

ФГБОУ ВО «ВОРОНЕЖСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»  
ЮРИДИЧЕСКИЙ ФАКУЛЬТЕТ

*На правах рукописи*

**Стародубцева Инна Алексеевна**

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ  
КОЛЛИЗИОННЫХ ОТНОШЕНИЙ**

12.00.02 – конституционное право; конституционный судебный процесс;  
муниципальное право

**ДИССЕРТАЦИЯ**

на соискание ученой степени

доктора юридических наук

Научный консультант:  
доктор юридических наук,  
профессор, заслуженный  
юрист Российской Федерации  
Зражевская Т.Д.



Москва – 2017

## СОДЕРЖАНИЕ

<b>Введение</b> .....	4
<b>Глава 1. Коллизионные отношения как вид конституционно-правовых процессуальных отношений</b> .....	23
§ 1. Основные понятия и методология исследования коллизий и коллизионных отношений .....	23
§ 2. Понятие, структура и особенности коллизионных отношений как вида конституционных правоотношений .....	40
§ 3. Содержание коллизионных отношений .....	55
§ 4. Правовые модели поведения субъектов коллизионных отношений .....	62
<b>Глава 2. Регулирование коллизионных отношений в России и зарубежных странах</b> .....	78
§ 1. Роль Конституции Российской Федерации в регулировании коллизионных отношений .....	78
§ 2. Конституционное регулирование коллизионных отношений в зарубежных странах .....	98
§ 3. К вопросу о формировании коллизионного права .....	110
<b>Глава 3. Формальные конституционно-правовые коллизии - объект коллизионных отношений</b> .....	122
§ 1. Конституционно-правовые коллизии, их особенности и влияние на правовую систему .....	122
§ 2. Коллизии в механизме обеспечения согласованности международных договоров и законодательства Российской Федерации .....	139
§ 3. Коллизии в сфере прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации .....	152
<b>Глава 4. Содержание конституционных правоотношений по разрешению коллизий</b> .....	163
§ 1. Внесудебные и судебные процедуры разрешения конституционно-правовых коллизий в федеральном законодательстве .....	163
§ 2. Процедуры разрешения коллизий в субъектах Российской Федерации .....	188

§ 3. Конституционно-правовая ответственность субъектов коллизионных отношений .....	198
<b>Глава 5. Юридические процедуры, препятствующие возникновению коллизионных ситуаций .....</b>	<b>207</b>
§ 1. Предотвращение и выявление коллизий на федеральном уровне .....	207
§ 2. Правовое регулирование предотвращения коллизий нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации .....	222
§ 3. Экспертиза и мониторинг как способы предотвращения и выявления коллизий в субъектах Российской Федерации .....	236
§ 4. Конституционно-правовое прогнозирование .....	251
<b>Заключение .....</b>	<b>265</b>
<b>Библиография .....</b>	<b>270</b>
<b>Приложение 1. Проект главы «Разрешение юридических коллизий» закона субъекта Российской Федерации о нормативных правовых актах .....</b>	<b>302</b>
<b>Приложение 2. Методические рекомендации по проведению конституционно-правового прогнозирования для предотвращения коллизий .....</b>	<b>306</b>
<b>Приложение 3. Методика выявления коллизий в нормативных правовых актах .....</b>	<b>309</b>

## Введение

### **Актуальность темы исследования.**

Коллизии (противоречия, разногласия, споры) нередко возникают между разными субъектами: органами публичной власти, физическими и юридическими лицами, общественными объединениями и др. по объективным и субъективным причинам. Правовая система эффективно работает, когда общественные отношения регулируются не противоречащими друг другу актами. Это достигается в случае, когда нормы права соответствуют регулируемым общественным отношениям и адекватно отражают уровень их развития, различные виды нормативных правовых актов не противоречат друг другу, споры разрешаются независимыми и компетентными арбитрами. На государство возлагается функция закрепления способов воздействия на юридические коллизии: от их предотвращения до разрешения. Для этого органы государственной власти наделяются соответствующей компетенцией.

В условиях федерализма правовое регулирование усложняется наличием двухуровневого законодательства: федерального и субъектов Российской Федерации<sup>1</sup>. В настоящее время регулирование способов предотвращения, выявления и разрешения коллизий является бессистемным и пробельным. Предварительный конституционный контроль предусмотрен в Конституции Российской Федерации<sup>2</sup> только для международных договоров, не вступивших в силу, не является обязательным и очень редко применяется. Независимая правовая экспертиза федеральных законов как наиболее важных источников права законодательно не предусмотрена. Ни один закон комплексно не регулирует выявление коллизий между нормативными актами по всей их иерархии: от Конституции Российской Федерации до муниципальных актов. Пока не принят Федеральный закон «О нормативных правовых актах в

<sup>1</sup> В настоящей работе в качестве синонима термина «субъект Российской Федерации» используется «регион»; соответственно, региональные органы власти, региональные нормативные правовые акты.

<sup>2</sup> Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (в ред. законов Рос. Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 дек. 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 дек. 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февр. 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации (далее – СЗ РФ). 2014. № 31. Ст. 4398. Далее по тексту – Конституция, Конституция РФ, Основной Закон.

Российской Федерации»<sup>1</sup>. В аналитической информации Конституционного Суда Российской Федерации<sup>2</sup> сделан вывод, что «недостатки систематизации, фрагментарность и коллизионность как дефекты нормотворчества приводят к неконституционности нормативного регулирования, а также значительно увеличивают риски неконституционного правоприменения»<sup>3</sup>.

Недостаточно эффективными являются порядок и средства устранения коллизий. В законодательстве нет срока для исполнения решений Конституционного Суда РФ в форме изменения федеральных законов. В 2013 году увеличен срок подготовки Правительством Российской Федерации<sup>4</sup> законопроектов с 3 до 6 месяцев, исключено требование их первоочередного рассмотрения<sup>5</sup>. Это может привести к еще более длительному исполнению решений федерального органа конституционного контроля.

Вышеизложенное несовершенство законодательства приводит к многочисленным коллизиям между Конституцией и иными нормативными актами, а также противоречиям между различными нормативными актами по всей их иерархии. Это подтверждают решения Конституционного Суда РФ, в который ежегодно поступает от 18 до 20 тыс. обращений, примерно 99 % из них жалобы граждан и объединений на нарушение конституционных прав федеральными законами. Анализ статистики показывает, что ежегодно примерно в 60 % постановлений федерального органа конституционного контроля правовые нормы признаются неконституционными<sup>6</sup>. В связи с основополагающим местом Конституции РФ противоречия между ее нормами и иными нормативными актами оказывают существенное негативное влияние на всю правовую систему. Многочисленные коллизии нормативными актами

---

<sup>1</sup> Далее по тексту - ФЗ о нормативных актах.

<sup>2</sup> Далее по тексту – Конституционный Суд, федеральный орган конституционного контроля.

<sup>3</sup> См.: Конституционно-правовые аспекты совершенствования нормотворческой деятельности (на основе решений Конституционного Суда Российской Федерации 2013–2015 годов): одобрено решением Конституционного Суда Рос. Федерации от 23 июня 2016 г. // <http://www.ksrf.ru> (дата обращения: 10.01.2017)

<sup>4</sup> Далее по тексту - Правительство РФ, Правительство.

<sup>5</sup> См.: О внесении изменения в статью 80 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»: федер. конст. закон от 5 апр. 2013 г. № 1-ФКЗ // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1637.

<sup>6</sup> См.: Официальный сайт Конституционного Суда Российской Федерации / <http://www.ksrf.ru> (дата обращения: 15.01.2017)

устанавливает прокуратура, принося на них протесты<sup>1</sup>. Федеральные суды общей юрисдикции ежегодно рассматривают 2-3 тысячи дел о признании противоречащими федеральному законодательству нормативных правовых актов<sup>2</sup>. Все это свидетельствует о необходимости совершенствования законодательства с целью повышения качества принимаемых законов и подзаконных актов для обеспечения их соответствия Конституции Российской Федерации.

В науке существуют разные подходы к пониманию юридических коллизий: от наиболее широких как противоречий между правовыми явлениями, правовыми идеями до определения отдельных видов. Среди ученых отсутствует единое мнение о возможности формирования коллизионного права, не проводились специальные научные исследования коллизионных отношений как вида правоотношений.

Изложенные причины и некоторые другие обстоятельства требуют развивать научные исследования юридических коллизий, и на научной основе совершенствовать правовое регулирование способов их предотвращения, выявления и разрешения с целью повышения эффективности.

Коллизионные отношения еще не являлись самостоятельным предметом научных исследований, вместе с тем Конституция Российской Федерации содержит нормы, их регулирующие. Так, в ст. 71 (п. «п») федеральное коллизионное право относится к предметам ведения Федерации, в совместном ведении находится обеспечение соответствия Конституции и федеральным законам нормативных актов субъектов РФ (п. «а» ст. 72), но специальные федеральные законы по данным предметам ведения отсутствуют.

В Основном Законе России предусматриваются многие способы разрешения коллизий: приостановление и отмена нормативных правовых актов главой государства, коллизионные нормы, согласительные процедуры, конституционный контроль. Исследование коллизионных отношений как вида

---

<sup>1</sup> См.: Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации / <http://www.genproc.gov.ru> (дата обращения: 16.02.2017)

<sup>2</sup> См.: Официальный сайт Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации / <http://www.cdep.ru> (дата обращения: 5.01.2016)

конституционно-правовых процессуальных отношений позволит в большей мере реализовать потенциал Конституции Российской Федерации по предотвращению и разрешению коллизий. Это обусловило структуру диссертации, в которой исследуются понятие, структура и содержание коллизионных отношений, формальные конституционно-правовые коллизии как их объект, внесудебные и судебные процедуры разрешения противоречий, а также юридические процедуры, препятствующие возникновению коллизионных ситуаций.

### **Степень разработанности темы исследования.**

Коллизионные отношения как вид конституционных процессуальных правоотношений не являлись объектом диссертационных исследований, с конституционно-правовой точки зрения не исследовались их понятие, структура, специфика содержания. В советский период в научных трудах рассматривались коллизии в праве, анализировались их специфика, причины появления, рассматривались коллизионные нормы, используемые для преодоления противоречий. Важной комплексной работой советского периода является монография Н.А. Власенко «Коллизионные нормы в советском праве»<sup>1</sup>, в которой дано определение правовых коллизий, рассмотрены их виды, способы преодоления и устранения, особое внимание уделено исследованию коллизионных норм.

Научным исследованиям юридических коллизий и коллизионного права посвящены многие труды Ю.А. Тихомирова, который является основоположником понимания коллизионного права как комплексной супер-отрасли права. Его работы в данной сфере были посвящены юридическим коллизиям, коллизионному праву, коллизионным нормам<sup>2</sup>. Наиболее значимой книгой является «Коллизионное право: учебное и научно-практическое пособие»<sup>3</sup>. В ней предложена концепция коллизионного права как комплексной

---

<sup>1</sup> Власенко Н.А. Коллизионные нормы в советском праве. Иркутск, 1984. 99 с.

<sup>2</sup> Тихомиров Ю.А. Юридическая коллизия. М., 1994. 140 с.; Тихомиров Ю.А. О коллизионном праве // Журнал российского права. 1997. № 2. С. 6-15; Тихомиров Ю.А. О коллизионных нормах // Право и экономика. 1999. № 5. С. 3-7.

<sup>3</sup> Тихомиров Ю.А. Коллизионное право: учебное и научно-практическое пособие. М., 2000. 394 с.

супер-отрасли права, включающей общую часть (предмет, принципы, основные понятия) и две особенные части: в первую включены способы регулирования коллизионных правоотношений внутри национальной правовой системы, между законодательствами разных государств, внутригосударственным и международным правом; во вторую часть входят нормы других отраслей права, регулирующие спорные правоотношения.

Общетеоретическую основу исследования составили труды, посвященные проблемам коллизий и методологии конституционно-правовых исследований: Н.Г. Александрова, С.С. Алексеева, М.Т. Баймаханова, В.М. Баранова, Н.А. Богдановой, Н.А. Власенко, Н.В. Витрука, В.В. Денисенко, А.Я. Курбатова, О.Е. Кутафина, В.В. Лапаевой, А.В. Малько, М.Н. Марченко, Н.И. Матузова, В.С. Нерсисянца, Л.А. Окунькова, Ю.А. Тихомирова, В.А. Толстика, И.А. Умновой (Конюховой), Т.Я. Хабриевой, В.Е. Чиркина, А.Ф. Черданцева, Н.Н. Черногора и др. Диссертационные исследования по теоретическим вопросам юридических коллизий проведены А.Ю. Буяковым, Р.А. Гончаровым, В.В. Денисенко, М.А. Заниной, А.А. Петровым, Н.В. Семеновой, С.В. Сибилевой, И.В. Сеница, Э.В. Суховым, по исследованию конституционно-правовых аспектов юридических коллизий - Р.А. Гончаровым, Е.В. Комбаровской, В.В. Пономаревым, С.В. Хачаняном, В.М. Шакун, Т.З. Эбзеевым, а также автором настоящей работы защищена диссертация на тему «Коллизии в конституционном законодательстве на уровне субъектов Российской Федерации» (Саратов, 2003).

Научной базой в части теории правоотношений явились труды ученых С.И. Архипова, Н.А. Власенко, Ю.И. Гревцова, А.П. Дудина, В.Б. Исакова, Н.И. Матузова, В.С. Основина, В.Н. Протасова, Ю.Г. Ткаченко, Р.О. Халфиной и др. Исследованию особенностей конституционных правоотношений посвящены труды С.А. Авакьяна, Н.В. Бутусовой, Н.Н. Карпова, В.Н. Карташова, Е.И. Козловой, О.Е. Кутафина, В.О. Лучина, Т.В. Мокиной, И.В. Мухачева, в том числе диссертационные исследования А.Г. Кузьмина, Н.Ю. Логачевой, Е.А. Ромашко.

Различные конституционно-правовые аспекты правоотношений, в том числе, коллизионных отношений (принципы, процедуры предотвращения и разрешения коллизий, нормоконтроль, конституционная ответственность) исследованы в работах С.А. Авакьяна, М.В. Баглая, Н.С. Бондаря, Н.В. Бутусовой, Т.А. Васильевой, В.А. Виноградова, Н.В. Витрука, Н.А. Власенко, Л.Д. Воеводина, С.А. Денисова, Н.М. Добрынина, Т.Д. Зражевской, М.И. Краснова, В.И. Крусса, А.А. Кондрашова, В.А. Кряжкова, Н.М. Колосовой, О.Е. Кутафина, А.А. Ливеровского, В.О. Лучина, Ж.И. Овсепян, П.П. Серкова, Н.Е. Таевой, Ю.А. Тихомирова, Т.Я. Хабриевой, В.Е. Чиркина, Ю.Л. Шульженко, Б.С. Эбзеева и др., которые были использованы в работе над диссертацией.

В диссертации применялись идеи, изложенные в трудах ученых в области международного права (при исследовании соотношения актов, коллизионных норм и др.): С.В. Бахина, М.М. Богуславского, В.П. Звекова, Б.Л. Зимненко, А.А. Каширкиной, А.Н. Морозова, Б.И. Осминина, О.И. Тиунова; работы зарубежных ученых, посвященные правовым системам: Р. Давид, К. Жоффре-Спинози, М. Иссад.

В научных трудах исследовались общетеоретические аспекты юридических коллизий, предложена концепция коллизионного права, определялось место в нем федерального коллизионного права, уделялось внимание конституционным коллизиям, коллизиям в конституционном праве, в федеративных отношениях, способам предотвращения, выявления и разрешения коллизий. Несмотря на актуальность и определенную разработанность отдельных аспектов, касающихся коллизионных отношений, комплексные работы, посвященные конституционно-правовому регулированию коллизионных отношений, отсутствуют. Поэтому в настоящей диссертации исследованы понятие, структура, содержание коллизионных отношений, направления совершенствования регулирования способов предотвращения, выявления и разрешения противоречий между нормативными актами.

**Объектом диссертационного исследования** являются общественные отношения, возникающие по поводу предотвращения, выявления и разрешения

конституционно-правовых коллизий как противоречий между нормативными правовыми актами.

**Предметом диссертационного исследования** выступают конституционно-правовые нормы, регулирующие права и обязанности субъектов, направленные разрешение коллизий, практика их реализации, а также юридические процедуры, препятствующие возникновению противоречий между нормативными правовыми актами.

**Целью** диссертации является разработка и обоснование теоретических положений, раскрывающих понятие, структуру (субъекты, их права и обязанности, объекты), специфику содержания коллизионных отношений, формулирование практических предложений по совершенствованию конституционно-правовых процедур предотвращения, выявления и разрешения коллизий.

Исходя из поставленной цели исследования для ее достижения сформулированы и решены следующие **задачи**:

- рассмотреть понятие, структуру и содержание коллизионных отношений как вида конституционно-правовых процессуальных отношений, выявить их специфику, определить базовый понятийный аппарат;
- выявить роль Конституции Российской Федерации в регулировании коллизионных отношений, системно исследовать соответствующие нормы и конституционные презумпции;
- провести сравнительно-правовое исследование конституционных норм, регулирующих коллизионные отношения в России и зарубежных странах с целью использования положительного зарубежного опыта;
- рассмотреть модели коллизионного права, предлагаемые для комплексного регулирования коллизионных отношений;
- исследовать понятие и виды конституционно-правовых коллизий, выявить их свойства и основные направления влияния на правовую систему;
- проанализировать действующие внесудебные и судебные конституционно-правовые процедуры разрешения противоречий между

нормативными актами на федеральном и региональном уровнях, сформулировать предложения по их системному совершенствованию;

- исследовать юридические процедуры предотвращения и выявления коллизий, определить перспективные направления их развития, позволяющие повысить согласованность нормативных правовых актов в системе права.

**Научная новизна** диссертационного исследования заключается в следующем:

1. Впервые в науке конституционного права России предложена научная идея выделения коллизионных отношений как вида конституционно-правовых процессуальных отношений, обладающих особенностями: объекта – формальные конституционно-правовые коллизии; сложного субъектного состава; содержания (права и обязанности направлены на разрешение противоречий между нормативными актами, обеспечение верховенства Конституции и законов), имеющая научное теоретическое и практическое значение.

2. Введены и обоснованы теоретические положения о понятии, структуре и содержании коллизионных отношений, обогащающие научные знания о правоотношениях; уточнен категориальный (понятийный) аппарат, введены и определены новые понятия, составляющие понятийный ряд: «коллизионная ситуация», «коллизионные отношения», «субъекты коллизионных отношений», «содержание коллизионных отношений».

3. Выявлена специфика содержания коллизионных отношений, связанная с их объектом, от которого зависят процессуальные формы судебных и внесудебных процедур разрешения коллизий. Это позволяет расширить представления о конституционно-правовых отношениях, объектом которых являются коллизии.

4. Дана характеристика субъектов коллизионных отношений через статусные особенности, что позволило подразделить их на две группы: субъектов-участников (между которыми существует коллизия) и субъектов-арбитров, разрешающих коллизии; выявлена возможность совпадения статусов,

выделены виды правоотношений в зависимости от процессуального положения их субъектов.

5. Раскрыто содержание правовых моделей поведения субъектов коллизионных отношений, позволившее выявить закономерности их построения, доказана необходимость повышения эффективности. Предложено дополнить систему критериев эффективности правовых моделей обязательным включением в состав правовой нормы юридической обязанности как меры должного поведения по устранению коллизии с конкретизацией срока выполнения, закреплением конституционно-правовых санкций за невыполнение и механизма их применения.

6. На основе изучения взаимных связей прав и обязанностей субъектов обосновано соотношение внесудебных и судебных процедур разрешения коллизий как определенная последовательность их применения для достижения необходимого результата - обеспечения верховенства Конституции и соблюдения законов.

7. Разработан комплекс мер по совершенствованию законодательства (федерального и субъектов Российской Федерации), правоприменения, охватывающий все стадии коллизионных ситуаций.

**Теоретическая и практическая значимость диссертации** состоит в разработке теоретических положений о коллизионных отношениях как виде конституционно-правовых процессуальных отношений и решении научной проблемы повышения эффективности их правового регулирования нормами конституционного права. Результаты исследования имеют научное теоретическое и практическое значение, способствующее повышению роли Конституции Российской Федерации в регулировании коллизионных отношений. Теоретическая значимость диссертации обоснована тем, что в ней разработан комплекс положений, характеризующих коллизионные отношения (понятие, субъекты, объект), позволяющих расширить представление об исследуемом явлении в части понятийного аппарата, специфики содержания и структуры. В диссертации выявлены признаки коллизионных отношений

(общие и особенные), обоснована специфика их содержания, показаны свойства формальных конституционно-правовых коллизий как объекта, осуществлена классификация правоотношений в зависимости от статуса их субъектов, сформулированы конституционные регуляторы коллизионных отношений как нормы и презумпции.

Практическое значение диссертации заключается в том, что на базе разработанных теоретических положений исследованы правовые модели поведения субъектов коллизионных отношений, проведена оценка их эффективности, дополненная новым критерием (обязательным закреплением конституционно-правовых санкций), что позволило сформулировать предложения по совершенствованию законов (федеральных и субъектов Федерации). В диссертации системно исследовано правовое регулирование коллизионных отношений как прав и обязанностей субъектов по участию в судебных и внесудебных процедурах разрешений коллизий, в результате которого определено соотношение их применения с учетом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации. В работе предложено регулирование коллизионного мониторинга в Федеральном законе «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» (если он будет принят), проект главы «Разрешение юридических коллизий» в законы субъектов Российской Федерации. Представлены методические рекомендации по проведению конституционно-правового прогнозирования и предложена методика выявления коллизий в нормативных правовых актах, которые могут использоваться в правоприменительной деятельности (законодательными и исполнительными органами власти, Министерством юстиции Российской Федерации, прокуратурой), а также в образовательном процессе для формирования у студентов навыков выявления коллизий.

Реализация выводов и предложений, изложенных в диссертации, позволит усилить системность регулирования коллизионных отношений нормами конституционного права и повысить эффективность правоприменения, создать новые правовые регуляторы, позволяющие предотвращать и минимизировать

негативные последствия конституционно-правовых коллизий. Результаты научной работы могут стать базой для исследования общетеоретических, конституционно-правовых и иных отраслевых вопросов, связанных с регулированием коллизионных отношений и формированием коллизионного права. Выводы и рекомендации, содержащиеся в диссертации, могут применяться в научных исследованиях и преподавательской деятельности, в том числе при написании учебников, учебных и рабочих программ, методических пособий, преподавании теории государства и права, конституционного права России и зарубежных стран, спецкурсов, касающихся юридических коллизий, разработки курса «Коллизионное право».

### **Методология и методы исследования.**

Мировоззренческий компонент методологии исследования коллизионных отношений представлен идеей верховенства Конституции и необходимости ее воплощения в реальную законодательную практику и правоприменение, так как наиболее острые коллизионные ситуации возникают в конституционном праве, прежде всего, при нарушении Основного Закона государства. Данная идея дополняется приверженностью автора доктрине естественных прав и свобод человека, необходимостью их всестороннего гарантирования государством, что нашло отражение в настоящей работе через исследование конституционно-правовых коллизий в сфере прав человека.

Методический компонент методологии исследования коллизионных отношений представлен системным подходом на основе цикличности развития коллизионных ситуаций и правоотношений по предотвращению, выявлению и разрешению конституционно-правовых коллизий. Данный подход как ракурс изучения коллизий позволил исследовать воздействие на них на всех стадиях цикла (от появления разногласий как расхождения интересов субъектов права до возникновения коллизионной ситуации, для устранения которой необходимо разрешить противоречие конституционно-правовыми средствами), расширить современный научно-методологический аппарат и получить новое конституционно-правовое знание – понятие, содержание и структуру

коллизионных отношений, предложения по повышению эффективности их регулирования на каждой стадии цикла.

