. № 116 «О Бочине Л. А.» как противоречащее Закону РСФСР «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках»³.

Для более независимого разрешения коллизий, усиления роли судебных процедур в разрешении коллизий как более независимых, обеспечения большей самостоятельности Правительства Российской Федерации от главы государства предлагается заменить полномочие

¹ Об отмене Постановления Правительства Российской Федерации от 19 декабря 1994 г. № 1402 «О праве использования оружия работниками Департамента по охране и рациональному использованию охотничьих ресурсов Министерства сельского хозяйства и продовольствия Российской Федерации»: указ Президента Рос. Федерации от 17 марта 1995 г. № 283 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 12. Ст. 1037.

² Об отмене Постановления Правительства Российской Федерации от 22 октября 1998 г. № 1234 «О Правительственной комиссии по военно-техническому сотрудничеству Российской Федерации с иностранными государствами»: указ Президента Рос. Федерации от 25 января 1999 г. № 111 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 5. Ст. 650.

³ Об отмене Постановления Правительства Российской Федерации от 29 января 1997 г. № 116 «О Бочине Л. А.»: указ Президента Рос. Федерации от 14 мая 1997 г. № 481 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 20. Ст. 2252.

Президента Российской Федерации отменять постановления Правительства Российской Федерации на приостановление их действия до решения суда.

Коллизионные нормы как способ разрешения коллизий

Согласно классической точке зрения, функция коллизионных норм – обеспечение сосуществования различных имеющихся в мире внутригосударственных систем гражданского права (решение вопросов именно коллизии законов, действия права в пространстве и в отношении определенной категории лиц)¹. Отсюда и название коллизионных норм. Они являются самостоятельным способом разрешения коллизий между правовыми актами и представляют собой разновидность правовых норм, которые направлены на устранение несогласованностей, возникающих между юридическими предписаниями, регулирующими одни и те же общественные отношения. Специфика коллизионных норм заключается в том, что они устанавливают общие правила применения нормативных актов при обнаружившейся коллизии. Данный способ разрешения коллизий является универсальным, поскольку в большинстве случаев нормы разрешают столкновения нормативно-правовых предписаний раз и навсегда. Выделяются следующие основные виды коллизионных норм: темпоральные, пространственные, иерархические и содержательные². Коллизионные нормы относятся к способам преодоления коллизий, так как коллизионная норма только определяет, какой нормативный акт применять в случае их противоречия, но сама коллизия при этом не исчезает. Она остается до тех пор, пока не будет устранена иным способом (внесением изменений в нормативный правовой акт, признанием нормы неконституционной и др.). Поэтому коллизионные нормы только преодолевают противоречия между актами, но не устраняют их.

В Конституции Российской Федерации закреплены следующие коллизионные нормы:

1) если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора (ст. 15);

¹ См.: Международное частное право : современные проблемы. М. : ТЕИС, 1994. С. 99.

² См.: Власенко Н. А. Коллизионные нормы в советском праве... С. 56–96.

2) в случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон (ст. 76);

3) в случае противоречия между федеральным законом и нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, изданным по предметам ведения субъектов Российской Федерации, действует нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации (ст. 76);

4) суд, установив при рассмотрении дела несоответствие акта государственного или иного органа закону, принимает решение в соответствии с законом (ст. 120).

Коллизионные нормы, закрепленные в ст. 76 Конституции Российской Федерации, направлены на разрешение коллизий между федеральными нормативными правовыми актами и актами субъектов Российской Федерации. Однако норма, закрепленная в ч. 5 ст. 76 Конституции Российской Федерации, сформулирована не совсем корректно, поскольку в ней не указано, что федеральный закон должен быть издан по предметам ведения Российской Федерации и совместного ведения. К такому выводу можно прийти только на основании первого предложения ч. 5 ст. 76, в котором есть указание на то, что законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам ведения России и совместного ведения. Если коллизионную норму ч. 5 ст. 76 толковать буквально, то она вступает в противоречие с ч. 6 ст. 76. Поэтому правило разрешения коллизий, закрепленное в ч. 5 ст. 76, нуждается в уточнении.

С целью обеспечения действия коллизионной нормы, закрепленной в ч. 6 ст. 76 Конституции Российской Федерации, требуется создание дополнительных юридических гарантий. Для этого предлагается закрепить перечень исключительных предметов ведения субъектов Российской Федерации в качестве уточнения ст. 73 Конституции Российской Федерации (внесением в нее поправки или заключением договора между Российской Федерацией и ее субъектами), а также изменить порядок формирования Конституционного Суда Российской Федерации и предоставить право членам Совета Федерации как представителям регионов предлагать кандидатуры на должности судей Конституционного Суда Российской Федерации после отклонения кандидатур, предложенных главой государства.

Сравнительный анализ конституций зарубежных федеративных государств показывает, что лишь в некоторых из них закрепляются коллизионные нормы. Например, Конституция Мексиканских Соединенных Штатов 1917 г. предписывает судьям всех штатов применять Конституцию, законы Федерального конгресса, изданные на ее основе, и все договоры, соответствующие Конституции и заключенные с одобрения Сената Президентом Республики как верховное право всей Федерации, даже в случае их противоречия положениям, содержащимся в конституциях и законах штатов. Как правило, конституции зарубежных федеративных государств устанавливают только положения о соотношении федерального законодательства и нормативных актов субъектов Федерации. В Основном законе ФРГ 1949 г. и Конституции Швейцарской Конфедерации 1999 г. прямо провозглашается приоритет федерального права над правом субъектов. Другие конституции косвенно закрепляют данный принцип. Например, Конституция Бразилии 1988 г. предписывает, что если нет общего федерального закона в сфере сопутствующего законодательства, Штаты правомочны издавать закон с учетом своей специфики. Тот факт, что федеральный закон проистекает из общих правил, приостанавливает действие закона Штата в той мере, в какой он противоречит федеральному.

Пробелом российского законодательства является отсутствие Федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации», в котором должны быть закреплены все виды коллизионных норм: иерархические, темпоральные, пространственные и содержательные.

Таким образом, разрешение конституционно-правовых коллизий в части действующих процедур предлагается совершенствовать на федеральном уровне по следующим основным направлениям:

- расширить перечень субъектов, которые вправе обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации с абстрактным запросом о проверке конституционности нормативных правовых актов и наделить таким правом Генерального прокурора Российской Федерации, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации;

- заменить полномочие Президента Российской Федерации отменять постановления Правительства Российской Федерации на при-

остановление их действия до решения суда, что позволит усилить роль судебных процедур в разрешении коллизий как более независимых, обеспечить большую самостоятельность высшего федерального органа исполнительной власти от главы государства;

– закрепить все виды коллизионных норм (иерархические, темпоральные, пространственные и содержательные) в Федеральном законе «О нормативных правовых актах в Российской Федерации»;

– создать конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации в каждом субъекте Российской Федерации за счет средств федерального бюджета и наделить их полномочиями по охране Конституции Российской Федерации путем осуществления предварительного конституционного контроля законов субъектов Российской Федерации, принятых по предметам совместного ведения.

4.3. Правовое регулирование предотвращения коллизий нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации

Регулирование механизмов предотвращения, выявления и разрешения коллизий нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации осуществляется более разнообразно и эффективно, чем на федеральном уровне. В конституциях и уставах субъектов Федерации предусматриваются коллизионные принципы и нормы, некоторые иные способы разрешения коллизий (полномочия конституционных (уставных) судов, отмена нормативных актов органов исполнительной власти высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации). Указанные нормы получают свое развитие в специальных региональных законах: о нормативных правовых актах, о конституционных (уставных) судах, о мониторинге законодательства, о толковании нормативных правовых актов, о регистре муниципальных правовых актов.

Анализ регионального законодательства позволил выявить следующие *способы предотвращения коллизий, предусмотренные нормативными актами субъектов Российской Федерации: коллизионные принципы; прогнозирование в правотворчестве; планирование законодательной деятельности; проведение конкурсов на лучший проект*

нормативного правового акта; экспертиза проектов нормативных правовых актов; народное обсуждение проектов нормативных правовых актов; публичные слушания; предварительный конституционный контроль; регулирование лоббизма в правотворчестве; государственная регистрация нормативных правовых актов.

Рассмотрим подробнее их правовое регулирование.

1. *Коллизионные принципы* закрепляют приоритет какого-либо нормативного акта над другим. Они отличаются от коллизионных норм тем, что только устанавливают соотношение актов, а коллизионные нормы прямо предписывают, какой акт следует применять в случае их противоречия. Однако общий смысл их схож, отличие – в юридико-технической формулировке правовой нормы. Именно поэтому и их основные виды совпадают (иерархические, темпоральные, пространственные, содержательные). В региональном законодательстве используются и коллизионные принципы, и коллизионные нормы.

Наиболее часто встречается иерархический коллизионный принцип, который устанавливает соотношение юридической силы нормативных правовых актов. При этом употребляются следующие формулировки: «высшая юридическая сила», «верховенство», «не должно противоречить», «должно соответствовать». Данный принцип устанавливает соотношение федерального и регионального законодательства, международных актов и нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, юридической силы региональных актов.

Все региональные акты признают верховенство Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных и федеральных законов. При этом в некоторых конституциях (уставах) уточняются предметы ведения: конституция (устав), законы и иные правовые акты субъекта Российской Федерации не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации¹. А в некоторых конституциях (уставах) такая конкретизация в отношении

¹ См.: Конституция Республики Адыгея (ст. 6), Конституция Республики Марий Эл (ст. 4, 7), Конституция Кабардино-Балкарской Республики (ст. 16), Конституция Республики Мордовия (ст. 4), Устав Приморского края (ст. 6). Доступ из СПС «КонсультантПлюс» «Региональное законодательство».

законов и иных региональных актов отсутствует и закрепляется общая норма о том, что законы и иные правовые акты субъекта Российской Федерации не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, но провозглашается высшая юридическая сила конституции (устава) в рамках исключительных предметов ведения субъекта Российской Федерации¹.

В конституциях и уставах субъектов Российской Федерации иерархический коллизионный принцип не используется для соотношения норм международного права и региональных актов (за исключением Закона Краснодарского края «О правотворчестве и нормативных правовых актах Краснодарского края» (ст. 7) и Закона г. Москвы «О правовых актах города Москвы» (ст. 21)). В некоторых из них общепризнанные принципы и нормы международного права признаются составной частью правовой системы (ст. 6 Конституции Республики Адыгея, ст. 14 Конституции Республики Северная Осетия – Алания, ст. 24 Конституции Республики Татарстан), устанавливается обязанность органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностные лица, граждан их соблюдать (ст. 10 Конституции Республики Дагестан, ст. 6 Конституции Чеченской Республики). В большинстве конституций и уставов субъектов Российской Федерации нормы международного права употребляются только в связи с гарантированием прав и свобод человека и гражданина, возможностью их защищать в международных органах (Конституция Республики Ингушетия, Степное Уложение (Конституция) Республики Калмыкия, Конституция Республики Коми).

Наибольшее внимание в региональных законах о нормативных правовых актах уделяется использованию иерархического коллизионного принципа для установления соотношения юридической силы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации. Общим для всех региональных законов является установление следующего соотношения юридической силы нормативных актов субъектов Российской Федерации: конституция (устав), законы, подзаконные акты. Данная иерархия закрепляется в конституциях, уставах,

¹ См.: Конституция Республики Алтай (Основной закон) (ст. 20), Конституция (Основной закон) Республики Карелия (ст. 5), Устав (Основной закон) Ставропольского края (ст. 11). Доступ из СПС «КонсультантПлюс» «Региональное законодательство».

законах о нормативных правовых актах. Но есть и некоторая детализация юридической силы законов.

Выделяются *виды конституционных законов*, обладающих более высокой юридической силой по отношению к иным законам: 1) законы по вопросам, прямо указанным в конституции; 2) законы, регулирующие общественные отношения в сфере конституционного устройства; 3) законы, которые вносят изменения в конституцию. Они предусматриваются Законом Республики Саха (Якутия) «О правовых актах органов государственной власти Республики Саха (Якутия)», Законом Республики Ингушетия «О нормативных правовых актах Республики Ингушетия», Законом Республики Северная Осетия – Алания «О нормативных правовых актах Республики Северная Осетия – Алания», Законом Карачаево-Черкесской Республики «О нормативных правовых актах Карачаево-Черкесской Республики».

Соотношение юридической силы кодексов и законов в региональных законах формулируется не совсем четко, а также не всегда устанавливается соотношение юридической силы законов, принятых на референдуме, и иных законов или закрепляется приоритет законов, принятых на референдуме.

Для совершенствования регулирования иерархии региональных нормативных актов в законах о нормативных правовых актах предлагается закрепить следующие коллизионные принципы, устанавливающие соотношение их юридической силы:

1) кодексы обладают более высокой юридической силой, чем иные законы;

2) все законы обладают равной юридической силой, независимо от способа принятия (на референдуме или парламентом).

Данное предложение обосновывается тем, что кодексы единообразно и систематизированно регулируют определенную сферу общественных отношений, поэтому им должен отдаваться приоритет. Но одни и те же источники права (в данном случае законы) должны обладать равной юридической силой. Поэтому все законы, независимо от способа принятия (на референдуме или законодательным органом власти), должны обладать равной юридической силой.

2. *Прогнозирование в правотворчестве является способом предотвращения коллизий*, который нечасто предусматривается в региональном законодательстве. Во многих субъектах Российской Федерации действуют законы о государственном прогнозировании

и программах социально-экономического развития (Республиках Башкортостан, Хакасия, Краснодарском крае, Костромской, Нижегородской, Новгородской, Новосибирской, Томской, Челябинской областях и других субъектах Российской Федерации), принятые после вступления в силу Федерального закона «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации»¹. В них прогнозирование касается именно социально-экономического развития регионов и не уделяется внимание прогнозированию в правотворчестве.

Прогнозирование в правотворчестве как способ предотвращения коллизий – это предположение о возможности возникновения противоречий между нормативными правовыми актами, основанное на исследованиях действующего законодательства (федерального и регионального), тенденций его развития, судебной практики (в России и Европейском суде по правам человека).

Лишь 5 региональных законов о нормативных правовых актах предусматривают прогнозирование как составную часть правотворчества (Республики Алтай, Краснодарского края, Нижегородской, Новосибирской и Томской областей). Первым из них был принят Закон Краснодарского края «О правотворчестве и нормативных правовых актах Краснодарского края». В нем прогнозирование в правотворчестве определяется как основанная на применении специальных научных методов и средств деятельность по получению прогностической информации об основных тенденциях и направлениях дальнейшего развития законодательства края и будущем его состоянии² (ст. 11). Основными задачами прогнозирования в правотворчестве являются: а) получение научной прогностической информации о тенденциях, путях и формах дальнейшего развития законодательства; б) определение первоочередных и наиболее актуальных проблем, требующих своего разрешения со стороны органов государственной власти;

¹ О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации : федер. закон от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 30. Ст. 2871; измен. 1999. № 28. Ст. 3492.

² См.: О правотворчестве и нормативных правовых актах Краснодарского края : закон Краснодарского края от 6 июня 1995 г. № 7-КЗ. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

в) выявление общественных потребностей и общественных отношений, подлежащих в будущем правовому регулированию; г) определение наиболее перспективных и прогрессивных форм и методов правового регулирования; д) определение наиболее целесообразной первоочередности подготовки проектов нормативных правовых актов; е) использование в правотворчестве специальных прогнозов в сферах экономики, политики, демографии, экологии и других сферах¹.

Объектами прогнозирования и прогнозных оценок в правотворчестве являются: а) развитие законодательства в целом, общие закономерности его развития; б) тенденции развития отдельных блоков (отраслей) законодательства; в) тенденции развития отдельных правовых институтов; г) тенденции и перспективы действия отдельных нормативных правовых актов или отдельных правовых норм (ст. 12)². Прогнозные разработки в правотворчестве проводятся научными организациями, учеными и специалистами по поручениям правотворческих органов.

Аналогичные нормы, почти дословно повторяющие нормы Закона Краснодарского края «О правотворчестве и нормативных правовых актах Краснодарского края», содержатся в Законе Республики Алтай «О нормативных правовых актах Республики Алтай» (ст. 14), Законе Новосибирской области «О нормативных правовых актах Новосибирской области» (ст. 5), Законе Томской области «О нормативных правовых актах Томской области» (ст. 9–10). В Законе Нижегородской области «О нормативных правовых актах Нижегородской области» (ст. 19–21) помимо вышеназванных норм указывается дополнительный объект прогнозирования и прогнозных оценок – ожидаемая эффективность от применения отдельных законов или отдельных правовых норм (ст. 20), а также перечисляются субъекты прогнозирования: Законодательное собрание, правительство Нижегородской области, научные организации, ученые, специалисты по поручению правотворческих органов области (ст. 21).

¹ См.: О правотворчестве и нормативных правовых актах Краснодарского края : закон Краснодарского края от 6 июня 1995 г. № 7-КЗ. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² Там же.

Использование прогнозирования позволит предотвратить не столько коллизии норм (формальные коллизии), сколько материальные коллизии как разновидность юридических коллизий – между нормами права и регулируемыи общественными отношениями. Прогнозирование на региональном уровне можно применять для предвидения развития общественных отношений и их правового регулирования, прежде всего по предметам исключительного ведения субъектов Российской Федерации. По предметам совместного ведения регионы во многом зависят от федерального законодательства, и региональное регулирование зачастую сводится к приведению регионального законодательства в соответствие с федеральным.

Для совершенствования регионального законодательства и практики его применения в части использования прогнозирования в правотворчестве предлагается:

- 1) предусмотреть прогнозирование во всех региональных законах о нормативных правовых актах;
- 2) дополнить разработанный комплекс задач прогнозирования в правотворчестве еще одной – предотвращение коллизий в правовой системе;
- 3) урегулировать процедуру учета результатов прогнозов и обязательность их опубликования, размещения на сайтах правотворческих органов (в настоящее время это пробел в региональном законодательстве);
- 4) учитывать при проведении прогнозов тенденции развития судебной практики и использовать метод сравнительного правоведения для учета тенденций регулирования общественных отношений в зарубежных странах, если объект прогнозирования имеет там развитое правовое регулирование.

3. *Планирование законодательной деятельности.* Применительно к правотворческой практике планирование может быть интерпретировано как специфическая форма деятельности, которая основывается на исходной информации и включает выбор наиболее приемлемого решения в отношении практической осуществимости соответствующих мер правового воздействия. Понимаемое таким образом планирование позволит не допустить элементов стихийности в процессе правотворчества, которая чаще всего проявляется

ся в неоправданно большом количестве издаваемых нормативных актов, их противоречивости, вызванной нарушением межотраслевых, внутриотраслевых связей в сфере правового регулирования¹. А. И. Абрамова указывает, что существенное значение в определении целей имеет использование результатов прогнозирования развития законодательства. В правовой теории прогнозирование порой неосновательно отождествляется с самим процессом планирования. В действительности и прогнозирование, и планирование применительно к законодательной деятельности строятся на единой основе и означают социально-научное предвидение эволюции развития общественных отношений, составляющих объект будущей правовой регламентации. Однако если прогнозирование отражает общие тенденции общественного развития, то планирование направлено на решение конкретных проблем².

Планирование нормотворческой деятельности, в отличие от прогнозирования, широко используется в практической деятельности органов государственной власти как на федеральном, так и на региональном и местном уровнях. В субъектах Российской Федерации, в отличие от федерального уровня, данная стадия нормотворческой деятельности регулируется законами. Планирование предусматривается подавляющим большинством региональных законов о нормативных правовых актах. Оно может быть регламентировано более детально в виде отдельной главы³, или планированию посвящается

¹ См.: Абрамова А. И. Техника планирования нормотворческой деятельности // Нормотворческая юридическая техника / под ред. Н. А. Власенко. М. : Юстицинформ, 2011. С. 68–69.

² См.: Абрамова А. И. Актуальные проблемы планирования законодательной деятельности // Журнал рос. права. 2012. № 3.

³ См.: О нормативных правовых актах Республики Хакасия : закон Республики Хакасия от 5 декабря 2005 г. № 87-ЗРХ (гл. 3) ; О правотворчестве и нормативных правовых актах Краснодарского края : закон Краснодарского края от 6 июня 1995 г. № 7-КЗ (гл. 4) ; О нормативных правовых актах законодательного (представительного) и исполнительных органов государственной власти Новгородской области : областной закон Новгородской области от 6 января 1995 г. № 9-ОЗ (гл. 3) ; О законах и иных областных нормативных правовых актах : закон Волгоградской области от 1 октября 2002 г. № 736-ОД (гл. II) ; О нормативных правовых актах Курганской области : закон Курганской области от 8 октября 2004 г. № 444 (гл. 3). Доступ из СПС «КонсультантПлюс» «Региональное законодательство».

отдельная статья¹. Однако некоторые законы не предусматривают правовой регламентации планирования².

Планирование нормотворческой деятельности реализуется на практике повсеместно путем утверждения планов законотворческой деятельности в законодательных органах государственной власти субъектов Российской Федерации, планов нормотворческой деятельности в исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации, в том числе и в тех субъектах Российской Федерации, в которых отсутствует соответствующее законодательное регулирование (оно регулируется регламентами парламентов и актами органов исполнительной власти).

В сфере планирования нормотворческой деятельности должно быть взаимодействие федеральных и региональных органов государственной власти. Особенно это актуально для регулирования предметов совместного ведения, что может быть сделано в Федеральном законе «О нормативных правовых актах в Российской Федерации».

4. *Проведение конкурсов на лучший проект нормативного правового акта.* Использование данной процедуры позволит рассмотреть альтернативные проекты нормативного правового акта, что будет способствовать повышению качества акта, в том числе и с точки зрения предотвращения коллизий и пробелов в правовом регулировании. Многие законы субъектов Российской Федерации о нормативных правовых актах предусматривают такую процедуру³, но на практике она применяется не часто.

¹ См.: О нормативных правовых актах органов государственной власти Калужской области : закон Калужской области от 25 июля 1995 г. № 12 (ст. 8.1) ; О нормативных правовых актах Новосибирской области : закон Новосибирской области от 25 декабря 2006 г. № 80-ОЗ (ст. 6) ; О правотворчестве и нормативных правовых актах Орловской области : закон Орловской области от 15 апреля 2003 г. № 319-ОЗ (ст. 16). Доступ из СПС «КонсультантПлюс» «Региональное законодательство».

² См.: О нормативных правовых актах Республики Башкортостан : закон Республики Башкортостан от 12 августа 1996 г. № 42-з ; О нормативных правовых актах Воронежской области : закон Воронежской области от 1 февраля 1995 г. № 11-з ; О нормативных правовых актах Челябинской области : закон Челябинской области от 30 мая 2002 г. № 87-ЗО. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» «Региональное законодательство».

³ См.: О нормативных правовых актах Республики Башкортостан : закон Республики Башкортостан от 12 августа 1996 г. № 42-з (ст. 20) ; О нормативных правовых актах Республики Ингушетия : закон Республики Ингушетия от 7 декабря 1999 г. № 29-РЗ (ст. 18) ; О нормативных правовых актах Карачаево-

Вышеуказанные региональные законы детально не регулируют порядок и обязательные случаи проведения конкурсов на лучший проект нормативного правового акта. Они предусматривают диспозитивные нормы о том, что правотворческие органы субъекта Российской Федерации, субъекты права законодательной инициативы вправе объявлять конкурсы на лучший проект нормативного правового акта края. Порядок проведения конкурсов регламентируется по-разному: его может определять организатор конкурса, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) – при проведении конкурсов на лучшие проекты нормативных правовых актов органов исполнительной власти. Только Закон Краснодарского края «О правотворчестве и нормативных правовых актах Краснодарского края» в ст. 20 содержит указание на нормативный акт, которым регулируется порядок проведения конкурса, – Положение о конкурсе на лучший проект нормативного правового акта Краснодарского края, утверждаемое Законодательным собранием Краснодарского края. Такой порядок регулирования, по нашему мнению, является более правильным, поскольку позволяет выработать единые правила, позволяющие определить проект нормативного правового акта, наиболее соответствующий регулируемым общественным отношениям, а также требованиям юридической техники.

Черкесской Республики : закон Карачаево-Черкесской Республики от 2 декабря 2002 г. № 48-РЗ (ст. 20) ; О нормативных правовых актах Республики Марий Эл : закон Республики Марий Эл от 6 марта 2008 г. № 5-З (ст. 18) ; О нормативных правовых актах Республики Северная Осетия – Алания : закон Республики Северная Осетия – Алания от 18 марта 2002 г. № 4-РЗ (ст. 13) ; О нормативных правовых актах Республики Хакасия : закон Республики Хакасия от 5 декабря 2005 г. № 87-ЗРХ (ст. 22) ; О правотворчестве и нормативных правовых актах Краснодарского края : закон Краснодарского края от 6 июня 1995 г. № 7-КЗ (ст. 20) ; О законах и иных нормативных правовых актах Брянской области : закон Брянской области от 3 ноября 1997 г. № 28-З (ст. 13) ; О нормативных правовых актах Курганской области : закон Курганской области от 8 октября 2004 г. № 444 (ст. 20) ; О нормативных правовых актах Нижегородской области : закон Нижегородской области от 10 февраля 2005 г. № 8-З (ст. 23) ; О нормативных правовых актах Омской области : закон Омской области от 21 ноября 2002 г. № 409-ОЗ (ст. 15) ; О нормативных правовых актах Тверской области : закон Тверской области от 16 марта 2004 г. № 13-ЗО (ст. 10) ; О нормативных правовых актах Томской области : закон Томской области от 7 марта 2002 г. № 9-ОЗ (ст. 16). Доступ из СПС «КонсультантПлюс» «Региональное законодательство».

5. *Экспертиза проектов нормативных правовых актов* является наиболее эффективным способом предотвращения коллизий, проводится в органах государственной власти по всем проектам правовых актов в каждом субъекте Российской Федерации и предусматривается многими региональными законами о нормативных правовых актах¹.

Законы субъектов Российской Федерации предусматривают следующие виды экспертиз нормативных правовых актов:

а) обязательная (правовая, лингвистическая, антикоррупционная);

б) факультативная (независимая научная (разные виды в зависимости от предмета), правовая, лингвистическая, общественная, независимая публичная)².

На основе обобщения положительного правового регулирования предлагаются следующие направления совершенствования проведения экспертизы региональных нормативных правовых актов для предотвращения коллизий.

1. Расширение использования обязательной правовой экспертизы. Ее рекомендуется осуществлять не только структурными подразделениями региональных органов государственной власти, но и заключать соглашения о взаимодействии с территориальными органами Министерства юстиции Российской Федерации и прокуратурой по проведению обязательной правовой экспертизы проектов нормативных правовых актов.

¹ См.: О нормативных правовых актах Нижегородской области : закон Нижегородской области от 10 февраля 2005 г. № 8-З (ст. 25) ; О нормативных правовых актах законодательного (представительного) и исполнительных органов государственной власти Новгородской области : областной закон Новгородской области от 6 января 1995 г. № 9-ОЗ (ст. 11) ; О правотворчестве и нормативных правовых актах Орловской области : закон Орловской области от 15 апреля 2003 г. № 319-ОЗ (ст. 18) ; О правовых актах Тамбовской области : закон Тамбовской области от 23 июня 2006 г. № 51-З (ст. 20.1) ; О нормативных правовых актах Челябинской области : закон Челябинской области от 30 мая 2002 г. № 87-ЗО (ст. 11) ; О правовых актах города Москвы : закон г. Москвы от 8 июля 2009 г. № 25 (ст. 13). Доступ из СПС «КонсультантПлюс» «Региональное законодательство».

² Подробнее см.: *Стародубцева И. А.* Экспертиза нормативных правовых актов как способ предотвращения коллизий : особенности правового регулирования в субъектах Российской Федерации // Рос. юстиция. 2012. № 9. С. 14–19.

2. Более детальное регулирование учета результатов правовой экспертизы, прежде всего отрицательных, когда в проектах нормативных правовых актов выявляются противоречия. В настоящее время это является пробелом в законодательстве. Лишь некоторые законы предусматривают конкретные правовые средства, позволяющие учитывать мнения экспертов (Закон Республики Саха (Якутия) «О правовых актах органов государственной власти Республики Саха (Якутия)», Кодекс о нормативных правовых актах Чукотского автономного округа, Закон Брянской области «О законах и иных нормативных правовых актах Брянской области»).

Для устранения пробелов в региональном законодательстве и повышения эффективности способов предотвращения коллизий предлагается закрепить в региональных законах о нормативных правовых актах:

2.1) перечень оснований обязательной независимой научной правовой экспертизы законопроектов, проводимой квалифицированными специалистами, имеющими ученую степень в области права, профильными кафедрами высших учебных заведений и научными организациями на основании заключенных с ними соответствующих договоров;

2.2) права независимых экспертов:

а) истребовать от органов государственной власти субъекта Российской Федерации материалы и документы, связанные с подготовкой проекта областного закона;

б) изложить свое особое мнение эксперта (из группы экспертов), не согласного с экспертным заключением, которое приобщается к экспертному заключению и является его неотъемлемой частью;

в) участвовать с правом совещательного голоса в обсуждении и принятии комитетами (комиссиями) и иными структурными подразделениями органов государственной власти субъекта Российской Федерации прошедших экспертизу проектов;

2.3) обязательное опубликование экспертных заключений по результатам независимой научной экспертизы в средствах массовой информации и в сети Интернет до рассмотрения соответствующих проектов нормативных правовых актов;

2.4) основания принятия нормотворческим органом решения:

а) об отклонении проекта нормативного правового акта, если в результате правовой экспертизы выявлено, что он в целом противоре-

чит Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам и нормативным правовым актам субъекта Российской Федерации, обладающим более высокой юридической силой;

б) о доработке проекта нормативного правового акта, если в результате правовой экспертизы выявлено, что некоторые нормы противоречат Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам и нормативным правовым актам субъекта Российской Федерации, обладающим более высокой юридической или равной юридической силой;

в) о создании согласительных комиссий для доработки проекта нормативного правового акта;

2.5) расширение взаимодействия органов государственной власти субъекта Российской Федерации с территориальными органами Министерства юстиции Российской Федерации и прокуратурой с целью проведения правовой экспертизы проектов региональных нормативных правовых актов, создание согласительных комиссий для доработки проектов нормативных правовых актов, участие представителей вышеуказанных федеральных органов в обсуждении и принятии прошедших экспертизу проектов.

Реализация вышеуказанных предложений в виде правового регулирования и правоприменения позволит повысить эффективность предотвращения коллизий в региональном законодательстве.

6. *Народное обсуждение проектов нормативных правовых актов и публичные слушания* позволяют учитывать общественное мнение, что способствует предотвращению коллизий в правовой системе: между правосознанием большинства граждан и нормами права, между нормами права и регулируемым общественными отношениями. Немногие субъекты Российской Федерации предусматривают данную процедуру. Только в нескольких регионах приняты специальные законы о народном обсуждении наиболее значимых вопросов, в том числе и нормативных правовых актов: Республике Татарстан, Республике Мордовия, Красноярском крае, Воронежской, Иркутской, Калининградской областях¹.

¹ См.: О народном обсуждении наиболее важных вопросов государственной жизни Республики Татарстан и местного значения : закон Республики Татарстан от 6 августа 2003 г. № 26-ЗРТ ; О всенародном обсуждении важных вопросов государственного и местного значения : закон Мордовской ССР от 12 апреля 1991 г. № 303-ХП ; О народном обсуждении : уставный закон Красноярского

Достоинством законов Иркутской области «Об областном народном обсуждении» и Калининградской области «Об общественном обсуждении проектов законов Калининградской области и вопросов, требующих законодательного решения» является то, что инициаторами народного обсуждения могут быть граждане: в Иркутской области – численностью не менее 2000 человек, в Калининградской области – не менее 1000 человек. В Иркутской области правом выступить с инициативой обсуждения обладают также общественные объединения. Данные нормы могут быть заимствованы другими субъектами Российской Федерации.

7. Публичные слушания по проектам нормативных правовых актов также позволяют повысить качество актов и учитывать общественное мнение. Их значение для предотвращения возможных коллизий сходно с народным (общественным) обсуждением законопроектов. В отдельных регионах приняты отдельные законы о публичных слушаниях¹, а в некоторых данная процедура предусматривается за-

края от 26 марта 2009 г. № 8-3076 ; О народном обсуждении проектов нормативных правовых актов Воронежской области и важнейших вопросов социально-экономического развития Воронежской области : закон Воронежской области от 27 ноября 2008 г. № 120-ОЗ ; Об областном народном обсуждении : закон Иркутской области от 19 июля 2010 г. № 78-ОЗ ; Об общественном обсуждении проектов законов Калининградской области и вопросов, требующих законодательного решения : закон Калининградской области от 17 мая 2004 г. № 399. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» «Региональное законодательство».