Основу исследования составили общенаучные и специально-юридические методы исследования: анализ и синтез, индукция и дедукция, системно-структурный, сравнительно-правовой, исторический, формально-юридический методы, абстрагирование, моделирование и др. В диссертации применен метод моделирования при разработке правовых моделей поведения субъектов коллизионных отношений; использован междисциплинарный подход при исследовании концепций коллизионного права, рассмотрении коллизий в сфере прав человека, ограничения прав и свобод нормами всех отраслей права.

**Нормативную основу** диссертационного исследования составили Конституция Российской Федерации, международные акты, федеральное законодательство, конституции, уставы, законы субъектов Российской Федерации, регулирующие предотвращение, выявление и разрешение коллизий, 20 конституций зарубежных стран, решения Конституционного Суда РФ и Европейского суда по правам человека.

Научная новизна диссертации отражена в **положениях, выносимых на защиту**.

1. Реализация конституционных норм сопровождается появлением коллизионных ситуаций - периода от возникновения коллизии до ее разрешения конституционно-правовыми средствами. В рамках коллизионной ситуации могут возникать коллизионные отношения как вид конституционных процессуальных отношений - урегулированных нормами конституционного права общественных отношений, содержанием которых являются взаимные права и обязанности субъектов, направленные на разрешение коллизий. Данный вид отношений всегда является конкретным правоотношением. Оно возникает на основе решений управомоченных субъектов, реализующих права, направленные на разрешение коллизий, и прекращается выполнением другим субъектом (или несколькими) корреспондирующих обязанностей.

2. Результаты исследования объективированы в характеристику общих и особенных признаков коллизионных отношений, позволивших теоретически обогатить научное знание о данном виде правоотношений. Они обладают всеми признаками конституционных правоотношений и имеют соответствующую структуру: субъекты, их права и обязанности, объект - формальные конституционно-правовые коллизии как противоречия или различия между правовыми нормами (хотя бы одной из которых является норма конституционного права), регулируемыми одно и то же общественное отношение. Данный вид правоотношений отличается следующими особенностями: публично-правовой и процессуальный характер; сложный субъектный состав; направленность прав и обязанностей субъектов на разрешение коллизий; сочетание конституционно-правовых санкций как вида активных юридических обязанностей субъектов отношений и способов разрешения коллизий.

3. Субъектный состав коллизионных отношений характеризуется тем, что это преимущественно органы публичной власти и правоотношения складываются в процессе публичной деятельности. Субъекты подразделяются на две группы в зависимости от цели участия в коллизионной ситуации: субъекты-участники, между которыми существует противоречие, целью которых является отстаивание интересов, определенной правовой позиции; субъекты-арбитры, к компетенции которых относится разрешение коллизий, что и является их целью. Специфика волевого аспекта субъектов-участников заключается в том, что каждый из них отстаивает собственную правовую позицию (или интерес). Для предотвращения и эффективного разрешения коллизий необходимо формирование правовой культуры, способствующей созданию у всех субъектов коллизионных правоотношений общей ценности - достижение публичного интереса - обеспечение верховенства Конституции Российской Федерации и законов, создание эффективно функционирующей правовой системы, формирование правового демократического государства, соблюдение прав и свобод человека и гражданина.

4. Процессуальный характер коллизионных отношений проявляется в их содержании - правах и обязанностях субъектов, которые дают возможность или обязывают участвовать в процедурах (внесудебных и судебных) разрешения коллизий. Специфика субъектного состава позволила выделить два вида процессуальных правоотношений: а) между субъектами-участниками спора; б) между субъектами-участниками и субъектом-арбитром, возникающими в ходе процедуры разрешения коллизии.

5. Специфика содержания конституционных коллизионных отношений обусловлена их объектом - направленностью на устранение противоречия. Для коллизионных отношений характерны три формы проявления субъективных юридических прав: на собственные положительные действия; право требования от обязанного лица, допустившего возникновение коллизии, ее устранить; право-притязание как возможность обратиться к компетентным органам для разрешения противоречия. Коллизионным отношениям присущи пассивные обязанности субъектов (воздержаться от нарушения компетенции, вторжения в компетенцию других органов, издания нормативных правовых актов, противоречащих иным актам и др.) и активные обязанности (совершение действий, направленных на устранение коллизий).

6. Формальные конституционно-правовые коллизии как объект коллизионных отношений имеют особенности (теоретического и практического значения), присущие им в связи с особым положением Конституции в системе нормативных актов: сущность правового регулирования противоречит Основному Закону; обусловленность изменением иерархии нормативных актов в зависимости от регулируемых общественных отношений; проявление в двухуровневой системе законодательства, характерной для федеративного устройства; сложность разрешения из-за разной юридической силы норм Конституции Российской Федерации. Они создают дополнительную трудность оценки соответствия нормативных актов конституционным нормам, что требуется учитывать при детализации правовых механизмов предотвращения, выявления, разрешения коллизий.

7. Определено содержание конституционных основ, регулирующих коллизионные отношения: а) конституционные нормы, предусматривающие: федеральное коллизионное право как предмет ведения Российской Федерации; конкретные способы разрешения коллизий; б) конституционные принципы предупреждения и разрешения коллизий (принцип приоритета прав и свобод человека; принцип приоритета федерального законодательства при соблюдении прав субъектов Российской Федерации; принцип независимости арбитров, разрешающих споры; принцип конституционности и законности); в) конституционные презумпции как вытекающие из норм предположения (для обеспечения верховенства Конституции России требуется системное правовое регулирование сферы воздействия на юридические коллизии, в том числе путем регулирования коллизионных отношений).

8. Система способов разрешения коллизий как поиска решений по выходу из коллизионной ситуации объективируется в нормативном закреплении внесудебных и судебных процедур, применение которых характеризуется преобладанием судебного разрешения противоречий и конкуренцией полномочий органов. Многоуровневый подход к исследованию действующих процедур позволил сформулировать следующие основы их соотношения: преимущественное применение внесудебных процедур как более простых и дающих быстрый результат; возможность оспаривать в судебном порядке результаты применения внесудебных процедур; приоритетность решений Конституционного Суда РФ при оспаривании нормативных актов; сочетание предварительного и последующего конституционного контроля, при котором введение предварительного контроля не отменяет последующего.

9. Результативность реализации коллизионных отношений определена на основе критериев эффективности правовых моделей поведения субъектов, что позволило выявить отсутствие обязанностей и ответственности за невыполнение решений Конституционного Суда Российской Федерации. Систему санкций предлагается дополнить ответственностью в ст. 117 Конституции Российской Федерации и ст. 80 Федерального конституционного закона «О Конституционном

Суде Российской Федерации»: ответственность за нарушение Правительством Российской Федерации срока внесения законопроекта в Государственную Думу - выражение недоверия Государственной Думой ответственному министру; срок принятия Государственной Думой федеральных законов для исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации (3 месяца) и ответственность за его нарушение – предупреждение Президента Российской Федерации (при нескольких предупреждениях в течение определенного срока – возможность роспуска).

10. Сложность коллизий требует комплексного системного воздействия на них в определенной последовательности: от предупреждения появления противоречий, до последующего их выявления и устранения. Исследование содержания предотвращения конституционно-правовых коллизий позволило выделить в нем два блока: культурно-идеологический (предупреждение через формирование правовой культуры и правосознания, основанных на необходимости соблюдения Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека) и нормативный (закрепление в нормативных актах коллизионных принципов и процедур предотвращения коллизий). Перспективным способом предотвращения коллизий представляется конституционно-правовое прогнозирование в правотворчестве как предположение о возможности возникновения противоречий в правовой системе, основанное на исследованиях действующего законодательства (федерального и регионального), тенденций его развития, правоприменения (прежде всего судебной практики в России и международных органах), сравнительно-правовых исследованиях регулирования отдельных институтов в зарубежных странах.

11. Предотвращению конституционно-правовых коллизий между Конституцией России и международными договорами будет способствовать введение обязательного предварительного конституционного контроля международных договоров, ратифицируемых федеральными законами. Для этого предлагается дополнить:

а) Федеральный закон «О международных договорах Российской Федерации»:

Федерации»:

- частью 2 статьи 14 в следующей редакции: «2. До внесения в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации на ратификацию международные договоры подлежат обязательной проверке Конституционным Судом Российской Федерации на соответствие Конституции Российской Федерации. Обязанность направить запрос в Конституционный Суд Российской Федерации возлагается на Президента Российской Федерации или Правительство Российской Федерации в зависимости от того, кем было принято решение о подписании международного договора, в течение 7 дней с даты его подписания. Международный договор вносится на ратификацию только с постановлением Конституционного Суда Российской Федерации, в котором подтверждается его соответствие Конституции Российской Федерации»;

- частью 5 статьи 32 в следующей редакции: «5. В случае, если для выполнения международных договоров Российской Федерации требуется изменение или дополнение федеральных законов, Правительство Российской Федерации обязано в 3-месячный срок разработать законопроект и внести его в Государственную Думу, которая должна рассмотреть и принять соответствующий закон в 3-месячный срок»;

б) Федеральный закон «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» статьей 3.1. в следующей редакции: «Если предложение о поправке к Конституции Российской Федерации связано с необходимостью ратификации международного договора, признанного Конституционным Судом Российской Федерации не соответствующим Конституции Российской Федерации, то субъектом права инициативы такого предложения является Президент Российской Федерации».

12. Системный подход к регулированию процедур предотвращения, выявления и разрешения коллизий требует принятия Федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации»; в частности, в нем предлагается закрепить: а) императивную норму об обязательной независимой правовой экспертизе федеральных законов как важнейших источников права (а не

по решению Государственной Думы) для предотвращения коллизий путем их выявления в проектах; б) требование оценки проектов на соответствие конституционным принципам и иным конституционным нормам; в) систему способов разрешения коллизий (внесудебных и судебных), включая пространственную коллизионную норму для разрешения коллизий между законами разных субъектов Российской Федерации, правила преимущественного применения коллизионных норм при совпадении коллизий.

13. Применение сравнительно-правового метода позволило выявить тенденции развития конституций зарубежных стран в части регулирования коллизионных отношений. Во-первых, закрепление способов предотвращения противоречий: 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, обеспечение максимальной независимости органов конституционного контроля от других путем назначения судей (членов) палатами парламента или всеми высшими органами государственной власти в равном количестве. Для совершенствования законодательства России могут применяться нормы о предварительном конституционном контроле (наиболее важных актов) для дополнения полномочий Конституционного Суда Российской Федерации новыми, изменения порядка его формирования. Со своей стороны, Конституция Российской Федерации предусматривает способ разрешения коллизий, который может быть использован в зарубежных странах - приостановление главой государства действия актов органов исполнительной власти субъектов Федерации, что обеспечивает верховенство Конституции и права регионов (так как окончательное решение принимает суд).

**Апробация результатов исследования.** Основные положения диссертации разрабатывались в 2001-2017 г.г., изложены в опубликованных 4 монографиях (одна в соавторстве), 71 научных статьях (из них 27 в изданиях, рекомендованных ВАК), 13 учебно-методических пособиях и программах,

выступлениях на научных конференциях (в том числе международных), круглых столах, семинарах. Положения диссертации использовались в ходе участия автора в круглых столах, проводимых органами государственной власти Воронежской области, разработке Стратегии Воронежской области в сфере развития и защиты прав человека на 2016-2025 годы. Основные идеи и выводы диссертации обсуждались на кафедре конституционного права России и зарубежных стран ФГБОУ ВО «Воронежский государственный университет», на кафедре конституционного и муниципального права ФГБОУ ВО «Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова», на протяжении 16 лет внедрялись в учебный процесс при разработке программ и преподавании следующих учебных дисциплин: «Конституционные коллизии в правовой системе» для специалистов по направлению подготовки юриспруденция, «Коллизии в регулировании и реализации прав и свобод человека: методика выявления и процедуры разрешения», «Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов» по магистерской программе «Защита прав и свобод человека», «Коллизии в нормативных правовых актах: методика выявления и разрешение»; «Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов» по магистерской программе «Реализация конституционного законодательства в социально-экономической сфере», проведении лекционных и практических занятий по дисциплинам «Конституционное право России», «Конституционное право зарубежных стран», «Парламентское право», «Защита прав и свобод человека» на кафедре конституционного права России и зарубежных стран ФГБОУ ВО «Воронежский государственный университет».

## **Глава 1. Коллизионные отношения как вид конституционно-правовых процессуальных отношений**

### **§ 1. Основные понятия и методология исследования коллизий и коллизионных отношений**

Юридические коллизии являются дефектами правового регулирования, постоянно возникают в правовой системе и требуют пристального научного исследования для повышения эффективности регулирования общественных отношений и правоприменения. Среди юридических коллизий значительное место занимают конституционно-правовые коллизии, что подтверждается большим количеством обращений в Конституционный Суд и его решениями, в которых часто оспариваемые нормативные акты признаются частично неконституционными. Судья Конституционного Суда РФ Н.С. Бондарь отмечает, что «сама постановка проблемы пробелов, дефектов и конфликтов в конституционном праве и правовой системе в целом является свидетельством того, что мы избавились от необоснованных надежд и ожиданий, связанных с самим наличием такого политико-правового явления — пусть даже уникального — как Конституция и конституционное законодательство»<sup>1</sup>.

Исследование коллизий как объекта коллизионных отношений будет способствовать созданию дополнительных механизмов, позволяющих системно регулировать общественные отношения, связанные с воздействием на коллизии. Научные разработки коллизионных отношений с точки зрения разных отраслей права, (и прежде всего, конституционного права), как вида 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.

---

<sup>1</sup> Бондарь Н.С. Конституционные пробелы и конфликты как отражение социальных противоречий: в контексте практики Конституционного Суда РФ // Экономический вестник Ростовского гос. университета. 2010. Т. 8. № 1. С. 70-79.

Рассматривая коллизионные отношения как вид конституционно-правовых отношений, необходимо определиться с терминологией, используемой в настоящей работе, и подходами к их исследованию.

Общественные отношения, являющиеся объектом исследования в настоящей работе, отличаются длительностью. Для характеристики периода от возникновения коллизии до ее разрешения конституционно-правовыми средствами используется понятие *коллизионная ситуация*. Появление коллизии еще не означает появления коллизионных отношений. Основанием их возникновения является юридический факт – решение управомоченного субъекта о реализации своих прав, направленных на разрешение коллизии. С этого момента появляются коллизионные отношения как вид конституционно-правовых процессуальных отношений, содержанием которых являются юридические связи между субъектами в форме взаимных прав и обязанностей, направленных на разрешение конституционно-правовых коллизий. Заканчиваются коллизионные отношения выполнением субъектом (или несколькими) обязанностей по разрешению коллизии. Конституционно-правовые коллизии в настоящей работе рассматриваются как объект коллизионных отношений.

Поскольку юридические коллизии оказывают в большей мере отрицательное влияние на правовую систему, то необходимо системно исследовать способы воздействия на них, не ограничиваясь лишь разрешением коллизий как последним этапом. Поэтому в диссертации исследованы и общественные отношения, в ходе которых принимаются меры, препятствующие возникновению коллизий: их предотвращение и выявление. С учетом вышеизложенного построена структура диссертации: рассмотрены теоретические вопросы коллизионных отношений как вида конституционно-правовых процессуальных отношений (глава 1), исследовано регулирование коллизионных отношений нормами конституционного права в России и зарубежных странах (глава 2), конституционно-правовые коллизии рассмотрены как объект коллизионных отношений (глава 3), детально исследовано

содержание коллизионных отношений (глава 4) и юридические процедуры, препятствующие возникновению коллизионных ситуаций (глава 5).

На основе принятого в науке понятийно-категориального аппарата, в настоящей работе сформулированы и используются следующие понятия:

1. Коллизионная ситуация - период от возникновения коллизии до ее разрешения конституционно-правовыми средствами в результате применения на практике субъектами своих прав и выполнения обязанностей.

2. Коллизионные отношения – это вид конституционных процессуальных отношений как урегулированных нормами конституционного права общественных отношений, содержанием которых являются взаимные права и обязанности субъектов, направленные на разрешение формальных конституционно-правовых коллизий. Конституционные правоотношения и коллизионные отношения соотносятся как общее и частное.

3. Объектом коллизионных отношений являются формальные конституционно-правовые коллизии как противоречия или различие между правовыми нормами (хотя бы одной из которых является норма конституционного права), регулирующие одно общественное отношение. Они являются видом конституционно-правовых коллизий в широком смысле как противоречий между правовыми явлениями, возникающими в правовой системе (нормативными актами, правоприменением, правосознанием) в сфере предмета конституционного права. Понятия «конституционно-правовая коллизия» и «формальная конституционно-правовая коллизия» соотносятся как общее и частное. Подробнее коллизии, их виды и причины возникновения проанализированы в главе 3 настоящей работы, показано их влияние на правовую систему России.

4. Структура коллизионных отношений - субъекты правоотношения, их субъективные юридические права и корреспондирующие им обязанности по разрешению коллизий, объект правоотношения – формальные конституционно-правовые коллизии.

5. Содержание коллизионных отношений - комплекс сложных связей субъективных юридических прав субъектов как меры дозволенного поведения, выражающейся в урегулированном конституционно-правовыми нормами участия в разрешении коллизий, и корреспондирующих им обязанностей как меры должного поведения, проявляющейся в исполнении решений компетентных государственных органов и претерпевании мер конституционно-правовой ответственности.

6. Способы системного воздействия на конституционно-правовые коллизии для минимизации их негативного влияния на правовую систему: предотвращение, выявление и разрешение коллизий.

7. Юридические процедуры, препятствующие возникновению коллизионных ситуаций:

- предотвращение коллизий – предупреждение возникновения коллизий с целью не допустить их появления;

- выявление коллизий – обнаружение коллизий, если не удалось предотвратить.

8. Разрешение коллизий – поиск решения по выходу из коллизионной ситуации, включающее и устранение как полное уничтожение, ликвидацию коллизии, и преодоление как выход из коллизионной ситуации без устранения коллизии.

Коллизионные отношения являются недостаточно исследованным видом конституционных правоотношений, в научных трудах не уделялось достаточного внимания особенностям методологических аспектов их исследования. По мнению Н.А. Богдановой, методология науки конституционного права предлагает логические способы и приемы исследования с целью формирования конституционно-правового знания. В ее структуре выделяются мировоззренческий и методический компоненты<sup>1</sup>. Соплашаясь с вышеуказанной структурой методологии, в настоящей работе выделенные Н.А. Богдановой компоненты имеют следующие особенности

---

<sup>1</sup> Богданова Н.А. Система науки конституционного права. М., 2001. С. 35.

применительно к предмету исследования - конституционно-правовым нормам, регулирующим коллизионные отношения, практике их реализации и развития.

Мировоззренческий компонент как миропонимание автора настоящей работы представлен идеей верховенства Конституции и необходимости ее воплощения в реальную законодательную практику и правоприменение, так как наиболее острые коллизионные ситуации возникают в конституционном праве, прежде всего, при нарушении Основного Закона государства. Исследование общественных отношений, возникающих в сфере предотвращения, выявления и разрешения конституционно-правовых коллизий как объекта коллизионных отношений, позволит совершенствовать и повышать эффективность механизмов обеспечения верховенства Конституции Российской Федерации. Поэтому данная идея выступает отправной точкой исследования коллизионных отношений, и она дополняется приверженностью автора доктрине естественных прав и свобод человека, необходимостью их всестороннего гарантирования государством, что нашло отражение в настоящей работе через исследование конституционно-правовых коллизий в сфере прав человека (глава 3). По мнению В.Е. Чиркина, «включение термина «верховенство права» (и краткого уточняющего понятия) в Конституцию РФ было бы очень важным для общества, правосознания граждан, юридических лиц, для деятельности должностных лиц, органов государства»<sup>1</sup>.

Методический компонент методологии исследования коллизионных отношений как совокупность методов и приемов исследования, с учетом новых методологических подходов, предложенных российскими учеными, представлен следующими научными подходами:

1. На основе выделенного Н.А. Богдановой юридического подхода с учетом специфики развития коллизионных ситуаций применен *системный подход на основе цикличности развития правоотношений по предотвращению, выявлению и разрешению конституционно-правовых коллизий* – объекта коллизионных отношений. В рамках данного подхода исследованы правовые

---

<sup>1</sup> Чиркин В.Е. Верховенство права: современные варианты терминологии // Журнал российского права. 2015. № 12. С. 5-11.

нормы, регулирующие воздействие на коллизии на всех стадиях цикла, что позволило получить новое конституционно-правовое знание – предложения по повышению эффективности правового регулирования на каждой стадии цикла.

2. На базе предложенной В.В. Лапаевой методологии изучения эффективности действия законодательства, с учетом идей Ю.А. Тихомирова и С.М. Шахрая о предупреждении конституционных рисков, в настоящей работе *разработаны показатели уровня конфликтности (базовый и дополнительные) при регулировании конституционно-правовых отношений*, использование которых будет способствовать предотвращению коллизионных отношений.

Вышеуказанные подходы как новые ракурсы в исследовании коллизий и коллизионных отношений подробнее описываются ниже.

Для системного исследования воздействия на конституционно-правовые коллизии – объект коллизионных отношений - в настоящей работе учитывается цикличность развития данной группы правоотношений, что позволяет максимально учесть все аспекты проблемы: от предотвращения коллизий с целью их не допустить, до последующего их выявления и разрешения конституционно-правовыми средствами. На этапе возникновения разногласий как расхождения интересов и мнений субъектов права можно предотвратить возникновение юридической коллизии путем согласования интересов и позиций сторон. Если это не произошло, то появляется коллизионная ситуация – период от возникновения коллизии до ее разрешения конституционно-правовыми средствами в результате применения на практике субъектами своих прав и выполнения обязанностей. Для эффективного функционирования правовой системы коллизию необходимо выявить и разрешить. Нормами права регулируются соответствующие процедуры, прежде всего, в отношении коллизий между нормативными актами: их выявляют Минюст России, прокуратура, органы исполнительной власти субъектов Федерации и др. Устраняют выявленные коллизии 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 как последовательные, периодически повторяющиеся явления, образующие законченный круг развития, характерен для большинства коллизионных ситуаций.

Цикличность воздействия на юридические коллизии включает следующие стадии:

1) предотвращение коллизий – предупреждение возникновения коллизий с целью не допустить их появления;

2) выявление коллизий – обнаружение коллизий (если не удалось предотвратить);

3) разрешение коллизий – поиск решения по выходу из коллизионной ситуации, включающее два вида воздействия на коллизии (в процессе внесудебных и судебных процедур): устранение как полное уничтожение, ликвидация коллизии; и преодоление как выход из коллизионной ситуации без устранения коллизии.

4) привлечение к ответственности участников коллизионных отношений.

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 правоотношений.

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 деятельности при взаимодействии всех правотворческих органов, проведения различных экспертиз (проверок) проектов нормативных актов и иными способами. Особенности 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 предусмотрено общее требование о соблюдении Основного Закона и законов (ст. 15); соотношение юридической силы нормативных актов и норм (высшая юридическая сила Основного Закона, приоритет основ конституционного строя по отношению к иным нормам Конституции, федеральных конституционных над федеральными законами, законов над актами главы государства и правительства, изменяющийся приоритет федеральных законов и региональных нормативных актов от того, какие предметы ведения данные акты регулируют (ст. ст. 15, 16, 76, 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). Особенностью воздействия на коллизии на данной стадии является их обнаружение путем использования соответствующих процедур: экспертизы (которая может проводиться и в отношении 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 выявления коллизий. В последнее время указанная группа правовых норм получает развитие, но это носит подзаконный характер.

Третья стадия воздействия на конституционно-правовые коллизии – разрешение коллизий, которое включает и преодоление, и устранение. На данной стадии возникают коллизионные отношения, в ходе которых разрешаются различные конституционно-правовые коллизии в правовой

системе – не только между нормативными актами, некоторыми нормами, но также коллизии между правовыми нормами и правоприменением, правосознанием и др. Правовые нормы, регулирующие данную группу общественных отношений, отличаются процессуальным характером и предусматривают внесудебные и судебные процедуры разрешения коллизий.

Чтобы минимизировать негативное влияние коллизий на правовую систему, надо не только воздействовать на них в конце цикла – разрешать коллизии, но и эффективно предотвращать их появление. Поэтому в настоящей работе с использованием системного подхода исследовано не только содержание коллизионных отношений как комплекс связей прав и обязанностей субъектов правоотношений по разрешению коллизий, но и юридические процедуры, препятствующие возникновению коллизионных ситуаций – предотвращение и выявление коллизий.

В.В. Лапаева при разработке методологии исследования эффективности действия законодательства при проведении правового мониторинга предлагает как общий методологический принцип исследований выявление и учет показателей конфликтности общественных отношений, которые описывают меру удовлетворения интересов участников регулируемых общественных отношений. Чтобы применять в качестве показателя эффективности нормы права степени конфликтности отношений, регулируемых данной нормой, необходимо обладать знаниями об оптимальном уровне конфликтности в конкретной ситуации для каждой отдельной сферы. Это может быть некая оптимальная степень конфликтности, когда правовое регулирование гарантирует необходимую и достаточную меру свободы для реализации интересов субъектов правоотношений<sup>1</sup>. Она считает, что эффективность действия законодательного акта существует тогда, когда есть соответствие уровня конфликтности регулируемых отношений оптимальному уровню в определенной сфере жизни. Было бы полезно дальнейшую разработку проблематики эффективности законодательства осуществлять в тесном

---

<sup>1</sup> Лапаева В.В. Методология изучения эффективности действия законодательства в процессе правового мониторинга // Законодательство и экономика. 2008. № 10. С. 5-11.

взаимодействии с таким новым направлением, как юридическая конфликтология, которое в настоящее время формируется на стыке социологии, политологии, социальной конфликтологии и социологии права.

Объектом коллизионных отношений являются юридические коллизии, и коллизионные отношения возникают после появления коллизий как противоречий в правовой системе. Поэтому для исследования коллизионных отношений актуальным является использование предложенного В.В. Лапаевой методологического принципа исследований – выявление и учет «степени соответствия уровня конфликтности регулируемых отношений оптимальному уровню в определенной сфере»<sup>1</sup>. Для этого необходимо:

1) знать оптимальный уровень конфликтности для конкретной сферы общественных отношений с учетом конкретной ситуации (политической, экономической, социальной и др.);

2) обеспечить необходимую и достаточную меру свободы в осуществлении интересов субъектов правоотношений при регулировании предлагаемой конкретной правовой нормой.

Предложенные В.В. Лапаевой идеи, на наш взгляд, можно применить к конституционно-правовому регулированию общественных отношений, чтобы минимизировать количество коллизий.

В случае невыполнения вышеуказанных условий на этапе разработки законопроекта при его реализации неизбежно возникнут коллизии в правовой системе и коллизионные отношения, а их соблюдение позволит предотвратить появление коллизий. Однако, вызывает сложность практическое выполнение, прежде всего, первого условия – определения оптимального уровня конфликтности для конкретной сферы общественных отношений. Конфликтность как столкновение противоположно направленных целей, средств их достижения, позиций, интересов может иметь место при регулировании общественных отношений. Она выражается в противоположно направленных целях правового регулирования и средствах их достижения,

---

<sup>1</sup> Лапаева В.В. Указ. соч. С. 5-11.

превышении меры удовлетворения интересов одних участников отношений в ущерб другим. С точки зрения конституционного права наиболее высокий уровень конфликтности при регулировании общественных отношений возникнет в случае, если проекты нормативных актов будут противоречить Конституции. Если не предотвратить юридические коллизии на стадии рассмотрения законопроекта, то впоследствии закон может причинить ущерб правам и свободам граждан и стать предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ, судья которого Н.С. Бондарь замечает, что «в институтах отраслевого законодательства (уголовного, гражданского и т.д.) проявляются в коллизионно-конфликтной форме интересы субъектов права, напрямую затрагивающие конституционные ценности равенства, справедливости, соразмерности ограничений прав и свобод и др.»<sup>1</sup>. Поэтому наиболее важным показателем при определении степени соответствия уровня конфликтности регулируемых конституционно-правовой нормой отношений оптимальному уровню конфликтности в конкретной конституционно-правовой сфере является соотношение проекта нормативного акта и Конституции.

Как базовый показатель уровня конфликтности при регулировании конституционно-правовых отношений предлагается считать соответствие проекта нормативного акта Конституции. Соответственно, если проект нормативного правового акта, регулирующий конституционно-правовые отношения, соответствует Конституции, то степень конфликтности регулируемых отношений является достаточно невысокой. Но даже при соблюдении указанного базового показателя с учетом конкретной политической, экономической, социальной, нравственной ситуации степень конфликтности может повышаться, если в регулируемой сфере общественных отношений в последние годы уже возникали юридические коллизии и коллизионные отношения (решения о несоответствии Конституции законов и иных актов, разрешение споров между органами власти, массовые протесты граждан против определенных явлений общественной жизни, падение уровня

---

<sup>1</sup> Бондарь Н.С. Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия. М., 2015. С. 328.

жизни граждан в связи с экономическими кризисами и др.). Поэтому в качестве дополнительных показателей уровня конфликтности при регулировании конституционно-правовых отношений предлагается использовать вышеуказанные факторы.

Ю.А. Тихомиров и С.М. Шахрай при исследовании рисков в правовой сфере отмечают, что неопределенность в праве относится к построению и деятельности правовой системы, в которой имеются коллизии и противоречия между уровнями и формами правового регулирования. Вопрос заключается в том, каким будет выбор правовых регуляторов при построении модели регулирования будущих ситуаций, окажутся ли они способными удержать регулируемую сферу в «заданных» параметрах<sup>1</sup>. Под риском указанные авторы понимают вероятное наступление события и совершения действий, влекущих негативные последствия для реализации правового решения и могущих причинить ущерб регулируемой им сфере<sup>2</sup>. Ю.А. Тихомиров и С.М. Шахрай отмечают, что для юридической науки и практикующих юристов пока привлекательными были цивилистические аспекты риска, а сейчас пришло время их комплексного изучения, разработки общих и отраслевых механизмов их предотвращения, выявления и устранения. Они выделяют конституционный риск как один из типичных рисков и отмечают, что риски в сфере конституционных отношений почти не выделяют в научной и учебной литературе по конституционному праву. Общественная практика в нашей стране и за рубежом свидетельствует о том, что конституционный риск порождается определенными причинами. Имеются в виду, прежде всего, политические факторы, которые влияют или могут влиять на устойчивость конституционно-правовых регуляторов. Это острое противоборство различных политических сил и партий, недовольство населения действиями политической элиты, обострение межнациональных отношений, возможность государственного переворота и смены политического курса. Есть и социально-экономические причины рисков, когда невысокий уровень жизни людей и слабое развитие экономики и

<sup>1</sup> Тихомиров Ю.А., Шахрай С.М. Риск и право: Научное издание. М., 2012. С. 11.

<sup>2</sup> Тихомиров Ю.А., Шахрай С.М. Указ. соч. С. 14.

социальной сферы порождают острое противоречие между бездействующими конституционными институтами и реальностью. Конституционные риски представляют опасность для устойчивого развития страны и ее политического и экономического строя. Предотвращение конституционных рисков на стадии подготовки конституционных решений – задача не только политических элит и разработчиков, но и социальных сил общества. Конституционный риск опасен тем, что его деструктивный потенциал обладает системным характером<sup>1</sup>.

Соглашаясь с такой оценкой рисков вышеуказанными авторами, хочется отметить, что предотвращение конституционных рисков будет способствовать и предотвращению коллизионных отношений. Поэтому выявленные причины возникновения конституционных рисков необходимо учитывать при регулировании общественных отношений в конституционной сфере и предотвращении конституционно-правовых коллизий.

На основе сформулированного В.В. Лапаевой общего методологического принципа исследований (выявление и учет степени соответствия уровня конфликтности оптимальному уровню), с учетом выделенных Ю.А. Тихомировым и С.М. Шахраем причин возникновения конституционных рисков как влияющих на возникновение коллизионных отношений, *предлагается выделять следующие показатели уровня конфликтности при регулировании конституционно-правовых отношений для определения степени соответствия уровня конфликтности регулируемых конституционно-правовой нормой отношений оптимальному уровню конфликтности в конкретной конституционно-правовой сфере:*

1) *базовый показатель* уровня конфликтности при регулировании конституционно-правовых отношений - соответствие проекта нормативного акта Конституции Российской Федерации;

2) *дополнительные показатели* уровня конфликтности, имеющие место в регулируемой сфере за последние годы (1-3 года):

---

<sup>1</sup> Тихомиров Ю.А., Шахрай С.М. Указ. соч. С. 18-20.

- а) наличие вступивших в силу решений судов о признании неконституционными или незаконными нормативных правовых актов;
- б) наличие вступивших в силу решений судов о разрешении споров о компетенции между органами публичной власти;
- в) проведение публичных мероприятий с целью протеста против проведения определенной государственной политики;
- г) экономический кризис, существенно влияющий на ухудшение уровня жизни граждан;
- д) возникновение чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;
- ж) межнациональные конфликты;
- з) отрицательная оценка гражданами (на основе социологических опросов) государственной политики в регулируемой сфере.

Оптимальным уровнем конфликтности в конкретной конституционно-правовой сфере предлагается считать наличие базового показателя уровня конфликтности при регулировании конституционно-правовых отношений (соответствие проекта нормативного акта Конституции) при отсутствии дополнительных показателей уровня конфликтности. В случае наличия хотя бы одного из дополнительных показателей уровня конфликтности для обеспечения оптимального уровня конфликтности предлагается *баланс правомерных интересов субъектов правоотношений* урегулировать таким образом, чтобы:

- обеспечить дополнительные гарантии прав субъектов, пострадавшим от негативных факторов, являющихся дополнительными показателями уровня конфликтности;

- обеспечить необходимую меру свободы для субъектов правоотношений, деятельность которых приведет к экономическому развитию государства;

- минимизировать или устранить возможность возникновения негативных факторов, являющихся дополнительными показателями уровня конфликтности, и причин их возникновения.

Использование указанных показателей при проведении экспертизы нормативных актов, регулирующих конституционно-правовые отношения, позволит предотвратить возникновение многих коллизий, что позитивно скажется на функционировании правовой системы.

Одним из новых ракурсов исследования коллизий может быть «коллизионный подход», разработанный автором с учетом предложения Ю.А. Тихомирова об исследовании роли Конституции в развитии правовой системы, на базе предложенного Н.А. Богдановой политологического подхода, предполагающего выявление причинно-следственных связей в исследуемой сфере, критическую оценку политико-правовых институтов. Его сущность заключается в выявлении влияния Конституции на правовую систему по наличию или отсутствию конституционно-правовых коллизий и коллизионных отношений через применение системы методов исследования, упорядоченных определенным образом. В зависимости от того, есть ли коллизии и в каком количестве, можно сделать выводы о положительном или недостаточном воздействии Основного Закона России на правовую систему.

Такое понимание коллизионного подхода к исследованию противоречий в правовой системе отличается от коллизионного метода регулирования, используемого в международном частном праве для определения применимого права (закон какого государства должен быть применен). Ученые подчеркивают, что «основная цель классического коллизионного метода была представлена как обеспечение сосуществования различных имеющихся в мире внутригосударственных систем частного права»<sup>1</sup>. По мнению В.В. Кудашкина, «сущность коллизионного метода регулирования, основанная на регулятивном характере коллизионной нормы, заключается не в том, чтобы правовыми средствами непосредственно урегулировать специфичное общественное отношение, а в том, чтобы отыскать объективно существующую связь между правоотношением с иностранным элементом и национальной правовой системой, связать их друг с другом и только таким опосредованным способом,

---

<sup>1</sup> Богуславский М.М. Международное частное право: современные проблемы. М., 1994. С. 99.

используя объективно применимое материальное право, урегулировать международное частное отношение»<sup>1</sup>. В международном праве под «коллизией» обычно понимается норма, определяющая, право какого государства должно быть применено к соответствующему отношению»<sup>2</sup>. В.П. Звеков отмечает, что «нормы, решающие, какой из коллидирующих, «сталкивающихся» законов подлежит применению, называются коллизионными»<sup>3</sup>. М.А. Ахрименко полагает, что «потенциальное применение к спору права нескольких государств понималось как «борьба» юрисдикций. При таком подходе основная задача коллизионного метода была сведена к отысканию приемов определения «победившей» правовой системы»<sup>4</sup>. Таким образом, в международном частном праве коллизионный метод (иногда используется и термин «подход»<sup>5</sup>) состоит в определении, закон какого государства должен быть применен для регулирования конкретного общественного отношения, посредством коллизионных норм.

Ю.А. Тихомиров справедливо отмечает: «досадно, что и в прошлые годы, и сейчас мало внимания уделяется анализу такой фундаментальной проблемы как роль конституции в развитии правовой системы, отраслей права и законодательства»<sup>6</sup>. Предлагаемый работе коллизионный подход позволяет выявить влияние Конституции Российской Федерации на правовую систему через исследование коллизий в регулировании и реализации различных групп конституционно-правовых отношений.

Коллизионный подход к оценке воздействия Конституции Российской Федерации на правовую систему включает следующие этапы:

---

<sup>1</sup> См.: Кудашкин В.В. Закономерности правового регулирования международных частных отношений // Московский журнал международного права. 2001. № 3. С. 116.

<sup>2</sup> См.: Богуславский М.М. Указ. соч. С. 75; Международное частное право / Отв. ред. Г.К. Дмитриева. М., 2005. С. 117.

<sup>3</sup> Звеков В.П. Коллизии законов в международном частном праве. М., 2007. С. 25-27.

<sup>4</sup> Ахрименко М.А. Коллизионный метод регулирования договорных обязательств: основные цели, задачи и функции // Юридический мир. 2010. № 6. С. 22-26.

<sup>5</sup> См.: Асосков А.В. Определение права, применимого к различным аспектам соглашений о выборе права // Вестник гражданского права. 2011. № 2. С. 18-25; Вилкова Н.Г. Договорное право в международном обороте. М., 2004. С. 122; Виноградова Р.И., Дмитриева Г.К., Репин В.С. Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части третьей (постатейный). М., 2002. С. 125; Канашевский В.А. Внешнеэкономические сделки: материально-правовое и коллизионное регулирование. М., 2008. С. 163.

<sup>6</sup> Тихомиров Ю.А. Правовое регулирование: теория и практика. М., 2010. С. 244.

1 этап. Выявление коллизий между Конституцией и федеральными законами, иными актами с применением следующих методов: сравнительно-правового, системного, формально-юридического, метода моделирования, а также показателей соразмерности между степенью ограничения права и защитой конституционных ценностей. Подробнее использование указанных методов изложено в Приложении 3 настоящей работы «Методика выявления коллизий в нормативных правовых актах».

2 этап. Определение направлений влияния Конституции на правовую систему в целом (или на определенную сферу общественных отношений) исходя из наличия или отсутствия коллизий (положительное или недостаточное). При этом используется метод индукции – процесс движения мысли от частного (выявленных коллизий) к общему – выводу о влиянии Конституции на какую-то сферу общественных отношений. Вывод о положительном влиянии Конституции делается при отсутствии коллизий, или при незначительном их количестве, а вывод о недостаточном влиянии Конституции Российской Федерации - при большом количестве коллизий.

3 этап. Разработка предложений по совершенствованию всех элементов правовой системы для комплексного воздействия на нее с целью устранения выявленных коллизий и предотвращения возникновения новых. На данном этапе применяются формально-юридический метод, абстрагирование, моделирование. При этом важно выявить и учесть весь комплекс причин возникновения коллизий: от правосознания (должностных лиц, депутатов, граждан) до правоприменения (от ошибок из-за низкой квалификации до прямой коррупции), т.к. противоречия между элементами правовой системы приводят к коллизиям в праве.

Выбранные методы позволяют оценивать нормативные правовые акты на соответствие Конституции (в настоящей работе на примере сферы прав человека). Использование данного подхода позволяет сделать вывод о влиянии Конституции Российской Федерации на правовую систему через исследование коллизий в регулировании и реализации различных групп конституционно-

правовых отношений.

Таким образом, методология исследования коллизий и коллизионных отношений включает:

1) формулирование цели исследования - разработка и обоснование положений, раскрывающих понятие, структуру и содержание коллизионных отношений как вида конституционно-правовых процессуальных отношений;

2) определение предмета исследования в соответствии с целью - конституционно-правовые нормы, регулирующие коллизионные отношения, и практика их реализации;

3) формулирование основной идеи как мировоззренческого компонента методологии исследования - верховенства Конституции и необходимости ее воплощения в реальную законодательную практику и правоприменение;

4) выработка подходов к исследованию коллизионных отношений как ракурсов изучения данного явления; определение методов исследования в рамках каждого выбранного подхода (анализ и синтез, индукция и дедукция, системно-структурный, сравнительно-правовой, исторический, формально-юридический методы, абстрагирование, моделирование и др.);

5) формулирование результатов исследования.

## **§ 2. Понятие, структура и особенности коллизионных отношений как вида конституционных правоотношений**

Исследованию правоотношений посвящены труды многих ученых-теоретиков<sup>1</sup>, рассматривались и конституционные правоотношения, их отдельные аспекты<sup>2</sup>. В.С. Основин - один из первых исследователей

<sup>1</sup> См.: Архипов С.И. Субъект права: теоретическое исследование. СПб., 2004. 466 с.; Гревцов Ю.И. Правовые отношения и осуществление права. Л., 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.

<sup>2</sup> См.: Авакьян С.А. Конституционное право России: В 2 т. Т. 1. М., 2010. 863 с.; Бутусова Н.В. Российское государство как субъект конституционно-правовых отношений: вопросы теории. - Воронеж, 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

правоотношений в советский период развития государства и права. Государственным отношениям посвящена его книга «Советские государственно-правовые отношения»<sup>1</sup>. В ней выделяются их особенности: содержание; особое место и роль этих отношений в системе правоотношений; особый круг субъектов. В книге детально рассматривается каждая из названных особенностей с анализом нормативных правовых актов и правоприменительной деятельности.

В юридической науке существует теория деления правоотношений на общие и конкретные. Сторонники такого подхода полагают, что идея общих, общерегулятивных отношений позволяет раскрыть содержание основных для жизнедеятельности государства правовых связей, отличающихся наибольшей стабильностью и выражающих главные черты правового положения личности, сущностные стороны общества и государства. Еще в 60-е годы XX века в трудах С.С. Алексеева, Н.В. Витрука, Н.И. Матузова, В.С. Основина, И.О. Рябко, И. Сабо, Е.И. Фарбера и др. развивается идея о выделении общих правоотношений. Позднее данную теорию признают конституционалисты: Н.С. Бондарь, Г.А. Гаджиев, О.О. Миронов, В.А. Ржевский, Н.А. Боброва, Ю.П. Еременко, Т.Д. Зражевская, Л.Д. Воеводин, В.Ф. Коток, О.Е. Кутафин, В.О. Лучин, Ф.М. Рудинский, Б.С. Эбзеев и др.<sup>2</sup>

С точки зрения теории права наибольшее внимание исследованию общих правоотношений уделял Н.И. Матузов<sup>3</sup>. Значительный вклад в аргументацию теории общих правоотношений с точки зрения конституционного права внесла Н.В. Бутусова, которая в 80-е годы XX века впервые проанализировала характерные черты общих государственно-правовых (конституционно-

---

правоотношения. М., 1997. 159 с.; 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.

<sup>1</sup> Основин С.В. Советские государственно-правовые отношения. М., 1965. 168 с.

<sup>2</sup> См. цит. по: Матузов Н.И. Актуальные проблемы теории права. Саратов, 2003. С. 128.

<sup>3</sup> Матузов Н.И. Общие правоотношения и их специфика // Правоведение. 1976. № 3. С. 23-33; Матузов Н.И. Актуальные проблемы теории права. Саратов, 2003. С. 120-138.

правовых) отношений между государством и личностью<sup>1</sup>. Она обоснованно утверждает, что на основе конституционных норм-принципов возникают общие правоотношения между разными субъектами: государством, личностью, народом и видит важное значение концепции общих правоотношений, так как она позволяет уяснить механизм прямого действия Конституции, раскрыть содержание прав, обязанностей и ответственности государства как субъекта конституционных правоотношений<sup>2</sup>. Н.И. Матузов указывает, что различие общих и конкретных отношений в том, что конкретные в основном связаны с такой формой реализации как применение, а общие с остальными. И когда возникают конфликты, споры участники правоотношений просят применить право, разрешить коллизию<sup>3</sup>.

Если исследовать коллизионные отношения с точки зрения деления конституционных правоотношений на общие и конкретные, то в качестве общих правоотношений можно выделить правоотношения, в которых государство реализует свои обязанности по гарантированию общих требований о соблюдении Конституции и законов, соотношении юридической силы нормативных актов или отдельных норм, приоритете федеральных законов или нормативных актов субъектов Российской Федерации в зависимости от регулируемых общественных отношений, не противоречии Конституции и законам актов главы государства и Правительства РФ (статьи 15, 16, 76, 90, 115). Но данные правоотношения не являются коллизионными, так как если субъекты правоотношений соблюдают указанные конституционные нормы, то конституционно-правовые коллизии не появляются. Применительно к исследованию коллизий с точки зрения цикличности воздействия на них, в ходе общих правоотношений осуществляется предотвращение коллизий, так как общие конституционные нормы направлены на обеспечение правомерного поведения субъектов конституционных правоотношений, при котором коллизии

---

<sup>1</sup> Бутусова Н.В. Государственно-правовые отношения между Советским государством и личностью. Воронеж, 1986. С. 50-64.

<sup>2</sup> Бутусова Н.В. Российское государство как субъект конституционно-правовых отношений: вопросы теории. Воронеж, 2005. С. 171-174, 176.

<sup>3</sup> Матузов Н.И. Указ. соч. 2003. С. 133, 136.

будут возникать в минимальном количестве. При этом государство должно обеспечивать условия для действия общих конституционных норм-принципов, для чего необходимо развивать конституционные принципы в законодательстве, создавать условия для правотворчества и правоприменения, соответствующих конституционным принципам. Но если коллизию предотвратить не удалось, то ее появление приводит к возникновению конкретных правоотношений, в которые вступают индивидуально определенные субъекты для разрешения коллизии. Они и рассматриваются в настоящей работе как коллизионные отношения.

Существенный вклад в развитие учения о конкретных правоотношениях внесла Р.О. Халфина, которая определила особенности различных отраслей в следующем: структуре правоотношений; соотношении прав и обязанностей; составе участников правоотношения; средствах влияния на поведение участников правоотношения<sup>1</sup>. Соглашаясь с данным мнением, в настоящей работе выявляются особенности коллизионных отношений как вида конституционно-правовых отношений, т.е. исследуются только те отношения, которые регулируются нормами конституционного права.

Как специфические черты конституционных правоотношений, отличающие их от других правоотношений, указываются, что они возникают и реализуются в сфере предмета конституционного права, обладают особым субъектным составом, в них присутствует множество связей между субъектами. Так, Е.И. Козлова определяет конституционно-правовое отношение как урегулированное нормами конституционного права отношение, «содержанием которого является юридическая связь между субъектами в форме взаимных прав и обязанностей»<sup>2</sup>. Данное определение поддерживается большинством ученых. В.Н. Карташов выделяет шесть основных признаков конституционных правоотношений, среди которых называется обеспечение государственным принуждением (и правом каждого самостоятельно защищать свои права), не совпадение воли субъектов правоотношений, социальное и юридическое

---

<sup>1</sup> Халфина Р.О. Указ. соч. С. 9.