¹ См.: О публичных (общественных) слушаниях в Карачаево-Черкесской Республике : закон Карачаево-Черкесской Республики от 17 декабря 2011 г. № 73-РЗ ; О публичных слушаниях в Законодательном собрании Красноярского края : уставный закон Красноярского края от 18 июня 2009 г. № 8-3419 ; О публичных (общественных) слушаниях : закон Волгоградской области от 25 апреля 2007 г. № 1452-Од ; О публичных слушаниях в Орловской области : закон Орловской области от 16 июня 2008 г. № 783-ОЗ ; О публичных слушаниях по проектам областных законов об областном бюджете и об отчете об исполнении областного бюджета : областной закон Ростовской области от 14 сентября 2011 г. № 666-ЗС ; О порядке организации и проведения публичных слушаний в Тамбовской областной Думе : закон Тамбовской области от 4 июня 2007 г. № 206-З ; О Порядке проведения публичных слушаний по проектам законов Челябинской области об областном бюджете на очередной финансовый год и плановый период и об исполнении областного бюджета : закон Челябинской области от 25 января 2011 г. № 70-ЗО ; О порядке проведения публичных слушаний по проекту областного бюджета и проекту годового отчета об исполнении областного бюджета : закон Еврейской автономной области от 15 октября 2010 г. № 814-ОЗ ; О порядке подготовки и проведения публичных слушаний по проекту окружного бюджета, годовому отчету об исполнении окружного бюджета

конами о нормативных правовых актах¹ и детальнее регулируется регламентами законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Кодекс о нормативных правовых актах Чукотского автономного округа комплексно регулирует публичное обсуждение законопроекта (ст. 18). При подготовке законопроекта субъект права законодательной инициативы (инициатор законопроекта) вправе организовать его обсуждение, формами которого могут быть: 1) обсуждение законопроекта при встречах с избирателями; 2) обсуждение концепции законопроекта в средствах массовой информации; 3) обсуждение законопроекта в трудовых коллективах организаций и общественных объединениях; 4) проведение депутатских слушаний в ходе подготовки законопроекта или после его официального внесения в Думу автономного округа; 5) выявление общественного мнения по отношению к законопроекту и его положениям посредством опросов; 6) публичные слушания². Указанные нормы, предусматривающие различные формы учета общественного мнения, могут использоваться иными субъектами Российской Федерации для совершенствования законодательства и расширения участия граждан в принятии нормативных правовых актов.

8. *Предварительный конституционный контроль* получил правовое регулирование в некоторых законах о конституционных (устав-

в Думе Чукотского автономного округа : закон Чукотского автономного округа от 8 июня 2007 г. № 55-ОЗ ; О порядке проведения публичных слушаний по проекту бюджета Санкт-Петербурга и проекту годового отчета об исполнении бюджета Санкт-Петербурга : закон Санкт-Петербурга от 4 июня 2007 г. № 221-41 ; О порядке организации и проведения публичных слушаний и информирования населения при осуществлении градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге : закон Санкт-Петербурга от 20 июля 2006 г. № 400-61. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» «Региональное законодательство».

¹ См.: О нормативных правовых актах Республики Дагестан : закон Республики Дагестан от 16 апреля 1997 г. № 8 (ст. 35.1) ; О нормативных правовых актах Забайкальского края : закон Забайкальского края от 18 декабря 2009 г. № 321-ЗЗК (ст. 8) ; Кодекс о нормативных правовых актах Чукотского автономного округа (ст. 18) ; О правовых актах города Москвы : закон г. Москвы от 8 июля 2009 г. № 25 (ст. 9). Доступ из СПС «КонсультантПлюс» «Региональное законодательство».

² См.: Кодекс о нормативных правовых актах Чукотского автономного округа. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» «Региональное законодательство».

ных) судах субъектов Российской Федерации, предусматривающих следующие их полномочия:

1) предварительный контроль законов о внесении изменений и дополнений в конституцию (устав) субъекта Российской Федерации (в Республики Саха (Якутия) с точки зрения соблюдения законодательной процедуры их принятия, в Иркутской области – о соответствии Уставу Иркутской области¹);

2) проверка не вступивших в силу договоров субъекта Российской Федерации, которые подразделяются:

а) на международные соглашения (в Кабардино-Балкарской Республике, Республике Татарстан, Республике Тыва²);

б) внутригосударственные договоры (в Республике Адыгея, Республике Тыва, Чеченской Республике)³;

в) договоры (вероятно, подразумеваются и международные, и внутригосударственные договоры) в Республике Дагестан, Республике Ингушетия⁴);

3) проекты нормативного правового акта или иного вопроса, предлагаемого для вынесения на референдум (в Республике Адыгея, Чеченской Республике, Калининградской области)⁵.

¹ См.: О Конституционном суде Республики Саха (Якутия) и конституционном судопроизводстве : конституционный закон Республики Саха (Якутия) от 15 июня 2002 г. 16-з № 363-II ; Об Уставном суде Иркутской области : закон Иркутской области от 28 ноября 2014 г. № 135-ОЗ. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» «Региональное законодательство».

² См.: О Конституционном Суде Кабардино-Балкарской Республики : закон Кабардино-Балкарской Республики от 12 декабря 1997 г. № 38-РЗ ; О Конституционном суде Республики Татарстан : закон Республики Татарстан от 22 декабря 1992 г. № 1708-XII ; О Конституционном суде Республики Тыва : конституционный закон Республики Тыва от 4 января 2003 г. № 1300 ВХ-1. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» «Региональное законодательство».

³ См.: О Конституционном Суде Республики Адыгея : закон Республики Адыгея от 17 июня 1996 г. № 11 ; О Конституционном Суде Чеченской Республики : конституционный закон Чеченской Республики от 24 мая 2006 г. № 2-РКЗ. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» «Региональное законодательство».

⁴ См.: О Конституционном Суде Республики Дагестан : закон Республики Дагестан от 2 февраля 2010 г. № 8 ; О Конституционном Суде Республики Ингушетия : конституционный закон Республики Ингушетия от 28 декабря 2001 г. № 10-РКЗ. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» «Региональное законодательство».

⁵ См.: Об Уставном суде Калининградской области : закон Калининградской области от 2 октября 2000 г. № 247. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» «Региональное законодательство».

Е. А. Бондарева относит к объекту предварительного конституционного контроля в субъектах Российской Федерации процедуры проведения выборов глав субъектов, депутатов региональных парламентов¹, в частности в Республике Саха (Якутия), где предусмотрена дача заключения о наличии или отсутствии правовых препятствий для проведения выборов Главы Республики Саха (Якутия), народных депутатов Республики Саха (Якутия). С ее позицией трудно согласиться, так как проверяются правовые препятствия, соответственно урегулированные правовыми нормами, которые уже вступили в силу, следовательно, это последующий конституционный контроль. А если при этом проверяется практика их применения, то это также последующий конституционный контроль правоприменительной деятельности.

9. *Регулирование лоббизма в правотворчестве.* Существуют различные подходы к определению понятия «лоббизм» и «лоббистская деятельность». В западной научной литературе чаще всего употребляется два определения лоббизма. Первое: лоббизм – это реализация права каждого гражданина обращаться с ходатайством к своему правительству. Второе: лоббизм – это профессиональная деятельность либо сотрудников, либо специальных консультантов, нанятых компаниями, деловыми и профессиональными ассоциациями, профсоюзами и прочими группами для представления интересов этих организаций в процессе формирования государственной политики². Но при этом стоит обратить внимание на то, что чаще всего в англосаксонской традиции акцент делается на том, что это особый вид профессиональной деятельности сотрудников либо независимых консультантов, нанятых компаниями для представления их интересов. Лоббизм – это система контор и агентств крупных монополий при законодательных органах США, оказывающих в интересах этих монополий воздействие (вплоть до подкупа) на законодателей и государственных чиновников в пользу того или иного решения при принятии законов, размещения правительственных заказов и т.п.³ По-

¹ См.: Бондарева Е. А. Предварительный конституционный контроль в системе гарантий конституционализма в России и за рубежом... С. 19.

² См.: Кумс К. Лоббизм и его регулирование : советы британского эксперта // Бизнес и политика. 1994. № 1. С. 34.

³ См.: Изгаршев В. В. Методы и формы представительной деятельности организаций крупной буржуазии в начале XX века // Представительская власть (мониторинг, анализ, информация). 1997. № 4. С. 25.

казательно определение, сделанное американской лигой лоббистов: лоббисты являются прежде всего экспертами в вопросах государственного управления – его структуры, программ, политики и законодательного процесса. Кроме того, будучи основным звеном связи с творцами политических решений, они органически включены в планирование и реализацию соответствующих стратегий достижения политических целей¹.

В России также существует множество подходов к определению лоббистской деятельности. Во-первых, различаются бытовое понимание лоббизма и его научное определение. В широком, обывательском смысле под лоббизмом понимают любую деятельность граждан, ассоциаций бизнеса, партий и других организованных групп давления, в том числе и политических, по отстаиванию своих активных интересов. В рамках этого подхода лоббизм – это не только давление бизнеса, общественных организаций на органы власти, но и деятельность самих субъектов власти, направленная на продвижение своих корпоративных интересов, получение особых властных преференций и т.п. Сторонники широкого понимания термина считают, что вполне допустимо говорить о лоббизме президента, правительства, депутатском лоббизме и т.д.² Оригинальное толкование термина в рамках данного подхода дается руководителем первой рабочей группы по разработке законопроекта «О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти» В. В. Лепехиным: лоббизм – есть процесс приведения формальной власти в соответствие с властью фактической³. В этом определении ученый подчеркивает, что самой мощной группой давления является сама государственная власть: это фактическая власть, она не просто оказывает влияние, но и контролирует финансы, кадры, прессу, процесс принятия решений и т.д., в отличие от власти формальной – политических институтов в их традиционном понимании – как лиц, принимающих решения, лишь представляющих (в лучшем случае олицетворяющих) власть, совершающих формальные акты обсуждения, согласования и визирования уже принятых фактической властью ре-

¹ См.: Зяблук Н. Г. США : лоббизм и политика. М. : ИСК РАН, 1976. С. 55.

² См.: Любимов А. П. Классификация видов лоббизма. М. : АНО КиАЦ «Россия – США: XXI век», 1999. С. 56.

³ См.: Лепехин В. А. Лоббизм в России и проблемы его правового регулирования // Полис. 1998. № 4. С. 121.

шений, обеспечения юридического закрепления, легитимации решений, принимаемых фактической властью¹.

Сторонники другого подхода считают недопустимым столь широкое толкование термина «лоббизм». По их мнению, расширение состава участников лоббистской деятельности лишает слово присущей ему специфики, делая возможным его применение при описании любого взаимодействия, одной из сторон которого является представитель органа государственной власти. Предлагается не путать понятия и четко определить термин «лоббизм» как «действие представителей негосударственных организаций в ходе контактов с представителями государственных органов и органов местного самоуправления с целью добиться принятия (или непринятия) органами власти решений в соответствии с интересами специальных групп, выражаемыми указанными организациями». Полагается ошибочным зачислять в лоббисты «партийные фракции», «депутатские группы», государственных должностных лиц и пр.²

Несмотря на указанное разнообразие мнений о лоббизме, его связь с предотвращением коллизий заключается в том, что вероятность появления коллизий в нормативных правовых актах, принятых под давлением лоббистов, выше, чем в актах, при принятии которых не отстаивают свои интересы крупные политические или экономические группы. Поэтому правовое регулирование лоббизма (его запрет или установление определенных правил лоббистской деятельности) может способствовать предотвращению коллизий.

Федеральными законами лоббистская деятельность не регулируется, а в субъектах Российской Федерации данный процесс начинается развиваться. Так, Закон Краснодарского края «О правотворчестве и нормативных правовых актах Краснодарского края»³ содержит отдельную главу, регулиющую лоббизм в правотворчестве края (глава 7). Лоббизм в правотворчестве края определяется как деятельность специально уполномоченных на то лиц по информационному взаимодействию с правотворческим органом края с целью выраже-

¹ Там же.

² Толстых П. А. Профессиональный словарь лоббистской деятельности. М. : Центр по изучению проблем взаимодействия бизнеса и власти, 2009. С. 123.

³ О правотворчестве и нормативных правовых актах Краснодарского края : закон Краснодарского края от 6 июня 1995 г. № 7-КЗ. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» «Региональное законодательство».

ния интересов соответствующих организаций в региональном правотворчестве. Лоббистская деятельность в правотворческих органах края осуществляется через официальных представителей общественных объединений при соответствующем правотворческом органе края. Хозяйствующие субъекты осуществляют лоббистскую деятельность в правотворческих органах края через действующие или специально создаваемые в установленном законом порядке общественные объединения.

В Законе Краснодарского края регулируется порядок аккредитации официального представителя общественного объединения при правотворческом органе края: общественные объединения, зарегистрированные в установленном законом порядке, вправе аккредитовать при Законодательном собрании края и при администрации края своего официального представителя. Права и обязанности официального представителя общественного объединения: а) знакомиться с проектами нормативных правовых актов, вносимых на рассмотрение правотворческого органа края; б) знакомиться с экспертными заключениями и другими документами по проектам нормативных и иных правовых актов края; в) излагать в письменном виде мнение по проекту нормативного и иного правового акта края и передавать его в правотворческий орган края для рассмотрения; г) присутствовать на заседаниях правотворческого органа края с целью наблюдения за ходом рассмотрения и принятия нормативных правовых актов края; д) соблюдать федеральное законодательство и законодательство Краснодарского края; е) соблюдать законодательство об авторском праве и праве интеллектуальной собственности разработчиков проектов нормативных правовых актов края; ж) осуществлять лоббистскую деятельность в порядке, формах и пределах, установленных федеральным законодательством и законом Краснодарского края.

В целях предупреждения противоправных форм лоббистской деятельности в правотворческих органах Краснодарского края и защиты авторского права и права интеллектуальной собственности разработчиков проектов нормативных правовых актов края запрещается: а) нарушать порядок финансирования региональных правотворческих работ; б) заключать договоры на подготовку нормативных правовых актов края без согласия Законодательного собрания Краснодарского края с организациями, учредителями (соучредителями) которых являются депутаты Законодательного собрания края;

в) привлекать депутатов Законодательного собрания края, лиц, замещающих должности государственной гражданской службы в правотворческих органах края, в качестве экспертов проектов нормативных правовых актов края; г) депутатам и государственным гражданским служащим края оказывать платные информационные услуги посредством передачи авторских проектов нормативных и иных правовых актов края или их частей на любых носителях информации, ставших известными в силу осуществления ими депутатских либо государственно-служебных полномочий; д) оказывать противоправное воздействие на депутата Законодательного собрания Краснодарского края и членов его семьи с целью принуждения к голосованию либо склонения его к передаче правотворческой информации в нарушение федерального законодательства и нормативных правовых актов Краснодарского края. Аналогичные нормы о предупреждении противоправных форм лоббизма в законотворчестве предусмотрены и Законом Ямало-Ненецкого автономного округа «О правотворчестве»¹ (ст. 36).

Пробелом федерального законодательства и законодательства подавляющего большинства субъектов Российской Федерации является отсутствие правового регулирования лоббистской деятельности или ее запрета, хотя такие общественные отношения имеют место. По нашему мнению, данный вопрос требует правового регулирования и для предотвращения коллизий, и прежде всего для борьбы с коррупцией.

10. *Государственная регистрация нормативных правовых актов* относится к способам предотвращения коллизий, так как при ее осуществлении акты проверяются на предмет наличия в них противоречий нормативным правовым актам, имеющим более высокую юридическую силу. Некоторыми региональными законами о нормативных правовых актах предусматривается государственная регистрация нормативных правовых актов органов исполнительной власти (Закон Калужской области «О нормативных правовых актах органов государственной власти Калужской области», Закон Орловской области «О правотворчестве и нормативных правовых актах Орловской области»). Вышеуказанные нормы региональных законов

¹ О правотворчестве : закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 6 апреля 2006 г. № 13-ЗАО. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» «Региональное законодательство».

направлены на обеспечение соответствия нормативных актов органов исполнительной власти актам, имеющим более высокую юридическую силу, предотвращение коллизий и могут быть использованы иными субъектами Российской Федерации для совершенствования собственного законодательства.

Таким образом, совершенствование предотвращения коллизий в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации предлагается осуществлять по следующим направлениям:

1) при регулировании соотношения юридической силы нормативных правовых актов предлагается закрепить следующие коллизионные принципы: кодексы обладают более высокой юридической силой, чем иные законы; все законы обладают равной юридической силой, независимо от способа принятия (на референдуме или парламентом);

2) при регулировании и применении прогнозирования в правотворчестве: предусмотреть прогнозирование во всех региональных законах о нормативных правовых актах; урегулировать процедуру учета результатов прогнозов и обязательность их опубликования, размещения на сайтах правотворческих органов (в настоящее время это пробел в региональном законодательстве); при проведении прогнозов учитывать тенденции развития судебной практики и использовать метод сравнительного правоведения для учета тенденций регулирования общественных отношений в зарубежных странах, если объект прогнозирования имеет там развитое правовое регулирование;

3) при регулировании конкурсов на лучший проект нормативного правового акта предусматривать принятие единого нормативного правового акта, регулирующего его проведение;

4) в законах о народном (общественном) обсуждении предусматривать группы граждан и общественные объединения инициаторами народного обсуждения;

5) осуществлять правовое регулирование лоббистской деятельности или ее запрет в определенных формах;

6) предусматривать государственную регистрацию нормативных правовых актов органов исполнительной власти.

4.4. Экспертиза и мониторинг как способы предотвращения и выявления коллизий в субъектах Российской Федерации

Основными способами выявления коллизий в нормативных правовых актах являются правовая экспертиза и мониторинг законодательства. В региональных законах о нормативных правовых актах в зависимости от обязательности проведения экспертизы выделяются два вида: обязательная и факультативная. В качестве обязательной предусматриваются правовая, лингвистическая и антикоррупционная; а факультативной – независимая научная (разные виды в зависимости от предмета), правовая, лингвистическая, общественная, независимая публичная экспертиза. Рассмотрим их подробнее.

1. **Обязательная экспертиза** императивно предусматривается законом, она должна быть проведена без учета воли правотворческого органа. В зависимости от предмета исследования она подразделяется на следующие виды.

1.1. **Правовая экспертиза** проектов правовых актов – исследование, направленное на определение соответствия проектов правовых актов Конституции Российской Федерации, общепризнанным принципам и нормам международного права, международным договорам Российской Федерации, федеральному и региональному законодательству, правовым актам более высокой юридической силы, требованиям юридической техники.

Проводится в органах государственной власти по всем проектам правовых актов в каждом субъекте Российской Федерации, но в законах о нормативных правовых актах регулируется в разной степени детализации. Так, правовая экспертиза предусмотрена Законом г. Москвы от 8 июля 2009 г. № 25 «О правовых актах города Москвы» (ст. 13), Законом Тамбовской области от 23 июня 2006 г. № 51-3 «О правовых актах Тамбовской области» (проводится в срок не более 7 дней со дня поступления проекта акта в правовое управление Тамбовской областной Думы; заключение приобщается к проекту акта и подлежит обязательному рассмотрению на заседании профильного комитета – ст. 20.1), Законом Нижегородской области от 10 февраля 2005 г. № 8-3 «О нормативных правовых актах Нижегородской области» (ст. 25), Законом Челябинской области от 30 мая 2002 г. № 87-30 «О нормативных правовых актах Челябинской обла-

сти» (ст. 11), Областным законом Новгородской области от 6 января 1995 г. № 9-ОЗ «О нормативных правовых актах законодательного (представительного) и исполнительных органов государственной власти Новгородской области» (ст. 11), Законом Орловской области от 15 апреля 2003 г. № 319-ОЗ «О правотворчестве и нормативных правовых актах Орловской области» (ст. 18). В Законе Брянской области от 3 ноября 1997 г. № 28-З «О законах и иных нормативных правовых актах Брянской области» только указывается, что в подготовке проектов законов области или иных нормативных правовых актов области обязательно участие юридических служб нормотворческих органов области (ст. 13).

Закон Карачаево-Черкесской Республики от 2 декабря 2002 г. № 48-РЗ «О нормативных правовых актах Карачаево-Черкесской Республики» (ст. 23.1) предусматривает, что проекты законов Карачаево-Черкесской Республики, подготовленные субъектами права законодательной инициативы, подлежат обязательной юридической, антикоррупционной и лингвистической экспертизе в Правовом управлении Народного собрания (парламента) Карачаево-Черкесской Республики, по результатам которых в течение 15 календарных дней составляются заключения о соответствии положений проекта нормативного правового акта Конституции Российской Федерации, федеральному законодательству, конституции и законам Карачаево-Черкесской Республики, федеральному и республиканскому законодательству по противодействию коррупции, правилам юридической и лингвистической техники.

Наиболее детально данный вопрос регулируется в Кодексе о нормативных правовых актах Чукотского автономного округа от 24 февраля 2009 г. № 25-ОЗ. Подготовка заключений Правовым управлением аппарата Думы автономного округа осуществляется в срок до 30 дней со дня поступления законопроекта в Думу автономного округа.

Подготовка заключений на законопроект предполагает оценку законопроекта с точки зрения:

- 1) соответствия его положений нормам Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, законодательству автономного округа, в том числе соответствие предмета регулирования сфере ведения автономного округа или сфере совместного ведения Российской Федерации и автономно-

го округа. Если в заключении устанавливается несоответствие законопроекта Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, основным отраслевым законодательным актам, законодательству автономного округа, то должно быть указано, какому акту не соответствует законопроект, а также в чем выражается это несоответствие;

2) соблюдения внутренней логики законопроекта, отсутствия противоречий между разделами, главами, статьями, частями и пунктами законопроекта. Если такие противоречия есть, они должны быть названы конкретно, также необходимо дать рекомендации по их устранению;

3) соотношения проектируемых законодательных решений с признаваемыми Российской Федерацией международными правовыми актами;

4) обоснованности выбора вида акта;

5) необходимости и достаточности нормативного правового акта для регулирования данного вида общественных отношений;

6) обеспеченности проектируемых законодательных решений финансовыми, организационными и иными ресурсами;

7) наличия либо отсутствия коррупциогенных факторов, определенных в порядке, установленном настоящим Кодексом, и согласно методике, определенной федеральным законодательством;

8) соблюдения правил юридико-технического оформления законопроектов;

9) полноты приведенного перечня нормативных правовых актов автономного округа, подлежащих признанию утратившими силу, отмене, приостановлению, изменению или принятию в связи с принятием данного законопроекта.

Ответственный комитет вправе принять решение об отклонении законопроекта только в случае, если: а) регулируемые им вопросы не отнесены к ведению автономного округа, а также к совместному ведению Российской Федерации и автономного округа; б) он противоречит Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам и законодательству автономного округа; в) будет установлено, что законопроект внесен с нарушением требований, предусмотренных Кодексом. Законы других субъектов Российской Федерации не регулируют такие основания. Заключения на законопроект вносятся вместе с

законопроектом на Совет Думы автономного округа при подготовке вопроса о включении законопроекта в повестку дня очередной сессии и доводятся до сведения депутатов Думы автономного округа. Заключение на законопроект не имеют заранее установленной силы (ст. 28). На первое чтение выносится законопроект вместе с заключением правового управления аппарата Думы автономного округа и заключениями федеральных органов государственной власти, осуществляющих контроль и надзор за соблюдением федерального законодательства (ст. 31). Принятый в первом чтении законопроект передается в ответственный комитет, который обеспечивает его всесторонний анализ, систематизацию поступающих к законопроекту поправок, а также подготовку заключений на них специалистов правового управления аппарата Думы автономного округа.

В некоторых республиках предусматривается *обязательная правовая экспертиза проектов нормативных актов, проводимая территориальным органом Министерства юстиции Российской Федерации и прокуратурой субъекта Федерации.*

Наиболее детально согласование и экспертиза проектов регулируются в Законе Карачаево-Черкесской Республики от 2 декабря 2002 г. № 48-РЗ «О нормативных правовых актах Карачаево-Черкесской Республики» (глава VI).

Проекты актов Народного собрания (парламента), главы и Правительства Карачаево-Черкесской Республики, республиканских органов исполнительной власти в окончательной редакции, доработанные с учетом замечаний юридической службы соответствующего правотворческого органа в соответствии с заключенными соглашениями о взаимодействии, подлежат обязательной юридической экспертизе в территориальном органе Министерства юстиции Российской Федерации, по результатам которой в срок до 30 дней по законопроектам и до 15 рабочих дней по проектам иных актов составляется заключение о соответствии положений проекта нормативного правового акта Конституции Российской Федерации, федеральному законодательству, Конституции и законам Карачаево-Черкесской Республики, а также правилам юридической техники. Экспертное заключение территориального органа Министерства юстиции Российской Федерации прилагается к вносимому в порядке законода-

тельной инициативы в Народное собрание (парламент) Карачаево-Черкесской Республики законопроекту.

Проект на юридическую экспертизу должен представляться со следующими документами: а) копиями нормативных правовых актов, на основании которых разработан проект нормативного правового акта; б) замечаниями и предложениями, полученными в ходе согласования проекта нормативного правового акта, возражениями по проекту документа, изложенными в отдельной справке; в) если в проекте содержатся сведения о нормативном правовом акте, во исполнение которого принимается данный акт, либо нормативным правовым актом вносятся изменения, в том числе дополнения в уже принятый нормативный правовой акт, представляются копии этих актов.

Если проект нормативного правового акта не отвечает требованиям Закона Карачаево-Черкесской Республики «О нормативных правовых актах Карачаево-Черкесской Республики», а также если в процессе экспертизы выявлены противоречия федеральному и (или) республиканскому законодательству, то такой проект возвращается на доработку разработчику с мотивированным обоснованием.

Проекты нормативных правовых актов главы Карачаево-Черкесской Республики, Народного собрания (парламента) Карачаево-Черкесской Республики, Правительства Карачаево-Черкесской Республики и республиканских органов исполнительной власти в окончательной редакции, доработанные с учетом замечаний юридической службы соответствующего правотворческого органа, с приложением копии заключения территориального органа Министерства юстиции Российской Федерации подлежат *обязательному направлению в прокуратуру* Карачаево-Черкесской Республики для их проверки на соответствие федеральному законодательству не позднее чем за 7 рабочих дней до вынесения рассматриваемого проекта нормативного правового акта на заседание Народного собрания (парламента) Карачаево-Черкесской Республики, Правительства Карачаево-Черкесской Республики либо до их подписания (ст. 24).

В других республиках данный вопрос также регулируется, но менее детально. В соответствии с Законом Республики Саха (Якутия) от 25 декабря 2003 г. 98-З № 199-III «О правовых актах органов государственной власти Республики Саха (Якутия)» проект нормативного правового акта Республики Саха (Якутия) направляется для

проведения экспертизы на предмет соответствия Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству в федеральный территориальный орган юстиции. Экспертное заключение федерального территориального органа юстиции о несоответствии нормативного правового акта Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству направляется в соответствующий нормотворческий орган, который в течение 30 дней должен представить мотивированный ответ. В случае несогласия нормотворческого органа с экспертным заключением федерального территориального органа юстиции *создается согласительная комиссия*. Государственное собрание направляет законопроекты для проведения экспертизы в прокуратуру Республики Саха (Якутия) и в федеральный территориальный орган юстиции. Государственное собрание обеспечивает участие в пленарных заседаниях, заседаниях постоянных комитетов и комиссий представителей прокуратуры Республики Саха (Якутия) и федерального территориального органа юстиции, если в повестку этих заседаний включен вопрос о рассмотрении нормативных правовых актов (ст. 22).

Закон Республики Ингушетия от 7 декабря 1999 г. № 29-РЗ «О нормативных правовых актах Республики Ингушетия» (ст. 48) также предусматривает, что проекты законов и иных нормативных правовых актов Республики Ингушетия направляются в Управление Министерства юстиции Российской Федерации по Республике Ингушетия для дачи экспертных заключений, однако последствия выявления коллизий в нем не регулируются.

1.2. *Лингвистическая экспертиза* проектов правовых актов – исследование, направленное на оценку текстов проектов правовых актов на предмет их соответствия нормам современного русского литературного языка с учетом функционально-стилистических особенностей юридических текстов, устранение орфографических, пунктуационных ошибок. Она проводится в органах государственной власти по всем проектам правовых актов в Москве (ст. 13 Закона г. Москвы от 8 июля 2009 г. № 25 «О правовых актах города Москвы»), Карачаево-Черкесской Республике (Закон Карачаево-Черкесской Республики от 2 декабря 2002 г. № 48-РЗ «О нормативных правовых актах Карачаево-Черкесской Республики» – ст. 23.1), по проектам законов, подготовленных для их принятия в окончательной редакции, – по Закону Нижегородской области от 10 февраля 2005 г. № 8-З

«О нормативных правовых актах Нижегородской области» (ст. 25), предусмотрена также Законом Челябинской области от 30 мая 2002 г. № 87-ЗО «О нормативных правовых актах Челябинской области» (ст. 12), Законом Орловской области от 15 апреля 2003 г. № 319-ОЗ «О правотворчестве и нормативных правовых актах Орловской области» (ст. 18).

1.3. *Антикоррупционная экспертиза* первоначально была предусмотрена Федеральным законом «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» для выявления коррупциогенных факторов: положений нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), устанавливающих для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также положений, содержащих неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающих условия для проявления коррупции.

Позже в законодательство субъектов Российской Федерации были внесены дополнения и предусмотрена антикоррупционная экспертиза. В настоящее время она регулируется во всех субъектах Российской Федерации, но в разных региональных актах: в законах о нормативных правовых актах, о противодействии коррупции, о мониторинге, в отдельных законах об антикоррупционной экспертизе. В некоторых из них предусмотрено, что она связывается с выявлением коллизий как одного из коррупционных факторов, поэтому данный вид экспертизы затрагивается в настоящей работе.

Закон Владимирской области «О противодействии коррупции во Владимирской области»¹ (ст. 6) предусматривает, что факторами системного характера являются факторы, обнаружить которые можно при комплексном анализе проекта документа, – нормативные коллизии. Нормативные коллизии – противоречия, в том числе внутреннее, между нормами, создающие для органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц) возможность произвольного выбора норм, подлежащих применению в конкретном случае. На наличие такого коррупционного фактора

¹ О противодействии коррупции во Владимирской области : закон Владимирской области от 10 ноября 2008 г. № 181-ОЗ. Доступ из СПС «Консультант-Плюс» «Региональное законодательство».

указывает любой вид коллизии, если возможность ее разрешения зависит от усмотрения органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц). Аналогичные нормы содержатся в Законе Оренбургской области «О профилактике коррупции в Оренбургской области»¹. Закон Кабардино-Балкарской Республики «О правовых актах в Кабардино-Балкарской Республике»² (ст. 18) и Закон Республики Ингушетия «О противодействии коррупции в Республике Ингушетия»³ также относят к коррупционным факторам наличие коллизий правовых норм (ст. 10).

Отдельные законы об антикоррупционной экспертизе приняты в Рязанской и Мурманской областях⁴. В других субъектах Российской Федерации проведение обязательной антикоррупционной экспертизы предусматривается в законах о нормативных правовых актах, в законах о противодействии коррупции: Закон г. Москвы от 8 июля 2009 г. № 25 «О правовых актах города Москвы», Закон Карачаево-Черкесской Республики от 2 декабря 2002 г. № 48-РЗ «О нормативных правовых актах Карачаево-Черкесской Республики» (ст. 23.1), Закон Нижегородской области от 10 февраля 2005 г. № 8-З «О нормативных правовых актах Нижегородской области» (ст. 32), Областной закон Новгородской области от 6 января 1995 г. № 9-ОЗ «О нормативных правовых актах законодательного (представительного) и исполнительных органов государственной власти Новгородской области» (ст. 11), Закон Орловской области от 15 апреля 2003 г.

¹ О профилактике коррупции в Оренбургской области : закон Оренбургской области от 15 сентября 2008 года № 2369/497-IV-ОЗ. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» «Региональное законодательство».

² О правовых актах в Кабардино-Балкарской Республике : закон Кабардино-Балкарской Республики от 13 апреля 2007 г. № 26-РЗ. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» «Региональное законодательство».

³ О противодействии коррупции в Республике Ингушетия : закон Республики Ингушетия от 4 марта 2009 г. № 8-РЗ. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» «Региональное законодательство».

⁴ См.: Об антикоррупционной экспертизе проектов нормативных правовых актов Рязанской области и нормативных правовых актов Рязанской области : закон Рязанской области от 28 декабря 2009 г. № 175-ОЗ ; Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в Мурманской области и о внесении изменений в Закон Мурманской области «О противодействии коррупции в Мурманской области» : закон Мурманской области от 23 ноября 2009 г. № 1154-01-ЗМО. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» «Региональное законодательство».