<sup>2</sup> Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: Учебник. М., 2002. С. 38.

назначение (удовлетворение своих интересов через реализацию прав и обязанностей)<sup>1</sup>. Т.В. Мокина к особенностям конституционно-правовых отношений относит основания их возникновения, содержание, особый субъектный состав, объект правового регулирования, механизм реализации, влияние на все отрасли права, подверженность существенному влиянию международного права<sup>2</sup>.

Соглашаясь с вышеуказанными особенностями конституционных правоотношений, среди них выделяется особая группа - коллизионные отношения, которые предлагается рассматривать как вид конституционных правоотношений.

*Коллизионные отношения как вид конституционных процессуальных отношений – это урегулированные конституционно-правовыми нормами общественные отношения, содержанием которых являются взаимные права и обязанности субъектов, направленные на разрешение конституционно-правовых коллизий.* Они выделяются в отдельную группу конституционно-правовых отношений на основе обособленного объекта – конституционно-правовых коллизий. Коллизионные отношения обладают всеми признаками конституционных правоотношений и имеют соответствующую структуру.

Состав (структура) любого правоотношения – это субъекты правоотношения, субъективные юридические права, субъективные юридические обязанности и объекты правоотношения<sup>3</sup>. 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<sup>4</sup>.

Рассмотрим подробнее структуру коллизионных отношений.

*Субъектами коллизионных отношений* являются носители субъективных прав и обязанностей, предусмотренных нормами конституционного права и

<sup>1</sup> Карташов В.Н. Инновационные и традиционные подходы к исследованию конституционных правоотношений // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 3. С. 12-16.

<sup>2</sup> Мокина Т.В. Конституционно-правовые отношения как особый вид публичных отношений // Общество и право. 2010. № 5. С. 58-60.

<sup>3</sup> См.: Власенко Н.А. Теория государства и права. М., 2009. С. 198.

<sup>4</sup> Карташов В.Н. Указ. соч. С. 12-16.

направленных на разрешение коллизий. К ним относятся субъекты из обеих групп, выделяемых в теории права: индивиды (физические лица) и организации<sup>1</sup>. Но основную группу субъектов коллизионных отношений составляют органы государственной власти и государственные органы.

Н.В. Бутусова обоснованно отмечает, в общих правоотношениях государство является субъектом правоотношений как система всех органов, а в конкретные правоотношения государство вступает исключительно через свои органы, которые реализуют конституционно-правовую правосубъектность государства как единого целого<sup>2</sup>. Данное утверждение применимо и для коллизионных отношений – в коллизионные отношения от имени государства вступают наделенные правами и обязанностями по разрешению конституционно-правовых коллизий органы государства.

*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 (граждане России, иностранцы, лица с множественным гражданством и апатриды).

В коллизионных отношениях в качестве субъектов в большей части участвуют органы публичной власти. Прежде всего, это:

1. Глава государства - Президент, Государственная Дума, Совет Федерации, Правительство РФ, Верховный Суд РФ, иные суды, законодательные и исполнительные органы власти субъектов Федерации как субъекты обращения в Конституционный Суд, разрешающий основную массу конституционно-правовых коллизий.

2. Президент Российской Федерации также обладает особыми конституционными полномочиями в области разрешения коллизий:

---

<sup>1</sup> См.: Власенко Н.А. Теория государства и права. М., 2009. С. 200-201.

<sup>2</sup> Бутусова Н.В. Указ. соч. С. 26.

- 1) применение согласительных процедур с целью разрешения споров между федеральными и региональными органами власти (ст. 85);
- 2) роспуск Государственной Думы (ст. 111, 117);
- 3) приостановление действия региональных подзаконных актов (ст. 85);
- 4) отмена актов Правительства РФ (ст. 115) и его отставка (ст. 83).

На основе Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>1</sup> глава российского государства вправе применять следующие конституционно-правовые санкции к региональным органам власти как участникам коллизионных отношений: приостановление действия региональных актов, предупреждение и последующее отрешение от должности главы региона, предупреждение и роспуск парламента.

3. Государственная Дума и Совет Федерации 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 о приведении федеральных законов в соответствие с Конституцией, а также решения ЕСПЧ об изменении федеральных законов для их согласованности с Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод<sup>2</sup>.

4. Правительство РФ может ставить перед Государственной Думой вопрос о доверии (ст. 117), отменять акты иных федеральных органов власти, обязано исполнять постановления Конституционного Суда, из которых следует привести свои постановления в соответствие с Конституцией Российской Федерации, а также разработать законопроекты с той же целью.

5. Конституционный Суд Российской Федерации, разрешающий конституционно-правовые коллизии между нормативными актами, споры о компетенции.

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005. Далее по тексту – ФЗ «Об общих принципах ... субъектов РФ».

<sup>2</sup> Далее по тексту – Европейская конвенция.

6. Федеральные суды общей юрисдикции, арбитражные суды участвуют в коллизионных отношениях в части разрешения коллизий между федеральными законами и актами более низкой юридической силы.

7. Минюст России выявляет конституционно-правовые коллизии и использует имеющиеся полномочия для их разрешения.

8. Парламенты субъектов Федерации являются участниками коллизионных отношений при выражении недоверия высшему должностному лицу, как субъекты устранения конституционно-правовых коллизий между законами и иными региональными актами (по решениям судов, протестам прокуроров, заключениям территориальных органов Минюста России).

9. Исполнительные органы власти субъектов Федерации становятся участниками коллизионных отношений при устранении конституционно-правовых коллизий между нормативными правовыми актами (по решениям судов, протестам прокуроров). Высшее должностное лицо субъекта Федерации (далее по тексту – глава региона) вправе приостанавливать, отменять акты органов исполнительной власти, применять согласительные процедуры в случае споров для их разрешения.

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

11. Прокуратура Российской Федерации участвует в коллизионных отношениях как орган, выявляющий конституционно-правовые коллизии и принимающий меры по их устранению (протесты, представления, обращение в суды).

*Юридические лица* участвуют в коллизионных отношениях в качестве субъектов обращения в федеральный и региональные органы конституционного контроля, суды общей юрисдикции, арбитражные суды для разрешения коллизий.

*Индивидуальными субъектами коллизионных отношений* являются граждане России, иностранцы, лица с множественным гражданством и

апатриды. Как субъекты коллизионных отношений они вправе обратиться в судебные органы 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 (по поводу чего возникло правоотношение). *Объектом коллизионных отношений как вида конституционных правоотношений являются формальные конституционно-правовые коллизии*, понимаемые как противоречия между нормами конституционного права, регулируемыми одно общественное отношение. На 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.

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 формы<sup>1</sup>. Ю.И. Гревцов рассматривает генетическую, формальную и функциональную структуры правоотношений<sup>2</sup>. В.Н. Карташов выделяет внешнюю и внутреннюю структуру правоотношений, а также генетическую, временную, пространственную, горизонтальную и вертикальную структуры<sup>3</sup>.

Структуру коллизионных отношений можно исследовать с точки зрения специфики субъектов отношений, мотивов и целей их участия в коллизионной ситуации.

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

---

<sup>1</sup> Карташов В.Н. Указ. соч. С. 12-16.

<sup>2</sup> Гревцов Ю.И. Содержание и формы правоотношений // Сов. гос. и право. 1980. № 6. С. 121 – 122.

<sup>3</sup> Карташов В.Н. Указ. соч. С. 12-16.

участников обращается в компетентный орган, разрешающий данный вид коллизии. И 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 Основным Законом России и федеральным законом, ограничивающим конституционные права и свободы. 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 наделены полномочиями по обращению в Конституционный Суд для разрешения коллизии. В случае, если в Конституционный Суд обращается физическое лицо, то субъектами коллизионных отношений (между которыми возникло разногласие) являются: с одной стороны, гражданин, с другой стороны - органы, участвующие в принятии федерального закона (палаты Федерального Собрания, глава государства). С момента обращения гражданина в Конституционный Суд 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 федерального закона неконституционным, у палат российского парламента, главы государства, у Правительства РФ возникают обязанности по устранению пробела в правовом регулировании путем разработки, принятия проекта нового федерального закона, изменения законов, признанных частично неконституционными.

Соответственно, субъектами коллизионных отношений являются и участники коллизионной ситуации, и субъекты разрешения коллизии – суд, глава государства и др. Поэтому в коллизионных отношениях предлагается выделять две группы субъектов в зависимости от цели участия в коллизионных отношениях:

- 1) *субъекты-участники* спора, между которыми существует коллизия

(противоречие, разногласие, конфликт);

2) *субъекты–арбитры*, к компетенции которых относится разрешение коллизии (суды, глава государства и др.).

Целью субъектов-участников спора является отстаивание собственных интересов, определенной правовой позиции в конституционно-правовой сфере (по вопросам правопонимания, правотворчества, компетенции и др.). Цель субъектов-арбитров - достижение публичного интереса - согласованного и бесперебойного функционирования правовой системы, минимизация в ней противоречий путем разрешения конституционно-правовых коллизий.

По мнению Р.О. Халфиной, чем более полно учтены интересы всех участников правоотношения, тем более вероятно, что поведение субъектов будет соответствовать заложенной правовой модели<sup>1</sup>. В.Н. Карташов, применяя инновационный подход к исследованию конституционных правоотношений, выделяет среди их специфических черт волевую природу: воля субъектов правоотношений может не совпадать, а порой и противоречить воле субъектов правотворческой практики, что требует изучения целей, мотивов и других элементов механизма поведения сторон<sup>2</sup>. Указанный специфический признак конституционных правоотношений ярко проявляется в коллизионных отношениях, так как при возникновении конституционно-правовой коллизии каждый из субъектов правоотношений считает, что действует правомерно. При этом их цели различаются: физические и юридические лица, как правило, отстаивают свои права (собственный интерес), а органы государственной власти обязаны гарантировать интерес всего общества. Но поскольку объектом правоотношений являются конституционно-правовые коллизии, которые оказывают преимущественно негативное влияние на правовую систему, то специфическим признаком волевого аспекта субъектов коллизионных отношений должно быть не только отстаивание собственных интересов, но и достижение публичного интереса – обеспечение верховенства Конституции Российской Федерации и законов, эффективного функционирования правовой

<sup>1</sup> Халфина Р.О. Указ. соч. С. 256.

<sup>2</sup> См.: Карташов В.Н. Указ. соч. С. 12-16.

системы. Это относится, прежде всего, 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, мотивы субъектов правоотношений, побуждающих их к участию в коллизионной ситуации, отличаются у каждой группы субъектов коллизионных отношений:

- субъекты-участники спора по собственной инициативе, основанной на правовых нормах, вступают в коллизионные отношения и отстаивают свою правовую позицию, сочетая частный и публичный интересы;

- субъекты-арбитры на основании своей компетенции по разрешению коллизий участвуют в коллизионных отношениях с целью достижения публичного интереса - обеспечение верховенства Конституции Российской Федерации и законов.

Для предотвращения и эффективного разрешения конституционно-правовых коллизий необходимо в обществе необходимо формирование правовой культуры, способствующей созданию у всех субъектов коллизионных отношений общей цели - достижение публичного интереса - обеспечение верховенства Конституции Российской Федерации и законов, создание эффективно функционирующей правовой системы, позволяющей сформировать правовое демократическое государство, гарантировать соблюдение прав и свобод человека и гражданина. Указанный публичный интерес должен превалировать, и может сочетаться и с иными интересами общества, государства, физических и юридических лиц.

Среди особенностей конституционно-правовых отношений называются основания их возникновения (юридические факты, правовые состояния, конституционные деликты), подверженность влиянию со стороны

международного права в связи с регламентацией общечеловеческих ценностей<sup>1</sup>. По мнению Н.И. Матузова, общие правоотношения возникают без юридического факта в традиционном его понимании, то есть эту роль выполняет сам закон<sup>2</sup>. Н.В. Бутусова считает, что «общие правоотношения (правовое состояние) между государством, народом, личностью возникают на основе общих норм-принципов»<sup>3</sup>. Коллизионные отношения всегда являются конкретными и возникают на основе юридических фактов - решений уполномоченных субъектов реализовать свои права, направленные на разрешение конституционно-правовой коллизии. Заканчиваются коллизионные отношения выполнением другим субъектом (или несколькими) корреспондирующих обязанностей, в результате чего устраняется коллизия.

Коллизионные отношения являются процессуальными правоотношениями, так как их содержание – права и обязанности субъектов – направлены на разрешение коллизий и проявляются в участии в определенных процедурах (внесудебных и судебных), урегулированных правовыми нормами. Процедуры разрешения конституционно-правовых коллизий детально рассмотрены в главе 4 настоящей работы. В процессуальных правоотношениях права и обязанности субъектов носят характер процессуальных действий, от которых зависит начало правоотношений, их развития и окончание.

*Выделенные выше виды субъектов коллизионных отношений порождают два вида процессуальных правоотношений:*

1) правоотношения между субъектами-участниками коллизионной ситуации, содержанием которых являются процессуальные права и обязанности, выражающиеся в решении одного субъекта о начале юридической процедуры разрешения коллизии (например, обращение в орган конституционного контроля), и корреспондирующая обязанность другого субъекта (или нескольких), выражающаяся в необходимости исполнить решение субъекта-арбитра);

---

<sup>1</sup> См.: Мокина Т.В. Конституционно-правовые отношения как особый вид публичных отношений // Общество и право. 2010. № 5. С. 58-60.

<sup>2</sup> Матузов Н.И. Указ. соч. 2003. С. 132.

<sup>3</sup> Бутусова Н.В. Указ. соч. С. 174.

2) правоотношения между субъектами-участниками спора и субъектом-арбитром, складывающиеся в ходе процедуры рассмотрения дела по разрешению коллизии (например, между Конституционным Судом РФ и иными участниками конституционного судебного процесса).

*Коллизионные отношения различаются в зависимости от процессуального статуса субъектов правоотношений*, так как некоторые субъекты могут в разных правоотношениях выступать в разных статусах (и как субъекты-участники, и как субъекты-арбитры), а иногда эти статусы могут совпадать:

1. Правоотношения, в которых каждый из субъектов обладает одним статусом: или субъекта-участника спора, между которыми существует коллизия и противоположные интересы, или субъекта-арбитра, разрешающего противоречие. Например, в правоотношениях по разрешению коллизий Конституционным Судом.

2. Правоотношения, в которых имеет место совпадение статусов – статуса субъекта-участника спора и субъекта-арбитра в связи с конституционной компетенцией. Например, в правоотношениях по приостановлению главой государства актов региональной исполнительной власти, глава государства одновременно является и субъектом-участником коллизионной ситуации, поскольку, как гарант Конституции, считает, что глава региона принял нормативный акт, противоречащий Основному Закону, и вступает в коллизионные отношения путем издания указа о приостановлении действия регионального нормативного акта. В то же время Президент является и субъектом-арбитром, поскольку его решение о приостановлении действия акта одновременно является и способом преодоления коллизии, так как направлено на устранение из правовой системы неконституционного акта.

Таким образом, коллизионные отношения как вид конституционно-правовых отношений обладают всеми признаками конституционно-правовых отношений, их субъекты подразделяются на две группы: субъекты-участники спора, между которыми существует коллизия; субъекты-арбитры в

коллизии. Объектом коллизии являются формальные конституционно-правовые коллизии.

Коллизионные отношения имеют свои особенности:

1. Коллизионные отношения всегда являются конкретными отношениями между строго определенными субъектами и возникают на основе юридических фактов - решений управомоченных субъектов реализовать свои права, направленные на разрешение конституционно-правовой коллизии. Заканчиваются коллизионные отношения выполнением другим субъектом (или несколькими) корреспондирующих обязанностей, в результате чего устраняется коллизия.

2. Специфика волевого аспекта субъектов коллизионных отношений заключается в том, что каждый субъект правоотношений отстаивает собственные интересы, но 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 демократическое государство, гарантировать соблюдение прав и свобод человека и гражданина.

3. Состав участников коллизионных правоотношений характеризуется тем, что это преимущественно органы публичной власти (хотя в делах, рассматриваемых Конституционным Судом, подавляющее число субъектов обращения – физические и юридические лица). Коллизионные отношения складываются в процессе публичной деятельности: одной из сторон правоотношений всегда выступает публичный субъект конституционных правоотношений, а чаще – с обеих сторон.

4. Процессуальный характер коллизионных отношений проявляется в их содержании - правах и обязанностях субъектов, которые урегулированы как участие в процедурах (внесудебных и судебных) разрешения коллизий. Некоторые субъекты могут в разных правоотношениях выступать в разных статусах – и как субъекты-участники, и субъекты-арбитры.

### § 3. Содержание коллизионных отношений

Юридическое содержание правоотношения составляют субъективные юридические права и обязанности. Фактическим содержанием правоотношения принято считать реальное действие. Субъективное право представляет собой меру дозволенного (возможного) поведения. В теории права выделяются три формы проявления субъективного права: право на собственные действия; право требования от обязанного лица определенного поведения, действий, вытекающих из его обязанностей; правопритязание, т.е. возможность управомоченного лица обратиться к компетентным государственным органам за защитой. В содержании правоотношения субъективному юридическому праву корреспондирует субъективная юридическая обязанность. Юридические обязанности подразделяются на два вида: пассивная обязанность состоит в том, что необходимо воздержаться от каких-то решений, действий; активная обязанность предусматривает совершение конкретных действий, принятие решений. Разновидностью юридических обязанностей считается и юридическая ответственность как форма претерпевания неблагоприятных последствий<sup>1</sup>. На основе положений теории рассмотрим содержание коллизионных отношений. В науке конституционного права отсутствуют определения содержания коллизионных отношений, прав и обязанностей их субъектов, в настоящей работе предлагаются нижеследующие.

*Содержание коллизионных отношений как вида конституционных процессуальных правоотношений* – это сложные связи субъективных юридических прав субъектов коллизионных отношений как меры дозволенного поведения, выражающейся в урегулированном правовыми нормами участия в разрешении конституционно-правовых коллизий, и корреспондирующих им обязанностей субъектов как меры должного поведения, проявляющейся в исполнении решений компетентных государственных органов по разрешению коллизий и претерпевании мер конституционно-правовой ответственности.

---

<sup>1</sup> См.: Власенко Н.А. Теория государства и права. М., 2009. С. 203-204.

*Субъективное юридическое право субъекта коллизионных отношений* – это мера дозволенного поведения, обеспечиваемая государством путем закрепления соответствующих конституционно-правовых процессуальных норм, регулирующих участие в разрешении коллизий.

Для коллизионных отношений характерны три формы проявления субъективного права.

1. Право на собственные положительные действия: например, право главы государства применять согласительные процедуры, право гражданина обратиться в Конституционный Суд РФ и др.

2. Право требования от обязанного лица конкретных решений, действий, исходя из его обязанностей. Право Президента Российской Федерации вынести предупреждение региональному парламенту и высшему должностному лицу субъекта Федерации можно рассматривать как требование от указанных органов исполнить решение суда.

Глава государства может вынести предупреждение высшему должностному лицу любого региона при появлении двух оснований:

- подтверждения судом принятия им акта, противоречащего федеральному законодательству, и на протяжении двух месяцев не выполнении решение суда, которым коллизии были установлены;

- уклонения от отмены или изменения акта, действие которого приостановлено Президентом РФ, на протяжении двух месяцев с момента издания указа главы государства, если не было обращения в суд для разрешения спора.

Глава государства может вынести предупреждение региональному парламенту в случае, если принятый им акт противоречит Конституции РФ и законам, это установлено судом, а парламент в течение 6 месяцев (или иного предусмотренного решением суда срока) не исполнил решение суда. Но для вынесения предупреждения необходимо еще одно условие: через 6 месяцев судом снова должно быть установлено, что из-за уклонения регионального парламента от исполнения решения первого суда созданы препятствия, не

позволяющие реализовать свои полномочия федеральным органам власти и органам местного самоуправления, или из-за уклонения были нарушены права человека, интересы юридических лиц.

3. Правопритязание как возможность управомоченного лица обратиться к компетентным государственным органам для разрешения конституционно-правовых коллизий. Им обладают все вышеперечисленные субъекты коллизионных отношений. Они могут направить обращение в федеральный или региональный орган конституционного контроля, суды общей юрисдикции, арбитражные суды по правилам подведомственности и подсудности 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.

*Субъективная юридическая обязанность субъекта коллизионных отношений* – это мера должного поведения, обеспечиваемая государством путем закрепления соответствующих конституционно-правовых процессуальных норм, регулирующих исполнение решений компетентных государственных органов по разрешению коллизий и меры конституционно-правовой ответственности.

*Пассивная обязанность субъектов коллизионных отношений* – это обязанность органов государственной власти воздержаться от нарушения собственной компетенции и вторжения в компетенцию других органов для предотвращения споров о компетенции, издания нормативных актов, противоречащим актам более высокой юридической силы и др. Такие пассивные обязанности возникают на основе конституционных норм: все органы власти, должностные лица, все физические и юридические лица обязаны соблюдать Конституцию и законы России; законы и иные акты должны соответствовать Основному Закону России; запрещается принятие законов, отменяющих или умаляющих права человека и др.

*Активная обязанность субъектов коллизионных отношений* - совершение определенных действий, направленных на разрешение коллизий: обратиться в суд для разрешения конституционно-правовой коллизии, исполнить решения суда, разрешающего коллизию, в определенный срок. Конституционно-правовая ответственность является разновидностью юридической обязанности, привлечение к конституционной ответственности – это часть коллизионного правоотношения, реализация санкции как составной части правовой нормы, которая нетипична для конституционного права, но всегда должна быть в структуре правовых норм, регулирующих коллизионные отношения.

Применение мер ответственности к участникам коллизионных отношений наступает в случае отрицательной оценки деятельности указанных субъектов, выражающейся в государственном реагировании на их решения и действия путем применения санкций. Конституция Российской Федерации предусматривает два вида санкций, которые могут быть применены к субъектам коллизионных отношений:

1) за принятие нормативных актов, противоречащих Конституции и иным актам с более высокой юридической силой: признание актов неконституционными (ст. 125); отмена и приостановление действия актов; особенностью указанных санкций является то, что они одновременно являются и способом разрешения коллизий;

2) за участие в коллизионной ситуации (споре), не связанными с нормативными актами: отставка правительства главой государства; выражение Правительству Российской Федерации недоверия со стороны Государственной Думы; роспуск Государственной Думы.

Санкции являются особенностью правовых норм, регулирующих данную группу конституционных правоотношений. Их применять могут только специально уполномоченные субъекты.

Специфика содержания коллизионных отношений обусловлена их объектом – конституционно-правовыми коллизиями. Соответственно, права и обязанности субъектов коллизионных отношений выражаются в участии в

судебных и внесудебных процедурах разрешения коллизий, урегулированных правовыми нормами. Разрешение коллизии – это поиск решения по выходу из коллизионной ситуации, включающее и устранение как полное уничтожение, ликвидацию коллизии, и преодоление как выход из коллизионной ситуации без устранения коллизии. Например, к устранению коллизий относится внесение изменений в нормативный правовой акт, отмена главой государства акта правительства, так как в результате указанных мер противоречие полностью ликвидируется. А к преодолению коллизий относится, к примеру, применение коллизионных норм (определяющих, какой нормативный акт необходимо применять при коллизии), но само противоречие при этом остается, пока не будет применен какой-либо способ устранения коллизии. Разрешение конституционно-правовых коллизий осуществляется только специально уполномоченными субъектами.

*К судебным процедурам разрешения коллизий относятся:* признание нормативных актов неконституционными Конституционным Судом РФ, толкование Конституции РФ; признание региональных нормативных актов противоречащими конституции или уставу конституционными и уставными судами субъектов Федерации, толкование региональных нормативных актов (конституций, уставов, законов); признание нормативных актов недействующими федеральными судами; разрешение споров о компетенции.

*К внесудебным процедурам разрешения коллизий относятся:* отмена главой государства актов правительства; отмена Правительством РФ актов федеральных органов исполнительной власти; приостановление Президентом Российской Федерации действия актов региональных органов исполнительной власти; устранение коллизий через внесение изменений в нормативные акты; применение коллизионных норм; согласительные процедуры.

Законодательство предусматривает специальное правовое регулирование группы общественных отношений, связанных с разрешением юридических коллизий, что необходимо для согласованного функционирования правовой системы и минимизации негативных результатов влияния на нее противоречий.

Конституционное регулирование процедур предотвращения, выявления и разрешения коллизий дополняется иными отраслями: административным, муниципальным правом, административным и арбитражным процессами.

*Конституционно-правовое регулирование коллизионных отношений осуществляется комплексом источников от Конституции Российской Федерации до подзаконных актов, содержащих нормы конституционного права.* Рассмотрим подробнее эти нормативные акты.

Основным источником правового регулирования коллизионных отношений является Конституция, 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 нашей страны и разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами (далее по тексту – между федеральным центром и регионами), содержит два уровня: федеральный и субъектов Российской Федерации.

К актам федерального уровня относятся:

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

б) федеральное законодательство: Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации»<sup>1</sup>, Федерального

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447. Далее по тексту – ФКЗ о Конституционном Суде.

конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации»<sup>1</sup>, ФЗ «Об общих принципах ... субъектов РФ» и др.;

в) подзаконные акты;

г) постановления Конституционного Суда РФ.

Вышеуказанные источники развиваются и детализируются иными отраслевыми актами, регуливающими процедуры выявления и разрешения коллизий (Арбитражным процессуальным кодексом Российской Федерации<sup>2</sup>, Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации<sup>3</sup>, указами Президента Российской Федерации и др.).

К актам регионального уровня относятся: конституции и уставы; законы (о нормативных правовых актах и их толковании; конституционных и уставных судах; регистре муниципальных правовых актов; мониторинге законодательства); решения конституционных и уставных судов субъектов Федерации.

С целью совершенствования регулирования коллизионных отношений с учетом их специфики необходимо принятие базового федерального закона - ФЗ о нормативных актах, в котором системно урегулировать все способы борьбы с противоречиями в нормативных актах: от предотвращения до эффективных способов разрешения.

*Обобщая все вышеизложенное, можно выделить следующую специфику содержания коллизионных отношений:*

1. Субъективные юридические права субъектов коллизионных отношений позволяют им участвовать в разрешении конституционно-правовых коллизий в форме права на собственные положительные действия; права требования от обязанного лица решений, действий, исходя из его обязанностей; правопритязания как возможности лица обратиться к компетентным органам с целью разрешения коллизия.

<sup>1</sup> СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712. Далее по тексту – ФКЗ о правительстве.

<sup>2</sup> Рос. газ. - 2002. - 27 июля. Далее по тексту – АПК РФ.

<sup>3</sup> Официальный интернет-портал правовой информации // <http://www.pravo.gov.ru>. Далее по тексту – КАС РФ.

2. Субъективные юридические обязанности субъектов коллизионных отношений подразделяются на два вида:

- пассивная обязанность – воздержаться от нарушения собственной компетенции органами публичной власти, вторжения в компетенцию других органов для предотвращения споров о компетенции, издания нормативных правовых актов, противоречащим актам с более высокой юридической силой и др.;

- активная обязанность - совершить определенные действия, принять решения, направленные на разрешение коллизий: обратиться в суд или иной орган для разрешения коллизии, исполнить решение суда, разрешившего коллизию.

Конституционно-правовая ответственность является видом активной юридической обязанности с точки зрения содержания коллизионных правоотношений, и конституционно-правовой санкцией как частью правовой нормы. Особенностью санкций является то, что они одновременно являются и способом разрешения коллизий.

3. Специфика содержания коллизионных отношений обусловлена их объектом и состоит в том, что права и обязанности субъектов выражаются в участии в судебных и внесудебных процедурах разрешения коллизий, урегулированных конституционно-правовыми нормами.

4. К субъектам коллизионных правоотношений применяются специфические санкции: приостановление действия актов, предупреждение, отрешение от должности, роспуск и др.

#### **§ 4. Правовые модели поведения субъектов коллизионных отношений**

По мнению Р.О. Халфиной, право устанавливает модель поведения участников правоотношения. Она выделяет следующие критерии правильности модели:

«а) точное определение управомоченного и обязанного лиц;

б) распределение прав и обязанностей таким образом, чтобы обеспечить их согласованность, корреляцию;

в) закрепление правовых средств для реализации управомоченным субъектом своего права и средств принуждения обязанного субъекта;

г) определение органов государства, призванных обеспечить надлежащее осуществление прав и выполнения обязанностей;

д) определение в ряде отношений специфических средств взаимодействия права и средств общественного воздействия для обеспечения надлежащего осуществления прав и выполнения обязанностей».

Р.О. Халфина отмечает, что для эффективной правовой модели обязательно соблюдение всех вышеуказанных требований. Исследование норм права с позиции построения моделей правоотношений чрезвычайно важно для совершенствования законодательства<sup>1</sup>.

*Под правовой моделью поведения субъектов коллизионных отношений в настоящей работе понимается система заложенных в нормативных правовых актах прав субъектов коллизионных отношений и корреспондирующих им обязанностей, механизм их реализации, основанные на специфике данного вида общественных отношений и закономерностях их развития с целью достижения максимальной эффективности реализации правоотношений.*

Соглашаясь с мнением Р.О. Халфиной, в настоящей работе проведено исследование действующего законодательства, определяющего правовую модель поведения субъектов коллизионных правоотношений по оспариванию конституционности федеральных законов в Конституционном Суде, с точки зрения соответствия вышеуказанным критериям правильности модели.

А. Субъекты коллизионных отношений определяются в Конституции (ст. 125) и ФКЗ о Конституционном Суде. Для достижения конечной цели коллизионных отношений, регулируемых конституционным правом, - обеспечения верховенства Конституции Российской Федерации и законов, создания эффективно функционирующей правовой системы, позволяющей

---

<sup>1</sup> Халфина Р.О. Указ. соч. С. 256-257.

сформировать правовое демократическое государство, гарантировать соблюдение прав человека, недостаточен перечень субъектов, наделенных полномочием по обращению в Конституционный Суд с абстрактным запросом. Его необходимо предоставить Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации, региональным омбудсменам, Генеральному прокурору, если возникает вопрос о том, соответствует ли Основному Закону России нормативный акт, затрагивающий права, свободы и обязанности личности. Это позволит государственным органам, обеспечивающим защиту прав человека, не ждать фактического их нарушения (подтвержденного судебным решением), а обращаться в орган конституционного контроля до применения закона к гражданам.

Б. Согласованность прав и корреспондирующих им обязанностей является недостаточной в части закрепления обязанностей по исполнению решений федерального органа конституционного контроля в части внесения изменений в федеральные законы, признанные неконституционными. В ФКЗ о Конституционном Суде нет конкретных сроков принятия федеральных законов для исполнения решения, и ответственность за неисполнение для федеральных органов власти (для региональных предусмотрены и сроки, и ответственность в ст. 80). Такая несогласованность прав и обязанностей приводит к небыстрому исполнению решений, поэтому правовая модель данного правоотношения требует совершенствования в части установления корреспондирующих прав и обязанностей по исполнению решения Конституционного Суда и претерпевании негативных последствий за неисполнение.

Федеральный закон «О государственной гражданской службе в Российской Федерации»<sup>1</sup> не содержит ответственности должностных лиц, государственных служащих, осуществлявших правовую экспертизу проектов федеральных законов, признанных неконституционными, что также не способствует качеству экспертизы.

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

В. Правовые средства принуждения к исполнению своей обязанности по принятию федерального закона в отношении Государственной Думы, Совета Федерации, главы государства и правительства отсутствуют; не определены органы государства, призванные обеспечить надлежащее выполнение ими обязанностей.

Для совершенствования действующей правовой модели предлагается ее дополнить конституционно-правовой ответственностью участников коллизионных отношений в виде применения к ним санкций за неисполнение решений Конституционного Суда.

Во-первых, 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.

Данные предложения позволят так регулировать права и обязанности субъектов правоотношений, что обеспечит строгую взаимосвязь в виде наличия корреспондирующих обязанностей по отношению к урегулированным правам. Для реализации указанных предложений предлагается внести соответствующие поправки в Конституцию и ФКЗ о Конституционном Суде.

Для установления ответственности государственных служащих за неквалифицированную экспертизу проектов нормативных актов предлагается изменить Федеральный закон «О государственной гражданской службе в Российской Федерации» в части перевода на другую должность, расторжения служебного контракта по инициативе представителя нанимателя вследствие недостаточной квалификации, подтвержденной несколькими 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. Это позволит повысить качество осуществления специфической юридической деятельности - правовой экспертизы нормативных правовых актов, что требует системного понимания нормативных правовых актов, знание их большого массива, умение выявить противоречия между нормами и их аргументировать.

Г. Правовое регулирование отношений по выявлению и разрешению формальных коллизий между нормативными актами, компетенции органов государства, выявляющих конституционно-правовые коллизии, в настоящее время характеризуется бессистемностью. Отсутствует федеральный законодательный акт, системно и комплексно регулирующий выявление всех видов коллизий между нормативными актами: от Конституции Российской Федерации до муниципальных актов. Указанные общественные отношения регулируются разными федеральными актами<sup>1</sup>. Недостатки правового регулирования указанными актами носят разноплановый характер: они преимущественно подзаконные по форме; пробельные по содержанию (у некоторых органов, выявляющих коллизии, нет полномочий по их устранению); бессистемно закрепляющие полномочия одного и того же органа в разных актах (например, прокуратуры). Минюст России проводит правовую и антикоррупционную экспертизы региональных нормативных актов на их соответствие федеральным, однако у него отсутствует полномочие обращаться в суд с заявлением о признании нормативных правовых актов недействующими, что снижает эффективность деятельности. Для совершенствования правового

---

<sup>1</sup> О прокуратуре Российской Федерации: федер. закон от 17.01.1992 г. № 2202-1 // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472 – далее по тексту ФЗ о прокуратуре; Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации: Указ Президента РФ от 13.10.2004 г. № 1313 // СЗ РФ. 2004. № 42. Ст. 4108; О мониторинге правоприменения в Российской Федерации: Указ Президента РФ от 20.05.2011 г. № 657 // СЗ РФ. 2011. № 21. Ст. 2930.

регулирования данной сферы коллизионных отношений предлагается в ФЗ о нормативных актах (в случае его принятия) отдельную главу посвятить коллизионному мониторингу как систематической и постоянной деятельности, осуществляемой органами государственной власти, по сбору, обобщению и оценке качества нормативных актов для выявления коллизий, пробелов и разработки предложений по их устранению.

Д. Использование при создании правовых норм механизмов учета общественного мнения чрезвычайно важно с целью предотвратить коллизионные отношения. Иногда при принятии нормативных актов, регулирующих права человека и его обязанности, не учитывается общественное мнение, что приводит к неисполнению законов (как Федерального закона «Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака»), оспариванию их конституционности. Общественное обсуждение нормативных правовых актов предусматривается, но на практике используется редко, к нему не привлекается общественность максимально широко, и результаты недостаточно учитываются. Для расширения средств общественного воздействия на содержание принимаемых федеральных законов, предлагается в ФЗ о нормативных актах предусмотреть обязательную независимую правовую экспертизу нормативных правовых актов, проводимую квалифицированными специалистами, обладающими ученой степенью по соответствующей научной специальности. Направления совершенствования осуществления правовой экспертизы нормативных актов регионального уровня изложено в главе 5 настоящей работы.

Вышеуказанный анализ правовой модели поведения субъектов коллизионных правоотношений по оспариванию конституционности федеральных законов в органе конституционного контроля показал, что несовершенство правового регулирования имеет место по каждому критерию эффективности правовой модели правоотношений, сформулированному выдающимся ученым Р.О. Халфиной. В результате можно сделать выводы о недостаточной эффективности всей модели. Этот теоретический вывод

подтверждается практикой Конституционного Суда Российской Федерации, который в большинстве постановлений признает нормативные правовые акты неконституционными.

Для сравнения эффективности правовых моделей поведения субъектов коллизионных отношений, участвующих не только в судебных, но и внесудебных процедурах разрешения коллизий, поведено исследование правовых норм, регулирующих процедуры разрешения коллизий между федеральными актами (Конституцией, законами) и законом субъекта РФ.

Участники коллизионных отношений определяются в ФЗ «Об общих принципах ... субъектов РФ» (статьи 27 и 29.2): региональный парламент, глава государства, прокуратура, органы государственного контроля (надзора), появившиеся в указанном законе в 2016 г. в связи с введением статьи 29.2<sup>1</sup>. Им предоставлены разные полномочия, направленные на разрешение противоречий между Конституцией РФ и региональными законами:

1. Прокурор должен опротестовать региональный закон (по ст. 27 указанного закона), а если протест не удовлетворен, то по ФЗ о прокуратуре (ст. 22) обратиться в суд о его оспаривании. Правовое регулирование полномочий прокуратуры по разрешению коллизий характеризуется бессистемностью и «разбросанностью» по законам: протест предусмотрен и в ФЗ «Об общих принципах ... субъектов РФ», и в ФЗ о прокуратуре, а обращение в суд – только в последнем и в КАС РФ; обращение в Конституционный Суд закреплено в ФЗ о прокуратуре (ст. 35), и его нет в ФКЗ о Конституционном Суде.

2. Президент РФ вправе:

- обратиться в региональный парламент с представлением о приведении закона в соответствие с федеральным законодательством;

- использовать согласительные процедуры, если региональный парламент не согласился с аргументами, изложенными в представлении главы государства;

- «передать разрешение спора на рассмотрение соответствующего суда» - под указанной формулировкой понимается обращение главы государства в

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2016. № 27 (ч. 1). Ст. 4231.

федеральный орган конституционного контроля или в суд общей юрисдикции об оспаривании регионального закона.

3. Органы государственного контроля (надзора) участвуют в проведении плановых и внеплановых проверок деятельности региональных органов власти, но они не наделены в исследуемом законе полномочиями, направленными на разрешение выявленных коллизий. Результаты проверок вносятся в единый реестр проверок, утвержденный Правительством РФ.

Данная правовая модель характеризуется отсутствием согласованности и последовательности применения мер прокурорского реагирования и полномочий главы государства. Как правило, прокуроры сразу обращаются в суд после несогласия с их протестом. В таком случае, у главы государства не будет времени для обращения с представлением и использования согласительных процедур, так как дело уже будет рассматриваться в суде, если это суд общей юрисдикции. У Генерального прокурора нет права обращаться с абстрактным запросом в Конституционный Суд РФ, только в порядке конкретного контроля в случае нарушения прав человека. При этом в рассматриваемом законе установлена последовательность использования главой государства своих полномочий – сначала внесудебные процедуры, затем обращение в суд. Но они не согласованы с применением прокурорами своих полномочий.

С целью установления согласованности полномочий прокуратуры и главы государства по разрешению коллизий между федеральным законодательством и региональными нормативными актами предлагается использовать разную последовательность в зависимости от того, противоречит региональный акт Конституции РФ или федеральным законам. Это связано с тем, что в первом случае необходимо вмешательство главы государства, так как Генеральный прокурор не вправе направлять абстрактный запрос в Конституционный Суд. В случае коллизии между федеральным законом и региональным актом, участие главы государства в разрешении противоречия, как правило, не требуется, прокуратура обладает всеми необходимыми полномочиями по оспариванию

нормативных актов в соответствии с КАС РФ. Однако, могут возникать ситуации, когда региональный акт признается законным, но в процессе рассмотрения дела возникает вопрос о его соответствии Основному Закону России. Поэтому предлагается дополнить действующее регулирование обязанностью Генерального прокурора информировать главу государства о принятых региональных актах, противоречащих Основному Закону России.

*Для разрешения коллизий между Конституцией Российской Федерации и региональным актом, принятым парламентом, а также коллизий между федеральным законом и конституцией (уставом) субъекта РФ предлагается следующая последовательность использования внесудебных и судебных процедур:*

- 1) опротестование прокурором регионального акта;
- 2) обязанность Генерального прокурора информировать главу государства о принятом региональном акте, не соответствующем Конституции РФ, и несогласии соответствующего регионального органа с протестом прокурора;
- 3) обращение Президента РФ в региональный парламент с представлением о приведении закона в соответствие с федеральным законодательством;
- 4) использование главой государства согласительных процедур;
- 5) обращение главы государства в федеральный орган конституционного контроля.

Коллизия между федеральным законом и конституцией (уставом) субъекта РФ указана отдельно, так как в соответствии с постановлением Конституционного Суда РФ суды общей юрисдикции не вправе проверять конституции и уставы субъектов Федерации<sup>1</sup>, требуется обращение в федеральный орган конституционного контроля.

*Для разрешения противоречий между федеральными законами и региональными актами, принятыми парламентом (за исключением*

---

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 18.07.2003 г. № 13-П // СЗ РФ. 2003. № 30. Ст. 3101.

конституции, устава), предлагается следующая последовательность использования внесудебных и судебных процедур:

1) использование прокуратурой всех мер прокурорского реагирования: опротестовать и оспорить в судебном порядке;

2) обязанность Генерального прокурора информировать главу государства о решениях судов по делам об оспаривании регионального нормативного акта, если он признан законным, но остается неопределенность в вопросе о том, соответствует ли он Конституции Российской Федерации;

3) обращение Президента РФ в федеральный орган конституционного контроля.

С целью повышения эффективности правовой модели и совершенствования правового регулирования предлагается часть 1 статьи 27 ФЗ «Об общих принципах ... субъектов РФ» дополнить абзацем вторым в следующей редакции: «Генеральный прокурор обязан информировать Президента Российской Федерации:

1) о принятых правовых актах законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, противоречащих Конституции Российской Федерации, и несогласии соответствующего органа государственной власти субъекта Российской Федерации с протестом прокурора;

2) о решениях судов по делам об оспаривании нормативного правового акта субъекта Российской Федерации, если он признан соответствующим федеральному законодательству, но остается неопределенность в вопросе о том, соответствует ли оспариваемый акт Конституции Российской Федерации».

Ответственность субъектов коллизионных отношений наступает за принятие нормативных актов, противоречащим актам более высокой юридической силы, и последующее неисполнении обязанности по исполнению

решению суда или иного арбитра, разрешившего коллизию. Ниже проведено исследование действующего законодательства, определяющего правовую модель поведения субъектов коллизионных отношений по вынесению главой государства предупреждения региональному парламенту и его роспуску.

Субъекты коллизионных отношений определяются в ФЗ «Об общих принципах ... субъектов РФ»: это глава государства и парламент субъекта Российской Федерации. Основанием для предупреждения является наличие следующих юридических фактов, которые должны иметь место одновременно:

- региональный парламент принял акт, противоречащий Конституции РФ, федеральным конституционным или федеральным законам, и наличие коллизии подтверждено судом;

- в течение 6 месяцев (или иного срока по решению суда) региональный парламент не исполнил решение суда путем устранения коллизии;

- в результате неисполнения решения суда наступило одно из следующих негативных последствий, которые также должны быть подтверждены судебным решением: созданы препятствия для реализации полномочий федеральных органов власти или местного самоуправления; нарушены права и свободы личности, интересы юридических лиц.

Сложнокомпонентный состав основания для вынесения предупреждения главой государства региональному парламенту требует участия в исследуемых правоотношениях и других субъектов, которые будут оспаривать в суде бездействие парламента по устранению коллизии. На прокуратуру возлагается надзор за соблюдением прав и свобод граждан, она может направлять обращения в суд для защиты интересов неопределенного круга лиц. Но нормы законодательства не согласованы, и прямой обязанности по оспариванию бездействия регионального парламента у прокуроров нет. Из этого следует, что может бездействовать и парламента, и прокуратура, а права граждан тем самым будут нарушаться.

Согласованность прав и корреспондирующих им обязанностей субъектов в исследуемой модели правоотношений является недостаточной в части отсутствия обязанностей:

- по оспариванию в суде бездействия регионального парламента;

- по информированию главы государства о судебных решениях, которые могут стать основанием для вынесения предупреждения региональному парламенту.

Законодательство не устанавливает обязанности какого-либо органа или должностного лица обратиться в суд для подтверждения вышеуказанных негативных последствий бездействия регионального парламента и неисполнения решения суда (признавшего принятый им нормативный акт недействительным или недействующим). Указанная обязанность необходима для последующей реализации главой государства вынесения предупреждения.

Пробелом законодательства Российской Федерации является отсутствие процедуры получения Президентом РФ сведений о вынесении судебных решений, которыми устанавливается факт принятия региональным парламентом нормативного акта, противоречащего вышестоящим актам, а также судебных решений, подтверждающих негативные последствия, наступившие в результате бездействия регионального парламента.

Для устранения указанных недостатков и повышения эффективности правовой модели поведения субъектов коллизионных отношений предлагается внести следующие поправки в федеральное законодательство.

*Статью 4 ФЗ «Об общих принципах ... субъектов РФ» дополнить абзацем третьим в редакции: «В случае нарушения прав и свобод человека и гражданина, прав и охраняемых законом юридических лиц в результате уклонения законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации от принятия мер по исполнению 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 недействительными или 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».*

Представляется необходимым дополнить КАС РФ (ч.6 ст.227) требованием о направлении решения суда по административному делу об оспаривании решения, действия (бездействия) законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации полномочному представителю Президента Российской Федерации в соответствующем федеральном округе.

Вышеизложенные предложения позволят установить обязанность для прокуратуры защитить права граждан, нарушенные в результате неустранения коллизии, а Президент РФ будет получать сведения о решениях судов через своих полномочных представителей.

Глава государства вправе распустить региональный парламент, если в течение 3 месяцев после вынесенного предупреждения так и не исполнено судебное решение и коллизия не была устранена, что повлекло негативные последствия для деятельности органов публичной власти, а также для прав человека, интересов юридических лиц.

Исследованные модели поведения субъектов коллизионных отношений объединяет характерная особенность – их недостатки касаются содержания правоотношений в части закрепления обязанностей субъектов правоотношений, контроля за их исполнением и применением санкций за неисполнение. Поэтому *предлагается дополнить систему критериев эффективности правовой модели поведения субъектов коллизионных отношений еще одним – в каждом коллизионном правоотношении необходимо предусматривать активную юридическую обязанность как меру должного поведения субъектов коллизионных отношений, направленную на разрешение коллизий, с конкретизацией срока выполнения обязанностей, закреплением конституционно-правовых санкций за невыполнение обязанностей и механизма их применения.*

В регулировании иных правовых моделей поведения субъектов коллизионных отношений также существуют противоречия и пробелы в компетенции органов власти, выявляющих и разрешающих конституционно-правовые коллизии:

1. «Совпадающая» компетенция главы государства и Конституционного Суда по проверке актов Правительства Российской Федерации: Президент их может отменить (ч. 3 ст. 115 Конституции) или обратиться в орган конституционного контроля (ч. 2 ст. 125 Конституции). Указанные нормы позволяют главе государства не обращаться в федеральный орган конституционного контроля, а самостоятельно отменять акты Правительства, что ограничивает возможность судебного контроля за деятельностью Правительства РФ.

2. Недостатки в разграничении подведомственности оспаривания нормативных актов между конституционными (уставными) судами субъектов Федерации и судами общей юрисдикции во вступившем в силу в 2015 г. КАС РФ. В нем нет указания на региональные законы, устанавливающие компетенцию конституционных и уставных судов субъектов Федерации, как необходимые для учета федеральными судами общей юрисдикции при принятии к рассмотрению административного искового заявления. И если суд общей юрисдикции при решении вопроса о принятии к рассмотрению административного искового заявления не будет руководствоваться законами субъектов Федерации о конституционных и уставных судах, то возможна ситуация, когда один и тот же нормативный правовой акт будет предметом проверки одновременно в двух вышеуказанных судах. Возможно и принятие ими разных решений. Все это только добавит коллизий в правовой системе России.