№ 319-ОЗ «О правотворчестве и нормативных правовых актах Орловской области» (ст. 18), Закон Воронежской области от 12 мая 2009 г. № 43-ОЗ «О профилактике коррупции в Воронежской области», Закон Воронежской области от 24 января 2011 г. № 16-ОЗ «О мониторинге нормативных правовых актов Воронежской области» (ст. 5), Закон Алтайского края от 3 июня 2010 г. № 46-ЗС «О противодействии коррупции в Алтайском крае» (ст. 7), Закон Приморского края от 10 марта 2009 г. № 387-КЗ «О противодействии коррупции в Приморском крае» (ст. 4), Закон Калининградской области от 10 марта 2009 г. № 332 «О противодействии коррупции в Калининградской области» (ст. 7), Закон Ярославской области от 9 июля 2009 г. № 40-з «О мерах по противодействию коррупции в Ярославской области»¹ и другие.

Иногда выявление коррупциогенных норм и коррупционных факторов осуществляется в рамках правовой экспертизы. Законом Тамбовской области «О правовых актах Тамбовской области»² предусмотрено, что правовая экспертиза осуществляется в целях обеспечения соответствия законов области и постановлений Тамбовской областной Думы Конституции Российской Федерации, федеральному и областному законодательству, выявления и устранения положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции. Она заключается в правовой оценке формы проекта акта, его целей и задач, предмета правового регулирования, содержащихся в нем норм на соответствие требованиям Конституции Российской Федерации, федерального и областного законодательства, полномочий областной Думы по принятию акта; выявлению и устранении коррупциогенных норм и коррупционных факторов; правовой оценке соответствия проекта акта требованиям юридической техники (ст. 20.1).

1.4. *Экспертиза проектов законов в области бюджетного и налогового законодательства* в Брянской области является обязательной в соответствии со ст. 22 Закона Брянской области от 3 ноября 1997 г. № 28-З «О законах и иных нормативных правовых актах Брянской области» (за исключением проектов законов или их отдельных положений, касающихся вопросов, затрагивающих государственную тайну). Под проектами законов в области бюджетного законодательства следует понимать проекты, касающиеся регулирования

¹ Доступ из СПС «КонсультантПлюс» «Региональное законодательство».

² О правовых актах Тамбовской области : закон Тамбовской области от 23 июня 2006 г. № 51-З. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» «Региональное законодательство».

правоотношений, возникающих в процессе формирования доходов и осуществления расходов областного бюджета, осуществления государственных заимствований Брянской области, отношений, возникающих между субъектами бюджетных правоотношений в процессе составления и рассмотрения проекта областного бюджета, а также иных правоотношений, закрепленных ст. 1 Бюджетного кодекса Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (ред. от 15.02.2016, с изм. от 30.03.2016). Под проектами законов в области налогового законодательства следует понимать проекты, регулирующие правоотношения в процессе установления, взимания, изменения или отмены налогов и сборов. Экспертиза проектов законов области или иных нормативных правовых актов в области бюджетного и налогового законодательства Брянской области должна быть проведена до внесения соответствующих проектов нормативных правовых актов субъектами права законодательной инициативы в Брянскую областную Думу. *Экспертные заключения по проектам законов области или иным нормативным правовым актам в области бюджетного и налогового законодательства подлежат обязательному опубликованию в средствах массовой информации или в сети Интернет разработчиками проектов и (или) нормотворческим органом, выступающим с соответствующей законодательной инициативой, до рассмотрения соответствующих правовых актов Брянской областной Думой.*

2. Факультативная экспертиза диспозитивно предусматривается региональными законами и проводится только в случае, когда правотворческий орган принимает решение о ее проведении. Анализ законодательства субъектов Российской Федерации позволил выявить следующие ее виды.

2.1. Независимая научная экспертиза (правовая, экономическая, финансовая, экологическая, техническая и др.) предусматривается многими региональными законами.

Закон Курганской области от 8 октября 2004 г. № 444 «О нормативных правовых актах Курганской области» детально регулирует ее проведение (ст. 22). Проект областного закона может быть направлен на научную экспертизу по решению Курганской областной Думы. Предложения об этом могут быть внесены субъектами права законодательной инициативы и подлежат обязательному рассмотрению Курганской областной Думой. Научная экспертиза проекта областного закона проводится в целях: 1) обеспечения высокого качества,

обоснованности проекта областного закона, его соответствия федеральному и областному законодательству; 2) создания научно обоснованной системы законодательства Курганской области; 3) выявления социально-экономических последствий действия областного закона. В качестве экспертов привлекаются организации и лица, не принимавшие ранее непосредственного участия в подготовке соответствующего проекта областного закона. В качестве экспертов не могут выступать депутаты Курганской областной Думы, разработчики проекта областного закона. В оценке проектов областных законов эксперты независимы и не связаны с позицией органов государственной власти Курганской области. Эксперты вправе истребовать от органов государственной власти Курганской области материалы и документы, связанные с подготовкой проекта областного закона; участвовать с правом совещательного голоса в обсуждении и принятии комитетами (комиссиями) и Курганской областной Думой прошедших экспертизу проектов областных законов. Экспертное заключение подписывается всеми экспертами, представляется в Курганскую областную Думу и подлежит обязательному рассмотрению Курганской областной Думой. В случае несогласия одного из экспертов с экспертным заключением он вправе выразить свое особое мнение, которое также рассматривается Курганской областной Думой. Аналогичным образом регулируется проведение независимой экспертизы в Законе Омской области от 21 ноября 2002 г. № 409-ОЗ «О нормативных правовых актах Омской области» (ст. 16), Законе Республики Северная Осетия – Алания от 18 марта 2002 г. № 4-РЗ «О нормативных правовых актах Республики Северная Осетия – Алания» (ст. 14).

Закон Карачаево-Черкесской Республики от 2 декабря 2002 г. № 48-РЗ «О нормативных правовых актах Карачаево-Черкесской Республики» предусматривает, что проект нормативного правового акта может быть направлен на экспертизу (общую, научную, финансовую, научно-техническую, экологическую и другие), которая осуществляется научными организациями или независимыми экспертами на договорных началах с органом, готовящим проект нормативного правового акта. Сходные нормы о проведении независимой научной экспертизы предусмотрены законами многих субъектов РФ: Законом Липецкой области от 27 марта 1997 г. № 64-ОЗ «О нормативных правовых актах Липецкой области» (ст. 15), Законом Респу-

блики Хакасия от 5 декабря 2005 г. № 87-ЗРХ «О нормативных правовых актах Республики Хакасия» (ст. 26), Законом Нижегородской области от 10 февраля 2005 г. № 8-З «О нормативных правовых актах Нижегородской области» (ст. 25), Законом Волгоградской области от 1 октября 2002 г. № 736-ОД «О законах и иных областных нормативных правовых актах» (ст. 19–25), Законом Орловской области от 15 апреля 2003 г. № 319-ОЗ «О правотворчестве и нормативных правовых актах Орловской области» (ст. 18), Законом Томской области от 7 марта 2002 г. № 9-ОЗ «О нормативных правовых актах Томской области» (ст. 25-26), Законом Краснодарского края от 6 июня 1995 г. № 7-КЗ «О правотворчестве и нормативных правовых актах Краснодарского края» (глава 6), Законом г. Москвы от 8 июля 2009 г. № 25 «О правовых актах города Москвы» (ст. 15)¹.

Особенностью Закона Волгоградской области от 1 октября 2002 г. № 736-ОД «О законах и иных областных нормативных правовых актах» является то, что он предусматривает ведение реестра экспертиз проектов законов и иных областных нормативных правовых актов нормотворческими органами Волгоградской области (ст. 25). В реестр включаются следующие сведения: а) наименование нормативного правового акта Волгоградской области, по которому проводилась научная экспертиза; б) фамилия, имя, отчество и должность эксперта (группы экспертов); в) основание проведения экспертизы с указанием реквизитов решения о назначении экспертизы; г) реквизиты экспертного заключения с указанием даты его регистрации нормотворческим органом Волгоградской области.

2.2. *Правовая факультативная экспертиза.* Некоторые законы субъектов Российской Федерации регулируют проведение правовой и лингвистической экспертизы диспозитивными нормами – они проводятся, если решение об этом принимается правотворческим органом. Закон Забайкальского края от 18 декабря 2009 г. № 321-ЗЗК «О нормативных правовых актах Забайкальского края» не предусматривает обязательной правовой и лингвистической экспертизы. Решение об их проведении может принять соответствующий орган государственной власти Забайкальского края (ст. 16, 17). В соответствии с Законом Курганской области от 8 октября 2004 г. № 444 «О нормативных правовых актах Курганской области» проект нормативного правового акта Курганской области может быть

¹ Доступ из СПС «КонсультантПлюс» «Региональное законодательство».

направлен соответствующим органом государственной власти Курганской области или высшим должностным лицом Курганской области в уполномоченный территориальный орган федерального органа исполнительной власти для проведения юридической экспертизы. Экспертное заключение рассматривается, как правило, до принятия проекта нормативного правового акта. О результатах его рассмотрения соответствующий орган государственной власти Курганской области, высшее должностное лицо Курганской области уведомляет уполномоченный территориальный орган федерального органа исполнительной власти в письменной форме (ст. 21).

2.3. *Независимая публичная экспертиза* предусматривается Законом Республики Хакасия от 5 декабря 2005 г. № 87-ЗРХ «О нормативных правовых актах Республики Хакасия» по законопроектам в области бюджетного и налогового законодательства. Она проводится путем опубликования проекта нормативного правового акта, регулирующего правоотношения в области бюджетного или налогового законодательства, в республиканских средствах массовой информации с целью оценки качества проекта нормативного правового акта для выявления возможных социально-экономических последствий. Основными задачами экспертизы являются определение качества проекта нормативного правового акта; выявление общественного мнения в Республике Хакасия относительно предполагаемых возможных социально-экономических последствий в случае принятия проекта нормативного правового акта. Экспертиза проводится в течение двух недель с момента опубликования проекта нормативного правового акта. По результатам проведенной экспертизы принимается заключение, содержащее обоснованные выводы в отношении возможности (невозможности) принятия разработчиком проекта нормативного правового акта представленных документов к сведению и их реализации в проекте (ст. 26–27).

2.4. *Общественная экспертиза* предусмотрена Законом Воронежской области «Об общественной экспертизе проектов законов Воронежской области, иных нормативных правовых актов Воронежской области, проектов муниципальных правовых актов»¹. Она прово-

¹ Об общественной экспертизе проектов законов Воронежской области, иных нормативных правовых актов Воронежской области, проектов муниципальных правовых актов : закон Воронежской области от 29 ноября 2011 г. № 175-ОЗ. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» «Региональное законодательство».

дится в целях согласования общественно значимых интересов граждан, общественных объединений, органов государственной власти Воронежской области, органов местного самоуправления муниципальных образований Воронежской области, а также для выявления и учета общественного мнения, защиты и обеспечения прав и интересов граждан при принятии правовых актов. Проведение общественной экспертизы основывается на принципах законности, публичности, независимости участников экспертизы, полноты и объективности экспертных оценок, гласности и открытости результатов общественной экспертизы, обязательности рассмотрения органами государственной власти Воронежской области, органами местного самоуправления заключения по результатам общественной экспертизы. Общественная экспертиза проводится Общественной палатой Воронежской области. Общественная экспертиза проектов правовых актов в области экономики, внешнеэкономических связей, а равно по другим вопросам, затрагивающим интересы предприятий и предпринимателей, может осуществляться Торгово-промышленной палатой Воронежской области. Заключение по результатам общественной экспертизы должно содержать выводы о возможных социально-экономических последствиях принятия правового акта и конкретные предложения по корректировке положений проекта правового акта в целях минимизации или предотвращения негативных последствий его принятия. Заключение носит рекомендательный характер и направляется соответственно губернатору Воронежской области, в Воронежскую областную Думу, исполнительный орган государственной власти Воронежской области, орган местного самоуправления. Заключение подлежит обязательному рассмотрению органом государственной власти Воронежской области, органом местного самоуправления, к компетенции которого относится принятие правового акта. В случае отклонения содержащихся в заключении по результатам общественной экспертизы предложений субъектам общественной экспертизы дается ответ с обоснованием мотивов отклонения названных предложений. Заключение по результатам общественной экспертизы размещается в сети Интернет, на официальных сайтах органов государственной власти Воронежской области, органа местного самоуправления.

Закон Новосибирской области от 25 декабря 2006 г. № 80-ОЗ «О нормативных правовых актах Новосибирской области», Закон

г. Москвы от 8 июля 2009 г. № 25 «О правовых актах города Москвы» также предусматривают возможность проведения общественной экспертизы проектов нормативных правовых актов.

На основе обобщения положительного опыта правового регулирования предлагаются следующие направления совершенствования проведения экспертизы нормативных правовых актов для предотвращения коллизий.

1. Расширение использования обязательной правовой экспертизы. Ее не только рекомендуется осуществлять соответствующими структурными подразделениями региональных органов государственной власти, но и заключать соглашения о взаимодействии с территориальными органами Министерства юстиции Российской Федерации и прокуратурой по проведению обязательной правовой экспертизы проектов нормативных правовых актов.

2. Более детальное регулирование учета результатов правовой экспертизы, прежде всего отрицательных, когда в проектах нормативных правовых актов выявляются противоречия. В настоящее время это является пробелом в законодательстве. Лишь некоторые законы предусматривают конкретные правовые средства, позволяющие учитывать мнения экспертов (Закон Республики Саха (Якутия) «О правовых актах органов государственной власти Республики Саха (Якутия), Кодекс о нормативных правовых актах Чукотского автономного округа, Закон Брянской области «О законах и иных нормативных правовых актах Брянской области»).

Для устранения пробелов в региональном законодательстве и повышения эффективности способов предотвращения коллизий предлагается закрепить в законах о нормативных правовых актах:

2.1) расширенный перечень оснований обязательной независимой научной правовой экспертизы законопроектов, проводимой квалифицированными специалистами, имеющими ученую степень в области права, профильными кафедрами высших учебных заведений и научными организациями, о чем с ними может быть заключен соответствующий договор;

2.2) права независимых экспертов:

– истребовать от органов государственной власти субъекта Российской Федерации материалы и документы, связанные с подготовкой проекта областного закона;

– изложить свое, особое, мнение эксперта (из группы экспертов), не согласного с экспертным заключением, которое приобщается к экспертному заключению и является его неотъемлемой частью;

– участвовать с правом совещательного голоса в обсуждении и принятии комитетами (комиссиями) и иными структурными подразделениями органов государственной власти субъекта Российской Федерации прошедших экспертизу проектов;

2.3) обязательное опубликование экспертных заключений по результатам независимой научной экспертизы в средствах массовой информации и в сети Интернет до рассмотрения соответствующих проектов нормативных правовых актов;

2.4) основания принятия нормотворческим органом решения:

а) об отклонении проекта нормативного правового акта, если в результате правовой экспертизы выявлено, что он в целом противоречит Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам и нормативным правовым актам субъекта Российской Федерации, обладающим более высокой юридической силой;

б) о доработке проекта нормативного правового акта, если в результате правовой экспертизы выявлено, что некоторые нормы противоречат Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам и нормативным правовым актам субъекта Российской Федерации, обладающим более высокой юридической или равной юридической силой;

в) о создании согласительных комиссий для доработки проекта нормативного правового акта;

2.5) расширение взаимодействия органов государственной власти субъекта Российской Федерации с территориальными органами Министерства юстиции Российской Федерации и прокуратурой с целью проведения правовой экспертизы проектов нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, создание согласительных комиссий для доработки проектов нормативных правовых актов, участие представителей вышеуказанных федеральных органов в обсуждении и принятии прошедших экспертизу проектов.

Мониторинг как способ выявления коллизий на федеральном уровне рассмотрен в п. 4.1. настоящей работы. Он предусмотрен Указом Президента Российской Федерации «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» и Постановлением Правительства

Российской Федерации «Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации». Однако функции по участию в мониторинге правоприменения федеральных нормативных правовых актов возложены и на органы государственной власти субъектов Российской Федерации, которые должны ежегодно представлять в Министерство юстиции Российской Федерации предложения к проекту плана мониторинга, докладов о результатах мониторинга, принимать в пределах своих полномочий меры по устранению выявленных в ходе мониторинга недостатков в нормотворческой и (или) правоприменительной деятельности. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации при подготовке предложений к проекту плана мониторинга учитывают предложения институтов гражданского общества и средств массовой информации о принятии (издании), изменении или признании утратившими силу (отмене) законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, поступившие в соответствующий орган. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации при подготовке предложений к проекту плана мониторинга учитывают предложения соответствующих органов местного самоуправления.

В субъектах Российской Федерации осуществляется собственное правовое регулирование мониторинга путем принятия отдельных законов (в Республике Татарстан, Краснодарском крае, Воронежской, Липецкой, Ленинградской областях, Еврейской автономной области, Ямало-Ненецком автономном округе)¹ или включения соответствующих глав в региональные законы о нормативных правовых актах

¹ См.: О мониторинге законов Республики Татарстан : закон Республики Татарстан от 3 июля 2010 г. № 49-ЗРТ ; О мониторинге правоприменения нормативных правовых актов Краснодарского края : закон Краснодарского края от 7 ноября 2011 г. № 2354-КЗ ; О мониторинге нормативных правовых актов Воронежской области : закон Воронежской области от 24 января 2011 г. № 16-ОЗ ; О мониторинге нормативных правовых актов Липецкой области : закон Липецкой области от 5 декабря 2008 г. № 213-ОЗ ; О мониторинге правоприменения нормативных правовых актов Ленинградской области : закон Ленинградской области от 21 декабря 2012 г. № 81-оз ; О мониторинге нормативных правовых актов Еврейской автономной области : закон Еврейской автономной области от 17 ноября 2010 г. № 848-ОЗ ; О мониторинге правового пространства в Ямало-Ненецком автономном округе : закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 8 июня 2009 г. № 37-ЗАО. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» «Региональное законодательство».

(в Республике Башкортостан, Нижегородской, Орловской, Томской областях, Москве)¹.

В литературе правовой мониторинг классифицируется по следующим основаниям: субъектам мониторинга; уровню власти субъекта мониторинга и территории проведения; продолжительности проведения; времени действия нормативных правовых актов, подлежащих мониторингу; по объектам анализа (тематический, «встроенный» в отраслевой механизм изучения фактических результатов, и строго нормативный)².

В законах субъектов Российской Федерации выделяются различные виды мониторинга. Так, в Законе Ямало-Ненецкого автономного округа «О мониторинге правового пространства в Ямало-Ненецком автономном округе»³ мониторинг подразделяется: на мониторинг в сфере правового регулирования общественных отношений; мониторинг реализации права законодательной инициативы в Законодательном Собрании автономного округа. Мониторинг в сфере правового регулирования общественных отношений состоит из мониторинга нормативных правовых актов автономного округа; мониторинга правового поля; мониторинга правоприменительной практики (ст. 7).

В соответствии с Законом Республики Башкортостан «О нормативных правовых актах Республики Башкортостан»⁴ мониторинг нормативных правовых актов Республики Башкортостан – систематический анализ и оценка эффективности и качества нормативных правовых актов Республики Башкортостан, состояния отдельных

¹ См.: О нормативных правовых актах Республики Башкортостан : закон Республики Башкортостан от 12 августа 1996 г. № 42-з ; О нормативных правовых актах Нижегородской области : закон Нижегородской области от 10 февраля 2005 г. № 8-3 ; О правотворчестве и нормативных правовых актах Орловской области : закон Орловской области от 15 апреля 2003 г. № 319-ОЗ ; О нормативных правовых актах Томской области : закон Томской области от 7 марта 2002 г. № 9-ОЗ ; О правовых актах города Москвы : закон г. Москвы от 8 июня 2009 г. № 25. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» «Региональное законодательство».

² См.: Правовой мониторинг... С. 23.

³ О мониторинге правового пространства в Ямало-Ненецком автономном округе : закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 8 июня 2009 г. № 37-ЗАО. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» «Региональное законодательство».

⁴ О нормативных правовых актах Республики Башкортостан : закон Республики Башкортостан от 12 августа 1996 № 42-з. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» «Региональное законодательство».

сфер правового регулирования, проводимые с целью выявления соответствия практики реализации нормативных правовых актов Республики Башкортостан планируемому результату их применения, устранения пробелов и коллизий в нормативных правовых актах Республики Башкортостан, а также обеспечения соответствия нормативных правовых актов Республики Башкортостан федеральному законодательству. Он осуществляется на постоянной непрерывной основе органом государственной власти Республики Башкортостан, принявшим нормативный правовой акт.

Основными задачами проведения мониторинга нормативных правовых актов Республики Башкортостан являются анализ и оценка соответствия практики реализации нормативных правовых актов Республики Башкортостан планируемому результату правового регулирования; выявление коллизий, пробелов и дублирования в правовом регулировании; формирование перспективных направлений нормотворческой деятельности; изучение мнения органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений, граждан и организаций по вопросам актуальности, реализации и применения нормативных правовых актов Республики Башкортостан; определение степени урегулированности в Республике Башкортостан вопросов, отнесенных к предметам ведения субъектов Российской Федерации и совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Достоинством законов Липецкой области «О нормативных правовых актах Липецкой области» (ст. 9) и Калужской области «О нормативных правовых актах органов государственной власти Калужской области» (ст. 8.1)¹ является указание на конкретный срок проведения мониторинга – один раз в полугодие проводится мониторинг законодательства области на предмет соответствия Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству, по результатам которого готовятся предложения о внесении изменений в нормативные правовые акты области, признании утратившими силу нормативных правовых актов области и вносятся в программы нормотворческих работ (ст. 9).

¹ О нормативных правовых актах Липецкой области : закон Липецкой области от 27 марта 1997 г. № 64-ОЗ ; О нормативных правовых актах органов государственной власти Калужской области : закон Калужской области от 25 июля 1995 г. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» «Региональное законодательство».

Закон Воронежской области «О мониторинге нормативных правовых актов Воронежской области»¹ предусматривает следующую классификацию мониторинга: по целям проведения; по объему нормативных правовых актов Воронежской области, по которым проводится мониторинг; по субъектам проведения мониторинга; по охватываемому периоду анализа практики применения нормативных правовых актов Воронежской области (ст. 4). По целям проведения различается: мониторинг в рамках осуществления контроля за соблюдением и исполнением нормативных правовых актов Воронежской области; мониторинг применения действующих нормативных правовых актов Воронежской области для выявления в них коррупциогенных факторов; мониторинг для установления соответствия действующих нормативных правовых актов Воронежской области федеральному законодательству.

По объему анализируемых нормативных правовых актов Воронежской области различается: мониторинг отдельно взятого нормативного правового акта Воронежской области; мониторинг ряда нормативных правовых актов Воронежской области, комплексно регулирующих отдельную сферу общественных отношений; мониторинг системы нормативных правовых актов Воронежской области, образующих правовой институт по предметам ведения субъекта Российской Федерации либо по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъекта Российской Федерации; мониторинг законодательства Воронежской области в целом.

По субъекту проведения различается: мониторинг, проводимый Воронежской областной Думой; мониторинг, проводимый правительством Воронежской области; мониторинг, проводимый исполнительными органами государственной власти Воронежской области. По охватываемому периоду анализа нормативных правовых актов Воронежской области различается: текущий мониторинг с установленной периодичностью проведения; оперативный мониторинг.

Реализация Закона Воронежской области «О мониторинге нормативных правовых актов Воронежской области» осуществляется путем проведения мониторинга органами государственной власти Воронежской области. Государственно-правовым управлением ап-

¹ О мониторинге нормативных правовых актов Воронежской области : закон Воронежской области от 24 января 2011 г. № 16-ОЗ. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» «Региональное законодательство».

парата Воронежской областной Думы проводился мониторинг законодательства Воронежской области за 2010 и 2011 гг. В результате проанализированы законы, принятые ежегодно в различных сферах: государственного строительства, местного самоуправления, связей с общественностью и СМИ, социальной сфере, здравоохранении, образовании, жилищных правоотношениях, аграрной политике и земельных отношениях, экологии и природопользовании, в сфере бюджетных правоотношений, финансовой, налоговой и предпринимательской деятельности, сфере культуры, физической культуры и спорта, государственной молодежной политики, промышленности и транспорта, в сфере управления областной собственностью. В результате проведенного мониторинга выявлены коллизии и пробелы в правовом регулировании, выработаны предложения по совершенствованию федерального и областного законодательства, в том числе по перераспределению полномочий между уровнями публичной власти. В частности, разработаны предложения по внесению изменений в Лесной кодекс Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ, Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности», Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», Федеральный закон от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», предложено принять Социальный кодекс Российской Федерации.

В мониторинге законодательства Воронежской области отмечаются достоинства областного законодательства. В частности, в соответствии с Законом Воронежской области от 2 июня 2010 года № 43-03 (в ред. от 05.05.2015 № 66-ФЗ) «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов Воронежской области» Воронежская областная Дума на своем официальном сайте создала отдельную страницу «Форум», которая посвящена основным направлениям деятельности областной Думы. На этой странице сотрудники аппарата областной Думы в доступной форме излагают

информацию по принятым областным Думой законам, а также обсуждают темы, которые вызывают особый интерес у жителей области, дают ответы на актуальные вопросы. Принят Закон Воронежской области «О патриотическом воспитании в Воронежской области», направленный на развитие в обществе высокой социальной активности, гражданской ответственности, формирование у граждан способности проявления позитивных ценностей и качеств в созидательном процессе в интересах Отечества, укрепления государства, обеспечения его жизненно важных интересов и устойчивого развития. Закон Воронежской области от 29 декабря 2010 г. № 144-ОЗ «Кодекс этики и служебного поведения государственных гражданских служащих Воронежской области» направлен на обеспечение законности и характеризует повышение уровня зрелости гражданского общества.

В 2012 г. Государственно-правовым управлением аппарата Воронежской областной Думы проведен мониторинг законодательства в сфере разграничения полномочий между органами различных уровней публичной власти, по результатам которого разработан комплекс предложений по перераспределению полномочий между уровнями публичной власти. Выявлены проблемы и противоречия в сфере перераспределения прав и обязанностей органов государственной власти и органов местного самоуправления. Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в ст. 26.7 достаточно подробно закрепляет принципы и порядок заключения соглашений о разграничении полномочий. Однако в ч. 3 ст. 26.1 установлено, что полномочия, осуществляемые органами государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации, определяются федеральными законами, издаваемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и Правительством Российской Федерации, а также соглашениями. Таким образом, названный нормативный акт произвольно расширяет конституционные нормы.

Правоприменители воспользовались коллизиями в конституционном законодательстве и стали приниматься акты, передающие полномочия Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации на основе законов. Ярким примером является гражданское законодательство, которое в соответствии с п. «о» ст. 71

Конституции Российской Федерации относится к ведению Российской Федерации. Например, в Воронежской области вступили в силу законы, регулирующие чисто гражданско-правовые отношения: Закон Воронежской области от 17 марта 1997 г. № 86-з «Об управлении государственной собственностью Воронежской области», Закон Воронежской области от 30 июня 2010 г. № 62-ОЗ «О залоге имущества, находящегося в собственности Воронежской области»¹ и др. Основанием для появления этих актов стали именно федеральные законы, которые в своих статьях достаточно вольно обошлись с предметами ведения Российской Федерации и передали государственные полномочия на уровень регионов. Например, к ним относятся Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», Федеральный закон от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества», Федеральный закон от 28 декабря 2009 г. № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации», Федеральный закон от 24 апреля 2008 г. № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве». Таким образом, нарушается и ст. 76 Конституции Российской Федерации, закрепляющая, что по предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные и федеральные законы, имеющие прямое действие на территории Российской Федерации. Норма, запрещающая передавать исключительные полномочия Российской Федерации регионам, в действующем законодательстве отсутствует.

В результате мониторинга законодательства в сфере разграничения полномочий между органами различных уровней публичной власти предложено передать на федеральный уровень некоторые полномочия субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения и финансировать их из федерального бюджета (предупреждение чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера, стихийных бедствий, эпидемий и ликвидации их последствий; создание и поддержка государственных музеев; и др.). А часть полномочий Российской Федерации предлагается передать для осуществления органам государственной власти

¹ Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

субъектов Российской Федерации за счет субвенций из федерального бюджета (федеральный государственный контроль (надзор) в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов; принятие в установленном порядке решения об образовании земельных участков из земельных участков, находящихся в федеральной собственности; государственный надзор и контроль за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права; и др.).

Анализ результатов мониторинга в Воронежской области показывает, что в ходе мониторинга выявляются пробелы и противоречия в законодательстве на федеральном и региональном уровнях; соответствующий положительный опыт Воронежской области может быть использован в других регионах.

Для совершенствования правового регулирования мониторинга в региональных законах рекомендуется устанавливать:

1) срок проведения мониторинга регионального законодательства на предмет соответствия Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству (один раз в год или полугодие);

2) обязанности нормотворческих органов включать в планы нормотворческой деятельности внесение изменений в нормативные правовые акты для устранения коллизий, выявленных в результате мониторинга.

4.5. Процедуры разрешения коллизий в субъектах Российской Федерации

Нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации предусматриваются следующие способы разрешения коллизий:

1) *судебная процедура* – признание нормативных правовых актов не соответствующими конституции (уставу) субъекта Российской Федерации конституционными (уставными) судами субъектов Федерации, толкование конституций (уставов);

2) *внесудебные процедуры*:

– отмена и приостановление действия нормативных правовых актов органов исполнительной власти высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации);

- отмена нормативных правовых актов органов исполнительной власти высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации;
- применение коллизионных норм;
- толкование законов субъектов Российской Федерации;
- согласительные процедуры.

В некоторых субъектах Российской Федерации действуют органы конституционного контроля – конституционные (уставные) суды. Их деятельность направлена на устранение коллизий между конституциями (уставами) и иными нормативными актами субъектов Российской Федерации. Полномочия каждого органа конституционной юстиции в субъекте Российской Федерации регулируются соответствующим законом. Исследованию деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации посвящены работы многих ученых: А. В. Безрукова, В. К. Бобровой, Е. В. Болдыревой, Н. С. Бондаря, О. В. Брежнева, Н. В. Витрука, Г. А. Гаджиева, Т. И. Геворкян, В. В. Гошуляка, В. Д. Зорькина, В. А. Кряжкова, А. А. Ливеровского, М. А. Митюкова, С. В. Нарутто, С. Э. Несмеяновой, Ж. И. Овсепян, Л. Е. Ховриной, К. М. Худолея, А. М. Цалиева и др. В них рассматривается процесс создания конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, их полномочия, статус судей, юридические свойства решений судов, предлагаются различные варианты совершенствования законодательства о конституционных (уставных) судах.

Дискуссионным является вопрос и о том, должны ли конституционные (уставные) суды в своей деятельности руководствоваться Конституцией Российской Федерации и обеспечивать ее верховенство на своей территории¹, так как возникают ситуации, когда проверяемые нормативные акты субъектов Российской Федерации соответствуют конституции (уставу), но нарушают Конституцию Российской Федерации и федеральные законы. И при вынесении решений возможно увеличение числа коллизий между федеральным и региональным

¹ См.: *Мамаев Р. Б.* Становление органов конституционного правосудия в республиках Северного Кавказа // Журнал рос. права. 2002. № 2. С. 57–64 ; *Митюков М.* Через призму федерального законодательства // Рос. юстиция. 2000. № 9. С. 38–45; *Овсепян Ж. И.* Становление конституционных и уставных судов в субъектах Российской Федерации (1990–2000 гг.). М. : МарТ, 2001. С. 86–101.

законодательством. По мнению М. А. Митюкова¹, концептуальный подход к решению коллизионных вопросов между федеральным законодательством и нормативными актами субъектов Российской Федерации определен ч. 3 ст. 5 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации». Согласно этой норме, установив при рассмотрении дела несоответствие акта государственного или иного органа, а также должностного лица Конституции Российской Федерации, федеральному конституционному закону, федеральному закону, общепризнанным принципам и нормам международного права, международному договору Российской Федерации, закону субъекта Российской Федерации, суд принимает решение согласно правовым положениям, имеющим наибольшую юридическую силу. Выходом в данной ситуации является закрепление в конституции (уставе) субъекта Российской Федерации положения о том, что органы государственной власти субъекта Российской Федерации не вправе вмешиваться в исключительную компетенцию Российской Федерации и принимать нормативные акты по вопросам совместного ведения, противоречащие федеральным законам. Тогда органы конституционной юстиции со ссылкой на данные нормы признают акты субъектов Российской Федерации не соответствующими конституции (уставу).

Для усиления эффективности разрешения противоречий между федеральными и региональными актами ученые предлагают наделять конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации функцией осуществления проверок федеральных законов и иных нормативных актов по предметам совместного ведения на предмет их соответствия не только Основному закону субъекта Российской Федерации, но и Конституции Российской Федерации². В связи с осуществлением данного вида контроля конституционные (уставные) суды выступают в качестве первой инстанции по отношению к Конституционному Суду Российской Федерации. Для этого следует законодательно на федеральном уровне разграничить их компетенцию.

¹ См.: Митюков М. А. Акты Конституционного Суда РФ и конституционных (уставных) судов субъектов Федерации : общая характеристика и статистический анализ // Журнал рос. права. 2001. № 6. С. 23.