Такие ситуации возможны в тех субъектах Российской Федерации, где созданы и работают конституционные и уставные суды. Их полномочия, предусмотренные региональными законами, различаются. В некоторых законах они сформулированы аналогично тому, как и в Федеральном конституционном законе «О судебной системе Российской Федерации»<sup>1</sup> (об уставных судах Санкт-Петербурга и Калининградской области<sup>2</sup>). А в некоторых регионах есть и

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 1997. № 1. Ст. 1. Далее по тексту – ФКЗ о судебной системе.

<sup>2</sup> См.: Закон Калининградской области от 2.10.2000 г. № 247 «Об Уставном Суде Калининградской области», Закон Санкт-Петербурга от 5 июня 2000 № 241-21 «Об Уставном суде Санкт-Петербурга» // Доступ из справ.-

другие полномочия: так, в Республике Башкортостан к компетенции Конституционного Суда отнесена проверка конституционности публично-правовых договоров между региональными органами государственной власти и местного самоуправления по предметам ведения Республики Башкортостан<sup>1</sup>. К полномочиям Конституционного Суда Республики Северная Осетия-Алания относится проверка не только нормативных актов органов государственной власти, но других государственных органов, общественных объединений, государственных и муниципальных учреждений<sup>2</sup>. В этих субъектах возможны коллизии между решениями судов общей юрисдикции и конституционных судов республик.

3. 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, Минюст России готовит и направляет главе государства доклад о результатах проведенного мониторинга, в котором излагаются выводы и формулируются предложения по совершенствованию законодательства и правоприменения. 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 регулирования данной сферы и требуется его устранение.

4. Конституционно-правовая ответственность – это часть коллизионного правоотношения, реализация санкции как составной части правовой нормы, которая нетипична для конституционного права, но, на наш взгляд, всегда должна быть в структуре правовых норм, регулирующих коллизионные отношения. Особенностью санкций является то, что они одновременно являются

---

правовой системы «КонсультантПлюс» «Региональное законодательство» (далее по тексту СПС КонсультантПлюс).

<sup>1</sup> О Конституционном Суде Республики Башкортостан: Закон Республики Башкортостан от 27.10.1992 г. № ВС-13/7 // Доступ из СПС КонсультантПлюс.

<sup>2</sup> О Конституционном Суде Республики Северная Осетия-Алания: Закон Республики Северная Осетия-Алания от 15 июня 2001 г. № 17-РЗ // Доступ из СПС КонсультантПлюс.

и способом разрешения коллизий. Поэтому действующее законодательство нуждается в закреплении конституционно-правовых санкций для участников коллизионных отношений, что рассмотрено в главе 4 настоящей работы.

## **Глава 2. Регулирование коллизионных отношений в России и зарубежных странах**

### **§ 1. Роль Конституции Российской Федерации в регулировании коллизионных отношений**

Конституция как основной закон государства занимает главное место в правовой системе, играет основную роль в части согласованного функционирования всех элементов. Основной Закон России оказывает влияние на правовую систему по многим направлениям, создает стабильность регулирования наиболее важных общественных отношений. Юридические коллизии будут появляться 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). По мнению Н.С. Бондаря, «сущностной природой Конституции предопределяются внутренние потенции Основного Закона, предопределяющие возможность преодоления конституционных пробелов и конфликтов»<sup>1</sup>. Поэтому системное регулирование коллизионных отношений должно осуществляться на базе Конституции Российской Федерации, нормы которой регулируют предотвращение и разрешение юридических коллизий.

Конституционные нормы являются основополагающими для регулирования всех областей жизнедеятельности, выступают базой для всех групп общественных отношений, для формирования иных отраслей права. Это справедливо и для регулирования коллизионных отношений, которое осуществляется различными отраслями (административным правом, муниципальным правом, гражданским и арбитражным процессами), но основой для них является Конституция и конституционное право.

---

<sup>1</sup> Бондарь Н.С. Конституционные пробелы и конфликты как отражение социальных противоречий: в контексте практики Конституционного Суда РФ // Экономический вестник Ростовского гос. университета. 2010. Т. 8. № 1. С. 70-79.

Основной Закон России содержит следующие группы правовых норм, которые составляют базу для регулирования коллизионных отношений:

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

Часть из вышеуказанных 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:
  - а) федеральное коллизионное право как один из предметов ведения Российской Федерации;
  - б) 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 актов, обеспечении соответствия региональных нормативных актов Основному Закону России и федеральным законам как предмет совместного ведения позволяют предположить не только конституционность вышеназванных 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.

«Федеральное коллизионное право» названо в Основном Законе России как один из предметов ведения Федерации (п. «п» ст. 71). В отношении понятия федерального коллизионного права, его содержания в российской юридической науке отсутствует единое мнение, что детальнее анализируется в § 3 главы 2 настоящей диссертации.

Конституция Российской Федерации содержит конкретные *способы разрешения коллизий*:

а) согласительные процедуры (глава государства может их использовать для разрешения споров между органами власти; если не удастся разрешить разногласие в ходе согласительных процедур - передать разрешение спора в суд (ст. 85));

б) приостановление и отмена актов главой государства (ст. ст. 85 и 115);

в) разрешение коллизий Конституционным Судом;

г) коллизионные нормы: о применении международных договоров (ст. 15), о приоритетном действии федеральных законов или региональных актов в зависимости предметов ведения, по которым они были приняты (ст. 76); о приоритетном применении законов по сравнению с иными актами (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 Конституции<sup>1</sup>. Такие принципы нужны как основные начала и юридические приоритеты, исходить из которых следует при принятии законов и вынесении судебных решений. 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 установки»<sup>2</sup>.

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. Н.С. Бондарь полагает, что «необходимо думать прежде всего, над тем, как полнее реализовать конституционные цели, принципы в системе правового регулирования и практике правоприменения».<sup>3</sup> Проведенные исследования показывают, что имеет место отклонение практики реализации конституционных принципов от норм Основного Закона России<sup>4</sup>. Среди конституционных принципов сравнительно неблагоприятными названы принцип федерализма и независимости судов, а к полностью неблагоприятным отнесены политические права и свободы.

По нашему мнению, для национальной правовой системы требуется конкретизация конституционных принципов разрешения коллизий в

<sup>1</sup> См.: Законность в Российской Федерации. М., 2008. С. 61.

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

<sup>3</sup> Бондарь Н.С. «Конституционный Суд – это больше, чем суд!» // Петербургский юрист. 2016. № 1 (10). С. 6-12.

<sup>4</sup> См.: Конституционные принципы и пути их реализации: российский контекст: Аналитический доклад / Отв. ред. А.Н. Медушевский. М., 2014. С. 38-39.

государстве и исследование их влияния на правовую систему. Это позволит в большей мере реализовать потенциал Конституции Российской Федерации, что в настоящее время является недостаточным. Как справедливо отмечает Ю.Н. Старилов, воплощение норм Конституции Российской Федерации в жизнь сталкивается с некоторыми проблемами: ошибками, медлительностью; противоречивостью мер по реализации Конституции; отсутствием четких целей при проведении правовой политики; отсутствием консолидации среди ученых-исследователей при защите общих ценностей; ведомственным подходом в отстаивании интересов реализации конституционно-правовых норм<sup>1</sup>.

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 разрешения коллизий:

1) принцип приоритета прав и свобод человека (исходя из признания высшей ценностью человека и его прав (ст. 2), норм о зависимости содержания законов, деятельности органов публичной власти от прав человека (ст. 18); запрета на принятие законов, отменяющих или умаляющих права человека (ст. 55);

2) принцип приоритета федерального законодательства при соблюдении прав субъектов Российской Федерации (на основе признания за субъектами Федерации всей полноты власти вне пределов ведения Федерации (ст. 73), коллизионных норм ст. 76 о приоритете федеральных законов только в рамках

---

<sup>1</sup> См.: Старилов Ю.Н. Реализация Конституции Российской Федерации и современное административное право // Закон. 2013. № 12. С. 81-96.

ведения Федерации и приоритете региональных актов, изданных по своим исключительным предметам ведения);

3) принцип независимости арбитров, разрешающих споры (на основе норм о независимости судей (ст. 120), финансировании всех судов из федерального бюджета (ст. 124), таком порядке формирования высших судов, в котором участвуют несколько субъектов: глава государства и Совет Федерации (ст.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 (ст. 15);

- соотношение юридической силы нормативных правовых актов или отдельных норм (ст. ст. 15, 16, 76, 90);

- порядок принятия и опубликования нормативных правовых актов (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.

Конституционные принципы разрешения коллизий подразделяются на следующие виды в зависимости от степени их определенности в Конституции Российской Федерации и соотношения с принципами конституционного права:

1) совпадающие с принципами конституционного права (приоритет прав и свобод человека, конституционность и законность);

2) добавляющие новый акцент к конституционному принципу (принцип приоритета федерального законодательства при соблюдении прав субъектов

Российской Федерации добавляет новый акцент - соблюдение прав субъектов Российской Федерации, что является особенно актуальным на современном этапе развития федеративных отношений);

3) развивающие принципы конституционного права (принцип независимости арбитров, разрешающих споры, развивает конституционный принцип независимости судей).

Рассмотрим подробнее специфику 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. Чтобы разрешить коллизию между Конституцией 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 соответствующих ограничений, их соразмерность защищаемым конституционным ценностям<sup>1</sup>, а его судья Н.С. Бондарь конкретизирует, что «преодолевается коллизия, внутренняя конфликтность между несколькими

---

<sup>1</sup> 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 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 РФ от 19 марта 2003 г. № 3-П // СЗ РФ. 2003. № 14. Ст. 1302.

нормами путем поиска баланса содержащихся в них конкурирующих конституционных ценностей»<sup>1</sup>.

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 поиска баланса конкурирующих конституционных ценностей и предотвращения 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 полномочием по обязательной проверке указанных федеральных законов до их подписания главой государства;

б) расширить круг субъектов, имеющих право направлять обращения (абстрактный запрос) в Конституционный Суд РФ о проверке конституционности нормативных актов, затрагивающих конституционные права и свободы;

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. осуществляться на федеральном уровне, но при этом не должны нарушаться права субъектов Федерации. Указанный принцип сформулирован на основе коллизионных норм, закрепленных в ч.ч. 5 и 6 ст. 76 Конституции Российской Федерации. Они предусматривают *изменение*

---

<sup>1</sup> Бондарь Н.С. Конституционные пробелы и конфликты как отражение социальных противоречий: в контексте практики Конституционного Суда РФ // Экономический вестник Ростовского гос. университета. 2010. Т. 8. № 1. С. 70-79.

*иерархии актов (федеральных и региональных) в зависимости от регулируемых общественных отношений.* По предметам ведения Российской Федерации (далее по тексту – ведение федерального центра) и предметам совместного ведения приоритет имеют федеральные законы, а вне пределов ведения Российской Федерации и совместного ведения – региональные нормативные акты.

Современный этап развития Российского государства характеризуется тем, что приоритет федерального законодательства осуществляется с ущемлением прав субъектов Федерации. По мнению составителей аналитического доклада о реализации конституционных принципов, в последнее время существенно снижается самостоятельность субъектов Федерации в политической сфере, практическом «исчезновении» полномочий по нормотворчеству, снижается роль Совета Федерации, происходит чрезмерная централизация финансовых потоков, при этом стабильности угрожает сильная дифференцированность субъектов Федерации<sup>1</sup>. Автор настоящей работы также обращала внимание на коллизии в регулировании организации органов власти в регионах<sup>2</sup>. Федеральный закон очень подробно регулирует не только общие принципы, но также другие вопросы, не являющиеся общими принципами: формирования органов власти, полномочия, их прекращение, даже форму нормативных актов, которые могут издавать региональные органы власти. Данные вопросы трудно отнести к общим принципам организации органов власти, это чрезмерно детализированное регулирование их формирования и деятельности. На основе конституционных норм (п. «н» ст. 72, ст. 73, ч. 1 ст. 77) вышеуказанные вопросы необходимо отнести к исключительному ведению субъектов Федерации (далее по тексту – исключительное ведение регионов), а в их регулирование вторгается Российская Федерация. Похожим способом нарушается и установленное Основным Законом разграничение ведения

---

<sup>1</sup> См.: Конституционные принципы и пути их реализации: российский контекст: Аналитический доклад / Отв. ред. А.Н. Медушевский. М., 2014. С. 29.

<sup>2</sup> 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.

федерального центра и регионов при законодательном регулировании общих принципов организации местного самоуправления. Действующее законодательство содержит недостаточно гарантий, позволяющих субъектам Федерации осуществлять государственную власть в своем регионе на основании ст. 73 Конституции. По нашему мнению, именно это необходимо сделать, чтобы Россия не превратилась в унитарное государство. В вышеназванном аналитическом докладе указывается, что «принцип федерализма сворачивается на законодательном регулировании, в совокупности с политической практикой это можно назвать деконституционализацией федеративного устройства и преобладании унитаризма в его понимании»<sup>1</sup>.

Если еще проводить анализ действующего законодательства, где должен развиваться конституционный принцип федерализма, то следует обратить внимание на ст. 4 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации»<sup>2</sup>. Там закрепляются требования, которым должен соответствовать кандидат на должность судьи конституционного и уставного суда субъекта Федерации (25 лет, не менее 5 лет стажа работы по юридической специальности). 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 ранее предписывали иные условия<sup>3</sup> (35 лет, стаж работы - 10-15 лет). Поэтому можно сделать вывод, что федеральный законодательный акт недостаточно учел интересы регионов в части закрепления требований к судьям.

В связи с вышеуказанными противоречиями в развитии принципа федерализма текущим законодательством и оценкой его реализации актуально встает вопрос о формулировании принципа разрешения коллизий с акцентом на гарантирование прав регионов.

<sup>1</sup> Конституционные принципы и пути их реализации: российский контекст: Аналитический доклад / Отв. ред. А.Н. Медушевский. М., 2014. С. 41.

<sup>2</sup> Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 30. Ст. 179.

<sup>3</sup> См.: О Конституционном Суде Республики Адыгея: Закон Республики Адыгея от 17 июня 1996 г. № 11; О Конституционном Суде Республики Башкортостан: Закон Республики Башкортостан от 27 октября 1992 г. № ВС-13/7 // Доступ из СПС КонсультантПлюс.

Для развития в законодательстве и реализации данного конституционного принципа разрешения коллизий предлагается конкретизировать предметы ведения путем закрепления перечня исключительного ведения регионов путем уточнения ст. 73 Конституции РФ (внесением в нее поправки или заключением договора между Российской Федерацией и ее субъектами (в соответствии с ч. 3 ст. 11)). Необходимо сохранить открытый перечень для обеспечения конституционного остаточного определения исключительных предметов ведения субъектов Федерации, который не позволит Федерации произвольно вмешиваться в регулирование перечисленных предметов ведения; обеспечить действие ч. 6 ст. 76 Конституции РФ, гарантирующей приоритет региональных нормативных актов.

Защитить интересы субъектов Федерации может только Конституционный Суд при проверке конституционности нормативных актов. Он указывал, что считает «недопустимым вмешательство федерального законодателя в компетенцию исключительно субъектов Федерации»; а «конституционные принципы федеративного устройства обеспечивают единство правового регулирования, которое не должно нарушаться федеральным законодательством»<sup>1</sup>. В указанном Постановлении признаны неконституционными нормы ГПК РФ, позволявшие судам общей юрисдикции проверять конституции и уставы субъектов Федерации, ссылаясь на ч.ч. 5 и 6 ст. 76 Основного Закона России. Однако, в его практике нет решений о признании федеральных законов неконституционными (противоречащими ч. 6 ст. 76) в связи с нарушением разграничения предметов ведения и выходом за рамки предметов ведения Федерации и совместного ведения.

*3. Принцип независимости арбитров, разрешающих споры, устанавливает основные процессуальные начала разрешения коллизий. Его специфика заключается в обеспечении независимости судебных органов, разрешающих*

---

<sup>1</sup> 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 РФ от 18 июля 2003 г. № 13-П // СЗ РФ. 2003. № 30. Ст. 3101.

*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 полномочия, что от него полностью зависит состав судейского корпуса, что не способствует формированию «сдержек и противовесов» в рамках разделения властей. Высшие судебные органы, в том числе Конституционный Суд, формируются Советом Федерации по представлению главы государства, что делает существенным его влияние на судебную власть. На недостатки в реализации конституционного принципа разделения властей в последние годы все чаще обращают внимание ученые и практики<sup>1</sup>. Следует согласиться с мнением С.А. Авакьяна, который считает, что надо отменить порядок, по которому Президент РФ предлагает кандидатуры на должности Председателя Конституционного Суда и его заместителей, и называет прежний порядок демократичным, когда руководство Конституционного Суда избиралось судьями тайным голосованием<sup>2</sup>.

Одной из гарантий независимости судов является конституционная норма ст. 124, требующая финансирования судов только из федерального бюджета. В ней используется слово «только», которым авторы Основного Закона пытались подчеркнуть, что речь идет в данной статье обо всех судах, действующих в России, а не только федеральных. Такая формулировка конституционной нормы обеспечивает действие другой нормы, гарантирующей всем равенство (ст. 19).

Однако, ФКЗ о судебной системе (в ст. 27) устанавливает правило о финансировании конституционных и уставных судов субъектов Федерации (и частично мировых судей), за счет средств региональных бюджетов, что противоречит Конституции Российской Федерации. Поэтому необходимо в ст. 27 указанного закона закрепить обязанность создания конституционного

---

<sup>1</sup> См.: Конституционные принципы и пути их реализации: российский контекст: Аналитический доклад / Отв. ред. А.Н. Медушевский. М., 2014. 76 с.; Современные проблемы организации публичной власти: Монография / рук. авт. кол. и отв. ред. С.А. Авакьян. М., 2014. 596 с. и др.

<sup>2</sup> Авакьян С.А. Юбилей Конституционного Суда Российской Федерации: некоторые итоги и размышления // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 10. С. 2-4.

(уставного) суда субъекта Федерации и его финансирование за счет средств федерального бюджета, руководствуясь прямым действием Конституции. Это будет соответствовать Основному Закону России и ускорит создание органов конституционной (уставной) юстиции в каждом субъекте Федерации.

#### *4. Принцип конституционности и законности.*

Правовая категория «законность» детально исследовалась как принцип организации и функционирования общества и государства, как метод государственного руководства обществом, как режим общественно-политической жизни<sup>1</sup>.

В содержание принципа конституционности и законности как принципа разрешения коллизий входят следующие требования к нормативному регулированию и правоприменению:

- 1) соответствие Конституции всех иных нормативных актов;
- 2) соответствие законам подзаконных актов;
- 3) установление в Конституции Российской Федерации, федеральных законах, конституциях, уставах и законах субъектов Федерации основных правил предотвращения, выявления и разрешения коллизий;
- 4) соблюдение, исполнение и применение Конституции Российской Федерации и всех иных актов с соблюдением их иерархии по юридической силе при разрешении коллизий всеми субъектами, наделенными соответствующими полномочиями.

Специфика данного принципа разрешения коллизий заключается в необходимости закрепления в тексте Конституции Российской Федерации, а также в специальном федеральном законе, региональном законодательстве способов воздействия на юридические коллизии: предотвращение, выявление и разрешение. Поэтому в случае принятия новой Конституции Российской Федерации предлагается отдельную главу в ней посвятить регулированию данных вопросов. Пока конституционные нормы не получают своего должного развития в федеральных законах, не принят ФЗ о нормативных актах. Это одна

---

<sup>1</sup> Законность в Российской Федерации. М., 2008. 624 с.

из причин недостаточно высокого качества федеральных законов с точки зрения их конституционности, иногда содержащиеся в них нормы сформулированы не в соответствии с вышеуказанным содержанием принципа конституционности и законности. Судья Конституционного Суда РФ Н.С. Бондарь формулирует следующую имеющую конституционное значение максиму: «несправедливые решения не могут быть конституционными; и ее адресатами должны быть все правоприменители, включая, судейский корпус, законодательную власть, а в конечном счете - все общество»<sup>1</sup>, а также указывает на необходимое требование конституционности правовой нормы – ее правовую определенность»<sup>2</sup>. И поиск справедливых решений, формулирование правовых норм на основе строгого соблюдения правил юридической техники необходимо начинать в период разработки и принятия законопроекта, а пока этим занимается преимущественно федеральный орган конституционного контроля, когда нормы Основного Закона уже нарушены.

В связи с вышеуказанными обстоятельствами, при исследовании федерального законодательства возникает неопределенность в том, всегда ли находит в нем отражение принцип конституционности и законности. Например, Закон Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» (ст. 3) содержит 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». Из вышеизложенной нормы не вытекает, что федеральные судьи обязаны соблюдать региональные акты. 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 также, поскольку в данной части отсутствует слово «федеральные».

---

<sup>1</sup> Бондарь Н.С. Стратегия российского конституционализма: от политических иллюзий к правовому реализму // Журнал Российского права. 2015. № 11 (227). С. 5-18.

<sup>2</sup> Бондарь Н.С. Судебный конституционализм: доктрина и практика: монография. М., 2015. С. 294.

Во-вторых, это нарушение принципа законности, так как при разрешении разных категорий дел федеральный судья может столкнуться с необходимостью применения законов субъектов Федерации и должен принимать решение только в соответствии с ними по исключительному ведению регионов, и по совместному ведению, если они не противоречат федеральным законам. В-третьих, вышеназванные нормы нарушают интересы субъектов и требование соблюдения всех нормативных актов по их иерархии и юридической силе.

Реализации принципа конституционности и законности будут способствовать предложения, сформулированные С.А. Авакьяном в части преобразования Конституционного Суда в единственный судебный орган, разрешающий конституционные споры (передать ему часть полномочий Верховного Суда РФ) и закрепления в Конституции РФ «конституционного принципа субординационной обязательности актов»<sup>1</sup>. Хотя в более глобальном масштабе для формирования конституционности и повышения роли Конституции Н.С. Бондарь на первое место ставит «необходимость существенного повышения конституционной культуры общества; а также то, насколько эффективно функционирует сама публичная власть, в какой мере ее деятельность соотносится с конституционными требованиями»<sup>2</sup>.

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 ФЗ о нормативных актах, в нем также необходимо установление иерархии нормативных актов, системное регулирование способов предотвращения, выявления и разрешения противоречий между ними. Проводить экспертизу могли бы вузы (профильные кафедры) и научные организации, финансируемые из федерального бюджета.

---

<sup>1</sup> Авакян С.А. Юбилей Конституционного Суда Российской Федерации: некоторые итоги и размышления // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 10. С. 2-4.

<sup>2</sup> Бондарь Н.С. «Конституционный Суд – это больше, чем суд!» // Петербургский юрист. 2016. № 1 (10). С. 6-12.

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 вуза.

Кооперативный принцип разграничения предметов ведения, закрепленный в Конституции, заранее «закладывает» коллизии в сфере совместного ведения, даже если и Федерация, и субъекты Федерации не будут нарушать свою компетенцию. Если устранять противоречия в законодательстве после того, как они длительное время действовали и нарушали Конституцию, права и свободы граждан, то их влияние на регулируемые отношения и правовую систему в целом оказываются очень существенными (негативными). 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 и уставные суды субъектов Федерации наделить полномочиями по осуществлению предварительного контроля законов субъектов Федерации с учетом следующих особенностей:

1. Предварительному контролю будут подвергаться законы субъектов Федерации по предметам совместного ведения. Поскольку такие противоречия оказывают значительное воздействие на правовую систему, ведут к нарушению принципа верховенства Конституции, государственной целостности, единства системы государственной власти, ограничению прав и свобод человека. Безусловно, данное предложение будет более актуальным, если федеральный законодатель в совместном ведении будет в большей мере использовать рамочные законы и устанавливать действительно «общие принципы».

2. Региональные законы должны проверяться на их соответствие и Основному Закону России, и Основным законам регионов. Сейчас региональные законы, регулирующие компетенцию конституционных и уставных судов, не требуют от них проверки актов на соответствие Основному Закону России. В

такой ситуации хочется надеяться на высокую квалификацию судей конституционных и уставных судов.

3. Предварительный конституционный контроль должны проходить региональные законы, принятые парламентом, но не вступившие в силу (до их подписания высшим должностным лицом).

Образование органов конституционной юстиции в регионах почти приостановилось, поскольку данный вопрос решает региональная власть, и финансируются указанные суды тоже за счет регионов. Однако, если на органы конституционной (уставной) юстиции в субъектах Федерации возложить функцию предварительного контроля региональных законов на соответствие Основному Закону России и федеральным законам, то Российская Федерация будет заинтересована в их образовании и деятельности. 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 региональных законов по совместному ведению, а Конституционный Суд РФ - последующий контроль действующих нормативных актов. У них будет один предмет проверки, но на разных этапах. Предлагаемая деятельность конституционных (уставных) судов субъектов Федерации позволит сократить количество коллизий 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 реализацию принципа 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.

*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 работы<sup>1</sup>. По мнению В.А. Никонова, определение правовой презумпции представляет собой чрезвычайно дискуссионный вопрос, по которому каждый ученый формулирует свою дефиницию; неоднозначным является и использование термина «презумпция». Для его обозначения используются разные слова: презумпция, предположение (законное, доказательственное, юридическое, правовое предположение)<sup>2</sup>. Б.А. Булаевский отмечает, что результатом научного исследования презумпций в праве стали выводы и переосмысления природы и места презумпций в праве, оценки эффективности их внедрения в правовую материю.<sup>3</sup>

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 иное<sup>4</sup>. 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

---

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

<sup>2</sup> Никонов В.А. Указ. соч. С. 17-20.

<sup>3</sup> Булаевский Б.А. К вопросу о понятии презумпций в праве // Журнал российского права. 2010. № 3. С. 63-71.

<sup>4</sup> Мосин С.А. Указ. соч. С. 10.

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 устанавливает 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;
- 2) соотношение юридической силы нормативных правовых актов;
- 3) обеспечение соответствия региональных нормативных актов Основному Закону России 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 правоприменения.

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 и федеральных законов требуется системное правовое регулирование сферы воздействия на юридические коллизии путем регулирования коллизионных отношений. Данную презумпцию можно охарактеризовать как правовую,

косвенно закрепленную в Конституции Российской Федерации, являющуюся базовой для регулирования коллизионных отношений, и возможно, формирования коллизионного права как комплексной отрасли или подотрасли конституционного права.

Основной Закон России характеризуется недостаточностью нормативной базы для предотвращения и выявления коллизий, а также в неурегулированностью 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. В ней 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. Соответствующую компетенцию органов государственной власти установить в Конституции.

2. Механизмы обеспечения соответствия международных договоров Конституции, 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. Возможно создание специального органа, разрешающего споры, касающиеся федеративных отношений. Детальное регулирование согласительных процедур.

Такое комплексное системное регулирование предупреждения и разрешения юридических коллизий позволит усилить влияние Конституции на регулирование коллизионных отношений.

## **§ 2. Конституционное регулирование 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 Основным Законом России для использования в нашей стране их положительного опыта.

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

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

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 появление 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.<sup>1</sup> предусматривает приоритет публичного интереса по отношению к частному - ст. 246). В Конституции Демократической Республики Восточный Тимор 2002 г.<sup>2</sup> одна из статей (2) имеет название «Суверенитет и конституционность». Ее содержанием являются нормы, в соответствии с которыми государство должно следовать требованиям Конституции и законов; действие законов и других актов государства и местных органов власти основывается на их соответствии Конституции. Конституция Республики Эль-Сальвадор 1983 г.<sup>3</sup> 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.<sup>4</sup> и Сент-Винсента и Гренадин 1979 г.<sup>5</sup>, Политическая Конституция Колумбии 1991 г.<sup>6</sup> предусматривают только общую норму о верховенстве конституции. Конституция Ямайки 1962 г.<sup>7</sup> также включает норму о верховенстве Конституции (ст. 2), однако, допускает исключение из этого общего правила в отношении специальных актов парламента по вопросам прав и свобод человека (ст. 50). Такой акт следует принимать большинством 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:*

<sup>1</sup> Конституции государств Америки: В 3 т. Т. 1. М., 2006. С. 792.

<sup>2</sup> Конституции государств Азии: в 3 т. Т.3. М., 2010. С. 54.

<sup>3</sup> Конституции государств Америки: В 3 т. Т. 1. М., 2006. С. 792.

<sup>4</sup> Конституции государств Америки: В 3 т. Т. 2. М., 2006. С. 490.

<sup>5</sup> Там же. С. 662-663.

<sup>6</sup> Конституции государств Америки: В 3 т. Т. 3. М., 2006. С. 548.

<sup>7</sup> Конституции государств Америки: В 3 т. Т. 2. М., 2006. С. 998, 1033-1034.

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.<sup>1</sup> (ст. 229).

3. Проверка законопроектов в порядке предварительного конституционного контроля.

В Конституции Королевства Таиланд 2007 г. часть 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 положений Конституции. На время рассмотрения вопроса Конституционным судом Премьер-министр должен приостановить процедуру промульгации законопроекта. Если Конституционный суд признает законопроект противоречащим Конституции, он должен быть отклонен. Конституция Республики Панама 1972 г.<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup> предусматривает аналогичную норму. Если Президент Республики считает неконституционным законопроект, принятый законодательным

---

<sup>1</sup> Конституции государств Америки: В 3 т. Т. 3. М., 2006. С. 111.

<sup>2</sup> Конституции государств Америки: В 3 т. Т. 1. М., 2006. С. 683.

<sup>3</sup> Там же. С. 774.

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.<sup>1</sup> предусматривает проверку международных договоров до их ратификации (ст. 336).

Политическая Конституция Республики Боливия 1967 г.<sup>2</sup> регулирует предварительный конституционный контроль в особой форме - *предоставление консультации* Президенту Республики, Председателю 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.<sup>3</sup> 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.<sup>4</sup> 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-

---

<sup>1</sup> Конституции государств Америки: В 3 т. Т. 3. М., 2006. С. 399-400.

<sup>2</sup> Там же. С. 89-91.

<sup>3</sup> Там же. С. 620-621.

<sup>4</sup> Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Соединенные Штаты Америки, Япония, Бразилия : учеб. пособие. М., 2010. С. 67.

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.<sup>1</sup>: 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 1982 г.<sup>2</sup> (ст. 219), что может рассматриваться как способ предотвращения коллизий в нормативных.

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, Венесуэла). К компетенции Конституционной палаты Верховного суда Венесуэлы относится

<sup>1</sup> Конституции государств Америки: В 3 т. Т. 1. М., 2006. С. 633.

<sup>2</sup> Там же. С. 270-271.

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 Бразилии 1988 г.<sup>1</sup> 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).

2. В зарубежных странах более широкий круг субъектов, которые вправе обращаться в органы конституционного контроля с обращениями о неконституционности. Так, в Бразилии иски о неконституционности могут 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.<sup>2</sup> 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

---

<sup>1</sup> Конституции государств Америки: В 3 т. Т. 3. М., 2006. С. 192-195.

<sup>2</sup> Конституции государств Америки: В 3 т. Т. 1. М., 2006. С. 526-528.

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, имеющим силу закона. Он может быть принят, если Конгресс не одобрил указанный план в течение трех месяцев (ст. 241).

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.<sup>1</sup> и Сент-Люсии 1978 г.<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup> – 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 Постоянного 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

---

<sup>1</sup> Конституции государств Америки: В 3 т. Т. 2. М., 2006. С. 750-751.

<sup>2</sup> Там же. С. 888-890.

<sup>3</sup> Там же. С. 302-303.

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 5 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 является то, что они должны быть адвокатами, входящими в коллегия. 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 Бразилии 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; судьям нельзя переизбираться, ими не могут быть лица, занимавшие должности министров кабинета или Государственного совета в течение года, предшествующего избранию (ст. 239-240).

Во Франции Конституционный Совет - орган конституционного контроля – образуется 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 принимают участие две палаты парламента (Бундестаг и Бундесрат), избирая равное число судей (ст. 94)<sup>1</sup>.

Вывод: 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

---

<sup>1</sup> Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Соединенные Штаты Америки, Япония, Бразилия : учеб. пособие. М., 2010. С. 151.

высшими органами государственной власти, осуществление функций председательствующего поочередно всеми членами органа конституционного контроля.

В-третьих, новые конституции, принимаемые с конца XX века, 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 их можно разбить на 3 группы. К первой можно отнести нормы конституций зарубежных стран, которые могут использоваться для совершенствования законодательства России. Ко второй группе – 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 главы государства через изменение 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 конституционности нормативных; 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. Его создание будет целесообразно в случае децентрализации федеративных отношений, расширения полномочий субъектов Российской Федерации и их финансовой независимости от федерального центра. Возможно также наделение Конституционного Суда РФ полномочием по признанию неконституционным бездействия правотворческих органов в случае, если они нарушили сроки принятия нормативных актов во исполнение решений Конституционного Суда. Для этого требуется установление такого срока для Государственной Думы (он отсутствует в ст. 80 ФКЗ о Конституционном Суде). Данное полномочие обосновывается довольно длительным неисполнением некоторых решений Конституционного Суда Российской Федерации.

Нецелесообразно заимствование в России 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 иными судами, осуществляющими защиту прав граждан до обращения в орган конституционного контроля.

Со своей стороны Конституция Российской Федерации предусматривает способ разрешения коллизий, который может быть использован в зарубежных странах - приостановление главой государства действия актов региональных органов исполнительной власти до решения суда (ст. 85). С одной стороны, указанная норма обеспечивает верховенство Конституции и федеральных законов, с другой стороны, гарантирует права субъектов Российской Федерации, так как окончательное решение принимает судебный орган.

### **§ 3. К вопросу о формировании коллизионного права**

Ученые отмечают, что вопрос о том, каким образом возникают и формируются новые отрасли, подотрасли и институты, остается недостаточно исследованным в теоретическом плане<sup>1</sup>. И.А. Умнова отмечает тенденцию формирования отраслей права нового поколения, а также так называемых, инструментальных отраслей права<sup>2</sup>. В настоящее время в юридической науке активно обосновывается формирование новых отраслей права: коллизионное право<sup>3</sup>, экономическое право<sup>4</sup>. 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 праве<sup>5</sup>. В зарубежных доктринах международного частного права, если коллизионное право не отождествляется с международным

<sup>1</sup> Институты конституционного права / отв. ред. д.ю.н., проф. Л.В. Андриченко, д.ю.н., проф. А.Е. Постников. М., 2011. С. 27.

<sup>2</sup> Умнова И.А. Отрасли права нового поколения в условиях глобализации права и усиления взаимодействия международного публичного и конституционного права // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2013. № 1 (32). С. 16-29.

<sup>3</sup> Тихомиров Ю.А. Коллизионное право и отклонения в правовой сфере // Право и политика. 2013. № 3. С. 363-370; Стародубцева И. Коллизионное право: модель новой отрасли российского права. – Saarbrücken, 2013. 248 с.

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> Звеков В.П. Международное коллизионное право. М., 1998. С. 5-21.

частным правом, то рассматривается в качестве его исходной, обязательной, нередко «титULOобразующей» составляющей<sup>1</sup>. Другие ученые отмечают, что коллизионное право регламентирует процедуры предотвращения и разрешения коллизий в федеративных отношениях<sup>2</sup>. Н.А. Власенко обобщил сложившиеся в юридической науке подходы к формированию и содержанию коллизионного права и пришел к выводу, что «коллизионное право — это универсальная отрасль в системе российского права, не имеющая отраслевой принадлежности; важнейший регулятор, «внутриправовой» по своей природе, сохраняющий целостность системы права и точное регламентирование фактических отношений»<sup>3</sup>.

Наиболее детально коллизионное право исследовал Ю.А. Тихомиров, который обосновал необходимость его формирования как «комплексной супер-отрасли 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, частное, гуманитарное право, так как ими отражаются и концентрируются наиболее крупные предметы и методы регулирования, охватываются традиционные отрасли, подотрасли права<sup>4</sup>. С такой позицией Ю.А. Тихомирова 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 права»<sup>5</sup>.

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

---

<sup>1</sup> Звеков В.П. Коллизии законов в международном частном праве. М., 2007. С. 8-9.

<sup>2</sup> Окуньков Л.А. Постатейный комментарий к Конституции Российской Федерации. М., 1994. С. 59.

<sup>3</sup> Власенко Н.А. Коллизионное право России: состояние и перспективы // Журнал российского права. 2017. № 6 (246). С. 5-18.

<sup>4</sup> Тихомиров Ю.А. Коллизионное право. М.. С. 35.

<sup>5</sup> Марченко М.Н., Прокофьев Г.С. Коллизионное право: комплексный анализ и концепция // Журнал российского права. 2000. № 10. С. 194.

часть включает применение названных способов регулирования спорных правоотношений в пределах внутригосударственной правовой системы, между правовыми системами нескольких государств, между национальным и международным правом. Во вторую особенную часть входят нормы и институты иных отраслей, регулирующих отраслевые правоотношения и связанные с общими способами регулирования спорных правоотношений.

Идеи Ю.А. Тихомирова относительно коллизионного права критикует Н.А. Власенко, который считает, что «коллизионное право — явление весьма условное и вряд ли уместна его характеристика в качестве отрасли права, как и выделение в нем подотраслей. В своей основе коллизионное право — это нормы, обеспечивающие структурность права и системность его действия»<sup>1</sup>.

Основной Закон России относит к ведению Российской Федерации «федеральное коллизионное право» (п. «п» ст. 71), на понятие и содержание которого точки зрения ученых разделяются. По мнению Ю.А. Тихомирова, федеральное коллизионное право выступает подотраслью коллизионного права; оно состоит из: комплекса правовых идей и концепций, отражающих устройство и функционирование Федерации; материальных компетенционных норм, устанавливающих объем предметов ведения Федерации и ее субъектов; процедур преодоления разногласий и разрешения споров между участниками коллизионных отношений; ответственности участников коллизионных отношений<sup>2</sup>. По его мнению, федеральное коллизионное право может выступать и подотраслью конституционного права<sup>3</sup>. С указанным мнением Ю.А. Тихомирова не соглашается Н.А. Власенко: «тот факт, что термин «федеральное коллизионное право» прозвучал в Конституции РФ еще не говорит о том, что коллизионное право — подотрасль конституционного»<sup>4</sup>. В.В. Денисенко полагает, что «федеральное коллизионное право» тождественно понятию

<sup>1</sup> Власенко Н.А. Коллизионное право России: состояние и перспективы // Журнал российского права. 2017. № 6 (246). С. 5-18.

<sup>2</sup> Тихомиров Ю.А. Коллизионное право. М., 2000. С. 293.

<sup>3</sup> Тихомиров Ю.А. Правовое регулирование: теория и практика. М., 2010. С. 338-339.

<sup>4</sup> Власенко Н.А. Коллизионное право России: состояние и перспективы // Журнал российского права. 2017. № 6 (246). С. 5-18.

«коллизийное право», и не является его частью<sup>1</sup>. «Концепции развития российского законодательства»<sup>2</sup> не содержат коллизийного права среди отраслей российского законодательства (ни базовых, ни комплексных, ни процессуальных). По мнению С.В. Сибилевой, коллизийное право – это комплексный институт, включающий нормы разных отраслей (конституционного, муниципального, административного, финансового права и др.), выполняющий функцию упорядочения системы российского законодательства и преодоления правовых коллизий<sup>3</sup>.

Н.А. Богданова отмечает, что наиболее сложными структурными образованиями науки конституционного права являются ее подсистемы, при разработке которых возможен выход за рамки науки конституционного права и соединение с другими отраслями науки<sup>4</sup>. Указанное высказывание особенно справедливо по отношению к коллизийному праву, которое базируется на нормах конституционного права и дополняется нормами иных отраслей (административного, муниципального, административного, арбитражного процессов).

Если, продолжая дискуссию о коллизийном праве, согласиться с мнением Ю.А. Тихомирова о том, что коллизийное право может быть сформировано как подотрасль конституционного права, то ее предметом являются общественные отношения, связанные с юридическими коллизиями во всей правовой системе, а не только в конституционном праве. Обосновывается данный вывод тем, что конституционное право является базовой отраслью права, закладывающей основы всех иных отраслей права, а конституционные нормы обладают высшей юридической силой. Н.А. Власенко не соглашается с тем, что коллизийное право можно рассматривать как подотрасль конституционного права, но он справедливо отмечает, что «поиск следует направить на обоснование в системе отечественного права так называемых

---

<sup>1</sup> Денисенко В.В. Коллизии правовых актов и способы их разрешения (теоретико-правовой аспект). Воронеж, 2005. С. 100.

<sup>2</sup> Концепции развития российского законодательства. М., 2010. 736 с.

<sup>3</sup> Сибилева С.В. Коллизии в публичном праве: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 5.

<sup>4</sup> Богданова Н.А. Указ. соч. С. 196.

внутренних (универсальных) правил, обеспечивающих элементы самосохранения и саморегуляции в праве»<sup>1</sup>. Но если «привязывать» какие-то универсальные правила к признанным отраслям права, то логичнее всего их включить в структуру конституционного права, что обеспечит системность правового регулирования и их распространение на все отрасли российского права, позволит избежать имеющего в настоящее время «разброса» правил разрешения коллизий (в том числе коллизионных норм), по разным отраслям права. Поэтому в рамках конституционного права возможно комплексное системное закрепление универсальных норм, направленных на предотвращение, выявление и разрешение юридических коллизий в правовой системе России, и их обособление в качестве подотрасли – коллизионное право.

Данная группа общественных отношений требует специального правового регулирования с целью предупреждения и минимизации негативных результатов влияния коллизий. На них необходимо системно воздействовать правовыми средствами с учетом цикличности развития коллизионных ситуаций: от предотвращения до разрешения и применения ответственности к участникам коллизионных отношений. Указанная 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 подотрасли конституционного 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 важными 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

---

<sup>1</sup> Власенко Н.А. Коллизионное право России: состояние и перспективы // Журнал российского права. 2017. № 6 (246). С. 5-18.

правовыми явлениями, возникающими в правовой системе (нормативными актами, правоприменением, правосознанием).

Во-вторых, содержание общественных отношений, составляющих предмет коллизионного права, обусловлено системностью воздействия на юридические коллизии и цикличностью развития коллизионных отношений. Циклический 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 продолжение, примыкают отношения по применению мер ответственности к участникам коллизионных отношений.

В-третьих, деятельность субъектов общественных отношений, связанных с воздействием на юридические коллизии, объединяет общая цель - достижение публичного интереса – обеспечения верховенства Конституции Российской Федерации, 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-четвертых, 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, парламент, правительство, суды, прокуратура, региональные органы власти и др.), а чаще – с обеих сторон. Спецификой обладает деятельность указанных субъектов публично-правовых отношений: она носит процессуальный характер; субъекты действуют в рамках своей компетенции, связанной с воздействием на юридические коллизии, которая в настоящее время характеризуется бессистемностью и пробельностью, что возможно изменить при формировании коллизионного права.

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 применение коллизионных норм (иерархических, временных, пространственных, содержательных) для разрешения коллизий между правовыми нормами. Для образования коллизионного права необходимо принятие одного из базовых законов – ФЗ о нормативных актах, в котором системно урегулировать процедуры предотвращения, выявления и разрешения противоречий в нормативных актах, 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 («наслоении») коллизий.

Предлагаемая модель коллизионного права имеет сложнокомпонентную содержательную структуру – систематизацию и расположение его норм в соответствии с потребностями и направлениями развития правовой системы с целью ее согласованного эффективного функционирования. В его основе лежат нормы конституционного права. Структура коллизионного права обусловлена однородностью и спецификой отдельных групп общественных отношений по направлениям воздействия на юридические коллизии, и объективируется в 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 нормы<sup>1</sup>. Однородными их делает воздействие на определенные общественные отношения, отличающиеся единством содержания<sup>2</sup>.

Институты коллизионного права выделены на основе цикличности развития коллизионных отношений. Цикл представляет собой последовательные стадии развития коллизионных отношений, 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 структуру:

- 1) институт предотвращения юридических коллизий как совокупность правовых норм, регулирующих предупреждение коллизий;
- 2) институт выявления юридических коллизий как совокупность правовых норм, регулирующих процедуры обнаружения коллизий;
- 3) институт разрешения коллизий как совокупность норм, регулирующих преодоление и устранение коллизий;
- 4) институт ответственности участников коллизионных отношений как совокупность норм, регулирующих отношения, связанные с отрицательной оценкой деятельности субъектов коллизионных отношений, выражающейся в государственном реагировании на их решения, действия (бездействие) путем применения к ним конституционно-правовых санкций.

---

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

<sup>2</sup> Институты конституционного права. М., 2011. С. 19.

Необходимыми условиями признания совокупности правовых норм как института конституционного права указываются стабильность, устойчивость и социальная востребованность<sup>1</sup>. 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 крупного структурного образования – подотрасли, поэтому и предлагается соответствующая модель. Устойчивость институтов обосновывается объективным характером цикличности развития коллизионных отношений и необходимостью соответствующего воздействия на юридические коллизии. Институт предотвращения коллизий в настоящее время 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 диссертации 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 РФ, которая предусматривает федеральное коллизионное право, устанавливает соотношение юридической силы нормативных правовых актов, коллизионные нормы, некоторые способы разрешения коллизий. Нормы, которые можно отнести к коллизионному праву, в настоящее время содержатся во многих федеральных законах, относящихся к разным отраслям законодательства (конституционного, административного, муниципального, гражданского, административного 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. Поэтому для

---

<sup>1</sup> См.: Институты конституционного права. М., 2011. С. 13.

формирования коллизионного права необходимо принятие базового федерального закона - ФЗ о нормативных актах.

Источники коллизионного права объединяются предметом правового регулирования – воздействием на юридические коллизии. Система источников коллизионного права с точки зрения государственно-территориального устройства и разделения предметов ведения между федеральным центром и регионами включает два уровня: федеральный и субъектов Российской Федерации. Поэтому коллизионное право как подотрасль конституционного права также имеет два уровня: федеральный и субъектов РФ.

К выявлению смысла конституционной формулы «федеральное коллизионное право» необходимо подходить с учетом взаимосвязи п. «п» ст. 71 и п. «а» ст. 72 (обеспечение соответствия региональных нормативных актов федеральным). Отнесение к совместному ведению обеспечения соответствия региональных нормативных актов Федеральной Конституции и законам означает, что правовые механизмы достижения непротиворечивости региональных актов федеральным (предотвращение, выявление и разрешение коллизий) регулируются федеральными законами и в соответствии с ними законами и иными актами субъектов Федерации. Соответственно, конституционные нормы создают базу для правового регулирования общественных отношений, связанных с коллизиями между нормативными актами и отдельными нормами, и на федеральном, и на региональном уровнях.

Рассуждая о коллизионном праве, Н.С. Бондарь справедливо отмечает, что «закреплением федерального уровня компетенции подчеркивается повышенная важность вопросов, касающихся создания и функционирования механизмов преодоления правовых коллизий и, хотя это не означает полное отстранение субъектов РФ от законотворческого процесса в сфере коллизионного права, ... так как правовые, в том числе конституционные, коллизии возможны на всех уровнях правового регулирования, вплоть до муниципального»<sup>1</sup>.

Федеральными нормативными актами должны регулироваться способы

---

<sup>1</sup> Бондарь Н.С. Судебный конституционализм: доктрина и практика: монография. М., 2015. С. 327-328.