² См.: Овсян Ж. И. Становление конституционных и уставных судов в субъектах Российской Федерации... С. 451.

Конституция Российской Федерации разграничивает предметы ведения таким образом, что даже если субъекты Российской Федерации не будут вторгаться в исключительное ведение Федерации, коллизии в сфере совместного ведения будут возникать постоянно. В ситуации, когда разрешаются противоречия между действующими нормативными актами, они успевают оказать отрицательное воздействие на регулируемые правоотношения. Поэтому необходимо ставить вопрос о введении предварительного контроля, благодаря которому какая-то часть противоречий устранялась бы до вступления актов в силу. На наш взгляд, целесообразно конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации наделить полномочиями по осуществлению предварительного контроля законов субъектов Федерации по предметам совместного ведения на соответствие их Конституции Российской Федерации, федеральным законам, конституции (уставу) субъекта Российской Федерации и создать их во всех регионах за счет средств федерального бюджета.

Среди внесудебных процедур разрешения коллизий наиболее детально в региональном законодательстве регулируются *коллизионные нормы*.

Субъекты Российской Федерации в своих конституциях и уставах устанавливают коллизионные нормы, аналогичные закрепленным в Конституции Российской Федерации. Их исследование показало, что в региональных актах (конституциях, уставах, законах о нормативных правовых актах) дублируются коллизионные нормы, предусмотренные в ст. 76 Конституции Российской Федерации. По нашему мнению, это не является оправданным, в региональных актах необходимо закреплять иные коллизионные нормы, а в случае противоречия федеральных и региональных нормативных правовых актов применять непосредственно Конституцию Российской Федерации.

Многие законы субъектов Российской Федерации о нормативных правовых актах¹ дублируют коллизионные нормы, предусмотренные

¹ См.: О нормативных правовых актах Республики Башкортостан : закон Республики Башкортостан от 12 августа 1996 г. № 42-з (ст. 45) ; О правотворчестве и нормативных правовых актах Краснодарского края : закон Краснодарского края от 6 июня 1995 г. № 7-КЗ (ст. 1) ; О нормативных правовых актах органов государственной власти Калужской области : закон Калужской области от 25 июля 1995 г. № 12 (ст. 9) ; О нормативных правовых актах Нижегородской области : закон Нижегородской области от 10 февраля 2005 г. № 8-З ; О правотворчестве и нормативных правовых актах Орловской области : закон Орлов-

в ст. 76 Конституции Российской Федерации. Интересными являются коллизионные нормы, закрепленные в Законе Вологодской области «Об областных нормативных правовых актах»¹ (ст. 13.1). Они направлены на развитие коллизионных норм ст. 76 Конституции Российской Федерации: если вступившие в коллизию федеральный нормативный правовой акт и областной нормативный правовой акт изданы каждый с соблюдением требований ст. 71–73 Конституции Российской Федерации, то коллизия разрешается на основе сравнения юридической силы вступивших в коллизию актов, а именно: закону Российской Федерации отдается приоритет перед нормативными правовыми актами области; указу Президента Российской Федерации или постановлению Правительства Российской Федерации отдается приоритет перед нормативными правовыми актами органов исполнительной власти области.

В некоторых законах субъектов Российской Федерации предусматриваются коллизионные принципы и нормы о приоритете общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров. С формальной точки зрения это нельзя считать дублированием коллизионной нормы ст. 15 Конституции Российской Федерации о применении правил международного договора, так как в ней указывается соотношение между конкретными актами – международным договором и законом. Однако с точки зрения логики, если международный договор имеет приоритет над законами, то и над подзаконными актами тоже. Закон Краснодарского края «О правотворчестве и нормативных правовых актах Краснодарского края» (ст. 7) закрепляет приоритет юридической силы международных договоров: законодательство Краснодарского края не должно противоречить общепризнанным принципам и нормам международного права и международным договорам Российской Федерации. Если международным договором Российской Федерации будут установлены иные правила, нежели нормативными правовыми актами Краснодарского края, то применяются правила, предусмотренные международным договором Российской Федерации. Аналогичные

ской области от 15 апреля 2003 г. № 319-ОЗ. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» «Региональное законодательство».

¹ Об областных нормативных правовых актах : закон Вологодской области от 17 января 2001 г. № 647-ОЗ. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» «Региональное законодательство».

нормы содержатся в Законе Республики Ингушетия «О нормативных правовых актах Республики Ингушетия», Законе Республики Северная Осетия – Алания «О нормативных правовых актах Республики Северная Осетия – Алания», Законе Орловской области «О правотворчестве и нормативных правовых актах Орловской области», Законе Брянской области «О законах и иных нормативных правовых актах Брянской области»¹.

Иерархические коллизионные нормы в региональных законах предусматриваются двумя способами: путем закрепления общей иерархической коллизионной нормы и коллизионных норм о применении конкретных нормативных актов, обладающих разной юридической силой (конституция, устав и иные нормативные акты, законы и подзаконные акты). По нашему мнению, последний вариант не является оправданным, правильнее закрепить общую иерархическую коллизионную норму и четкую иерархию нормативных правовых актов, что и сделано в некоторых региональных законах².

Несмотря на то, что в Законе Томской области «О нормативных правовых актах Томской области» предусмотрена общая иерархическая коллизионная норма (ст. 36.1), в нем содержится и конкретная – в случае противоречия Уставу (Основному закону) Томской области законов и иных нормативных правовых актов области действуют нормы Устава (Основного закона) Томской области (ст. 6).

¹ См.: О нормативных правовых актах Республики Ингушетия : закон Республики Ингушетия от 7 декабря 1999 г. № 29-РЗ (ред. от 05.04.2011) (ст. 46) ; О нормативных правовых актах Республики Северная Осетия – Алания : закон Республики Северная Осетия – Алания от 18 марта 2002 г. № 4-РЗ (ст. 12) ; О правотворчестве и нормативных правовых актах Орловской области : закон Орловской области от 15 апреля 2003 г. № 319-ОЗ (ст. 6) ; О законах и иных нормативных правовых актах Брянской области : закон Брянской области от 3 ноября 1997 г. № 28-З (ст. 6). Доступ из СПС «КонсультантПлюс» «Региональное законодательство».

² См.: О нормативных правовых актах Республики Марий Эл : закон Республики Марий Эл от 6 марта 2008 г. № 5-З (ст. 3) ; О нормативных правовых актах Забайкальского края : закон Забайкальского края от 18 декабря 2009 г. № 321-ЗЗК (ст. 2) ; Об областных нормативных правовых актах : закон Вологодской области от 17 января 2001 г. № 647-ОЗ (ст. 12.1) ; О нормативных правовых актах Томской области : закон Томской области от 7 марта 2002 г. № 9-ОЗ (ст. 36.1) ; О правовых актах Тамбовской области : закон Тамбовской области от 23 июня 2006 г. № 51-З (ст. 37). Доступ из СПС «КонсультантПлюс» «Региональное законодательство».

Закон Новосибирской области «О нормативных правовых актах Новосибирской области» предусматривает, что постановления губернатора Новосибирской области, постановления Законодательного собрания, постановления правительства Новосибирской области, нормативные правовые акты областных исполнительных органов государственной власти Новосибирской области не должны противоречить законам Новосибирской области. В случае их противоречия закону Новосибирской области действует закон Новосибирской области. Нормативные правовые акты областных исполнительных органов государственной власти Новосибирской области не должны противоречить постановлениям губернатора Новосибирской области, постановлениям Законодательного собрания, постановлениям правительства Новосибирской области (ст. 4). Аналогичные нормы содержатся в Законе Курганской области «О нормативных правовых актах Курганской области» (ст. 5–11), Законе Орловской области «О правотворчестве и нормативных правовых актах Орловской области» (ст. 6), Законе Омской области «О нормативных правовых актах Омской области» (ст. 5).

Не все законы субъектов Российской Федерации предусматривают временную (темпоральную) и содержательную коллизионные нормы.

Временная (темпоральная) коллизионная норма (в случае коллизии нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, обладающих равной юридической силой, действуют положения акта, принятого позднее) предусмотрена во многих законах¹, а *содержательная коллизионная норма* закрепляется гораздо реже, чем

¹ См.: О нормативных правовых актах Республики Башкортостан : закон Республики Башкортостан (ст. 45) ; О нормативных правовых актах Республики Марий Эл : закон Республики Марий Эл (ст. 3) ; О нормативных правовых актах Республики Хакасия : закон Республики Хакасия (ст. 5) ; О нормативных правовых актах Забайкальского края : закон Забайкальского края (ст. 2) ; О законах и иных нормативных правовых актах Брянской области : закон Брянской области (ст. 6) ; О законах и иных областных нормативных правовых актах : закон Волгоградской области (ст. 40) ; Об областных нормативных правовых актах : закон Вологодской области (ст. 12.1), О нормативных правовых актах Нижегородской области : закон Нижегородской области (ст. 13) ; О нормативных правовых актах Омской области : закон Омской области (ст. 3) ; О нормативных правовых актах Томской области : закон Томской области (ст. 36.1) ; О правовых актах Тамбовской области : закон Тамбовской области (ст. 37). Доступ из СПС «КонсультантПлюс» «Региональное законодательство».

временная. Так, она есть в Законе Омской области «О нормативных правовых актах Омской области» (ст. 3): в случае коллизии нормативных правовых актов Омской области, обладающих равной юридической силой и вступивших в силу одновременно, действуют положения нормативного правового акта, содержащие специальную норму. В Законе Волгоградской области «О законах и иных областных нормативных правовых актах» (ст. 40) она более конкретизирована: в случае противоречия между нормативным правовым актом общего характера и нормативным правовым актом, обладающим равной юридической силой и предусматривающим исключение из общего правила (специальным нормативным актом), действует специальный нормативный правовой акт, если такое исключение не противоречит нормативному акту общего характера.

В Законе г. Москвы «О правовых актах города Москвы»¹ (ст. 22) содержательные коллизионные нормы излагаются иначе.

1. При коллизии между общими и специальными правовыми актами одинаковой юридической силы действуют специальные правовые акты, если иное не установлено правовыми актами. Специальным правовым актом признается правовой акт, содержащий изъятие из общего правового акта.

2. При коллизии между общими и специальными положениями одного правового акта действуют специальные положения. Специальным положением признается положение правового акта, содержащее изъятие из действия общего положения.

Все виды коллизионных норм предусмотрены лишь в нескольких законах: Республики Дагестан, Республики Марий Эл, Республики Северная Осетия – Алания, Республики Хакасия, Забайкальского края, Волгоградской, Костромской областей, Чукотского автономного округа, города Москвы².

¹ О правовых актах города Москвы : закон г. Москвы от 8 июля 2009 г. № 25. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» «Региональное законодательство».

² О нормативных правовых актах Республики Дагестан : закон Республики Дагестан от 16 апреля 1997 № 8 (ст. 11) ; О нормативных правовых актах Республики Марий Эл : закон Республики Марий Эл от 6 марта 2008 г. № 5-3 (ст. 3) ; О нормативных правовых актах Республики Северная Осетия – Алания : закон Республики Северная Осетия – Алания от 18 марта 2002 г. № 4-РЗ (ст. 5) ; О нормативных правовых актах Республики Хакасия : закон Республики Хакасия от 5 декабря 2005 г. № 87-ЗРХ (ст. 5) ; О нормативных правовых актах Забайкальского края : закон Забайкальского края от 18 декабря 2009 г. № 321-ЗЗК (ст. 2) ;

В Законе города Москвы «О правовых актах города Москвы» содержится особый вид коллизионной нормы, которой нет в законах других субъектов: в случае коллизии между правовыми актами, принятыми органами исполнительной власти города Москвы одного уровня, применяется правовой акт органа исполнительной власти города Москвы, специально уполномоченного правительством Москвы на регулирование соответствующей области общественных отношений (ст. 22). Ее можно назвать *содержательно-компетенционной*, так как приоритет отдается нормативному правовому акту органа, обладающего специальной компетенцией по регулированию определенной группы общественных отношений.

Таким образом, в законах субъектов Российской Федерации сохраняются все традиционно выделяемые виды коллизионных норм. Среди иерархических норм различаются общие нормы и иерархические конкретные (о применении устава при противоречии ему иных актов, законов в случае противоречия им подзаконных актов), а также имеется особый вид коллизионной нормы, который предлагается называть *содержательно-компетенционной*.

Отмена и приостановление действия нормативных правовых актов органов исполнительной власти высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) предусматривается только несколькими законами.

Отмена высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации актов органов исполнительной власти устанавливается:

1) Законом Республики Дагестан «О нормативных правовых актах Республики Дагестан»: в случае противоречия нормативных постановлений Правительства Республики Дагестан Конституции Российской Федерации, федеральным законам, иным федеральным нормативным правовым актам, Конституции Республики Дагестан, законам Республики Дагестан, нормативным указам и распоряжени-

О законах и иных областных нормативных правовых актах : закон Волгоградской области от 1 октября 2002 г. № 736-ОД (ст. 40) ; О нормативных правовых актах Костромской области : закон Костромской области от 11 января 2007 г. № 106-4-ЗКО (ст. 3) ; Кодекс о нормативных правовых актах Чукотского автономного округа от 24 февраля 2009 г. № 25-ОЗ (ст. 5) ; О правовых актах города Москвы : закон г. Москвы от 8 июля 2009 г. № 25 (ст. 22). Доступ из СПС «КонсультантПлюс» «Региональное законодательство».

ям Президента Республики Дагестан они могут быть отменены Президентом Республики Дагестан (ст. 23);

2) Законом Республики Ингушетия «О нормативных правовых актах Республики Ингушетия»: постановления Правительства Республики Ингушетия в случаях их несоответствия Конституции Республики Ингушетия, законам Республики Ингушетия и указам Главы Республики Ингушетия могут быть отменены Главой Республики Ингушетия; нормативные правовые акты органов исполнительной власти Республики Ингушетия, противоречащие законодательству Республики Ингушетия, могут быть отменены Главой Республики Ингушетия и Правительством Республики Ингушетия (ст. 45);

3) Законом Республики Марий Эл «О нормативных правовых актах Республики Марий Эл»: Глава Республики Марий Эл вправе отменить нормативные правовые акты Правительства Республики Марий Эл (ст. 12);

4) Законом Республики Саха (Якутия) «О правовых актах органов государственной власти Республики Саха (Якутия)»: Президент вправе отменять правовые акты Правительства и иных органов исполнительной власти в случае, если они противоречат Конституции (Основному закону) Республики Саха (Якутия), законам Республики Саха (Якутия), а также правовым актам Президента (ст. 21);

5) Законом Нижегородской области «О нормативных правовых актах Нижегородской области»: нормативные правовые акты правительства области, министерств и иных органов исполнительной власти области могут быть отменены или действие их может быть приостановлено полностью или частично губернатором области (ст. 12).

Отмена высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации нормативных правовых актов иных органов исполнительной власти предусматривается:

1) Законом Республики Марий Эл «О нормативных правовых актах Республики Марий Эл»: Правительство Республики Марий Эл вправе отменить нормативные правовые акты органов исполнительной власти Республики Марий Эл (ст. 12);

2) Законом Республики Саха (Якутия) «О правовых актах органов государственной власти Республики Саха (Якутия)» (ст. 21): Правительство вправе приостанавливать или отменять правовые акты органов исполнительной власти Республики Саха (Якутия), в случае

если они противоречат Конституции (Основному закону) Республики Саха (Якутия), законам Республики Саха (Якутия), а также правовым актам Правительства;

3) Законом Республики Ингушетия «О нормативных правовых актах Республики Ингушетия»: нормативные правовые акты органов исполнительной власти Республики Ингушетия, противоречащие законодательству Республики Ингушетия, могут быть отменены Главой Республики Ингушетия и Правительством Республики Ингушетия (ст. 45).

Приостановление действия нормативных правовых актов органов исполнительной власти предусматривает только один региональный закон – Закон Нижегородской области «О нормативных правовых актах Нижегородской области»: действие нормативных правовых актов правительства области, министерств и иных органов исполнительной власти области может быть приостановлено полностью или частично губернатором области (ст. 12). По нашему мнению, более эффективным способом разрешения коллизий является отмена, а не приостановление действия нормативного правового акта, что является возможным в системе органов исполнительной власти.

Закон Республики Саха (Якутия) «О правовых актах органов государственной власти Республики Саха (Якутия)» (ст. 21) устанавливает возможность приостановления действия законов: Государственное собрание вправе приостановить действие законов Республики Саха (Якутия), противоречащих Конституции (Основному закону) Республики Саха (Якутия) и законам Республики Саха (Якутия).

Достоинством Закона Курганской области «О нормативных правовых актах Курганской области»¹ является детализация реализации федеральной процедуры разрешения коллизий – приостановления Президентом Российской Федерации нормативных актов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации). В период действия указа Президента Российской Федерации о приостановлении действия актов губернатора Курганской области и (или) органа исполнительной власти Курган-

¹ О нормативных правовых актах Курганской области : закон Курганской области от 8 октября 2004 г. № 444. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» «Региональное законодательство».

ской области губернатором Курганской области и (или) органом исполнительной власти Курганской области не может быть издан другой акт, имеющий тот же предмет регулирования, за исключением акта, отменяющего акт, действие которого приостановлено Президентом Российской Федерации, либо вносящего в него необходимые изменения (ст. 44). В случае приостановления действия акта губернатора Курганской области и (или) органа исполнительной власти Курганской области Президентом Российской Федерации в установленном федеральным законодательством порядке, губернатор Курганской области вправе обратиться в соответствующий суд для решения вопроса о соответствии изданного им или органом исполнительной власти Курганской области акта Конституции Российской Федерации, федеральным законам и международным обязательствам Российской Федерации (ст. 52).

Особенностью Закона Курганской области «О нормативных правовых актах Курганской области» является норма, *запрещающая принимать законы и иные нормативные правовые акты Курганской области, противоречащие федеральным законам, нормативным правовым актам федеральных органов государственной власти, если органы власти Курганской области считают их противоречащими Конституции Российской Федерации*. Если орган государственной власти Курганской области или высшее должностное лицо Курганской области полагает, что федеральный закон не соответствует Конституции Российской Федерации, нормативный правовой акт федерального органа государственной власти не соответствует положениям Конституции Российской Федерации, федеральных законов или договоров о разграничении полномочий, устанавливающим разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, то до вступления в силу решения суда о признании федерального закона или отдельных его положений не соответствующими Конституции Российской Федерации, нормативного правового акта федерального органа государственной власти или отдельных его положений – не соответствующими Конституции Российской Федерации, федеральным законам или договорам о разграничении полномочий, принятие законов и иных нормативных правовых актов Курганской области, противоречащих соответствующим положениям федерального закона, нормативного

правового акта федерального органа государственной власти, не допускается (ст. 3).

Разрешение споров между органами государственной власти предусматривают только два закона: Закон Орловской области «О правотворчестве и нормативных правовых актах Орловской области» (ст. 3) и Закон Нижегородской области «О нормативных правовых актах Нижегородской области» (ст. 4). В них указывается, что споры между органами государственной власти, а также должностными лицами органов государственной власти, возникающие по вопросам реализации их правотворческих полномочий, решаются с использованием согласительных процедур либо в судебном порядке. Порядок использования согласительных процедур не регулируется.

По нашему мнению, координацию применения согласительных процедур для урегулирования споров между органами государственной власти субъекта Российской Федерации, органами местного самоуправления должно осуществлять высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации). Согласительные процедуры должны проводиться на добровольной основе по инициативе одного из участвующих в споре органов государственной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления, которые могут обращаться к высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации). В обращении указывается, в чем заключается разногласие между соответствующими органами, и проводятся меры, предпринятые по преодолению указанных разногласий. Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в определенный срок формирует согласительную комиссию, в которую включаются представители органов государственной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления, участвующих в споре, а также независимые лица, определяемые высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации). Деятельностью согласительной комиссии руководит высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель

высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) или его уполномоченный представитель. В результате работы согласительной комиссии вырабатывается решение, оформляемое в виде соглашения о разрешении спора, подписанного участниками спора и утвержденного высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации). Соглашение о разрешении спора имеет обязательную силу для всех органов государственной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления.

Регулирование толкования нормативных правовых актов осуществляется в субъектах Российской Федерации по-разному. Толкование конституции и устава относится к компетенции конституционных (уставных) судов и предусматривается конституцией (уставом) и законом о конституционном (уставном) суде. На практике органы конституционного контроля нечасто выносят постановления о толковании, в среднем 4–6 за весь период деятельности. Так, Конституционный Суд Республики Татарстан принял 6 постановлений в 2002–2003 гг., Конституционный Суд Республики Северная Осетия – Алания – 5 постановлений в 2003–2011 гг., Конституционный Суд Кабардино-Балкарской Республики – 4 постановления в 1995–2003 гг., Уставный Суд Свердловской области – 4 постановления в 1998–2004 гг.¹ Как показывает данная статистика, в последние годы особенно мало направляется запросов о толковании конституций и уставов субъектов Российской Федерации.

В некоторых субъектах Российской Федерации приняты специальные законы о толковании: Архангельской и Новгородской областях, городе Санкт-Петербурге², но в большинстве регионов отдельные главы о толковании содержатся в законах о нормативных правовых

¹ Доступ из СПС «КонсультантПлюс» «Региональное законодательство».

² См.: Об официальном толковании законов и иных нормативных правовых актов Архангельского областного Собрания депутатов : закон Архангельской области от 15 июля 2003 г. № 183-23-ОЗ ; Об официальном толковании областных законов и иных нормативных правовых актов областной Думы : областной закон Новгородской области от 4 июня 1996 г. № 50-ОЗ ; Об официальном толковании законов Санкт-Петербурга : закон Санкт-Петербурга от 2 октября 2003 г. № 522-77. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» «Региональное законодательство».

актах¹. Официальное толкование – разъяснение для установления смыслового значения правовых норм в целях раскрытия воли законодателя. Оно осуществляется в случае обнаружения затруднений, неясностей и противоречий в процессе правоприменения нормативного правового акта либо отдельных правовых норм. Разъясняется смысловое значение правовых норм, вызывающих неопределенность и неоднозначность в понимании положений соответствующего нормативного правового акта, противоречия при его применении, а также конкретизация и уточнение установленных им предписаний. Данный способ разрешения коллизий на практике используется нечасто. В большинстве субъектов Российской Федерации толкование законов осуществлялось все лишь 3–5 раз (Архангельская, Владимирская, Воронежская, Московская, Мурманская Тульская области)².

¹ См.: О нормативных правовых актах Республики Башкортостан : закон Республики Башкортостан от 12 августа 1996 г. № 42-з ; О нормативных правовых актах Республики Ингушетия : закон Республики Ингушетия от 7 декабря 1999 г. № 29-РЗ ; О нормативных правовых актах Республики Северная Осетия – Алания : закон Республики Северная Осетия – Алания от 18 марта 2002 г. № 4-РЗ ; О нормативных правовых актах Карачаево-Черкесской Республики : закон Карачаево-Черкесской Республики от 2 декабря 2002 г. № 48-РЗ ; О нормативных правовых актах Республики Марий Эл : закон Республики Марий Эл от 6 марта 2008 г. № 5-З ; О правотворчестве и нормативных правовых актах Краснодарского края : закон Краснодарского края от 6 июня 1995 г. № 7-КЗ ; О нормативных правовых актах Воронежской области : закон Воронежской области от 1 февраля 1995 г. № 11-з ; О законах и иных нормативных правовых актах Брянской области : закон Брянской области от 3 ноября 1997 г. № 28-З ; О нормативных правовых актах Нижегородской области : закон Нижегородской области от 10 февраля 2005 г. № 8-З ; О правотворчестве и нормативных правовых актах Орловской области : закон Орловской области от 15 апреля 2003 г. № 319-ОЗ. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» «Региональное законодательство».

² См.: О толковании пункта «ж» статьи 9 Закона Воронежской области от 1 февраля 1995 г. № 11-з «О правовых нормативных актах Воронежской области» : постановление Воронежской областной Думы от 28 октября 2004 г. № 1008-III-ОД ; «О толковании пункта 1 статьи 1 Закона Воронежской области от 26 ноября 2001 г. № 26-III-ОЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Воронежской области» : постановление Воронежской областной Думы от 8 июля 2004 г. № 878-III-ОД ; О толковании п. 8 ст. 1 Закона Воронежской области от 27.11.2000 № 190-II-ОЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Воронежской области «О едином налоге на вмененный доход для определенных видов деятельности, осуществляемых на территории Воронежской области» и абзаца четвертого ст. 46 Закона Воронежской области от 25.12.2000 № 200-II-ОЗ «Об областном бюджете на 2001 год» : постановление Воронежской

Однако в некоторых субъектах Российской Федерации толкование осуществляется более активно, например в Тюменской области и Санкт-Петербурге. По нашему мнению, более эффективным является внесение соответствующих изменений в нормативные правовые акты, чем толкование.

Только в нескольких региональных законах о нормативных правовых актах разрешение коллизий регулируется отдельными главами: в законах Республики Башкортостан «О нормативных правовых актах Республики Башкортостан» и Республики Ингушетия «О нормативных правовых актах Республики Ингушетия» (глава VIII «Способы разрешения юридических коллизий»), Законе Республики Саха (Якутия) «О правовых актах органов государственной власти Республики Саха (Якутия)» (глава 6 «Обеспечение законности правовых актов Республики Саха (Якутия)»¹.

В законах Республики Башкортостан и Республики Ингушетия *системно предусматриваются следующие способы обеспечения законности нормативных правовых актов*: 1) признание нормативного правового акта в установленном порядке неконституционным; 2) обжалование нормативного правового акта в порядке подчиненности; 3) иски и заявления в суд; 4) приостановление действия нормативного правового акта; 5) принесение протеста на принятый нормативный правовой акт; 6) признание нормативного правового акта утратившим силу; 7) внесение в нормативный правовой акт изменений и дополнений; 8) государственная регистрация нормативных правовых актов министерств, государственных комитетов и ведомств Республики Башкортостан.

Однако недостатком указанных законов является неполное регулирование коллизионных норм, дублирование норм федеральных

областной Думы от 28 декабря 2000 г. № 1798-II-Од ; О толковании статьи 85 Закона Воронежской области «О местном самоуправлении в Воронежской области» : постановление Воронежской областной Думы от 27 апреля 1995 г. № 162. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» «Региональное законодательство».

¹ О нормативных правовых актах Республики Башкортостан : закон Республики Башкортостан от 12 августа 1996 г. № 42-з ; О нормативных правовых актах Республики Ингушетия : закон Республики Ингушетия от 7 декабря 1999 г. № 29-РЗ ; О правовых актах органов государственной власти Республики Саха (Якутия) : закон Республики Саха (Якутия) от 25 декабря 2003 г. 98-3 № 199-III. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» «Региональное законодательство».

актов (Конституции Российской Федерации о праве Президента Российской Федерации приостановить действие правовых актов, о приоритете федерального и регионального законодательства).

В некоторых региональных законах способы разрешения коллизий не регулируются: Областном законе Новгородской области «О нормативных правовых актах законодательного (представительного) и исполнительных органов государственной власти Новгородской области», Законе Челябинской области «О нормативных правовых актах Челябинской области», Законе Самарской области «О нормативных правовых актах Самарской области», Законе Тверской области «О нормативных правовых актах Тверской области, Законе Воронежской области «О нормативных правовых актах Воронежской области» и Законе Липецкой области «О нормативных правовых актах Липецкой области» предусмотрено только толкование¹.

Для совершенствования регионального законодательства в части разрешения коллизий рекомендуется в законах о нормативных правовых актах закреплять:

1) все виды коллизионных норм, в том числе:

а) общую иерархическую коллизионную норму и четкую иерархию нормативных правовых актов (вместо коллизионных норм о применении конкретных нормативных актов, обладающих разной юридической силой в случае их противоречия);

б) содержательно-компетенционную коллизионную норму: в случае коллизии между правовыми актами, принятыми органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации одного уровня, применяется правовой акт органа исполнительной власти субъекта

¹ См.: О нормативных правовых актах законодательного (представительного) и исполнительных органов государственной власти Новгородской области : областной закон Новгородской области от 6 января 1995 г. № 9-ОЗ ; О нормативных правовых актах Челябинской области : закон Челябинской области от 30 мая 2002 г. № 87-ЗО ; О нормативных правовых актах Самарской области : закон Самарской области от 7 июля 2000 г. № 28-ГД ; О нормативных правовых актах Тверской области : закон Тверской области от 16 марта 2004 г. № 13-ЗО ; О нормативных правовых актах Воронежской области : закон Воронежской области от 1 февраля 1995 г. № 11-з ; О нормативных правовых актах Липецкой области : закон Липецкой области от 27 марта 1997 г. № 64-ОЗ. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» «Региональное законодательство».

Российской Федерации, специально уполномоченного на регулирование соответствующей области общественных отношений;

2) отмену высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) нормативных правовых актов исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации;

3) процедуры разрешения споров между органами государственной власти субъекта Российской Федерации, должностными лицами, возникающих по вопросам реализации их компетенции.

ГЛАВА 5

Направления развития конституционно-правового регулирования коллизионных отношений

5.1. Конституционно-правовое прогнозирование

Коллизионные отношения объективно возникают в правовой системе, но чаще влияют на нее отрицательно. Поэтому для эффективного функционирования всех элементов правовой системы важнее не допустить появления коллизий и коллизионных отношений, чем впоследствии их устранять, когда уже будет причинен ущерб субъектам правоотношений. С целью предотвращения коллизионных отношений с конституционно-правовой точки зрения является перспективным и требующим развития прогнозирование в правотворчестве.

Прогнозирование развития законодательства и практики его применения – это разработка научно обоснованных вариантов будущих состояний, динамики развития законодательства, практики его применения, проводимая специально организованными в этих целях исследовательскими коллективами на основе достижений правовой науки, других отраслей знаний, а также данных правоприменительной практики¹. В литературе отмечается, что состояние действующего российского законодательства, отличающегося недостаточной системной сбалансированностью, противоречивостью, пробельностью, обуславливает необходимость актуализации работы по

¹ См.: Юридическая техника : учеб. пособие по подготовке законопроектов и иных нормативных правовых актов органами исполнительной власти / Ин-т законодательства и сравн. правоведения при Правительстве Рос. Федерации ; под ред. Т. Я. Хабриевой, Н. А. Власенко. М. : Эксмо, 2009. С. 18.

прогнозированию развития и совершенствования законодательства. В законотворческой деятельности прогностическое мышление как необходимый ее атрибут находится не на должной высоте, а порой практически отсутствует¹.

Прогнозирование как таковое весьма объемно по своей функциональной семантике: это и предположение (мысль, основанная на вероятности, возможности чего-либо), и предугадывание (более или менее верные догадки о том, что может и должно произойти, основанные на определенном жизненном опыте или на специальных исследованиях), и предсказание (заключение на основании имеющихся данных о предстоящем развитии каких-либо событий, явлений), и предвидение (вывод, сделанный на основе изучения тех или иных фактов, данных о том, что может или должно произойти, наступить, как может или должно пойти дальнейшее развитие чего-либо) или просто предчувствие (интуитивные, подсознательные ожидания чего-то, что может произойти)².

В общем понимании правовой прогноз представляет собой вариативное научное предвидение будущего состояния той или иной сферы правового регулирования или отдельных ее элементов. Его основными признаками являются направленность на оценку будущего состояния предмета прогнозирования; вариативность; научность; многофакторность; достоверность и объективность. Основными задачами правового прогнозирования выступают определение вероятностного развития конкретной правовой сферы на краткосрочную, среднесрочную и долгосрочную перспективы; повышение качества и эффективности законодательства и практики его применения посредством выявления наиболее социально оправданных вариантов развития правовой сферы; предупреждение возможных ошибок в правовом регулировании³.

Для конституционного права актуальным и требующим дополнительного исследования является конституционно-правовое прогнозирование. Оно также направлено на решение всех вышеуказанных задач правового прогнозирования. Однако одной из задач консти-

¹ См.: Чернобель Г. Т., Иванюк О. А. Правовое прогнозирование в нормотворческой деятельности // Нормотворческая юридическая техника / под ред. Н. А. Власенко. М. : Юстицинформ, 2011. С. 57.

² Там же. С. 57–58.

³ Там же. С. 63.

туционно-правового прогнозирования в правотворчестве является предотвращение не только ошибок в правовом регулировании, но и конституционно-правовых коллизий в правовой системе (между нормами права и регулируемым общественными отношениями (материальных коллизий), между Конституцией Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами). Конституционно-правовое прогнозирование должно обеспечивать реализацию ст. 15 Конституции Российской Федерации о высшей юридической силе Конституции, непротиворечивости ей законов и иных нормативных правовых актов. В России практически отсутствуют юридические механизмы, обеспечивающие соответствие Конституции Российской Федерации нормативных правовых актов до их вступления в силу. Действуют только последующие процедуры признания их таковыми (Конституционным Судом Российской Федерации, судами общей юрисдикции и арбитражными судами, отмена Президентом Российской Федерации актов Правительства и др.). Поэтому данный вопрос очень важен для конституционного права, и одним из аспектов его развития может быть использование прогнозирования в правотворчестве, касающегося предвидения будущего состояния правового регулирования основных конституционно-правовых институтов.

Конституционно-правовое прогнозирование в правотворчестве как способ предотвращения коллизий – это предположение о возможности возникновения противоречий в правовой системе (в том числе между нормативными правовыми актами), касающихся конституционно-правовых отношений, основанное на исследованиях действующего законодательства (федерального и регионального), тенденций его развития, правоприменения (прежде всего судебной практики в России и международных органах), сравнительно-правовых исследованиях конституционно-правового регулирования отдельных институтов в зарубежных странах.

Задачи конституционно-правового прогнозирования:

- определение вероятностного развития конституционно-правовых отношений и их правового регулирования на краткосрочную, среднесрочную и долгосрочную перспективы;
- повышение эффективности регулирования конституционно-правовых отношений посредством предотвращения коллизий в правовой системе между нормами права и регулируемым общественными отношениями (материальных коллизий), между Консти-

туцией Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами;

– улучшение качества законодательства путем предотвращения возникновения противоречий и пробелов в нормативных правовых актах;

– увеличение эффективности практики применения законодательства посредством выявления наиболее социально и экономически обоснованных вариантов развития конституционного законодательства.

Ю. А. Тихомиров и С. М. Шахрай называют следующие объекты юридических прогнозов: анализ границ правовой сферы общества; оценка объема и содержания законодательства в целом, его отдельных отраслей и комплексов; определение причин и критериев принятия законов и подзаконных актов; изучение уровня правоприменения; анализ отношения граждан к праву; характеристика действия государственных и иных институтов¹.

Объектом конституционно-правового прогнозирования с целью предотвращения коллизий должно являться развитие общественных отношений, регулируемых нормами конституционного права, тенденции их правового регулирования действующим законодательством и его соответствие Конституции Российской Федерации.

Нормы современного конституционного права регулируют основы всех наиболее значимых общественных отношений – жизнь человека, организацию и деятельность коллективов, создаваемых людьми, организацию государства и его органов, самого общества². В. Е. Чиркин определяет конституционное право как ведущую отрасль права, систему внутренне согласованных норм, регулирующих основы взаимосвязей индивида, публичных коллективов, государства и общества на базе их сотрудничества и состязательности при использовании государственной власти либо давлении на нее в целях создания и распределения социальных ценностей (благ) в обществе³. По его мнению, социальная сущность современных конституций заключается в том, что она определяет соотношение социальных сил

¹ См.: Тихомиров Ю. А., Шахрай С. М. Риск и право. М. : Изд-во Моск. ун-та, 2012. С. 46–47.

² См.: Чиркин В. Е. Сравнительное конституционное право : учеб. пособие для магистрантов и аспирантов. М. : Юриспруденция, 2011. С. 11.

³ Там же. С. 13.

и политических группировок в обществе, которые путем борьбы и сотрудничества приходят к соглашению по некоторым принципиальным вопросам общественного и государственного строя на базе признания общечеловеческих ценностей. Вместе с тем любая конституция прежде всего выражает интересы той социальной общности, которая экономически, политически, в социальных отношениях и духовно доминирует в обществе, оставляя в то же время другим социально-политическим силам возможность давления на государственную власть¹.

Объекты конституционно-правового прогнозирования с целью предотвращения коллизий могут быть конкретизированы следующим образом.

1. Тенденции развития следующих групп конституционно-правовых отношений:

- человек как высшая ценность;
- народовластие, многопартийность;
- основы социальных и экономических отношений, распределение социальных благ;
- организация публичной власти (федеративное устройство, разделение властей, местное самоуправление).

2. Тенденции правового регулирования действующим законодательством вышеуказанных групп конституционно-правовых отношений.

Результат конституционно-правового прогнозирования – определение вероятного возникновения противоречий в правовой системе, несоответствия законодательства, регулирующего конституционно-правовые отношения, Конституции Российской Федерации и разработка вариантов их предотвращения.

Рассмотрим подробнее указанные объекты и их взаимосвязи.

При исследовании тенденций развития общественных отношений, регулируемых конституционным правом, необходимо учитывать их следующие особенности и рекомендуемые оптимальные направления развития.

Статус человека как высшей ценности обеспечивается приоритетом его прав и свобод, которые должны быть защищены от власти, переданной государству, и при разрешении споров между государством и личностью приоритет должен принадлежать правам и сво-

¹ См.: Чиркин В. Е. Сравнительное конституционное право... С. 33.

бодам человека. Исключение составляет возможность ограничения прав на основе ст. 55 Конституции Российской Федерации для защиты ценностей, в ней указанных. Государство должно гарантировать возможность свободной реализации прав и свобод. Для современной России особенно актуальны и требуют либерализации реализация свободы слова и информации, пассивного избирательного права всеми гражданами, независимо от партийной принадлежности, права свободного проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования. Приоритет прав и свобод личности должны гарантировать юридические механизмы, которые в настоящее время недостаточно эффективны (не всегда существовавшая на практике независимость судов, невысокая активность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, отсутствие полномочий по защите прав у региональных омбудсменов). Развитие обязанностей человека и гражданина не должно идти по пути необоснованного их расширения по направлениям, не вытекающим из Конституции Российской Федерации.

Народовластию будет способствовать более широкое использование непосредственных форм волеизъявления: прямые выборы на всех уровнях публичной власти; предоставление пассивного избирательного права беспартийным гражданам; реальная возможность смены партий, находящихся у власти; начало практики проведения референдумов, для чего требуется изменение действующего законодательства; создание условий для реальной многопартийности и общественного контроля за выборами.

Экономические и социальные отношения тесно связаны, развитие экономики обеспечивает возможность проведения социальной политики; распределение социальных благ должно осуществляться на основе принципа социальной справедливости для достижения достойной жизни всех граждан, гарантированной ст. 7 Конституции Российской Федерации; при этом необходимо сочетать поддержку и малозащищенных категорий граждан, и наиболее активной части общества для создания инновационной экономики; развитие экономических отношений должно быть направлено на формирование конкурентоспособной экономики; пробелом Конституции Российской Федерации является отсутствие ответственности государства за развитие экономики с целью обеспечения достойной жизни граждан.

Н. В. Бутусова при характеристике функции государства в условиях перехода к устойчивому развитию приводит следующие рекомендации для определения того, какие экономические отношения должны составлять предмет конституционно-правового регулирования: учитывая российский и зарубежный опыт, нужно уяснить роль экономической сферы в развитии общества, ее связи с другими сферами общественной жизни, что позволит определить меру и характер государственного вмешательства в экономику и основное содержание экономической функции государства, а также потребность в ее государственно-правовом регулировании; с этих позиций проанализировать действующее конституционное законодательство России и зарубежных стран; учитывая особенности и состояние экономического развития и геополитических интересов России, выявить факторы, способные оказывать позитивное и негативное влияние на развитие российской экономики, а также стимулирующие возможности норм конституционного права, призванных закрепить соответствующие исходные принципы экономического развития, создать юридическую базу для более детального правового регулирования нормами иных отраслей российского права¹. Вышеуказанные рекомендации целесообразно использовать при проведении конституционно-правового прогнозирования. Е. А. Бондарева предлагает закрепить в Конституции Российской Федерации принцип научного прогнозирования наряду с существующими общими принципами государственной политики для ориентации экономического развития страны².

Организация публичной власти в России строится на принципах федерализма, разделения властей, самостоятельности местного самоуправления. В данных сферах требуются дополнительные гарантии прав субъектов Российской Федерации при уточнении полномочий федеральных и региональных органов государственной власти по предметам совместного ведения, а также по обеспечению возможности самостоятельно регулировать предметы исключительного ведения субъектов Российской Федерации, для чего необходимо уточ-

¹ См.: Бутусова Н. В. Конституционно-правовой статус российского государства. М. : Изд-во Моск. гос. ун-та ; Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2006. С. 204–205.

² См.: Бондарева Е. А. Конституционно-правовое регулирование основ экономических отношений на уровне субъектов Российской Федерации... С. 111–112.

нить их перечень; требуется формирование реального разделения власти, системы «сдержек и противовесов», для чего следует расширять полномочия парламента и судов по контролю за Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации, не использовать практику расширения полномочий главы государства в законах; создавать дополнительные гарантии независимости судов; изменить распределение доходов, поступающих во все уровни бюджетов, для обеспечения большей финансовой самостоятельности региональных и местных бюджетов; детализировать законодательно и применять на практике меры конституционно-правовой ответственности органов публичной власти, должностных лиц.

При выявлении тенденций развития вышеуказанных конституционно-правовых отношений всегда необходимо учитывать общественное мнение. Как считают разработчики требований к прогнозам законодательства, возможно изучение общественного мнения в тех случаях, когда объект прогнозирования затрагивает интересы широких слоев населения либо касается жизненно важных областей экономики и политики¹. Для конституционно-правового прогнозирования оно должно быть обязательным, так как все объекты прогнозирования касаются жизненно важных для каждого человека вопросов.

Ю. А. Тихомиров указывает на зависимость форм правового регулирования от объективных процессов экономического, социального, политического и международного развития, от состояния окружающей среды. Поиск правового опосредования общественных отношений весьма труден, и его облегчению может служить многофакторный анализ. Значения экономического фактора (уровень производств, баланс доходов и расходов и т.п.), социального фактора (уровень обеспеченности граждан социальными услугами и т.п.), политического фактора (подвижность федеративных отношений, властных институтов и т.п.), международного фактора (степень влияния международных норм и участия в международных объединениях) могут быть как положительными, так и отрицательными. Добавим к ним инвариантный субъектный фактор и форс-мажорные факторы (кризисы, катастрофы, конфликты, войны). «Наложения» и

¹ См.: Практические аспекты прогнозирования законодательства и эффективности применения прогнозируемых норм // Журнал рос. права. 2008. № 8. С. 172–196.

«пересечения» этих факторов в их разных значениях требуют тщательных расчетов. Вместе с тем они могут служить «материальным» доказательством результативности деятельности государственных и муниципальных органов по выполнению установленных для них показателей¹.

Г. Т. Чернобель и О. А. Иванюк подразделяют факторы развития законодательства на постоянные и временные, позитивные и негативные. Постоянными могут быть менталитет народа, традиция отношения общества к власти и праву, особенности географического положения территории государства; временными – обстоятельства, присущие переходному периоду в истории государства и общества, природные катаклизмы и др. Негативные факторы: экономический – мировой финансово-экономический кризис; политические – частая смена власти в стране, политическая нестабильность, волюнтаристские и конъюнктурные политические решения; социальные – нищета, безработица, сложная демографическая обстановка, низкий уровень медицинского обслуживания, жилищная проблема и др.; национальные – межнациональные и межрелигиозные конфликты; экологические – природные и техногенные катастрофы, эпидемии, эпизоотии. Субъективный фактор в правовой сфере выражается в форме общественного мнения, деятельности субъектов права законодательной инициативы, участия в законотворческом процессе научных учреждений и экспертных групп, лоббизма, интересов «бизнес-структур» и др. Правовой прогноз призван найти такие пути развития правовой сферы в будущем, которые сведут к минимуму действие негативных факторов, поспособствуют повышению качества и эффективности правового регулирования в целом².

Н. Н. Черногор в наиболее общем виде к факторам, воздействующим на прогнозную модель, относит:

- политический фактор (политические процессы, явления, факты различного уровня, которые оказывают воздействие на изменения правовой системы);
- экономический фактор (процессы в экономике, влекущие изменения правовой регуляции);

¹ См.: Тихомиров Ю. А. Правовое регулирование : теория и практика... С. 161.

² См.: Чернобель Г. Т., Иванюк О. А. Указ. соч. С. 64–65.

- социальный фактор (динамика социальных отношений, влияющая на изменение правового регулирования);
- культурный фактор (воздействие ценностей, нравов, верований);
- психологический фактор (психологическое состояние людей, влияющее на восприятие права)¹.

Для выявления тенденций конституционно-правового развития законодательства очень важно использовать *сравнительно-правовые прогнозы*. В. Е. Чиркин справедливо определяет главную цель науки сравнительного конституционного права – путем сравнения конституционного права различных стран найти или сконструировать такие конституционно-правовые институты, которые наиболее полно будут выражать общечеловеческие ценности и способствовать экономическому, социальному, духовному прогрессу данной страны, достойной жизни и развитию человека². Он отмечает, что прогностический элемент сравнения позволяет предвидеть возможное развитие и результаты событий. В связи с этим сравнение может (а в целях практической эффективности исследования – должно) содержать предложения, рекомендации³.

По мнению исследователей⁴, компаративистский подход в деятельности по прогнозированию развития законодательства и эффективности его применения может быть применен в следующей последовательности:

- сбор и анализ информации о состоянии и развитии законодательства зарубежных стран, практики его применения;
- оценка объективности отражения общественных потребностей в законодательстве зарубежных стран;
- согласование общепризнанных принципов и норм международного права с национальным законодательством и практикой его применения;
- изучение и сопоставление зарубежного и национального опыта по применению приемов юридической техники в законодательстве и практике его применения;

¹ См.: Правовой мониторинг... С. 92.

² См.: Чиркин В. Е. Сравнительное конституционное право... С. 16.

³ Там же. С. 28.

⁴ См.: Практические аспекты прогнозирования законодательства и эффективности применения прогнозируемых норм... С. 172–196.

– анализ и оценка сравнительно-правовых данных о развитии законодательства и практики его применения, составление прогнозных рекомендаций и прогнозной модели.

При использовании сравнительно-правового метода для совершенствования российского законодательства также рекомендуется учитывать следующие аспекты:

а) конституции зарубежных стран, принимаемые с конца XX в., более детально регулируют многие группы общественных отношений: основы экономической и социальной систем, государственной политики в различных сферах, деятельность парламента, квалификационные требования для главы государства и министров, ответственность правительства и отдельных министров, деятельность омбудсменов, финансово-контрольных органов, государственная собственность, государственная служба и др.;

б) выявление отличий конституционных норм позволяет найти пробелы в конституционно-правовом регулировании в России;

в) взаимосвязь между конституционными нормами и уровнем жизни населения является важнейшим показателем эффективности правового регулирования.

Отсутствие таких прогнозов и учета положительного опыта зарубежных стран ярко демонстрирует «судьба» Федерального закона «О временном запрете на клонирование человека», который с 2002 г. вводил на пять лет (до 2007 г.) запрет на клонирование человека. С 2007 по 2010 г. закон не действовал, о нем, вероятно, «забыли», что позволяет думать о лоббировании такой «забывчивости» медицинскими, фармацевтическими и иными заинтересованными компаниями, проведении в нашей стране исследований в сфере клонирования человека. Двадцать девятого марта 2010 г. в него были внесены изменения и введен временный запрет на клонирование человека впредь до дня вступления в силу федерального закона, устанавливающего порядок использования технологий клонирования организмов в целях клонирования человека. В отличие от России, в Швейцарии запрет клонирования предусмотрен на конституционном уровне, так же как и регулирование иных вопросов, связанных с развитием медицинских технологий и защитой жизни и здоровья человека (отдел 8 Конституции Швейцарской Конфедерации), что может быть использовано для прогнозов развития российского законодательства.

При проведении конституционно-правового прогнозирования особое внимание необходимо уделять учету в прогнозах решений Конституционного Суда Российской Федерации по всем направлениям конституционно-правового развития и Европейского суда по правам человека (в части прав и свобод личности).

Недостаток конституционно-правового прогнозирования с учетом практики Европейского суда по правам человека и его практическую значимость можно показать на примере Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», при разработке которого решения Европейского суда по правам человека против России недостаточно учтены. Указанный закон регулирует вопросы принятия решений об оказании медицинской помощи или отказе от нее или отдельных видов медицинского вмешательства (ст. 20). При этом возможны две ситуации: 1) лицо в состоянии выразить свое волеизъявление; 2) лицо не в состоянии выразить свое волеизъявление в момент необходимости оказания ему медицинской помощи, но выразило его ранее письменно (например, несогласие на переливание крови, что распространено среди членов религиозной организации «Свидетели Иеговы» и обусловлено их религиозными взглядами). Подробнее решение Европейского суда по правам человека проанализировано в п. 3.4. настоящей работы.

Прогнозирование соответствия законодательства, регулирующего конституционно-правовые отношения Конституции Российской Федерации, должно осуществляться для выявления одного из следующих *направлений его развития*: *позитивного* – соответствие Конституции Российской Федерации; *негативного* – несоответствие Конституции Российской Федерации, возможность возникновения конституционно-правовых коллизий в правовой системе. Данные коллизии могут быть между нормами права и другими элементами правовой системы: опосредуемыми общественными отношениями (материальные), правосознанием граждан, а также между нормативными актами (формальные) – Конституцией Российской Федерации и иными актами.

При проведении прогнозирования на данном этапе необходимо *предвидеть соответствие законодательства Конституции Российской Федерации по следующим критериям*:

- 1) развитие конституционных принципов;
- 2) обоснованность ограничения прав и свобод человека и гражданина;

3) направленность социально-экономического развития на достижение достойной жизни всех граждан;

4) гарантирование прав субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

По каждому показателю следует определить позитивное или негативное направление его развития и обобщенный прогноз в целом.

В настоящее время пробелом в развитии законодательства является отсутствие его соотношения с конституционными принципами, направленности на их развитие. На основе конституционных принципов должно развиваться не только конституционное право, но и все другие отрасли права (административное, гражданское, уголовное, финансовое, процессуальные отрасли). Для этого следует проводить комплексные межотраслевые исследования и уже действующего законодательства, и прогнозов его развития. В конституционном праве данный процесс должен быть обязательным и носить системный характер для обеспечения верховенства Конституции Российской Федерации.

Для выявления обоснованности и соразмерности между степенью ограничения права и защитой конституционных ценностей предлагается использовать следующие показатели оценки прав, подлежащих защите:

а) реальность угрозы причинения вреда подлежащим защите конституционным ценностям;

б) вероятность возникновения негативных последствий при неустановлении ограничения конкретного права.

Прогнозирование направленности социально-экономического развития на достижение достойной жизни всех граждан возможно только с использованием методов и расчетов, применяемых в исследованиях экономической сферы, на базе основных показателей развития экономики. Прогнозы социально-экономического развития Российской Федерации разрабатываются Министерством экономического развития Российской Федерации¹ на основе Правил разработки прогноза социально-экономического развития Российской Федерации, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации². Прогноз социально-экономического развития Рос-

¹ См.: Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² О порядке разработки прогноза социально-экономического развития Российской Федерации : постановление Правительства Рос. Федерации от 22 июля

сийской Федерации на 2012 г. и на плановый период 2013 и 2014 гг. был разработан на основе сценарных условий, основных параметров прогноза социально-экономического развития Российской Федерации, одобренных Правительством Российской Федерации, с учетом задач, обозначенных в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 30 ноября 2010 г. и Бюджетном послании о бюджетной политике в 2012–2014 гг., а также ориентиров и приоритетов социально-экономического развития, предусматриваемых Основными направлениями деятельности Правительства Российской Федерации и Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. В прогнозе учтены итоги социально-экономического развития Российской Федерации в январе – июле 2011 г., а также прогнозные показатели федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и Банка России. При разработке конституционно-правовых прогнозов в части направленности социально-экономического развития на достижение достойной жизни всех граждан полезным будет использование анализа регулирующего воздействия, подготовленного в рамках Организации экономического сотрудничества и развития¹, а также в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 г. № 1318 (ред. от 21.10.2015) «О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений Совета Евразийской экономической комиссии, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации»².

Выделение гарантирования прав субъектов Российской Федерации и муниципальных образований как критерия соответствия законодательства Конституции Российской Федерации обусловлено тем, что в настоящее время тенденции развития законодательства таковы, что возникает сомнение в их соответствии конституционным

2009 г. № 596 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 30. Ст. 3833 ; изм. 2010. № 52. ч. 1. Ст. 7104.

¹ См.: Тихомиров Ю. А. Правовое регулирование : теория и практика... С. 165–179.

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 52. Ст. 7491.

нормам о всей полноте государственной власти субъектов Российской Федерации вне пределов ведения Российской Федерации и ее полномочий по предметам совместного ведения (ст. 73) и самостоятельности местного самоуправления (ст. 12). Развитие федеративных отношений в России в последнее десятилетие характеризуется активной реализацией Российской Федерацией своих полномочий в сфере совместного ведения, даже вторжением в предметы ведения субъектов Федерации. При этом не принимается никаких мер, гарантирующих возможность субъектов Российской Федерации осуществлять всю полноту государственной власти вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения в соответствии со ст. 73 Конституции Российской Федерации. Именно это необходимо сделать, чтобы Россия не превратилась окончательно в унитарное государство. Поэтому при проведении прогнозов в сфере организации публичной власти на соответствие Конституции следует исходить из необходимости гарантирования прав субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и недопустимости произвольного расширения полномочий федеральных органов государственной власти и сосредоточения основной массы доходов в федеральном бюджете.

Результатом конституционно-правового прогнозирования является составление прогнозных рекомендаций (прогнозной модели), определение вероятности возникновения противоречий в правовой системе, несоответствия Конституции Российской Федерации законодательства, регулирующего конституционно-правовые отношения, и разработка вариантов их предотвращения. В ходе прогнозирования необходимо учитывать максимально возможное количество возможных вариантов развития объекта прогнозирования с учетом позитивных и негативных факторов для разработки оптимальной модели. Результаты прогнозирования могут использоваться в ежегодных посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, при планировании нормотворческой деятельности органов государственной власти, разработке концепций развития законодательства, проектов законов и иных нормативных правовых актов на федеральном и региональном уровнях.

5.2. Коллизионный мониторинг в механизме выявления коллизий

Нормативными правовыми актами предусматриваются разные виды правового мониторинга. В Постановлении Правительства Российской Федерации «Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации» выделяются текущий и оперативный виды мониторинга (в зависимости от продолжительности проведения). Текущий мониторинг осуществляется на регулярной основе в отношении отрасли (подотрасли) законодательства и группы нормативных правовых актов. Оперативный мониторинг проводится в течение первого года действия нормативных правовых актов Российской Федерации, выполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации и постановлений Европейского суда по правам человека. Согласно целям проведения, указанным в вышеназванном Постановлении Правительства Российской Федерации, мониторинг осуществляется: а) для обеспечения принятия (издания), изменения или признания утратившими силу (отмены) нормативных правовых актов Российской Федерации; б) для реализации антикоррупционной политики и устранения коррупциогенных факторов; в) для устранения противоречий между нормативными правовыми актами равной юридической силы.

Н. Н. Черногор обосновывает необходимость мониторинга норм Конституции Российской Федерации, который позволит:

1) существенно усовершенствовать технологию правового мониторинга – восстановить нарушенную логическую последовательность объектов и операций, осуществляемых в процессе проведения мониторинга законодательства и правоприменительной практики;

2) обеспечить стройность целей, задач правового мониторинга, а также показателей эффективности законодательства и правоприменительной практики, которыми согласно существующей концепции правового мониторинга являются данные об обеспечении и защите прав человека;

3) изменить логику правового мониторинга, т.е. проводить мониторинг не законов, а конкретных конституционных принципов и институтов. Это даст возможность отчетливо увидеть пределы усмотрения законодателя, динамику и амплитуду изменений его воли в

регулировании одних и тех же общественных отношений в рамках заданных Конституцией параметров, а также более строго структурировать законодательство по отраслям, оптимизировать работу по систематизации законодательства;

4) перейти от использования Конституции в качестве одного из технических инструментов мониторинга к ее восприятию как реально действующего нормативного правового акта, реализуемого и применяемого субъектами правоотношений в практической деятельности, в повседневной жизни, имеющего свои «циклы», достоинства и недостатки, дать официальную оценку и определить эффективность конституционных принципов и норм, которые в настоящее время не подвергаются оценке при осуществлении мониторинга законодательства;

5) оптимизировать планирование нормотворческой деятельности на всех уровнях власти, выстраивая ее по следующей схеме: «норма Конституции – закон – подзаконный акт», что позволит преодолеть существующие разрывы в этой правовой цепи;

6) повысить эффективность предпринимаемых государством мер по преодолению правового нигилизма российских граждан, повышению авторитета Конституции, а также убеждению граждан в ее реальности, непосредственном действии, особой правовой охране путем придания публичности и открытости информации о результатах мониторинга Основного закона государства;

7) обеспечить реализацию регулятивной и идеологической функций Конституции Российской Федерации, а также приоритета норм главы 1 «Основы конституционного строя» по отношению к другим конституционным нормам;

8) усилить механизм особой правовой охраны Конституции путем обеспечения любых предложений о поправках к Конституции и ее пересмотре аналитической информацией о результатах мониторинга и экспертными заключениями на предмет наличия (отсутствия) объективных предпосылок для внесения поправок или пересмотра¹.

По мнению Н. Н. Черногора, речь идет о новом виде правового мониторинга, который должен иметь специфический организационный механизм, включающий планирование, координацию, контроль, методическое сопровождение. Для его становления потребуются

¹ См.: Правовой мониторинг... С. 17–18.

в первую очередь совершенствование научной основы. Ее разработка в перспективе может привести к возникновению нового научного направления – теории мониторинга норм Конституции. Для становления мониторинга конституционных норм потребуется официальное признание деятельности по проведению правового мониторинга как функции государства, его закрепление в законодательстве. Мониторинг норм Конституции должен стать неотъемлемым элементом законотворчества и правоприменительной практики. Возможно, потребуется выход на принятие государственной программы по созданию соответствующей системы мониторинга. Выделение мониторинга норм Конституции как приоритетного нового вида государственной деятельности предоставит возможность значительно полнее раскрыть потенциал Основного закона страны, будет способствовать последовательному осуществлению государственной власти, смысл и содержание которой определяют права и свободы человека и гражданина¹.

Соглашаясь с необходимостью развития мониторинга норм Конституции Российской Федерации, предлагается выделять коллизионный мониторинг как разновидность правового мониторинга, в рамках которого будет осуществляться проверка нормативных правовых актов на соответствие Конституции Российской Федерации с целью выявления коллизий, а также на соответствие иным актам, имеющим большую и равную юридическую силу.

Коллизионный мониторинг как разновидность правового мониторинга предлагается выделять для развития двух институтов коллизионного права – выявления и разрешения коллизий.

Коллизионный мониторинг как разновидность правового мониторинга можно определить как систематическую и постоянную деятельность, осуществляемую федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации по сбору, обобщению, анализу и оценке качества нормативных правовых актов с точки зрения их согласованности для обеспечения выявления коллизий (противоречий), пробелов и разработки предложений по их устранению.

Цель коллизионного мониторинга – обеспечение согласованности (непротиворечивости) действия нормативных правовых актов в Российской Федерации (от Конституции до подзаконных норматив-

¹ Там же. С. 18.

ных актов) путем выявления коллизий и эффективного их устранения. Данная цель может быть достигнута при комплексном правовом регулировании механизма выявления и устранения коллизий законодательным актом, так как в нем необходимо регулировать компетенцию высших органов государственной власти (Государственной Думы, Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и др.). Поэтому *предлагается введение коллизионного мониторинга путем принятия Федерального закона «О коллизионном мониторинге в Российской Федерации».*

Правовое регулирование общественных отношений в сфере выявления и разрешения коллизий между нормативными правовыми актами в настоящее время характеризуется бессистемностью. Отсутствуют Федеральный закон «О нормативных правовых актах в Российской Федерации», федеральный закон, который комплексно регулировал бы выявление коллизий между нормативными правовыми актами. Данную сферу общественных отношений на федеральном уровне регулируют различные нормативные правовые акты, преимущественно подзаконные: Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации», Указ Президента Российской Федерации «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации», Указ Президента Российской Федерации «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации», Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации».

Недостатки правового регулирования имеют несколько аспектов:

1) с точки зрения формы актов – они преимущественно подзаконные;

2) с позиции системного подхода – отсутствие на федеральном уровне комплексного механизма выявления коллизий между всеми нормативными актами – от Конституции Российской Федерации до муниципальных правовых актов, имеющих нормативный характер;

3) по содержанию – недостаточность у некоторых субъектов, выявляющих коллизии, действенных полномочий по их устранению.

Прокуратура Российской Федерации выявляет коллизии при осуществлении надзора за соответствием законам правовых актов, издаваемых федеральными министерствами, агентствами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, законо-

дательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами. У прокуратуры имеются полномочия по устранению выявленных коллизий: принесение протестов, внесение представлений, а при несогласии с позицией прокурора – обращение в суд. Законодательством субъектов Российской Федерации прокурорам предоставляется право законодательной инициативы. Недостатками правового регулирования деятельности прокуратуры являются отсутствие полномочий по надзору за соответствием Конституции Российской Федерации нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации с целью выявления коллизий, отсутствие права законодательной инициативы на федеральном уровне, полномочия Генерального прокурора Российской Федерации обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке конституционности нормативных правовых актов. Указанными полномочиями предлагается наделить прокуратуру в Федеральном законе «О коллизионном мониторинге в Российской Федерации».

Недостатком ст. 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» является употребление в ней термина «недействительные» в отношении признания судом таковыми нормативных правовых актов, хотя Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 11 апреля 2000 г. № 6-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 2 статьи 1, пункта 1 статьи 21 и пункта 3 статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации» признал, что суды общей юрисдикции вправе признавать закон субъекта Российской Федерации противоречащим федеральному закону и, следовательно, недействующим, не подлежащим применению. В Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации (а ранее в Гражданском процессуальном кодексе Российской Федерации) также употребляется термин «недействующий» в отношении признания нормативных правовых актов не соответствующими закону. Соответствующие изменения необходимо внести в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации».

Пробелом в законодательстве и одновременно недостатком правового регулирования сферы выявления и разрешения коллизий явля-

ется отсутствие у Министерства юстиции Российской Федерации полномочия обращаться в суды с заявлением о признании нормативных правовых актов недействующими, что снижает эффективность их деятельности. Экспертные заключения Министерства юстиции Российской Федерации, в которых обосновываются выявленные коллизии, могут направляться в органы прокуратуры для принятия мер прокурорского реагирования. Управлением по федеральному округу Министерства юстиции Российской Федерации могут быть подготовлены:

а) проект указа Президента Российской Федерации о приостановлении действия акта органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации;

б) проект запроса в Конституционный Суд Российской Федерации;

в) предложения об использовании согласительных процедур и других мер по устранению нарушений Конституции Российской Федерации и федерального законодательства.

Проекты и предложения направляются полномочному представителю Президента Российской Федерации в федеральном округе¹. Анализ вышеуказанных полномочий Министерства юстиции Российской Федерации и его территориальных органов показывает, что экспертные заключения носят только рекомендательный характер и для разрешения коллизий они вынуждены обращаться в прокуратуру или действовать через полномочного представителя Президента Российской Федерации в федеральном округе, что замедляет процесс разрешения коллизий.

Для более эффективной деятельности Министерства юстиции Российской Федерации в сфере выявления и разрешения коллизий в законопроекте предлагается предоставить ему полномочия по постоянному коллизионному мониторингу на соответствие Конституции Российской Федерации всех федеральных законов (а не только внесенных Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации); а также полномочия обращаться в суды общей юрисдикции с административным иском с заявлением об оспаривании нормативных правовых актов, с заявлением об оспаривании нормативных правовых актов в арбитражные суды; инициировать

¹ См.: Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации : указ Президента Рос. Федерации от 13 октября 2004 г. № 1313 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 42. Ст. 4108.

через Правительство Российской Федерации обращения в Конституционный Суд Российской Федерации о проверке конституционности нормативного правового акта, внесение законопроектов в Государственную Думу; полномочиями по контролю за выполнением правотворческими органами рекомендаций по результатам коллизионного мониторинга. Это позволит усовершенствовать системность выявления коллизий и ускорить процесс их разрешения, так как органы юстиции смогут напрямую без посредника – прокуратуры – обращаться в судебные органы, разрешающие коллизии.

Выявлением коллизий в субъектах Российской Федерации занимаются исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации, если такой механизм предусмотрен региональным законодательством. Полномочия указанных органов, направленные на разрешение коллизий в муниципальных правовых актах, предусмотрены п. «е» ст. 21 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации вправе:

а) внести предложение органу местного самоуправления, выборному или иному должностному лицу местного самоуправления о приведении в соответствие с законодательством Российской Федерации изданных ими правовых актов, в случае если указанные акты противоречат Конституции Российской Федерации, федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, конституции (уставу), законам и иным нормативным правовым актам субъекта Российской Федерации;

б) обратиться в суд с заявлением о признании недействующими правовых актов органа местного самоуправления, выборного или иного должностного лица местного самоуправления.

Однако чтобы реализовать указанные полномочия, коллизии между нормативными правовыми актами надо сначала выявить, а данная сфера системно не урегулирована.

Для комплексного регулирования на федеральном уровне механизма обеспечения единого правового пространства в Федеральном законе «О коллизионном мониторинге в Российской Федерации» предлагается установить полномочия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации:

а) осуществлять коллизионный мониторинг муниципальных правовых актов, имеющих нормативный характер, на их соответствие всем нормативным правовым актам, имеющим более высокую юридическую силу;

б) направлять результаты коллизионного мониторинга в Министерство юстиции Российской Федерации.

Частично мониторинг нормативных правовых актов с точки зрения выявления в них коллизий уже регулируется Указом Президента Российской Федерации «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» в части закрепления одной из целей мониторинга правоприменения – устранения противоречий между федеральными нормативными правовыми актами равной юридической силы. В Постановлении Правительства Российской Федерации «Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации» закреплены соответствующие показатели, используемые в целях устранения противоречий между нормативными правовыми актами равной юридической силы при осуществлении мониторинга правоприменения для обеспечения принятия (издания), изменения или признания утратившими силу (отмены) нормативных правовых актов Российской Федерации, обобщается, анализируется и оценивается информация о практике их применения:

а) наличие противоречий между нормативными правовыми актами общего характера и нормативными правовыми актами специального характера, регулирующими однородные отношения;

б) наличие единой понятийно-терминологической системы в нормативных правовых актах;

в) наличие дублирующих норм права в нормативных правовых актах;

г) наличие противоречий в нормативных правовых актах, регулирующих однородные отношения, принятых в разные периоды;

д) наличие ошибок юридико-технического характера в нормативных правовых актах;

е) количество и содержание обращений (предложений, заявлений, жалоб)¹.

¹ Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации : постановление Правительства Рос. Федерации от 19 августа 2011 г. № 694 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 35. Ст. 5081.

Анализ регулирования мониторинга правоприменения на федеральном уровне и доклада Министерства юстиции Российской Федерации о результатах мониторинга правоприменения в Российской Федерации за 2011 г. показывает, что правовое регулирование мониторинга недостаточно по следующим причинам.

Во-первых, коллизии необходимо выявлять и устранять не только между актами равной, но и разной юридической силы. Это связано с тем, что на практике не всегда применяется иерархический коллизионный принцип, так как правоприменители зачастую не могут выявить коллизию и тем более произвольно не могут не применять действующий нормативный правовой акт, даже если считают, что он противоречит акту, обладающему более высокой юридической силой (например, не применять федеральный закон, противоречащий, по мнению правоприменителя, Конституции Российской Федерации).

Во-вторых, регулировать на федеральном уровне выявление коллизий необходимо не только между федеральными нормативными правовыми актами, но и между нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации и муниципальными актами. Конституция Российской Федерации относит к предметам ведения Российской Федерации федеральное коллизионное право (п. «п» ст. 71), а к предметам совместного ведения – обеспечение соответствия конституций и законов республик, уставов, законов и иных нормативных правовых актов краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Конституции Российской Федерации и федеральным законам (п. «а» ст. 72), по которым должны приниматься федеральные законы (это могут быть Федеральный закон «О нормативных правовых актах в Российской Федерации», Федеральный закон «О коллизионном мониторинге в Российской Федерации»).

В-третьих, последующий конституционный контроль нормативных правовых актов не является достаточно эффективным, так как неисполнение решений Конституционного Суда Российской Федерации, требующих принятия нормативных правовых актов, составляет 43 % (не исполнены 56 решений из 73)¹. Его необходимо дополнять иными способами выявления и разрешения коллизий между Консти-

¹ См.: Доклад Министерства юстиции Российской Федерации о результатах мониторинга правоприменения в Российской Федерации за 2011 г. Приложения 1 и 2. URL: <http://minjust.ru>

туцией Российской Федерации и иными нормативными актами. Это предлагается сделать путем введения предварительного конституционного контроля федеральных законов, ограничивающих права и свободы граждан, поскольку большинство неисполненных решений касаются прав и свобод граждан, а также путем установления в Федеральном законе «О коллизионном мониторинге в Российской Федерации» обязанностей органов государственной власти по выявлению коллизий и реализации результатов мониторинга.

В-четвертых, отсутствует регулирование механизма принятия решений по выполнению предложений, указанных в докладе Министерства юстиции Российской Федерации о результатах мониторинга правоприменения. В докладе они рекомендованы для включения в проект плана законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации на 2013 г., но это не гарантирует их принятие в короткие сроки. Срок принятия федеральных законов в связи с исполнением решений Конституционного Суда Российской Федерации не установлен, Правительство Российской Федерации должно было разработать законопроект в трехмесячный срок, но он нарушался. Министерство юстиции Российской Федерации рекомендовало увеличить указанный срок до шести месяцев, что было сделано в ст. 80 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», это приведет к еще более медленному исполнению решений Конституционного Суда Российской Федерации. Указанные вопросы касаются не только органов исполнительной власти, но и палат Федерального Собрания Российской Федерации, поэтому должны регулироваться федеральным законом, а не подзаконным актом.

Для решения вышеуказанных проблем предлагается введение коллизионного мониторинга и принятие Федерального закона «О коллизионном мониторинге в Российской Федерации». Законопроект должен стать основным комплексным межотраслевым нормативным правовым актом, системно регулирующим выявление коллизий между нормативными правовыми актами от Конституции Российской Федерации до нормативных правовых актов органов местного самоуправления и реализацию предложений по их устранению. В нем предполагается возложить дополнительные полномочия на органы, которые в настоящее время в соответствии с действующим законодательством осуществляют выявление коллизий в нормативных правовых актах: Министерство юстиции Российской Федерации и

его территориальные органы; прокуратуру Российской Федерации; органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Главная роль в осуществлении коллизионного мониторинга отводится Министерству юстиции Российской Федерации, которое должно проводить мониторинг всех федеральных нормативных правовых актов, нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, уставов муниципальных образований, а также прокуратуре Российской Федерации.

Компетенцию Министерства юстиции Российской Федерации предполагается расширить в части:

а) постоянного коллизионного мониторинга на соответствие Конституции Российской Федерации всех федеральных законов (а не только законопроектов, вносимых в Государственную Думу Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации);

б) права обращаться в суды общей юрисдикции с административным иском с заявлением об оспаривании нормативных правовых актов и в арбитражные суды с заявлением об оспаривании нормативных правовых актов;

в) права вносить в Правительство Российской Федерации предложения, в соответствии с которыми Правительство Российской Федерации обязано в определенный срок: направить запрос в Конституционный Суд Российской Федерации о проверке конституционности нормативного правового акта; внести законопроект в Государственную Думу;

г) контроля за выполнением федеральными правотворческими органами рекомендаций по результатам коллизионного мониторинга.

Компетенцию прокуратуры Российской Федерации предполагается расширить в части:

а) коллизионного мониторинга постановлений Правительства Российской Федерации, а также иных нормативных правовых актов не только на соответствие их законам, но и соответствие всех нормативных правовых актов Конституции Российской Федерации и друг другу по юридической силе;

б) полномочий Генерального прокурора Российской Федерации обращаться с абстрактным запросом в Конституционный Суд Российской Федерации о проверке конституционности нормативных правовых актов;

в) права законодательной инициативы и внесения законопроектов в Государственную Думу;

г) контроля за выполнением правотворческими органами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований рекомендаций по результатам коллизионного мониторинга.

Компетенцию органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации расширить в части:

а) осуществления постоянного коллизионного мониторинга муниципальных правовых актов, имеющих нормативный характер, на их соответствие всем нормативным правовым актам, имеющим более высокую юридическую силу;

б) направления результатов коллизионного мониторинга в Министерство юстиции Российской Федерации.

Пробелом действующего законодательства является отсутствие правового регулирования следующих чрезвычайно важных общественных отношений:

– обязанностей правотворческих органов принимать меры, направленные на устранение коллизий, выявленных в результате проведения мониторинга;

– отдельно установленной ответственности государственных и муниципальных служащих, осуществлявших правовую экспертизу нормативных правовых актов, впоследствии признанных судами недействительными (Конституционным Судом Российской Федерации, конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации) или недействующими (судами общей юрисдикции и арбитражными судами).

В Федеральном законе «О коллизионном мониторинге в Российской Федерации» предлагается установить соответствующие обязанности и сроки их выполнения. На Министерство юстиции Российской Федерации предлагается возложить обязанность разработать законопроекты по результатам ежегодного мониторинга в определенный срок, а на Правительство Российской Федерации – обязанность внести их в Государственную Думу. Для Государственной Думы закрепить срок, в течение которого законопроект необходимо рассмотреть. В случае невыполнения Министерством юстиции Российской Федерации и Правительством Российской Федерации указанных в законе сроков предусмотреть их ответственность в виде вынесения предупреждения Президентом Российской Федерации, а при неоднократном невыпол-

нении вышеуказанных обязанностей – возможность принятия Президентом Российской Федерации решения об освобождении от должности министра юстиции Российской Федерации, а также возможность постановки вопроса о доверии ему Государственной Думой.

В настоящее время Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (ред. от 30.12.2015) «О государственной гражданской службе в Российской Федерации» предусматривает расторжение служебного контракта по инициативе представителя нанимателя в случае несоответствия гражданского служащего замещаемой должности гражданской службы вследствие недостаточной квалификации, подтвержденной результатами аттестации (ст. 37). Для предотвращения коллизий между нормативными правовыми актами данной нормы недостаточно. На наш взгляд, *необходимо дополнительное специальное основание для расторжения служебного контракта по инициативе представителя нанимателя – вследствие недостаточной квалификации, подтвержденной двумя решениями судов, признавших нормативный правовой акт, правовую экспертизу проекта которого проводил гражданский служащий, недействительным или недействующим полностью или в части.* Для расторжения служебного контракта в данном случае не требуется проведения аттестации, так как решения судов о признании недействительными и недействующими нормативных правовых актов, правовую экспертизу которых проводил государственный служащий, уже являются подтверждением его недостаточной квалификации. Аналогичные нормы необходимы и в отношении муниципальных служащих.

Принятие Федерального закона «О коллизионном мониторинге в Российской Федерации» позволит специальным актом предусмотреть систему норм об ответственности государственных и муниципальных служащих, осуществляющих специфическую юридическую деятельность – правовую экспертизу нормативных правовых актов, что требует системного понимания нормативных правовых актов, знания их большого массива, умения выявить противоречия между нормами и их аргументировать.

Принятие Федерального закона «О коллизионном мониторинге в Российской Федерации» будет способствовать:

– более полной реализации норм Конституции Российской Федерации о едином правовом пространстве, конституционности и законности в системе нормативных правовых актов;

- регулированию федеральным законодательством предметов ведения Российской Федерации и предметов совместного ведения, устанавливающих основы коллизионного права (п. «п» ст. 71, п. «а» ст. 72);
- обеспечению согласованного регулирования общественных отношений на всех уровнях публичной власти, минимизации коллизий и пробелов;
- формированию комплексного правового механизма выявления коллизий между нормативными правовыми актами, регулируемого на федеральном уровне в форме закона;
- усилению роли Министерства юстиции Российской Федерации и Генерального прокурора Российской Федерации в сфере выявления и разрешения коллизий;
- формированию коллизионного права как комплексной отрасли права;
- повышению общего уровня законности в государстве.

5.3. Согласование интересов и разрешение коллизий в сфере федеративного устройства

В регулировании федеративного устройства России с момента принятия Конституции Российской Федерации постоянно происходят изменения, наблюдаются тенденции децентрализации и централизации. Многие ученые посвятили научные труды конституционно-правовым проблемам федерализма – Р. Г. Абдулатипов, А. С. Автономов, А. В. Безруков, Н. М. Добрынин, Д. Л. Златопольский, А. Н. Кокотов, Б. С. Крылов, В. А. Кряжков, И. В. Левакин, А. И. Лепешкин, В. Д. Мазаев, В. В. Маклаков, Б. А. Страшун, Ю. А. Тихомиров, И. А. Умнова, Т. Я. Хабриева, В. Е. Чиркин, О. И. Чистяков, А. Н. Чертков, Б. С. Эбзеев и др.

В федеративных отношениях возникают самые разнообразные юридические коллизии: между нормативными правовыми актами (федеральными и субъектов Российской Федерации, между нормативными правовыми актами одного субъекта Российской Федерации, а также между актами разных субъектов Российской Федерации), споры о компетенции между органами государственной власти, противоречивые позиции в законодательном процессе при

принятии федеральных законов по предметам совместного ведения, территориальные споры между субъектами Российской Федерации и др. Для разрешения указанных коллизий может использоваться весь комплекс правовых средств, проанализированный в главе 4 настоящей работы. Однако следует обратить внимание на возможность развития и совершенствования механизмов предотвращения и разрешения коллизий в федеративных отношениях.

На современном этапе развития федеративных отношений предлагаются следующие направления совершенствования предотвращения и разрешения коллизий в сфере федеративного устройства:

1) согласование интересов Российской Федерации и ее субъектов в части уменьшения правового регулирования предметов совместного ведения федеральными законами и предоставление больших полномочий субъектам Российской Федерации, а также введение дополнительного способа предотвращения коллизий между федеральными и региональными нормативными правовыми актами – предварительного конституционного (уставного) контроля законов субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения;

2) дополнительное гарантирование возможности принятия субъектами Российской Федерации нормативных правовых актов вне пределов ведения Российской Федерации и ее полномочий по предметам совместного ведения путем закрепления перечня исключительных предметов ведения субъектов Российской Федерации для уточнения ст. 73 Конституции Российской Федерации;

3) расширение полномочий Совета Федерации как органа, представляющего интересы регионов, путем предоставления права членам Совета Федерации предлагать кандидатуры на должности судей Конституционного Суда Российской Федерации в случае отклонения кандидатуры, предложенной главой государства;

4) закрепление в федеральном законе пространственных коллизионных норм, направленных на разрешение коллизий между нормативными правовыми актами разных субъектов Российской Федерации;

5) регулирование согласительных процедур между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, прежде всего в законодательном процессе, при принятии законов по предметам совместного ведения.

Конституция Российской Федерации разграничивает предметы ведения таким образом, что даже если субъекты Российской Федерации не будут вторгаться в предметы ведения Федерации, коллизии в сфере совместного ведения будут возникать постоянно. Поэтому согласованности федеральных и региональных нормативных правовых актов уделяется особое внимание.

Регулирование федеральным законодательством предметов совместного ведения в последнее время критически оценивается в юридической науке. Н. В. Варламова отмечает неограниченные правовые возможности федеральной законодательной власти по предметам совместного ведения, что означает фактическое нахождение данных предметов в сфере компетенции Российской Федерации, которая по своему усмотрению делегирует субъектам Федерации осуществление отдельных полномочий¹. Н. М. Добрынин считает, что поскольку не установлены пределы федерального законодательного регулирования сферы совместного ведения – таковое может быть фактически ликвидировано, что и происходит в настоящее время вопреки конституционным положениям. Рамочные по своей природе законы стали законами, детально регулируемыми все сферы общественных отношений, что самой Конституцией никоим образом не подразумевается². По мнению А. Н. Кокотова, в таких условиях сфера совместного ведения, по сути, превратилась в придаток исключительных федеральных полномочий, а субъекты в рамках такой политики потеряли право комплексного правового регулирования³. А. В. Безруков отмечает ограничение деятельности регионов в сфере совместной компетенции, которые попросту вытесняются из нее⁴. А. Н. Чертков справедливо указывает, федеральные законы в сфере совместного ведения не всегда должны содержать детальное регулирование, что-

¹ См.: Варламова Н. В. Современный российский федерализм : конституционная модель и политико-правовая динамика. М. : Институт права и публичной политики, 2001. С. 35–36.

² См.: Добрынин Н. М. Федерализм и конституционализм в России : соотношение, реальность, конформизм // Право и политика. 2006. № 8. С. 73–82.

³ См.: Кокотов А. Н. Разграничение и согласование полномочий Российской Федерации и субъектов Российской Федерации // Рос. право : образование, практика, наука. 2005. № 1. С. 20–21.

⁴ См.: Безруков А. В. Разграничение предметов ведения и полномочий Федерации и ее субъектов в условиях федеративных преобразований в России... С. 8–10.

бы позволить субъектам Федерации учитывать свои особенности¹. Однако в законодательстве это отражается не всегда. Рассмотрим данную проблему на примере регулирования общих принципов организации системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации, которое отнесено к совместному ведению, и их регулирование содержит коллизии.

Конституция Российской Федерации в ч. 2 ст. 11 закрепляет, что государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти. Пункт «н» ст. 72 относит установление общих принципов организации системы органов государственной власти к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. С данной нормой согласуется ст. 77 Конституции Российской Федерации: система органов государственной власти субъектов Федерации устанавливается ими *самостоятельно* в соответствии с основами конституционного строя и *общими принципами* организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленных федеральным законом. В соответствии со ст. 73 Конституции Российской Федерации к исключительным предметам ведения субъектов Федерации, по регулированию которых они обладают всей полнотой государственной власти, относятся все предметы ведения, находящиеся вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения. Следовательно, федеральным законом могут быть установлены только общие принципы, на основе которых строится организация органов государственной власти субъектов Федерации. Все остальные вопросы, касающиеся деятельности законодательных и исполнительных органов субъектов Федерации, относятся к исключительному ведению субъектов Российской Федерации и регулируются ими самостоятельно.

Обратимся к понятию «общие принципы». Слово «принцип» (от лат. *principium*) было заимствовано русским языком из французского и английского. В английском языке существуют три основных значения слова *principle*: фундаментальная истина, или правило, как основа рассуждения или действия; нравственное правило поведения или убеждения; основной закон, или закон, формирующий основу для создания или функционирования чего-либо. Первое и третье значе-

¹ См.: Чертков А. Н. Законодательное регулирование в сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. М. : Юстицинформ, 2005. С. 211.

ния базируются на понимании принципа как основополагающей категории, не дающей детализации (в принципе). Однако в России наибольшее распространение получило второе значение английского слова *principle*. Основное значение слова «принцип» в русском языке определяется как нравственное начало, правило, основание, от которого не отступают, или же убеждение, взгляды на вещи. Основное, исходное положение чего-либо – второе значение русского понятия «принцип»¹. В юридической науке понятие «принцип» характеризует основу, исходное положение, основное начало каких-либо правовых явлений. Понятие «общие принципы» более широкое, чем «принципы». Исходя из этого, федеральный законодатель вправе устанавливать лишь основные начала, исходные положения организации органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

В 1999 г. принят Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», в который ежегодно вносятся изменения и дополнения. Название данного закона соответствует Конституции Российской Федерации, в ст. 1 содержатся принципы деятельности органов государственной власти субъекта Российской Федерации. Однако в рассматриваемом федеральном законе содержатся нормы, которые не являются принципами (то есть основными началами организации органов государственной власти субъекта Федерации) и не касаются взаимоотношений с федеральными органами государственной власти. Поэтому трудно объяснить их закрепление в федеральном законе, так как в этой сфере в соответствии со ст. 73 Конституции Российской Федерации субъекты Федерации обладают всей полнотой государственной власти. Так, главы II и III регулируют порядок формирования законодательных (представительных) и исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации, их полномочия, порядок досрочного прекращения полномочий. Федеральный закон устанавливает даже форму актов (закон и постановление), которыми парламент субъекта Российской Федерации должен регулировать указанные в законе вопросы, порядок принятия этих актов. Это не общие принципы, а детальное регулирование порядка формирования и деятель-

¹ См.: Чертков А. Н. Проблема поиска оптимального уровня детализации и форм федерального законодательного регулирования в сфере совместного ведения // Право и политика. 2005. № 2. С. 23.

ности органов государственной власти субъекта Российской Федерации. В соответствии с п. «н» ст. 72, ст. 73 и ч. 1 ст. 77 Конституции Российской Федерации оно относится к исключительному ведению субъекта Российской Федерации, в которое в данном случае вторгается Российская Федерация.

По мнению М. В. Глигич-Золотаревой, одной из основных претензий к Федеральному закону «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» стало неполное соответствие его названия содержанию, что имеет в своей основе наметившееся противоречие отдельных положений закона Конституции Российской Федерации. Другим существенным недостатком указанного закона является слишком большая детализация правового регулирования. Наряду с этим перечень так называемых собственных полномочий субъектов Российской Федерации федеральный законодатель может легко проигнорировать любым вновь принимаемым законом¹. И. А. Алешкова и И. А. Конюхова считают, что в сложившейся системе централизованного правового регулирования субъекты Российской Федерации испытывают затруднения в реальном использовании их конституционного права на самостоятельное установление собственной системы государственной власти². И. В. Лучин отметил, что вопросы, связанные с определением порядка, сроков проведения выборов глав администраций, относятся к ведению субъектов Федерации³. А. Л. Кононов указал, что отнесение полномочий по формированию (образованию) исполнительных органов субъектов Российской Федерации к общим принципам органи-

¹ См.: Глигич-Золотарева М. В. Законодательная база федеративных отношений : состояние и перспективы // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. № 9. С. 3–7.

² См.: Алешкова И. А., Конюхова И. А. Проблемы законодательного регулирования субъектами Российской Федерации системы государственной власти // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 3. С. 18–20.

³ См.: Особое мнение по делу о проверке конституционности п. 2 Указа Президента Российской Федерации от 3 октября 1994 г. № 1969 «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации» и п. 2.3 Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации, утвержденного названным Указом // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 19. Ст. 2320.

зации системы органов государственной власти, т.е. к предмету совместного ведения, регулируемому федеральным законом, представляется бездоказательным и ошибочным¹.

В России сложилась невиданная для зарубежных федеративных государств практика, когда не только Федерация устанавливала порядок формирования и деятельности органов власти субъектов Федерации, но и Президент Российской Федерации играл (до 2012 г.) определяющую роль в наделении полномочиями высшего должностного лица субъекта Федерации (под угрозой роспуска парламента субъекта Российской Федерации). В 2012 г. в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» внесены изменения о выборах высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, но в 2013 г. в него вновь вернулись выборы высшего должностного лица субъекта Российской Федерации законодательным органом. Решение о порядке формирования высшего должностного лица будет приниматься каждым субъектом Российской Федерации в форме закона.

В зарубежных федерациях субъекты самостоятельно формируют свои органы власти. Они образуются в соответствии со стандартами, присущими президентским и парламентарным формам правления. В федерациях, являющихся президентскими республиками (Аргентине, Бразилии, Мексике, США), орган исполнительной власти субъекта (губернатор) избирается населением. В федерациях с парламентарной формой правления (Австралии, Австрии, Германии, Индии, Канаде) правительство субъекта Федерации формируется его законодательным органом и ответственно перед ним. В индийских штатах существует должность губернатора (за исключением штата Джамму и Кашмир), назначаемого Президентом Индии и являющегося гарантом интересов союза в штате. Но он не входит в правительство штата и осуществляет свои полномочия по совету правительства штата².

¹ См.: Особое мнение по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 3. Ст. 336.

² См: Конституционное право зарубежных стран : учебник для вузов / под общ. ред. М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо и Л. М. Энтина. 2-е изд., перераб. М. : Норма, 2006. С. 168–170 ; Мишин А. А. Конституционное (государственное) право зару-

Н. М. Добрынин отмечает, что если обратиться к мировому опыту, то только в одном из ныне существующих федеративных государств – в Нигерии – население лишено права влиять на формирование органов государственной власти субъектов Федерации. Причем именно Нигерия является наиболее нестабильным из существующих федеративных государств – далеко не лучший пример для подражания! Избрание руководства субъектов Федерации населением является необходимым элементом политической стабильности государства, поскольку позволяет правильно распределить социальную ответственность¹.

Многие ученые высказывали отрицательное мнение по поводу порядка наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации и критически оценивали Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 21 декабря 2005 г. № 13-П², в котором данный порядок признан соответствующим Конституции Российской Федерации. В. М. Ведяхин отмечает, что фактическая ликвидация губернаторских выборов, финансовая зависимость большинства субъектов России от Центра, перераспределение доходов субъектов страны по решению Москвы, усиление централизации и ослабление децентрализации правового регулирования постепенно делают наше государство в большей степени унитарным, чем федеративным³. По мнению Н. М. Добрынина, далее всего от идей конституционализма Конституционный Суд Российской Федерации отошел в Постановлении от 21 декабря 2005 г. № 13-П⁴. В. А. Черепанов указывает, что аксиоматическое, по мнению Конституционно-

бежных стран : учебник. 9-е изд., испр. и доп. М. : Юстицинформ, 2002. С. 95–96 ; Чиркин Е. В. Конституционное право зарубежных стран : учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Юристъ, 2001. С. 371, 445, 545, 593.

¹ См.: Добрынин Н. М. Федерализм и конституционализм в России : соотношение, реальность, конформизм // Право и политика. 2006. № 8. С. 73–82.

² По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан : постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 21 декабря 2005 г. № 13-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 3. Ст. 336.

³ См.: Ведяхин В. М. Форма Российского государства : теория и практика // Право и политика. 2006. № 3. С. 63–74.

⁴ См.: Добрынин Н. М. Федерализм и конституционализм в России : соотношение, реальность, конформизм // Право и политика. 2006. № 8. С. 73–82.

го Суда, суждение о том, что основы порядка формирования органов государственной власти субъектов Российской Федерации входят в объемы понятий «общие принципы организации органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «общие принципы организации системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и относятся к предметам совместного ведения, нельзя считать истинным¹.

Практика применения законодательства в субъектах Российской Федерации также характеризует федеральное регулирование предметов совместного ведения. К примеру, в Мониторинге законодательства Воронежской области за 2011 г. указывается, что детальная и подробная регламентация отдельных вопросов в федеральном нормативном правовом акте сводит правотворческие полномочия регионального законодателя только лишь к компиляции федеральных установок. В частности, в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (о прямых выборах глав регионов) внесены изменения в досрочное прекращение полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) – отзыв избирателями. Здесь же предусмотрено, что регулирование вопросов отзыва избирателями осуществляется на основании и в порядке, установленных указанным Федеральным законом и принятым в соответствии с ним законом субъекта Российской Федерации. Подпунктом «б» п. 4 ст. 1 также закреплена норма, согласно которой основания и процедура отзыва высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) должны устанавливаться законом субъекта Российской Федерации. То есть, на первый взгляд, допускается разнообразие оснований отзыва избирателями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) и процедуры проведения голосования по такому отзыву по субъектам Российской Федерации. Одновременно с этим

¹ См.: Черепанов В. А. Конституционный Суд РФ о реформе государственной власти в субъектах РФ // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 5. С. 17–21.

ст. 19 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» дополняется п. 7², содержащим исчерпывающий перечень оснований, по которым возможен отзыв высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации). Равным образом в п. 7³ ст. 19 детально расписана процедура отзыва высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации). По сути, законом субъекта Российской Федерации должно быть определено только количество подписей избирателей, которые необходимо собрать в поддержку инициативы проведения голосования по отзыву высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации). Однако представляется, что и этот вопрос может быть решен федеральным законодателем путем установления процентного количества числа избирателей. То есть практически все нюансы, связанные с вопросом отзыва высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), уже урегулированы федеральным законодательством, что в свою очередь девальвирует полномочия региональных законодателей по осуществлению полномочий по предметам совместного ведения.

На основе анализа действующего законодательства выявлены следующие коллизии в регулировании организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

1. Противоречие между п. «н» ст. 72 и ст. 77 Конституции Российской Федерации (предусматривающими регулирование федеральным законом только общих принципов организации системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации), с одной стороны, и главами II и III Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (регулирующими порядок фор-

мирования органов государственной власти субъекта Федерации, их полномочия, порядок досрочного прекращения полномочий, форму актов), т.е. не устанавливающими общие принципы, а осуществляющими детальное регулирование порядка формирования и деятельности органов государственной власти субъекта Российской Федерации, – с другой.

2. Коллизия между ст. 73 Конституции Российской Федерации (закрепляющей всю полноту государственной власти субъектов Федерации вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения) и главами II и III Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», вторгающимися в сферу исключительных предметов ведения субъектов Российской Федерации.

3. Коллизия между пониманием термина «принцип» в юридической науке и его использованием в названии Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (если закон так называется, значит, он должен содержать только общие принципы, что не соответствует действительности).

Устранения указанных коллизий возможно только при изменении государственной политики в сфере федеративного устройства по направлению к децентрализации и уменьшению детализации правового регулирования предметов совместного ведения федеральными законами.

Однако в сфере совместного ведения существует и проблема обеспечения соответствия нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации федеральным нормативным правовым актам. Способы их выявления и разрешения детально исследовались, и высказывалось мнение о введении предварительного конституционного или конституционного (уставного) контроля нормативных правовых актов субъектов по предметам совместного ведения¹, наделении конституционных (уставных) судов субъек-

¹ См.: *Стародубцева И. А. Коллизии конституционного законодательства на уровне субъектов Российской Федерации...* С. 71–73 ; *Чертков А. Н. Законодательное регулирование в сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов...* С. 206.

ектов Российской Федерации функцией осуществления проверок федеральных законов и иных нормативных актов по предметам совместного ведения на предмет их соответствия не только Основному закону субъекта Российской Федерации, но и Конституции Российской Федерации¹.

Развивая эти идеи, предлагается конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации наделить полномочиями по осуществлению предварительного контроля законов субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения на предмет их соответствия Конституции Российской Федерации, федеральным законам, конституции (уставу) субъекта Российской Федерации и создать их во всех регионах за счет средств федерального бюджета.

Образование конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации затягивается, поскольку данный вопрос решают субъекты Российской Федерации и финансирование конституционных (уставных) судов тоже осуществляется за счет регионов. Однако, если на органы конституционной (уставной) юстиции в субъектах Российской Федерации возложить функцию предварительного конституционного контроля на предмет соответствия федеральному законодательству законов субъектов Российской Федерации, то Российская Федерация будет заинтересована в их образовании и деятельности. Также будет устранена коллизия между ст. 124 Конституции Российской Федерации, устанавливающей финансирование судов только из федерального бюджета (в ней нет разграничения на суды федеральные и субъектов Российской Федерации, значит, она относится ко всем судам), и ст. 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации», предусматривающей финансирование конституционных (уставных) судов за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации. Поэтому необходимо в ч. 1 ст. 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» закрепить обязанность создания конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации, а в ч. 2 ст. 27 установить его финансирование за счет средств федерального бюджета, основываясь на прямом действии ст. 124 Конституции Российской Федерации, предусматривающей финанси-

¹ См.: Овсепян Ж. И. Становление конституционных и уставных судов в субъектах Российской Федерации... С. 451.

рование судов только из федерального бюджета. Это ускорит создание органов конституционной (уставной) юстиции в каждом субъекте Российской Федерации.

Введение предварительного конституционного (уставного) контроля и устранение коллизий до вступления региональных законов в силу позволит сократить негативное влияние противоречий в законодательстве на правовое регулирование общественных отношений. В этом случае конституционные (уставные) суды будут проводить предварительную проверку законов субъектов Российской Федерации, принятых по предметам совместного ведения, а Конституционный Суд Российской Федерации – последующий контроль действующих нормативных актов. У них будет один предмет проверки, но на разных этапах. Предлагаемая деятельность конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации позволит сократить количество противоречий в законодательстве до момента вступления законов субъектов Российской Федерации в силу. При этом изменится статус органов конституционного (уставного) контроля субъектов Российской Федерации – они будут участвовать в законодательной деятельности. На данном этапе развития федерализма в России усиление контроля судебной власти за соответствием нормативных актов Конституции Российской Федерации государства как предупредительная мера позволит избежать принятия законов субъектов Российской Федерации, противоречащих федеральному законодательству. Предложенный механизм позволит предотвращать коллизии, что благоприятно скажется на регулировании общественных отношений и развитии правовой системы России.

Второе предложенное направление совершенствования предотвращения и разрешения коллизий в сфере федеративного устройства – дополнительное гарантирование возможности принятия субъектами Российской Федерации нормативных правовых актов вне пределов ведения Российской Федерации и ее полномочий по предметам совместного ведения путем закрепления перечня исключительных предметов ведения субъектов Российской Федерации для уточнения ст. 73 Конституции Российской Федерации.

В юридической науке активно обсуждаются вопросы реформирования механизма реализации разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами. Мно-

гие ученые (С. В. Поленина¹, М. С. Студеникина², В. Е. Чиркин³) предлагают принимать на федеральном уровне Основы законодательства, В. А. Черепанов считает необходимым осуществлять рамочное регулирование всех предметов совместного ведения⁴, а В. Н. Бутылин – только общественных отношений, указанных в п. «а», «и», «к», «н» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации⁵. Председатель Конституционного Суда Республики Татарстан В. Н. Демидов полагает нецелесообразным формируемое в последнее время понимание того, что закрепление всех законодательных полномочий по предметам совместного ведения остается за федеральными органами власти, а на региональный уровень передаются исключительно прерогативы обеспечения исполнения федеральных решений по данным направлениям политики государства. Для такой неоднородной страны, как Россия, сохранение стабильности и эффективности управления требует предоставления субъектам Федерации более широких законодательных полномочий по вопросам совместного ведения, исполняемых в рамках принятых на федеральном уровне по данным вопросам законов, выполняющих функцию определения основных принципов государственной политики и координации усилий регионов⁶. А. В. Безруков отмечает, что требуется законодательно определить исчерпывающий перечень не региональных, а федеральных полномочий в совместной сфере, отдав все оставшиеся полномочия регионам⁷. Л. В. Андриченко и А. Н. Чертков

¹ См.: Поленина С. В. Система законодательства // Общая теория государства и права. Академический курс : в 3 т. / отв. ред. Н. М. Марченко. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Зерцало-М, 2002. Т. 2. С. 364.

² См.: Студеникина М. С. Виды и формы федеральных и региональных законов // Соотношение законодательства Российской Федерации и законодательства субъектов Российской Федерации. М. : Олита, 2003. С. 148–149.

³ См.: Чиркин В. Е. Конституционное право : Россия и зарубежный опыт. М. : Зерцало, 1998. С. 326.

⁴ См.: Черепанов В. А. Конституционно-правовые основы разделения государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами. М. : МЗ-ПРЕСС, 2003. С. 328.

⁵ См.: Бутылин В. Н. Милиция в государственно-правовом механизме охраны конституционных прав и свобод граждан : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2002. С. 25.

⁶ См.: Демидов В. Н. Конституция РФ и единство конституционно-правового пространства Российской Федерации // Журнал рос. права. 2009. № 6. С. 14–23.

⁷ См.: Безруков А. В. Разграничение компетенции между уровнями публичной власти : проблемы и перспективы // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 16. С. 8–11.

подчеркивают, что совершенствование процедур участия субъектов Российской Федерации в федеральном законодательном процессе необходимо синхронизировать с процессом совершенствования разграничения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов по предметам их совместного ведения, поэтапно вводя дополнительные процедуры согласования с субъектами Российской Федерации изменений, вносимых в федеральные законы, затрагивающие их собственные полномочия¹. Ученые отмечают превышение федеральной властью своих полномочий, нарушение прав субъектов Российской Федерации в сфере конституционного разграничения предметов ведения между Федерацией и ее субъектами. Следовательно, требуются меры, направленные на обеспечение прав субъектов Российской Федерации по самостоятельному регулированию остаточных предметов ведения. Сделать это можно путем изменения Конституции Российской Федерации или без него.

Конкретизировать разграничение предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами возможно путем закрепления перечня исключительных предметов ведения субъектов Российской Федерации в качестве уточнения ст. 73 Конституции Российской Федерации (внесением в нее поправки или заключением договора между Российской Федерацией и ее субъектами (в соответствии с ч. 3 ст. 11)). Перечень должен быть открытым, чтобы сохранился остаточный принцип определения предметов ведения субъектов Российской Федерации, но он не позволит Федерации произвольно вмешиваться в регулирование перечисленных предметов ведения, а также обеспечит действие ч. 6 ст. 76 Конституции Российской Федерации, гарантирующей приоритет нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

В 2012 г. Государственно-правовым управлением аппарата Воронежской областной Думы был проведен мониторинг законодательства в сфере разграничения полномочий между органами различных уровней публичной власти, в результате которого разработан комплекс предложений по перераспределению полномочий между уровнями публичной власти.

¹ См.: Андриченко Л. В., Чертков А. Н. Взаимодействие Государственной Думы и законодательных органов субъектов Российской Федерации // Журнал рос. права. 2009. № 2. С. 3–10.

Предложено передать на федеральный уровень следующие полномочия субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения и финансировать их из федерального бюджета:

- предупреждение чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера, стихийных бедствий, эпидемий и ликвидация их последствий;

- обеспечение государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования, а также дополнительного образования в общеобразовательных учреждениях путем выделения субвенций местным бюджетам в размере, необходимом для реализации основных общеобразовательных программ в части финансирования расходов на оплату труда работников общеобразовательных учреждений, расходов на учебники и учебные пособия, технические средства обучения, расходные материалы и хозяйственные нужды;

- создание и поддержка государственных музеев (за исключением федеральных государственных музеев, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации);

- социальная поддержка и социальное обслуживание граждан пожилого возраста и инвалидов, граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации, а также детей-сирот, безнадзорных детей, детей, оставшихся без попечения родителей (за исключением детей, обучающихся в федеральных образовательных учреждениях), социальная поддержка ветеранов труда, лиц, проработавших в тылу в период Великой Отечественной войны 1941–1945 гг., семей, имеющих детей (в том числе многодетных семей, одиноких родителей), жертв политических репрессий, малоимущих граждан;

- организация тушения пожаров силами Государственной противопожарной службы (за исключением лесных пожаров, пожаров в закрытых административно-территориальных образованиях, на объектах, входящих в утверждаемый Правительством Российской Федерации перечень объектов, критически важных для национальной безопасности страны, других особо важных пожароопасных объектов, особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации, а также при проведении мероприятий федерального уровня с массовым сосредоточением людей);

– материально-техническое обеспечение деятельности мировых судей;

– создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб и аварийно-спасательных формирований;

– организация и осуществление на территории субъекта Российской Федерации мероприятий по предупреждению терроризма и экстремизма, минимизации их последствий, за исключением вопросов, решение которых отнесено к ведению Российской Федерации.

Часть полномочий Российской Федерации предложено передать для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации за счет субвенций из федерального бюджета:

– федеральный государственный контроль (надзор) в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов;

– принятие в установленном порядке решения об образовании земельных участков из земельных участков, находящихся в федеральной собственности;

– комплектование документами Архивного фонда Российской Федерации и другими архивными документами территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов Российской Федерации, федеральных организаций, расположенных на территории субъекта Российской Федерации, а также организация их хранения, учета и использования в государственных архивах субъекта Российской Федерации;

– государственный надзор и контроль за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права;

– организация предоставления ветеринарных услуг, включая проведение ветеринарной экспертизы и выдачу ветеринарных сертификатов на животных, продукцию животного происхождения, корма и кормовые добавки, отходы животноводства и биологические отходы;

– мониторинг эпизоотического состояния территории субъекта Российской Федерации, за исключением проведения мониторинга эпизоотического состояния территории субъекта Российской Федерации на объектах, подведомственных федеральным органам исполнительной власти в области обороны, внутренних дел, исполнения наказаний, государственной охраны и обеспечения безопасности;

– осуществление государственного ветеринарного контроля (надзора).

Указанные предложения показывают позицию органов государственной власти Воронежской области по вопросу разграничения полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации.

Третье направление совершенствования разрешения коллизий в сфере федеративного устройства – расширение полномочий Совета Федерации как органа, представляющего интересы регионов. Это предлагается сделать путем предоставления права членам Совета Федерации предлагать кандидатуры на должности судей Конституционного Суда Российской Федерации в случае отклонения кандидатуры, предложенной главой государства. Данное предложение связано с тем, что при действующем порядке формирования федеральный орган конституционного контроля чрезмерно зависим от главы государства, а Совет Федерации практически лишен возможности представлять интересы субъектов Российской Федерации при формировании Конституционного Суда Российской Федерации. А он является тем органом, который может защитить права субъектов Российской Федерации, в частности при реализации конституционной нормы, приоритете нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации (ч. 6 ст. 76). Такая зависимость Конституционного Суда Российской Федерации ярко проявилась при изменении им своей правовой позиции по вопросу формирования органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

В 2005 г. позиция Конституционного Суда на конституционность порядка формирования высших должностных лиц субъектов Российской Федерации кардинально изменилась по сравнению с 1996 г. Проверя конституционность Устава (Основного закона) Алтайского края, Конституционный Суд Российской Федерации отметил, что Конституция Российской Федерации не содержит прямого указания в отношении порядка избрания глав исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Однако в ст. 3 (ч. 2) она предусматривает, что народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти. Из смысла этой статьи в ее взаимосвязи со ст. 32 Конституции Российской Федерации, закрепляющей право граждан избирать органы государственной власти, вытекает, что высшее должностное лицо, формирующее орган исполнительной власти, получает свой мандат непосредственно от народа и перед ним ответственно. Порядок формиро-

вания исполнительной власти субъектов Российской Федерации на основе прямого избрания глав администраций предусматривается в большинстве принятых уставов субъектов Российской Федерации. В Уставе Алтайского края (ст. 83 в ред. от 02.10.1995) установлено иное: главу администрации избирает Законодательное собрание; им может быть избран гражданин Российской Федерации, отвечающий предусмотренным требованиям. Тем самым Законодательное собрание превращено в своеобразную избирательную коллегию, решение которой подменяет прямое волеизъявление избирателей. Такой порядок избрания не соответствует Конституции Российской Федерации и действующему законодательству. Избранный в таком порядке глава администрации не может считаться легитимным независимым представителем исполнительной власти, поскольку ни законодательная, ни исполнительная власть не вправе определять одна для другой ее представителя, в том числе в федеральных органах¹.

В 2005 г., поверяя конституционность Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации пришел к выводу, что само по себе право законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации на участие в формировании исполнительного органа власти данного субъекта Российской Федерации не противоречит основам конституционного строя Российской Федерации. Поскольку положения Конституции Российской Федерации проявляют свое регулятивное воздействие как непосредственно, так и посредством конкретизирующих их законов в определенной системе правового регулирования, притом в развивающемся социально-историческом контексте, правовые позиции, сформулированные Конституционным Судом Российской Федерации в результате интерпретации, истолкования тех или иных положений Конституции Российской Федерации применительно к проверявшемуся нормативному акту в системе прежнего правового регулирования и имевшей место в то время конституционной практики, могут уточняться либо изменяться, с тем чтобы адекватно вы-

¹ См.: По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Алтайского края : постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 18 января 1996 г. № 2-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 4. Ст. 409.

явить смысл тех или иных конституционных норм, их букву и дух, с учетом конкретных социально-правовых условий их реализации, включая изменения в системе правового регулирования¹. Такие противоречивые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, безусловно, не способствуют разрешению коллизий в правовой системе. Они отражают то, что Конституционный Суд зависит от федеральной власти из-за порядка его формирования.

Четвертое направление совершенствования разрешения коллизий в сфере федеративного устройства – закрепление в федеральном законе пространственных коллизионных норм, направленных на разрешение коллизий между нормативными правовыми актами разных субъектов Российской Федерации.

Назначение пространственных коллизионных норм состоит в устранении конфликтов между нормативно-правовыми предписаниями, действующими в разных пространственных пределах². Они необходимы для разрешения пространственных коллизий, возникающих по причине изменения (преобразования) пространственных пределов правового регулирования. В основе появления пространственных коллизий лежат две основные причины: а) «протяженность» фактического обстоятельства; б) изменение границы территории³.

В связи с тем что у субъектов Российской Федерации существуют свои законы, по-разному регулирующие общественные отношения, то возможно возникновение их противоречия в результате того, что одно фактическое обстоятельство может быть урегулировано правовыми нормами, действующими на разной территории – в разных субъектах Российской Федерации. Следовательно, коллизионные нормы должны устанавливать, закон какого субъекта Российской Федерации следует применять.

Примером такой пространственной коллизии может выступать административная ответственность за сжигание сухой травы, стерни, соломы. Закон Воронежской области от 31 декабря 2003 г.

¹ См.: По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан : постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 21 декабря 2005 г. № 13-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 3. Ст. 336.

² См.: *Власенко Н. А.* Коллизионные нормы в советском праве... С. 65.

³ Там же. С. 67–68.

№ 74-ОЗ «Об административных правонарушениях на территории Воронежской области» (ст. 38) предусматривает за сжигание сухой травы, стерни, соломы и иных растительных остатков на землях сельскохозяйственного назначения, землях населенных пунктов, землях особо охраняемых территорий и объектов, землях водного фонда наложение административного штрафа на граждан в размере от одной до двух тысяч рублей; на должностных лиц – от трех до пяти тысяч рублей; на юридических лиц – от тридцати до пятидесяти тысяч рублей¹. А Закон Брянской области от 15 июня 2007 г. № 88-3 «Об административных правонарушениях на территории Брянской области» (ст. 11.1) за сжигание сухой травы, стерни, соломы и иных растительных остатков на земельных участках из состава земель сельскохозяйственного назначения, землях населенных пунктов и земельных участках, непосредственно примыкающих к населенным пунктам, на земельных участках, предназначенных для ведения садоводства и огородничества, дачных участках, а также на землях особо охраняемых территорий и объектов предусматривает наложение административного штрафа на граждан – в размере от одной до трех тысяч рублей; на должностных лиц – от десяти до двадцати тысяч рублей; на юридических лиц – от пятидесяти до ста тысяч рублей².

Вышеуказанные законы Воронежской и Брянской областей предусматривают разную административную ответственность за совершение одного и того же правонарушения, особенность которого заключается в том, что в случае сжигания стерни на территории одного субъекта Российской Федерации рядом с территорией другого субъекта Российской Федерации пожар может перейти и на территорию соседнего региона (хотя Воронежская и Брянская области не имеют общей границы). То есть одно фактическое обстоятельство имеет «протяженность» в пространстве и урегулировано разными правовыми нормами, действующими на разной территории – в разных субъектах Российской Федерации. Возникает пространственная коллизия, а для ее разрешения необходима пространственная коллизионная норма. Ее должен устанавливать федеральный закон – «О нормативных правовых актах в Российской Федерации», который все еще отсутствует.

¹ Доступ из СПС «КонсультантПлюс» «Региональное законодательство».

² Там же.

Обратимся к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях, ст. 1.8 которого регулирует действие законодательства об административных правонарушениях в пространстве. Он предусматривает только привлечение к административной ответственности с точки зрения совершения административного правонарушения на территории Российской Федерации или за пределами Российской Федерации. Лицо, совершившее административное правонарушение на территории Российской Федерации, подлежит административной ответственности в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях или законом субъекта Российской Федерации об административных правонарушениях, за исключением случаев, предусмотренных международным договором Российской Федерации. Лицо, совершившее административное правонарушение за пределами Российской Федерации, подлежит административной ответственности в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях в случаях, предусмотренных международным договором Российской Федерации.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях не регулирует, в соответствии с законом какого субъекта Российской Федерации должно привлекаться лицо к административной ответственности. В нем необходимо предусмотреть пространственную коллизионную норму, которая установила бы, закон какого субъекта Российской Федерации необходимо применять. Например, по месту начала совершения правонарушения, или по месту его окончания, или по месту причинения большего вреда, или по другим основаниям. Конкретную коллизионную норму необходимо закреплять после исследования всех факторов, влияющих на такие ситуации.

Пятое направление совершенствования разрешения коллизий в сфере федеративного устройства – регулирование согласительных процедур между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Согласительные процедуры в конституционном праве являются недостаточно исследованным явлением в науке¹ (могут быть пред-

¹ См.: Бобракова Е. Е. Согласительные процедуры в конституционном праве: общие основы и особенности применения в федеральном законодательном

метом отдельных диссертационных исследований) и мало урегулированы законодательно. Но они являются чрезвычайно перспективным направлением с точки зрения предупреждения и разрешения коллизий. Под конституционно-правовыми согласительными процедурами понимается урегулированный нормами конституционного права определенный порядок взаимосвязанных и последовательных действий, совершаемых сторонами конституционно-правовой коллизии, направленных на ее урегулирование путем восстановления или достижения согласия между ними¹.

Для комплексного регулирования согласительных процедур необходим отдельный законодательный акт, это может быть Федеральный закон «О процедурах разрешения споров между органами государственной власти в Российской Федерации». В нем следует отдельно регламентировать согласительные процедуры между всеми участниками законодательного процесса, которые будут применяться для согласования их позиций по законопроектам. А возможно и принятие отдельного федерального закона, регламентирующего законодательный процесс и согласительные процедуры в нем. Это связано с тем, что в настоящее время актуальным аспектом федеративных отношений, требующим дополнительного законодательного регулирования, является согласование интересов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в законодательном процессе. Данный вопрос частично урегулирован Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», но в нем недостаточно процессуальных гарантий участия субъектов Российской Федерации в законодательном процессе при принятии федеральных законов. В соответствии со

процессе : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. 27 с. ; Быкова Е. А. Согласительные процедуры как особенность полномочий Президента Российской Федерации // Общество и право. 2011. № 3. С. 87–89 ; Колесников Е. В., Пажетных Д. В. Участие Совета Федерации в законодательном процессе // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 11. С. 18–22 ; Миносьянц Ю. В. Согласительные процедуры в законотворческом процессе // Журнал рос. права. 2011. № 6. С. 110–116; Симонян Г. Р. Механизм обеспечения интересов субъектов РФ в деятельности федеральных органов государственной власти // Журнал рос. права. 2006. № 3. С. 44–52.

¹ См.: Бракова Е. Е. Указ. соч. С. 6–7.

ст. 26.4 указанного закона предусматривается направление проектов федеральных законов по предметам совместного ведения после их внесения в Государственную Думу в законодательные (представительные) и высшие исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации для представления ими в тридцатидневный срок отзывов на указанные законопроекты. Если законодательные (представительные) и высшие исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации более чем одной трети субъектов Российской Федерации выскажутся против принятия соответствующего федерального закона, по решению Государственной Думы создается согласительная комиссия. Проекты федеральных законов по предметам совместного ведения, принятые Государственной Думой в первом чтении, направляются в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации для представления в Государственную Думу поправок к указанным законопроектам в тридцатидневный срок. До истечения этого срока рассмотрение указанных законопроектов во втором чтении не допускается.

Ю. В. Миносьянц справедливо указывает на недостатки данного закона и предлагает разработку закона, который утвердил бы на законодательном уровне процедуру согласования законопроектов с субъектами Российской Федерации, что позволило бы закрепить не только право, но и обязанность палат Федерального Собрания Российской Федерации заблаговременно информировать субъекты РФ о планах работы по федеральному законотворчеству; направлять субъектам Российской Федерации согласительные документы для своевременного оформления отзыва; сделать обязательной подготовку отзыва в целях прекращения негативной практики игнорирования субъектом Российской Федерации направленного ему федерального законопроекта; увеличить срок представления отзыва на проект федерального закона с 30 до 50 дней; четко зафиксировать и законодательно регламентировать все процедуры согласования и представительного участия субъекта Российской Федерации на всех стадиях прохождения законопроекта; предоставить субъектам Российской Федерации право участвовать в разработке законопроектов не только по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов, но и по всем вопросам, касающимся интересов субъектов Российской

Федерации (в том числе по предметам исключительного ведения Российской Федерации)¹.

На основе опыта законотворческой деятельности Воронежской областной Думы предлагаются следующие дополнения в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»:

1) закрепить порядок направления уведомления от субъекта Российской Федерации в Государственную Думу об участии в обсуждении законопроекта (может направляться одновременно с поправками);

2) установить обязанность аппарата Государственной Думы направлять соответствующие приглашения представителям законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации в установленный в законе срок, обеспечивающие их участие в работе над законопроектом.

Это позволит дополнительно гарантировать участие в обсуждении законопроектов субъектов Российской Федерации, которые дали положительный отзыв, желают участвовать в обсуждении законопроекта и представляют поправки.

5.4. Конституционно-правовая ответственность субъектов коллизионных отношений

В содержание коллизионных отношений входит субъективная юридическая обязанность участников (субъектов) коллизионных отношений как мера должного поведения, обеспечиваемая государством путем закрепления соответствующих конституционно-правовых норм, регулирующих исполнение решений компетентных государственных органов по разрешению конституционно-правовых коллизий и меры конституционно-правовой ответственности. Разновидностью юридических обязанностей считается и юридическая ответственность как форма претерпевания неблагоприятных последствий².

Конституционно-правовая ответственность субъектов коллизионных отношений – это отрицательная оценка деятельности субъектов коллизионных отношений, выражающаяся в государственном

¹ См.: Миносьянц Ю. В. Указ. соч. С. 110–116.

² См.: Власенко Н. А. Теория государства и права... С. 204.

реагировании на их решения, действия (бездействие), повлекшие возникновение конституционно-правовых коллизий, путем применения к ним конституционно-правовых санкций. Конституционно-правовая ответственность наступает только у одного вида субъектов коллизионных отношений – субъектов – участников коллизионных отношений, между которыми существует коллизия (противоречие, разногласие, конфликтная ситуация). А применение мер конституционно-правовой ответственности осуществляет вторая группа субъектов коллизионных отношений – субъекты-арбитры, к компетенции которых относится разрешение коллизии (суды, глава государства и др.).

Конституционно-правовая ответственность субъектов коллизионных отношений устанавливается Конституцией Российской Федерации и конституционным законодательством.

В юридической науке существуют дискуссии по вопросу конституционной ответственности и конституционных санкций¹. В. А. Виноградов под конституционной ответственностью понимает закрепленную конституционно-правовыми нормами обязанность субъекта конституционно-правовых отношений отвечать за несоответствие своего юридически значимого поведения тому, которое предписано ему этими нормами, обеспечиваемой возможностью применения мер государственного (или приравненного к нему общественного) воздействия².

¹ См.: Виноградов В. А. Ответственность в механизме охраны конституционного строя. М. : Институт права и публичной политики, 2005. 420 с. ; *Его же*. Конституционная ответственность : вопросы теории и правовое регулирование. М., 2000. 287 с. ; Витрук Н. В. Общая теория юридической ответственности. М. : Норма, 2009. 259 с. ; Зражевская Т. Д. Ответственность по советскому государственному праву. Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 1980. 158 с. ; Колосова Н. М. Конституционная ответственность в Российской Федерации : ответственность органов государственной власти и иных субъектов права за нарушения конституционного законодательства Российской Федерации. М. : Городец, 2000. 192 с. ; Кондрашов А. А. Конституционно-правовая ответственность субъектов Федерации : вопросы теории и законодательного регулирования в Российской Федерации. Красноярск, 1999. 215 с. ; Конституционно-правовая ответственность : проблемы России, опыт зарубежных стран / под ред. С. А. Авакьяна. М. : Изд-во Моск. гос. ун-та, 2001. 474 с. ; Лучин В. О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2002. 687 с. ; Серков П. П. Конституционная ответственность в Российской Федерации : современная теория и практика. М. : Норма, 2014. 464 с.

² См.: Виноградов В. А. Конституционная ответственность... С. 20–21.

Конституционная ответственность – понятие более широкое, чем конституционно-правовая ответственность субъектов коллизионных отношений, так как конституционная ответственность возможна и без участия в коллизионных отношениях.

Следует согласиться с мнением Н. М. Колосовой, которая выделяет следующие признаки конституционных санкций: негативная оценка деяния со стороны народа, государства, законодательно оформленное государственное принуждение, наступление неблагоприятных последствий (правовой урон, обременение, отягощение, правовые лишения, ущемления материального или юридического характера)¹. Она определяет конституционные санкции как законодательно закрепленные неблагоприятные меры принудительного воздействия по отношению к субъектам права в случае их противоправного поведения. Противоправность проявляется в том, что субъект права не исполняет конституционные обязанности или злоупотребляет конституционными правами. Такие признаки характерны и для санкций, применяемых к участникам коллизионных отношений.

Конституционно-правовая ответственность субъектов коллизионных отношений подразделяется на два вида:

1) за принятие нормативных правовых актов, противоречащих Конституции Российской Федерации и иным нормативным правовым актам, обладающим более высокой юридической силой;

2) за участие в коллизионной ситуации (споре), не связанной с нормативными правовыми актами.

Конституция Российской Федерации предусматривает следующие конституционные санкции, которые могут быть применены к субъектам коллизионных отношений за принятие нормативных правовых актов, противоречащих Конституции Российской Федерации и иным нормативным правовым актам, обладающим более высокой юридической силой:

- признание Конституционным Судом Российской Федерации нормативных правовых актов неконституционными (ст. 125);
- отмена Президентом Российской Федерации постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации в случае их

¹ См.: Колосова Н. М. К вопросу о конституционных санкциях // Журнал рос. права. 2009. № 3. С. 12–18.

противоречия Конституции Российской Федерации, федеральным законам и указам Президента Российской Федерации (ст. 115);

– приостановление Президентом Российской Федерации действия актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случае противоречия этих актов Конституции Российской Федерации и федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом (ст. 85).

Особенностью указанных санкций является то, что они одновременно являются и способом разрешения коллизий, поэтому более подробно рассмотрены в главе 4 настоящей работы.

К мерам конституционной ответственности, которые могут быть применены к субъектам коллизионных отношений за участие в коллизионной ситуации, не связанными с нормативными правовыми актами, относятся:

1) отставка Правительства Российской Федерации Президентом Российской Федерации в случае выражения ему недоверия Государственной Думой (если глава государства по собственной инициативе отправляет Правительство в отставку, то это возможно и без коллизионной ситуации);

3) роспуск Государственной Думы (он возможен после коллизионных отношений либо с Президентом Российской Федерации, либо с Правительством Российской Федерации).

По нашему мнению, конституционная ответственность Правительства Российской Федерации и Государственной Думы нуждается в совершенствовании с позиции усиления ответственности правительства перед парламентом.

Конституция Российской Федерации и конституции зарубежных стран предусматривают конституционную ответственность правительства перед иными органами государственной власти – главой государства и парламентом. Отставка правительства является конституционно-правовой санкцией за неудовлетворительную деятельность органа исполнительной власти. Такие конституционные нормы направлены на обеспечение контроля за деятельностью правительства со стороны других высших органов государственной власти и применяются в рамках системы «сдержек и противовесов». В 2008 г. в Конституцию Российской Федерации внесена поправка, закрепля-

ющая обязанность Председателя Правительства Российской Федерации ежегодно отчитываться перед нижней палатой парламента¹. Это подтверждает актуальность данного вопроса для России на современном этапе развития. Однако Государственная Дума по-прежнему не может отправить в отставку Правительство в случае признания неудовлетворительным отчета Правительства Российской Федерации и его работы в целом.

В последние годы в России уделяется повышенное внимание борьбе с коррупцией, принимаются соответствующие нормативные правовые акты: ратифицированы Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции², Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию³, принят Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ (ред. от 15.02.2016) «О противодействии коррупции»⁴, Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ (ред. от 21.10.2013) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»⁵, внесены изменения в иные законодательные акты⁶ и акты Президента Российской Федера-

¹ См.: О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации : закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 1. Ст. 2.

² О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции : федер. закон от 8 марта 2006 г. № 40-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 12. Ст. 1231.

³ О ратификации Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию : федер. закон от 25 июля 2006 г. № 125-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 31, ч. 1. Ст. 3424.

⁴ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52. ч. 1. Ст. 6228.

⁵ Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов : федер. закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 29. Ст. 3609.

⁶ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О противодействии коррупции» : федер. закон от 25 декабря 2008 г. № 274-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52, ч. 1. Ст. 6229 ; О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года и принятием Федерального закона «О противодействии коррупции» : федер. закон от 25 декабря 2008 г. № 280-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52, ч. 1. Ст. 6235.

ции¹. Федеральный закон «О противодействии коррупции» в ст. 6 предусматривает норму о развитии института парламентского контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции в качестве меры по профилактике коррупции. Поэтому расширение парламентского контроля является очень актуальным.

По форме правления Россия относится к смешанной республике, одним из основных признаков которой является ответственность правительства и перед главой государства, и перед парламентом. Конституция Российской Федерации предусматривает следующие формы конституционно-правовой ответственности Правительства России перед иными органами государственной власти:

- 1) отставка (перед Президентом России);
- 2) недоверие (перед Государственной Думой).

Конституция Российской Федерации содержит только диспозитивные нормы, регулирующие полномочия главы государства в части отставки Правительства. Он может принять решение об отставке высшего федерального органа исполнительной власти на основе следующих конституционных норм:

- а) в соответствии с ч. 2 ст. 117 без каких-либо конституционных оснований;
- б) после выражения недоверия Правительству Российской Федерации Государственной Думой (ч. 3 и 4 ст. 117).

Государственная Дума может выразить недоверие Правительству России, во-первых, по собственной инициативе, во-вторых, если вопрос о доверии Правительству ставит его Председатель. Однако ни в том, ни в другом случае не наступает отставка Правительства, что характеризует механизм парламентского контроля в России как слабый. Решение об отставке высшего федерального органа исполнительной власти даже в случае выражения ему недоверия нижней палатой парламента принимает Президент Российской Федерации. Указанные конституционные нормы, с одной стороны, ограничивают парламентский контроль в России, с другой – не создают систе-

¹ См.: О внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»: указ Президента Рос. Федерации от 18 января 2010 г. № 80 // Рос. газета. 2010. 22 янв.

му «сдержек и противовесов» между Государственной Думой, Президентом и Правительством. Они также предоставляют главе государства слишком широкие конституционные полномочия в механизме «сдержек и противовесов», и в Конституции Российской Федерации практически отсутствуют нормы, создающие «сдержки» Президента Российской Федерации иными органами.

Проведенный анализ норм Конституции Российской Федерации, регулирующих парламентскую ответственность Правительства Российской Федерации, позволил выявить следующие недостатки парламентского контроля в России:

- а) зависимость ответственности Правительства Российской Федерации только от решения главы государства;
- б) отсутствие у Государственной Думы возможности отправить Правительство Российской Федерации в отставку.

Конституционные основы слабого механизма парламентского контроля получили развитие в Федеральном законе от 27 декабря 2005 г. № 196-ФЗ (ред. 07.05.2013) «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации», который содержит запрет на проведение парламентского расследования деятельности Президента Российской Федерации.

Французская Республика по Конституции от 4 октября 1958 г. также соответствует основным признакам смешанной республики как формы правления, в чем проявляется сходство с Россией. Однако Правительство Франции несет конституционную ответственность перед Национальным собранием (нижней палатой парламента), которое вправе отправить его в отставку. Конституция Франции предусматривает следующие формы ответственности Правительства перед Национальным собранием (ст. 49):

- 1) резолюция порицания;
- 2) вотум недоверия по программе Правительства или по декларации об общей политике.

Национальное собрание может поставить вопрос об ответственности Правительства путем голосования по резолюции порицания. Конституция Французской Республики устанавливает два вида резолюции порицания:

- а) резолюция порицания общего характера (в виде неудовлетворительной оценки деятельности Правительства без конкретных конституционных оснований);

б) резолюция порицания в качестве отказа в доверии Правительству в связи с голосованием по какому-либо акту. Конституция предусматривает сложные условия по началу процедуры внесения резолюции порицания, срокам и количеству в течение сессии.

Для принятия резолюции порицания общего характера установлены следующие требования. Инициатива резолюции порицания должна быть подписана не менее чем десятой частью депутатов Национального собрания, и голосование по ней может состояться только через 48 часов с момента внесения. Принимается резолюция порицания простым большинством голосов. Депутат Национального собрания не может подписывать более трех резолюций порицания в течение одной и той же очередной сессии и более одной резолюции в течение одной и той же внеочередной сессии.

Второй вид резолюции порицания представляет собой отказ Национального собрания в доверии Правительству в связи с голосованием по какому-либо акту. Премьер-министр после обсуждения в Совете министров (конституционный орган, включающий Президента и Правительство Франции) может поставить в Национальном собрании вопрос об ответственности Правительства в связи с голосованием по какому-либо акту. В этом случае акт считается принятым, за исключением случая, когда резолюция порицания, внесенная в течение последующих 24 часов, будет принята. На нее распространяются вышеизложенные требования, предусмотренные для резолюции порицания общего характера в отношении инициативы и принятия простым большинством голосов. На данный вид резолюции порицания не распространяется ограничение о количестве резолюций, которые депутат Национального собрания может подписывать в течение одной сессии.

Вотум недоверия как форма конституционной ответственности Правительства Франции перед Национальным собранием инициируется премьер-министром после обсуждения этого вопроса в Совете министров путем постановки в Национальном собрании вопроса об ответственности Правительства по его программе или декларации об общей политике. Премьер-министр может также поставить вопрос об ответственности в связи с голосованием по какому-либо акту (что изложено выше), но в случае отказа Национального собрания в доверии требуется вынесение резолюции порицания как формы ответственности, что является более сложной процедурой, чем недо-

брение программы или декларации об общей политике Правительства. Национальное собрание принимает решение об одобрении или неодобрении программы или декларации об общей политике Правительства путем голосования простым большинством голосов. Если Национальное собрание примет резолюцию порицания или не одобрит программу или декларацию об общей политике Правительства, то премьер-министр обязан вручить Президенту Французской Республики заявление об отставке Правительства. В соответствии со ст. 51 Конституции Французской Республики закрытие очередной или внеочередной сессии парламента откладывается для завершения процедуры резолюции порицания и вотума недоверия. Вышеизложенные нормы Конституции Французской Республики показывают широкие полномочия нижней палаты парламента по контролю за Правительством и последствия неудовлетворительной оценки его деятельности – обязанность премьер-министра заявить об отставке.

Принцип разделения власти, закрепленный в ст. 10 Конституции Российской Федерации, должен быть дополнен системой «сдержек и противовесов», в рамках которой полномочия органов власти были бы сбалансированными. В настоящее время они не достаточно сбалансированы в части взаимодействия главы государства, парламента и правительства; этот дисбаланс усиливается текущим законодательством.

Для устранения недостатков конституционного института парламентского контроля за исполнительной властью в России и с учетом опыта Французской Республики предлагается усовершенствовать Конституцию Российской Федерации в части расширения полномочий нижней палаты Федерального Собрания по контролю за деятельностью Правительства Российской Федерации. Статья 117 Конституции Российской Федерации предусматривает, что даже если Государственная Дума в течение трех месяцев повторно выразит недоверие Правительству, Президент принимает одно из двух решений: объявляет об отставке Правительства либо распускает Государственную Думу. На наш взгляд, в данном случае необходимо расширить парламентский контроль за исполнительной властью и предусмотреть *обязанность* главы государства отправить Правительство в отставку, для чего внести поправку и последнее предложение ч. 3 ст. 117 Конституции Российской Федерации изложить в следующей редакции: «В случае если Государственная Дума в течение трех месяцев повторно выразит недоверие Правительству Российской Федерации, Президент

Российской Федерации обязан объявить об отставке Правительства». Для расширения парламентского контроля предлагается предоставить право Государственной Думе выражать недоверие федеральным министрам, за которым следует отставка.

Конституция Российской Федерации предусматривает ответственность Правительства Российской Федерации за принятие постановлений и распоряжений, противоречащих Конституции, федеральным законам и указам Президента Российской Федерации. Они могут быть отменены Президентом Российской Федерации. Данные нормы позволяют главе государства разрешать коллизии, но, по нашему мнению, нарушают систему «сдержек и противовесов» в отношениях Президент – Правительство. Для разрешения конфликтов в государстве существует третья власть – судебная, которая и должна проверять нормативные правовые акты и определять наличие противоречий между ними. Для повышения самостоятельности Правительства Российской Федерации как высшего органа исполнительной власти в России и более широкого внедрения судебных процедур предлагается внести поправку в ч. 3 ст. 115 Конституции Российской Федерации и заменить полномочие Президента Российской Федерации отменять постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации на приостановление их действия до решения этого вопроса судом, как это предусмотрено в ст. 85 в отношении нормативных правовых актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Конституции государств с федеративной формой государственно-территориального устройства предусматривают меры конституционно-правовой ответственности субъектов Федерации за нарушение федерального законодательства (прямое президентское правление, федеральная интервенция, федеральное принуждение и другие). Это необходимо для обеспечения целостности государства, единого правового пространства, функционирования системы органов государственной власти в рамках разграничения компетенции между центром и регионами.

Конституционно-правовая ответственность органов государственной власти как субъектов коллизионных отношений предусмотрена Конституцией Российской Федерации и Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти

субъектов Российской Федерации». Многие научные исследования посвящены конституционно-правовой ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и санкциям, к ним применяемым¹.

Президент Российской Федерации может применять к органам государственной власти субъектов Российской Федерации как участникам коллизионных отношений следующие конституционно-правовые санкции: приостановление действия актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, предупреждение и отрешение от должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, предупреждение и роспуск парламента Российской Федерации.

Президент Российской Федерации вправе приостановить действие актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случае противоречия этих актов Конституции и федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом (на основании п. 2 ст. 85 Конституции Российской Федерации). Указанная конституционная норма конкретизирована в Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», где урегулировано, что приостановление осуществляется по предложению полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах до окончательного решения судом вопроса о противоречии актов. В случае коллизии между региональным актом и Конституцией Российской Федерации – это Конституционный Суд Российской Федерации, в остальных случаях – суд общей юрисдикции или арбитражный суд.

¹ См.: *Брежнев О. В.* Роль судов в применении мер конституционно-правовой ответственности в отношении органов власти в России : проблемы и перспективы // *Рос. судья.* 2006. № 3. С. 9–13 ; *Добрынин Н. М.* Федерализм и юридическая ответственность : взаимосвязь и взаимообусловленность, математическое моделирование // *Конституционное и муниципальное право.* 2007. № 1. С. 15–19 ; *Дзидзов Р. М.* Некоторые вопросы федеративной ответственности субъектов Российской Федерации // *Конституционное и муниципальное право.* 2006. № 11. С. 17–21 ; *Савин В. И.* Федеративная ответственность как форма предотвращения и разрешения коллизий // *Рос. следователь.* 2006. № 9. С. 12–16 и др.

В течение 1994–2001 гг. издано 27 Указов Президента Российской Федерации о приостановлении действия актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Они касались следующих регионов: Республика Адыгея, Республика Башкортостан, Республика Ингушетия, Республика Саха (Якутия), Чувашская Республика, Красноярский край, Архангельская, Владимирская, Воронежская, Ленинградская, Московская, Мурманская, Оренбургская, Тверская и Тульская области.

Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» содержит следующие конституционно-правовые санкции, применяемые главой государства к органам государственной власти субъектов Российской Федерации как участникам коллизионных отношений.

1. Президент Российской Федерации может вынести предупреждение высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) при установлении судом факта принятия органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации акта, противоречащего федеральному законодательству, в следующих случаях:

а) издание нормативного правового акта, противоречащего Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам и федеральным законам, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а руководитель региона в течение двух месяцев не принял в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда;

б) уклонение высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в течение двух месяцев со дня издания указа Президента Российской Федерации о приостановлении действия нормативного правового акта исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации от издания акта, предусматривающего отмену приостановленного, или от внесения в него изменений, если в течение этого срока лицо, издавшее акт, не обратилось в суд для разрешения спора.

2. Президент Российской Федерации вправе отрешить от должности высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации, если в течение месяца со дня вынесения предупреждения указанное лицо

не приняло мер по устранению причин, послуживших основанием для вынесения предупреждения.

3. Президент Российской Федерации вправе вынести предупреждение региональному парламенту в случае, если судом установлено, что принятые конституция (устав), закон субъекта Российской Федерации или иной нормативный правовой акт противоречат Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам и федеральным законам, а парламент субъекта Российской Федерации в течение 6 месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока не принял в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда, в том числе не отменил нормативный правовой акт, признанный судом недействующим. Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» предусматривает наличие еще одного условия, необходимого для вынесения предупреждения. После истечения 6 месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока судом снова должно быть установлено, что в результате уклонения законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации от принятия в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда: а) созданы препятствия для реализации закрепленных Конституцией России, федеральными конституционными законами и федеральными законами полномочий федеральных органов государственной власти, органов местного самоуправления; б) нарушены права и свободы человека и гражданина, права и охраняемые законом интересы юридических лиц.

В результате исследования правовых норм, регулирующих процедуру вынесения предупреждения Президентом Российской Федерации региональному парламенту (условия вынесения предупреждения; субъекты, которые вправе обращаться в суд; возможность получения главой государства информации о вынесении судами решений, являющихся основанием для предупреждения, сделан вывод о том, что указанные нормы осуществляют недостаточно эффективное правовое регулирование и вынесение предупреждения законодательному (представительному) органу государственной власти

субъекта Российской Федерации является затруднительным по следующим причинам.

Во-первых, законодательно ни за каким органом или должностным лицом не закреплена обязанность обращаться в суд для установления вышеизложенных негативных последствий неисполнения законодательным (представительным) органом субъекта Российской Федерации решения суда (при их наличии). Такая обязанность должна быть установлена как одно из звеньев механизма реализации вынесения предупреждения.

Во-вторых, действующее законодательство не предусматривает процедуры получения главой государства информации о вынесении судами решений, в которых установлены вышеизложенные негативные последствия неисполнения законодательным (представительным) органом субъекта Российской Федерации решения суда о признании нормативного акта недействующим.

Для устранения указанных недостатков и комплексного совершенствования законодательства в данной сфере предлагается внести в федеральное законодательство следующие поправки.

Статью 27 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» дополнить ч. 5, которую изложить в следующей редакции: «5. В случае нарушения прав и свобод человека и гражданина, прав и охраняемых законом юридических лиц в результате неисполнения законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации решения суда, которым установлено, что принятые конституция (устав), закон субъекта Российской Федерации или иной нормативный правовой акт противоречат Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам и признаны недействующими, *прокурор обязан* предъявить и поддерживать в суде общей юрисдикции или арбитражном суде иск в интересах пострадавших или обжаловать в суд или арбитражный суд решение, действие (бездействие) законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации».

Часть 6 ст. 227 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации дополнить требованием о направлении решения суда по административному делу об оспаривании решения, действия (бездействия) законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации пол-

номочному представителю Президента Российской Федерации в соответствующем федеральном округе.

Вышеизложенные предложения о дополнении федерального законодательства позволят всем заинтересованным субъектам обращаться в суд для установления негативных последствий неисполнения парламентом региона решения суда, установят такую обязанность для прокуратуры, а глава государства через своих полномочных представителей в федеральных округах будет получать информацию о решениях судов.

4. Президент Российской Федерации вправе распустить законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации, что является санкцией за участие в коллизионных отношениях. Это происходит, если в течение трех месяцев со дня вынесения главой государства предупреждения парламенту субъекта Российской Федерации указанный орган не принял в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда. Поскольку вынесение предупреждения Президентом Российской Федерации затруднено по изложенным выше причинам, то и для реализации ответственности законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации в виде роспуска необходимо совершенствовать действующее законодательство.

В Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 4 апреля 2002 г. № 8-П отмечается, что в основе мер федерального воздействия, направленных на соблюдение субъектами Российской Федерации федеральных правовых предписаний, должны лежать вытекающие из конституционных норм о разграничении компетенции Федерации и ее субъектов и о статусе последних окончательные выводы о несоответствии региональных нормативных актов федеральным. Поэтому применение данных мер предполагает во всяком случае проверку указанных актов Конституционным Судом Российской Федерации, в том числе при наличии решений других компетентных судов. Конституционный Суд Российской Федерации может быть востребован для разрешения спора между Российской Федерацией и ее субъектом после принятия судом общей юрисдикции решения о признании нормативного акта субъекта Российской Федерации недействующим, а также при наличии указанных в Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представитель-

ных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» оснований для применения мер федерального воздействия. В любой из таких ситуаций субъект Российской Федерации вправе обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации за подтверждением того факта, что его закон подлежит применению как не противоречащий Конституции Российской Федерации¹.

Ответственность органов местного самоуправления и их должностных лиц за принятие муниципальных правовых актов, противоречащих актам, имеющим более высокую юридическую силу, предусмотрена Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Полномочия по привлечению органов местного самоуправления к ответственности предоставлены органам государственной власти субъекта Российской Федерации. Полномочия высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации по выявлению и разрешению коллизий дополняются возможностью применения санкций за неисполнение решения суда о признании муниципального правового акта или его части недействующими, предусмотренных ст. 73 и 74 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Представительный орган муниципального образования может быть распущен законом субъекта Российской Федерации при наличии следующих условий:

1) судом установлено, что представительным органом муниципального образования принят нормативный правовой акт, противоречащий Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, конституции (уставу), законам субъекта Российской Федерации, уставу муниципального образования;

¹ См.: По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с запросами Государственного собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) и Совета Республики Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 4 апреля 2002 г. № 8-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 15. Ст. 1497.

2) представительный орган муниципального образования в течение трех месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока не принял в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда, в том числе не отменил соответствующий нормативный правовой акт. Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации в течение одного месяца после вступления в силу решения суда, установившего факт неисполнения данного решения, вносит в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации проект закона субъекта Российской Федерации о роспуске представительного органа муниципального образования. Полномочия представительного органа муниципального образования прекращаются со дня вступления в силу регионального закона о его роспуске. Закон субъекта Российской Федерации о роспуске представительного органа муниципального образования может быть обжалован в судебном порядке в течение 10 дней со дня вступления в силу. Суд рассматривает жалобу и принимает решение не позднее чем через 10 дней со дня ее подачи.

Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) вправе отрешить от должности главу муниципального образования или главу местной администрации в следующих случаях:

а) издание указанным должностным лицом местного самоуправления нормативного правового акта, противоречащего Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, конституции (уставу), законам субъекта Российской Федерации, уставу муниципального образования, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а само должностное лицо в течение двух месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока не приняло в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда;

б) совершение указанным должностным лицом местного самоуправления действий, в том числе издания им правового акта, не носящего нормативного характера, влекущих нарушение прав и свобод человека и гражданина, угрозу единству и территориальной целостности Российской Федерации, национальной безопасности Рос-

сийской Федерации и ее обороноспособности, единству правового и экономического пространства Российской Федерации, нецелевого расходования субвенций из федерального бюджета или бюджета субъекта Российской Федерации, если это установлено соответствующим судом, а указанное должностное лицо не приняло в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда.

Таким образом, конституционно-правовую ответственность субъектов коллизионных отношений предлагается совершенствовать по следующим направлениям:

1) заменить право Президента Российской Федерации объявить об отставке Правительства Российской Федерации на обязанность в случае, если Государственная Дума в течение трех месяцев повторно выразит недоверие Правительству Российской Федерации;

2) предоставить право Государственной Думе выражать недоверие федеральным министрам, за которым следует отставка;

3) заменить полномочие Президента Российской Федерации отменять постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации на приостановление их действия до решения этого вопроса судом;

4) совершенствование правового регулирования механизма вынесения предупреждения Президентом Российской Федерации парламенту субъекта Российской Федерации произвести путем:

а) установления обязанности прокурора предъявлять и поддерживать в суде или арбитражном суде иск в интересах пострадавших или обжаловать в суд общей юрисдикции или арбитражный суд решение, действие (бездействие) законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации в случае нарушения прав и свобод человека и гражданина, прав и охраняемых законом юридических лиц в результате неисполнения законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации решения суда, которым установлено, что принятые конституция (устав), закон субъекта Российской Федерации или иной нормативный правовой акт противоречат Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам и признаны недействующими (в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации»);

б) закрепления обязанности направлять решения суда по административному делу об оспаривании решений, действий (бездейст-

вия) законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации полномочному представителю Президента Российской Федерации в соответствующем федеральном округе (в Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации).

Конституционно-правовую ответственность участников коллизионных отношений предлагается дополнить санкциями за неисполнение решений Конституционного Суда Российской Федерации. Они отсутствуют в отношении Президента Российской Федерации, Государственной Думы, Правительства Российской Федерации (в ст. 80 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»). Возможен следующий вариант правового регулирования. Во-первых, нужно установить ответственность за нарушение Правительством Российской Федерации срока внесения законопроекта в Государственную Думу: выражение недоверия Государственной Думой ответственному министру. Во-вторых, – закрепить срок, в течение которого Государственная Дума должна рассмотреть законопроект (3 месяца). В-третьих, – предусмотреть ответственность Государственной Думы за нарушение срока рассмотрения законопроекта – предупреждение Президента Российской Федерации, а при нескольких предупреждениях в течение определенного срока – возможность ее роспуска.

Реализация вышеизложенных предложений будет способствовать предотвращению коллизий, выполнять превентивную функцию, так как угроза применения ответственности влияет на своевременное и полное исполнение закона и решений судов, установивших коллизии, а также будет являться наказанием за нарушение Конституции Российской Федерации и законодательства.

Заключение

В результате проведенного исследования коллизионных отношений как разновидности конституционно-правовых отношений сделаны следующие выводы.

1. Коллизионные отношения предлагается рассматривать как разновидность конституционных правоотношений, представляющих собой урегулированные нормами конституционного права общественные отношения, содержанием которых являются юридические связи между субъектами в форме взаимных прав и обязанностей, направленных на предотвращение, выявление и разрешение конституционно-правовых коллизий.

2. Для коллизионных отношений характерна следующая структура: субъекты правоотношения, их субъективные юридические права и корреспондирующие им обязанности, объекты правоотношения. Спецификой структуры коллизионных отношений является полисубъектность. Субъекты коллизионных отношений подразделяются на две группы в зависимости от цели участия в коллизионных отношениях: субъекты – участники коллизионных отношений, между которыми существует коллизия, и субъекты-арбитры, к компетенции которых относится разрешение коллизий.

3. Объектом коллизионных отношений являются конституционно-правовые коллизии в широком смысле как противоречия между правовыми явлениями, возникающие в правовой системе России (нормативными актами, правоприменением, правосознанием, публично-правовые споры и др.), касающиеся предмета конституционного права. Конституционно-правовые коллизии обладают своей спецификой, обусловленной особым положением Конституции Российской Федерации в системе нормативных правовых актов, развитием конституционного законодательства на современном этапе. Они негативно влияют на всю правовую систему, отрицательно сказываются на всех отраслях права, поскольку отраслевыми законами

регулирується ограничение конституционных прав и свобод человека и гражданина, детализируются полномочия органов государственной власти и местного самоуправления.

4. Содержание коллизионных отношений составляет комплекс сложных связей субъективных юридических прав и корреспондирующих им обязанностей субъектов коллизионных отношений. Субъективное юридическое право субъектов коллизионных отношений – это мера дозволенного поведения, обеспечиваемая государством путем закрепления соответствующих конституционно-правовых норм, регулирующих участие во внесудебных и судебных процедурах предотвращения, выявления и разрешения конституционно-правовых коллизий. Субъективная юридическая обязанность субъектов коллизионных отношений – это мера должного поведения, обеспечиваемая государством путем закрепления соответствующих конституционно-правовых норм, регулирующих исполнение решений компетентных государственных органов по разрешению конституционно-правовых коллизий и меры конституционно-правовой ответственности.

5. Специфика содержания коллизионных отношений обусловлена их объектом (конституционно-правовыми коллизиями), развитие которых характеризуется цикличностью, что требует учета для повышения эффективности правового регулирования коллизионных отношений, которое предлагается осуществлять на основе следующих последовательных стадий воздействия на юридические коллизии: 1) предотвращение коллизий; 2) выявление коллизий; 3) разрешение выявленных коллизий; 4) привлечение к ответственности участников коллизионных отношений.

6. Совершенствование законодательства, регулирующего коллизионные отношения, предлагается осуществлять на основе циклического подхода – преимущественно предотвращать коллизии, чтобы минимизировать их негативное влияние на правовую систему. Основными направлениями предотвращения коллизий являются более широкое внедрение в практику нормотворческих органов конституционно-правового прогнозирования, обязательной независимой правовой экспертизы, введение предварительного конституционного контроля. Выявление коллизий предлагается совершенствовать в части: введения коллизионного мониторинга как разновидности правового мониторинга; расширения предмета антикоррупционной экспертизы путем закрепления коллизий как коррупциогенного фак-

тора, создающего для органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц) возможность произвольного выбора норм, подлежащих применению в конкретном случае. Разрешение коллизий с конституционно-правовой точки зрения предлагается совершенствовать по следующим основным направлениям: расширить перечень субъектов, которые вправе обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации с абстрактным запросом о проверке конституционности нормативных правовых актов; заменить полномочие Президента Российской Федерации отменять постановления Правительства Российской Федерации на приостановление их действия до решения суда, что позволит усилить роль судебных процедур в разрешении коллизий как более независимых; закрепить все виды коллизионных норм в Федеральном законе «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» и законах субъектов Российской Федерации; создать конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации и наделить их полномочиями по предварительному контролю законов субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения; регламентировать согласительные процедуры в законодательном процессе, а также для разрешения споров о компетенции между органами публичной власти.

7. Конституционно-правовая ответственность субъектов коллизионных отношений представляет собой отрицательную оценку деятельности субъектов коллизионных отношений, выражающуюся в государственном реагировании на их решения, действия (бездействие), повлекшие возникновение конституционно-правовых коллизий, путем применения к ним конституционно-правовых санкций. Конституционно-правовая ответственность наступает только у одного вида субъектов коллизионных отношений – субъектов – участников коллизионных отношений, между которыми существует коллизия (противоречие, разногласие, конфликтная ситуация). А применение мер конституционно-правовой ответственности осуществляет вторая группа субъектов коллизионных отношений – субъекты-арбитры, к компетенции которых относится разрешение коллизии (суды, глава государства и др.). Конституционно-правовая ответственность субъектов коллизионных отношений подразделяется на два вида: а) за принятие нормативных правовых актов, противоречащих Конституции Российской Федерации и иным нормативным правовым актам, обладающим более высокой юридической силой; б) за учас-

тие в коллизионной ситуации, не связанной с нормативными правовыми актами.

8. Конституционно-правовую ответственность участников коллизионных отношений предлагается дополнить санкциями за неисполнение решений Конституционного Суда Российской Федерации. Они отсутствуют в отношении Президента Российской Федерации, Государственной Думы, Правительства Российской Федерации (в ст. 80 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»). Возможен следующий вариант правового регулирования. Во-первых, нужно установить ответственность за нарушение Правительством Российской Федерации срока внесения законопроекта в Государственную Думу: выражение недоверия Государственной Думой ответственному министру. Во-вторых, – закрепить срок, в течение которого Государственная Дума должна рассмотреть законопроект (3 месяца). В-третьих, – предусмотреть ответственность Государственной Думы за нарушение срока рассмотрения законопроекта – предупреждение Президента Российской Федерации, а при нескольких предупреждениях в течение определенного срока – возможность ее роспуска.

9. Для совершенствования законодательства, регулирующего коллизионные отношения, предлагается следующий комплекс мер, касающийся различных сфер общественных отношений.

9.1. *Судебная система Российской Федерации.* Здесь требуется расширить полномочия Конституционного Суда Российской Федерации, создать конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации в каждом регионе за счет федерального бюджета и ввести предварительный конституционный контроль на федеральном и региональном уровнях.

9.1.1. Организация и деятельность Конституционного Суда Российской Федерации:

а) изменить порядок формирования и предоставить право членам Совета Федерации как представителям субъектов Российской Федерации представлять свои кандидатуры на должности судей;

б) наделить полномочием обязательного предварительного конституционного контроля федеральных законов, ограничивающих права и свободы человека и гражданина, и международных договоров, подлежащих ратификации в форме федерального закона;

в) предоставить право обращения с абстрактным запросом Генеральному прокурору Российской Федерации, Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации и уполномоченным по правам человека в субъектах Российской Федерации о соответствии Конституции Российской Федерации нормативных правовых актов, затрагивающих конституционные права, свободы и обязанности человека и гражданина.

9.1.2. Создать конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации за счет средств федерального бюджета во всех регионах и наделить их полномочиями по осуществлению предварительного контроля законов субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения на предмет их соответствия Конституции Российской Федерации, федеральным законам и конституции (уставу) субъекта Российской Федерации, для чего принять Федеральный закон «Об общих принципах организации и деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации».

9.1.3. Внести изменения в Закон Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» (ст. 4) и установить повышенные требования, предъявляемые к кандидатам на должность судьи конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации: возраст – 35 лет и стаж работы – 15 лет (сейчас это 25 и 5 лет).

9.2. *Обеспечение соответствия Конституции Российской Федерации нормативных правовых актов.*

9.2.1. Внести поправку в ч. 3 ст. 115 Конституции Российской Федерации и заменить полномочие Президента Российской Федерации отменять постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации на приостановление их действия до решения этого вопроса судом, что повысит самостоятельность Правительства Российской Федерации как высшего органа исполнительной власти в России и позволит более широко внедрять судебные процедуры.

9.2.2. Для обеспечения соответствия Конституции Российской Федерации международных договоров предусмотреть:

– обязательную предварительную проверку в Конституционном Суде Российской Федерации всех международных договоров, подлежащих ратификации в форме федерального закона;

– в случае признания международного договора не соответствующим Конституции Российской Федерации и принятия решения

о его ратификации установить обязанность Правительства Российской Федерации разработать проект закона о поправке к Конституции Российской Федерации в определенный срок и внести его в Государственную Думу, которая в свою очередь должна принять закон в определенный срок (соответствующие изменения внести в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» и Федеральный закон «О международных договорах Российской Федерации»).

9.2.3. Принять федеральные законы «О нормативных правовых актах в Российской Федерации», «О коллизионном мониторинге в Российской Федерации».

В Федеральном законе «О нормативных правовых актах в Российской Федерации», в частности, урегулировать: а) иерархию нормативных правовых актов; б) систему коллизионных принципов и норм, которые должны лежать в основе разрешения коллизий; в) конституционные принципы, которые требуется строго учитывать и при принятии всех видов нормативных правовых актов, и при проведении их экспертизы; г) обязательную независимую правовую экспертизу нормативных правовых актов, проводимую квалифицированными специалистами, имеющими ученую степень в области права.

9.2.4. В Федеральном законе «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» предусмотреть обязательное опубликование актов, которые утверждаются публикуемыми федеральными законами, вместе с указанными федеральными законами.

9.2.5. Для совершенствования разграничения подведомственности между органами конституционного контроля и судами общей юрисдикции по делам об оспаривании нормативных правовых актов дополнить ст. 1, 17 и 208 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации указанием на необходимость учета законов субъектов Российской Федерации, устанавливающих компетенцию конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации.

9.2.6. Предоставить право Министерству юстиции Российской Федерации и его территориальным органам обращаться в суд общей юрисдикции с административным иском о признании нормативных правовых актов в ст. 208 Кодекса администра-

тивного судопроизводства Российской Федерации для более эффективного устранения коллизий и обеспечения единого правового пространства.

9.2.7. В Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях предусмотреть пространственную коллизионную норму, которая устанавливала бы, закон какого субъекта Российской Федерации необходимо применять в случае совершения административного правонарушения, имеющего «протяженность» в пространстве (на территории нескольких субъектов Российской Федерации).

9.2.8. С целью совершенствования законодательства субъектов Российской Федерации, регулирующего разрешение противоречий между нормативными актами, предлагается в законах о нормативных правовых актах субъекта Российской Федерации закреплять:

– общую иерархическую коллизионную норму и четкую иерархию нормативных правовых актов (вместо коллизионных норм о применении конкретных нормативных актов, обладающих разной юридической силой в случае их противоречия);

– временную коллизионную норму – в случае коллизии между нормативными правовыми актами равной юридической силы применяется правовой акт, принятый позднее;

– содержательно-компетенционную коллизионную норму – в случае коллизии между правовыми актами, принятыми органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации одного уровня, применяется правовой акт органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, специально уполномоченного на регулирование соответствующей области общественных отношений;

– возможность отмены высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) нормативных правовых актов исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации;

– разрешение споров между органами государственной власти субъекта Российской Федерации, а также должностными лицами органов государственной власти, возникающих по вопросам реализации их правотворческих полномочий, с использованием согласительных процедур.

9.2.9. Проведение правовой экспертизы нормативных правовых актов на региональном уровне совершенствовать путем закрепления:

а) перечня оснований обязательной независимой научной правовой экспертизы законопроектов, проводимой квалифицированными специалистами, имеющими ученую степень в области права, профильными кафедрами высших учебных заведений и научными организациями;

б) права независимых экспертов (истребовать от органов государственной власти субъекта Российской Федерации материалы и документы, связанные с подготовкой проекта закона; изложить свое особое мнение эксперта (из группы экспертов), не согласного с экспертным заключением, которое приобщается к экспертному заключению и является его неотъемлемой частью; участвовать с правом совещательного голоса в обсуждении и принятии комитетами (комиссиями) и иными структурными подразделениями органов государственной власти субъекта Российской Федерации прошедших экспертизу проектов;

в) обязательного опубликования экспертных заключений по результатам независимой научной экспертизы в средствах массовой информации и в сети Интернет до рассмотрения соответствующих проектов нормативных правовых актов;

г) основания принятия нормотворческим органом решения:

– об отклонении проекта нормативного правового акта, если в результате правовой экспертизы выявлено, что он в целом противоречит Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам и нормативным правовым актам субъекта Российской Федерации, обладающим более высокой юридической силой;

– о доработке проекта нормативного правового акта, если в результате правовой экспертизы выявлено, что некоторые нормы противоречат Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам и нормативным правовым актам субъекта Российской Федерации, обладающим более высокой или равной юридической силой;

– о создании согласительных комиссий для доработки проекта нормативного правового акта.

9.3. *Федеративное устройство Российской Федерации.*

9.3.1. Уточнить механизм конституционного разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами путем закрепления перечня исключительных предметов веде-

ния субъектов Российской Федерации в качестве уточнения ст. 73 Конституции Российской Федерации. Сделать это можно как путем внесения поправки в Конституцию Российской Федерации, так и в договоре между Российской Федерацией и ее субъектами, что будет соответствовать ч. 3 ст. 11 Конституции Российской Федерации, предусматривающей федеративный и иные договоры в качестве формы разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами. Перечень должен быть открытым, чтобы сохранился конституционный остаточный принцип определения предметов ведения субъектов Российской Федерации, т.е. нужно закрепить в нем основные исключительные полномочия субъектов, не отрицая других. Использование данной формы разграничения предметов ведения не позволит Федерации произвольно вмешиваться хотя бы в регулирование закрепленного перечня предметов исключительного ведения субъектов Федерации (под видом реализации своих полномочий по предметам совместного ведения).

9.3.2. Для совершенствования механизма вынесения Президентом Российской Федерации предупреждения законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта Российской Федерации, следует, во-первых, закрепить обязанность прокуратуры обращаться в суд в случае нарушения прав и свобод человека и гражданина, прав и охраняемых законом юридических лиц в результате неисполнения законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации решения суда, которым установлено, что принятые конституция (устав), закон субъекта Российской Федерации или иной нормативный правовой акт противоречат Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам и признаны недействующими, во-вторых, предусмотреть процедуру получения главой государства информации о вынесении судами решений, в которых установлены негативные последствия неисполнения парламентом субъекта Российской Федерации решения суда о признании недействующим нормативного акта через полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах. Соответствующие изменения внести в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации», Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации.

9.4. *Парламентский контроль в Российской Федерации* расширить по следующим направлениям.

9.4.1. Установить обязанность Президента Российской Федерации объявить об отставке Правительства Российской Федерации, в случае если Государственная Дума в течение трех месяцев повторно выразит недоверие Правительству Российской Федерации, и внести соответствующую поправку в ч. 3 ст. 117 Конституции Российской Федерации.

9.4.2. Предоставить право Государственной Думе выражать недоверие федеральным министрам, за которым следует отставка.

9.4.3. Предусмотреть возможность проведения парламентского расследования деятельности Президента Российской Федерации и внести соответствующие изменения в Федеральный закон «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации».

9.4.4. Принять законы субъектов Российской Федерации об осуществлении парламентского контроля за исполнением законов субъекта Федерации, в которых урегулировать следующие вопросы: задачи контроля; виды контроля (текущий и оперативный); формы осуществления контроля (заслушивание информации, парламентский запрос, проверка деятельности органов государственной власти, местного самоуправления, их должностных лиц, парламентские слушания); полномочия парламента по результатам осуществления контроля (предложения о принятии мер по устранению нарушений, выявленных в ходе осуществления контроля, о привлечении должностных лиц к ответственности).

10. Правоприменение с целью предотвращения конституционно-правовых коллизий предлагается совершенствовать для изменения правосознания граждан в сторону отношения к свободе личности, ее правам как важнейшей ценности, формирования уважения к Конституции Российской Федерации (от развития и популяризации соответствующих научных концепций до изучения конституционных прав и свобод личности на всех уровнях образования), что возможно путем:

а) изменения стандартов общего школьного образования (изучение основ конституционного статуса личности) и высшего юридического образования (изменение государственного стандарта по направлению подготовки «юриспруденция» с целью введения дис-

циплин «Права и свободы человека и гражданина» и «Коллизионное право»);

б) законодательного и информационно-технического развития мер «обратной связи» между государством и гражданами путем более широкого использования институтов прямой и непрямой демократии для учета мнения граждан при принятии решений (выборность Совета Федерации, либерализация законодательства о референдуме, право законодательной инициативы группы граждан, анализ обращений, публичные слушания, общественная экспертиза нормативных правовых актов, использование официальных сайтов и др.);

в) реализации принципа светского государства как наиболее приемлемого в многоконфессиональном обществе, учета религиозного фактора в правовом регулировании, образовательном процессе (в виде изучения основ всех религий и воспитания толерантности);

г) государственной поддержки развития науки и использования ее результатов при принятии решений органами государственной власти.

Реализация вышеизложенных предложений позволит создать нормативную базу для предотвращения, выявления и эффективного разрешения конституционно-правовых коллизий, минимизировать их негативное воздействие на правовую систему России.

Научное издание

Стародубцева Инна Алексеевна

**КОЛЛИЗИОННЫЕ ОТНОШЕНИЯ
КАК РАЗНОВИДНОСТЬ
КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫХ ОТНОШЕНИЙ**

Монография

Редактор *Е. С. Котлярова*
Корректор *Г. И. Старухина*
Компьютерная верстка *Е. Н. Попуга*

Подписано в печать 25.05.2016. Формат 60×84/16.
Усл. п. л. 19,2. Уч.-изд. л. 19,4. Тираж 400 экз. Заказ 46.

Издательский дом ВГУ
394000 Воронеж, пл. Ленина, 10

Отпечатано в типографии Издательского дома ВГУ
394000 Воронеж, ул. Пушкинская, 3