предотвращения, выявления и разрешения коллизий между федеральными актами, а также между федеральными актами и актами субъектов Федерации. Но юридические коллизии возникают не только между нормативными правовыми актами, но и между иными правовыми явлениями (нормами права и правоприменением, в сфере правотворчества и т.д.). Процедуры их разрешения должны быть урегулированы нормами права в пределах указанных в Конституции Российской Федерации предметов ведения.

По нашему мнению, в рамках федерального коллизионного права целесообразно урегулировать отношения, связанные с юридическими коллизиями, возникающими в области предметов ведения Российской Федерации, совместного ведения и реализации соответствующих норм. Следовательно, федеральное коллизионное право включает: а) конституционные принципы коллизионного права; б) способы 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, возникающая в рамках регулирования и реализации предметов ведения Федерации и совместного ведения.

Нормативные акты субъектов Федерации, регулирующие способы воздействия на юридические коллизии, подразделяются на две группы в зависимости от предметов ведения: 1) регулирующие в соответствии с федеральными законами обеспечение соответствия региональных актов Конституции и федеральным законам; 2) регулирующие группы общественных отношений вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения: - предотвращение, выявление и разрешение коллизий на основе общих конституционных принципов, установленных федеральным коллизионным правом; - ответственность субъектов коллизионных отношений.

Предложенная модель коллизионного права является попыткой обеспечить комплексное системное регулирование способов предотвращения,

выявления и разрешения юридических коллизий в рамках конституционного права.

### **Глава 3. Формальные конституционно-правовые коллизии – объект коллизионных отношений**

#### **§ 1. Конституционно-правовые коллизии, их особенности и влияние на правовую систему**

В советский период в юридической науке термин «коллизия» использовался только применительно к правовым нормам. Ученые исследовали согласованность правовых норм еще в 60 – 70 годах (Н.Г. Александров, С.С. Алексеев, М.Т. Баймаханов, В.Н. Кудрявцев, М.Д. Шаргородский)<sup>1</sup>. Однако, М.Т. Баймаханов называл и противоречия материальные, и формальные. Материальные возникали между общественными отношениями и регулируемыми их нормами, а формальные - в праве между институтами и нормами<sup>2</sup>. Термин «коллизия» М.Т. Баймаханов использует только по отношению к формальным противоречиям. Интерес к исследованию коллизий проявляется у теоретиков в 80-е годы. Коллизионным нормам посвящена монография Н.А. Власенко, в которой он дает определение коллизии как «отношения между нормами в виде различия или противоречия при регулировании одного отношения»<sup>3</sup>.

С 90-х годов XX века ученые-правоведы с разных сторон исследуют юридические коллизии, и вкладывают в понимание данного явления разный смысл: от несогласованности нормам, до противоречий между правовыми системами, явлениями, идеями, ценностями и др. К сторонникам широкого понимания юридических коллизий относятся С.С. Алексеев и Ю.А. Тихомиров. С.С. Алексеев называет коллизиями «противоречия между правом и другими правовыми реалиями, правовой системой и жизненными потребностями»<sup>4</sup>. Ю.А. Тихомиров называет юридическими коллизиями «противоречия между

---

<sup>1</sup> См.: Основы теории государства и права. Под ред. Н.Г. Александрова. М., 1960. С. 336; Алексеев С.С. Проблемы теории права. Свердловск, 1973. Т. 2. С. 265; Баймаханов М.Т. Противоречия в развитии правовой надстройки при социализме. Алма-Ата, 1972. С. 216; Кудрявцев В.Н. Общая теория квалификации преступлений. М., 1972. С. 245; Общая теория государства и права. Под ред. Д.А. Керимова. Л., 1961. С. 113-114.

<sup>2</sup> Баймаханов М.Т. Указ. соч. С. 215-216.

<sup>3</sup> Власенко Н.А. Коллизионные нормы в советском праве. Иркутск, 1984. С. 23.

<sup>4</sup> Алексеев С.С. Теория права. М., 1995. С. 141-147.

правовыми актами, правопониманием и нормами»<sup>1</sup>, «правовым порядком и деяниями, направленными на его изменение»<sup>2</sup>. Похожего широкого понимания юридических коллизий придерживается Р.А. Гончаров, определяющий их как «формальные противоречия (в том числе и различия) между правовыми явлениями в объективном праве (между элементами правовых норм, нормативными актами, актами толкования), в ходе реализации права, между правовыми системами разных государств»<sup>3</sup>.

С.И. Некрасов относит к коллизиям также «публично-правовые споры между органами государственной власти»<sup>4</sup>. Н.И. Матузов называет юридическими коллизиями «расхождения или противоречия между нормативными актами, регулирующие одни и те же общественные отношения»; противоречия в ходе правоприменения<sup>5</sup>. Он отмечает, что следует различать коллизии в праве и юридические (правовые) коллизии; последние могут не ограничиваться только правом, охватывать все части правовой системы.

Исследуя решения Конституционного Суда РФ, В.И. Крусс отмечает «обозначившуюся коллизию конституционных ценностей, с одной стороны, и конституционных правил (в сочетании с общепризнанными принципами и нормами международного права) - с другой»<sup>6</sup>. Обосновывая стратегию российского конституционализма, Н.С. Бондарь выделяет «противоречия и коллизии между властью, собственностью и свободой», и полагает, что конституционализм как явление призван обеспечить реально действующие механизмы их разрешения<sup>7</sup>.

Юридические коллизии очень разнообразны. Н.И. Матузов их обобщает следующим образом: между нормативными актами или отдельными нормами; в

---

<sup>1</sup> Тихомиров Ю.А. Коллизионное право. М., 2000. С. 33.

<sup>2</sup> Тихомиров Ю.А. Правовое регулирование: теория и практика. М., 2010. С. 337.

<sup>3</sup> Гончаров Р.А. Механизм разрешения юридических коллизий : Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Тамбов, 2006. С. 8.

<sup>4</sup> Некрасов С.И. Федеральные и региональные средства и способы преодоления юридических коллизий публично-правового характера // Государство и право. 2001. № 4. С. 5.

<sup>5</sup> Матузов Н.И. Актуальные проблемы теории права. Саратов, 2003. С. 203.

<sup>6</sup> Крусс В.И. Диалектика конституционализации и взаимодействие правовых систем в контексте глобализации // Российский юридический журнал. 2014. № 5. С. 26-39.

<sup>7</sup> Бондарь Н.С. Стратегия российского конституционализма: от политических иллюзий к правовому реализму // Журнал российского права. 2015. № 11 (227). С. 5-18.

правоприменении; в правотворчестве; коллизии целей; коллизии полномочий и статусов государственных органов; между внутригосударственным и международным правом<sup>1</sup>. Ю.А. Тихомиров выделяет типичные юридические коллизии и конфликты: неправомерность издания законов с позиции их соотношения (особенно с Конституцией); ошибочные правовые взгляды; произвольное понимание прав и обязанностей участников спора, и реализации; деформация статуса; неправомерные действия (бездействие) участников спора; субъективная оценка юридических документов; препятствия в осуществлении компетенции и др.<sup>2</sup> А.Я. Курбатов выделяет двенадцать групп коллизий в российской праве<sup>3</sup>.

Вышеуказанные классификации коллизий являются очень общими, затрагивающими противоречия в правовой системе одного государства, но и международное право. С практической точки зрения наиболее требующими исследования являются коллизии правовых норм и способы их разрешения. В теории права коллизии правовых норм делятся на виды по разным основаниям: 1) юридическая сила (на иерархические - между нормами разной юридической силы, и нормами одинаковой юридической силы); 2) особенности норм: временные (между изданными в разное время); пространственные (между действующими на разных пространствах); 3) объем правового регулирования (коллизия общей и специальной норм - «конкуренция»); 4) место в системе права (межотраслевые и внутриотраслевые); 5) столкновение норм (противоречие - между управомочивающей и запрещающей нормами; различие - коллидируют одинаковые по характеру предписания нормы)<sup>4</sup>. А. Курбатов называет коллизии между частным и публичным правом; общими принципами и нормами, предусматривающие иные принципы; актами организаций, не находящихся в подчинении<sup>5</sup>. Т.А. Васильева исследовала правовые коллизии в

<sup>1</sup> См.: Матузов Н.И. Указ. соч. С. 210.

<sup>2</sup> См.: Тихомиров Ю.А. Правовое регулирование: теория и практика. М., 2010. С. 339.

<sup>3</sup> См.: Курбатов А.Я. Порядок разрешения коллизий в российском праве // Подготовлено для справ.-правовой системы «КонсультантПлюс», 2006.

<sup>4</sup> Власенко Н.А. Указ. соч. С. 27.

<sup>5</sup> Курбатов А. Разрешение коллизий в предпринимательском праве // Законность. 2001. № 3. С. 39-42.

федеративных отношениях<sup>1</sup>. 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, недействующим, не подлежащим применению, либо органом, издавшим акт, через его изменение»<sup>2</sup>. 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 Основного Закона России глава государства вправе отменить акты Правительства РФ, если они противоречат Конституции, федеральным законам, его указам. При этом коллизия будет устранена путем отмены акта, но не самим нормотворческим органом, а другим органом, имеющим соответствующие полномочия. Аналогичным полномочием обладает и Правительство РФ по отношению к актам федеральных органов исполнительной власти (ст. 12 ФКЗ о правительстве).

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

Н.С. Бондарь полагает, что «понятие конституционных коллизий не тождественно понятиям правовых коллизий и коллизий в конституционном праве; первое имеет более широкое содержание, чем последнее». Он выделяет два квалифицирующих признака конституционных коллизий: «1) наличие таких изъянов, недостатков, противоречий в правовом регулировании, которые проявляют себя в сопоставлении с требованиями Конституции РФ, конституционными принципами и ценностями, имеющими значение основных

---

<sup>1</sup> Васильева Т.А. Разрешение правовых коллизий между Федерацией и субъектами Федерации // Сравнительное конституционное обозрение. 2002. № 1. С. 105-118.

<sup>2</sup> Занина М.А. Коллизии норм права равной юридической силы (понятие, причины, виды). М., 2010. С. 6.

начал, определяющих общую направленность правового регулирования; 2) соответствующие изъяны, недостатки, противоречия должны затрагивать конституционные права и свободы граждан»<sup>1</sup>. Появились новые диссертационные исследования юридических коллизий в науке конституционного права, в которых коллизии рассматриваются в их широком понимании. Так, С.В. Хачаян определяет конституционную коллизию «не только как противоречие между нормами права, но и следствие расхождения в истолковании и применении правовых норм, столкновение и несогласованность методов, форм, способов реализации социальных интересов в результате принятия и применения противоречащих Конституции РФ нормативных актов, в реализации полномочий органами власти»<sup>2</sup>, Т.З. Эбзеев выделяет «коллизии конституционного правопорядка России и актов ЕСПЧ»<sup>3</sup>.

По мнению В.М. Шакун, «коллизия в конституционном праве» позволяет отразить понимание юридической коллизии не только как противоречия между законами и нормами права, но и как противоречия в правоприменительном процессе<sup>4</sup>. К таким коллизиям В.М. Шакун относит: коллизии в законодательстве; коллизии статусов органов (компетенции или отдельных полномочий); в федеративных отношениях; актов толкования. С таким разделением коллизий в конституционном праве трудно согласиться, поскольку первый вид включает в себя второй и третий, так как противоречия в компетенции содержатся в конституционном законодательстве. Федеративные отношения также регулируются Конституцией и законами, и коллизии в них являются противоречиями между нормативными актами. При такой классификации «смешиваются» форма (законодательство) и содержание (компетенция органов власти, федеративные отношения и др.). Другой точки зрения придерживается и В.А. Толстик, который называет коллизией в праве

---

<sup>1</sup> Бондарь Н.С. Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия. М., 2011. С. 328.

<sup>2</sup> Хачаян С.В. Конституционные коллизии в правовой системе Российской Федерации : Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Ростов-наДону, 2016. 24 с.

<sup>3</sup> Эбзеев Т.З. Конституционно-правовой механизм разрешения коллизий актов Европейского суда по правам человека и Конституции Российской Федерации (доктрина Конституционного Суда России) : Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2017. 27 с.

<sup>4</sup> Шакун В.М. Коллизии в конституционном праве Российской Федерации: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. - Челябинск, 2005. 30 с.

«расхождение в содержании двух или более норм права, регулирующих одно и то же общественное отношение, на одной территории, распространяющееся на одних и тех же субъектов права и применительно к конкретной жизненной ситуации»<sup>1</sup>.

Вышеизложенные позиции ученых показывают, что в юридической науке нет единого подхода к определению юридических коллизий и их видов, поэтому необходимо определить терминологию, используемую в настоящей работе. На основе вышеуказанного принятого в науке понятийно-категориального аппарата, в настоящей работе используются следующие понятия, характеризующие юридические коллизии:

1. Конституционно-правовая коллизия - противоречие между правовыми явлениями, возникающими в правовой системе России (нормативными актами, правоприменением, правосознанием) в сфере предмета конституционного права. Они подразделяются на два вида – формальные коллизии (между правовыми нормами) и фактические коллизии (между элементами правовой системы).

2. Формальная конституционно-правовая коллизия – противоречие или различие между правовыми нормами (хотя бы одной из которых является норма конституционного права), регулиющими одно общественное отношение. Они рассматриваются в качестве объекта коллизионных отношений.

3. Фактическая конституционно-правовая коллизия – это противоречие между разными элементами правовой системы в сфере предмета конституционного права.

Коллизии как противоречия между элементами правовой системы (правовыми явлениями) ранее исследовались автором настоящей работы, они определялись как вид юридических коллизий, было предложено именовать их *фактическими коллизиями*, исследовалось их воздействие на правовую систему (и отрицательное, и положительное)<sup>2</sup>. Выделены три виды фактических

---

<sup>1</sup> Толстик В.А. Коллизии и псевдоколлизии в праве: проблемы разграничения / Юридическая техника: сб. науч. трудов. Вып. 11: Коллизии законодательных, интерпретационных, правоприменительных актов: доктрина, практика, техника преодоления. – Н. Новгород, 2017. С. 336-341.

<sup>2</sup> См.: Стародубцева И.А. Коллизии конституционного законодательства на уровне субъектов Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2003. С. 32, 58-62.

коллизий: материальные (противоречия между нормами конституционного права и реально существующими правоотношениями, юридической практикой), правотворческие (противоречия между нормами конституционного права и реализацией правил юридической техники как совокупности средств и приемов подготовки и принятия нормативных правовых актов) и личностно-правовые (противоречия между нормами конституционного права и правосознанием, уровнем правовой культуры депутатов, должностных лиц органов публичной власти). В основу такой классификации положены основные элементы правовой системы, а также обобщение практики Конституционного Суда, конституционных судов республик как субъектов Федерации по разрешению коллизий. Фактические коллизии лежат в основе возникновения коллизий между правовыми нормами - формальных коллизий. Сейчас данные выводы также не потеряли своей актуальности, а каждый из исследованных видов фактических коллизий начал проявляться по-другому.

В качестве объекта коллизионных отношений в настоящей работе рассматриваются формальные конституционно-правовые коллизии, так как именно для их разрешения в законодательстве существуют формально определенные процедуры (судебные и внесудебные), в ходе применения которых субъекты правоотношений реализуют свои права и обязанности. Формальные коллизии можно выявить в ходе экспертизы нормативных актов, их наличие устанавливают компетентные органы. Однако, коллизии между правовыми нормами возникают из-за более глубоких противоречий в правовой системе – между ее элементами, поэтому их необходимо рассматривать совместно для понимания причин появления формальных коллизий и их влияния на правовую систему. Фактические и формальные коллизии соотносятся как причина и следствие. Когда фактическая коллизия в правовой системе «выливается» в противоречие между правовыми нормами, тогда есть возможность применять юридические процедуры для его разрешения. В момент принятия управомоченным органом решения об использовании

конституционно-правовой процедуры разрешения коллизии и возникают коллизионные отношения.

К причинам появления формальных коллизий относят: отступление от действующих норм, неполное правовое регулирование, текстовые ошибки<sup>1</sup>, недостатки в правотворческой деятельности, запутывание законодательства в корыстных целях<sup>2</sup>, судебные ошибки, несовершенство законов, произвольное толкование Конституции и других актов, выход за пределы компетенций<sup>3</sup>, игнорирование принципов права и «силовое давление»<sup>4</sup>, противоречивые интересы разных социальных групп<sup>5</sup>, движение социальных противоречий, определяющихся соотношением ценностей: власть, свобода и собственность<sup>6</sup>. Их делят на объективные (не зависящие от законодателя, обусловленные протеканием правоотношений в пространстве и во времени) и субъективные (связанные с субъектами правотворчества: нечеткое разграничение компетенции, недостаток информации и др.)<sup>7</sup>.

Материальные коллизии как противоречия между нормами права и реально существующими общественными отношениями могут возникать объективно из-за того, что общественные отношения развиваются быстро, а правовое регулирование отстает (например, в сфере информационных технологий, сети Интернет). Однако, фактические коллизии зачастую возникают и по субъективным причинам: отсутствие политической воли на формирование правового, социального государства; преобладание политики над правом; низкая правовая культура (и представителей государственной власти, и общества в целом); коррупция, лоббизм, преобладание личной

---

<sup>1</sup> Тихомиров Ю.А. Коллизионное право: учебное и научно-практические пособие. М., 2000. С. 241.

<sup>2</sup> Баймаханов М.Т. Указ. соч. С.219-220.

<sup>3</sup> Баглай М.В. Указ. соч. С. 31.

<sup>4</sup> Тихомиров Ю.А. Коллизии как источник развития права / Юридическая техника: сб. науч. трудов. Вып. 11: Коллизии законодательных, интерпретационных, правоприменительных актов: доктрина, практика, техника преодоления. – Н. Новгород, 2017. С. 35-38.

<sup>5</sup> Денисов С.А. Проблемы коллизий норм в конституционном праве / Юридическая техника: сб. науч. трудов. Вып. 11: Коллизии законодательных, интерпретационных, правоприменительных актов: доктрина, практика, техника преодоления. – Н. Новгород, 2017. С. 414-421.

<sup>6</sup> Бондарь Н.С. Конституционные пробелы и конфликты как отражение социальных противоречий: в контексте практики Конституционного Суда РФ // Экономический вестник Ростовского гос. университета. 2010. Т. 8. № 1. С. 70-79.

<sup>7</sup> Власенко Н.А. Указ. соч. С. 23 – 26.

заинтересованности над правовыми нормами при принятии решений; недостаточная квалификация лиц, осуществляющих правовое обеспечение принятия политических и управленческих решений и др.

Все виды коллизий оказывают воздействие на правовую систему, оценка которого не является однозначной. С одной стороны, они негативно влияют – разрушают целостность, нарушают связи между подсистемами, что влечет проблемы в правовом регулировании общественных отношений и правоприменении. С другой стороны, при недостатках в деятельности какой-либо подсистемы для эффективного функционирования вся система вынуждена изменяться, что может позитивно на нее повлиять. Соответственно, коллизии как противоречия можно считать одним из источников развития системы законодательства, в чем заключается их позитивное влияние. Ю.А. Тихомиров справедливо отмечает, что юридическая коллизия показывает деформацию правовой системы, а также свидетельствует о естественных противоречиях, нормальном развитии государственно-правовых институтов<sup>1</sup>. Соответственно, коллизии в большей мере оказывают негативное влияние на правовую систему (особенно в большом количестве), но есть и позитивный аспект.

Основные направления отрицательного воздействия конституционно-правовых коллизий на правовую систему состоят 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 правоприменительный процесс в связи с различными по содержанию нормами, регулирующими одно правоотношение, а их применение может создать дополнительные противоречия;

3) осложняется взаимодействие субъектов правоотношений;

---

<sup>1</sup> Тихомиров Ю.А. Правовое регулирование: теория и практика. М., 2010. С. 340.

4) изменяется правосознание правоприменителей в части формирования убеждения в невозможности эффективного регулирования правом общественных отношений, в возможности преобладания политики над правом;

5) возникают благоприятные условия для проявления коррупции;

б) снижается уровень конституционности и законности в государстве.

Исследование развития конституционного законодательства с точки зрения коллизий между Конституцией 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 годы XX в. в начале реализации конституционных принципов федеративного устройства России региональное законодательство развивалось самостоятельно, противоречиво, иногда субъекты Федерации в своих нормативных актах регулировали общественные отношения, отнесенные к предметам ведения Федерации. Данные факты подтверждал федеральный орган конституционного контроля в своих решениях. Республики Адыгея, Башкортостан, Ингушетия, Коми, Северная Осетия – Алания, Татарстан закрепляли собственный государственный суверенитет, что федеральный орган конституционного контроля признал неконституционным<sup>1</sup> и постановил: «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, ... т.е. не допускает суверенитета ни республик, ни иных субъектов Российской Федерации». Прослеживается тенденция централизации подхода к пониманию суверенитета: от наличия его на двух уровнях (федеральном и субъектов Российской Федерации) до единого - России. Субъекты Федерации также регулировали

---

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 7.06.2000 г. № 10-П // СЗ РФ. 2000. № 25. Ст. 2728; Определение Конституционного Суда РФ от 27.06.2000 г. № 92-О // СЗ РФ. 2000. № 29. Ст. 3117.

судебную систему<sup>1</sup>, ограничивали и даже упраздняли местное самоуправление<sup>2</sup>. Возможно, данные противоречия Основному Закону России послужили стимулом к изменению системы управления. По решению главы государства были сформированы федеральные округа, что послужило инструментом усиления федеральной власти в крупных территориальных частях большой страны. Полномочные представители главы государства осуществляли многие важные функции, в том числе координировали вопросы согласования федерального и регионального законодательства.

*2. Усиление влияния федеральных органов власти на формирование органов государственной власти субъектов РФ.*

С даты принятия Конституции до 1999 г. федеральном законом не регулировались общие принципы организации региональных органов власти. Поэтому субъекты Федерации сами регулировали данную сферу, иногда принимали неконституционные акты. Указанные противоречия могли повлиять на ускорение появления 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 ФЗ «Об общих принципах ... субъектов РФ». Эти законы явились базой для создания единой системы региональных органов власти в России, урегулирования их взаимодействия с федеральным центром. Противоречия федерального и регионального законодательства оказали влияние на реформирование федеративных отношений, «подтолкнули» федеральную власть к реализации своей компетенции по регулированию вопросов совместного ведения. Это можно оценивать не только отрицательно, но и позитивно – в качестве средства развития системы права на основе конституционных норм.

Усиление влияния федеральных органов власти на формирование региональных органов власти проходило в два этапа:

---

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 1.02.1996 г. № 3-П // СЗ РФ. 1996. № 7. Ст. 700.

<sup>2</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 30.11.2000 г. № 15-П // СЗ РФ. 2000. № 50. Ст. 4943.

1) в 1999 г. федеральным законом был урегулирован порядок формирования региональных органов власти;

2) в 2005 г. в ФЗ «Об общих принципах ... субъектов РФ» внесены изменения, в соответствии с которыми наделение полномочиями высшего должностного лица регионов чрезмерно зависело от главы государства; но в 2012 г. снова введены выборы глав регионов, однако, в 2013 г. прямые выборы были дополнены альтернативным вариантом – избранием региональным парламентом.

Конституционный Суд РФ два раза осуществлял проверку на соответствие Основному Закону порядка формирования исполнительной власти в регионах. При проверке Устава (Основного закона) Алтайского края, он указал, что «высшее должностное лицо, формирующее орган исполнительной власти, получает свой мандат непосредственно от народа и перед ним ответственно»<sup>1</sup>. В 2005 г. федеральный орган конституционного контроля поверял конституционность ФЗ «Об общих принципах ... власти РФ» и изложенная им правовая позиция по данному вопросу изменилась на противоположную<sup>2</sup>. Указанные противоречивые подходы Конституционного Суда к выявлению смысла Конституции и аргументации своей правовой позиции не повышают эффективность разрешения коллизий.

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

Федеральные законы, регулирующие общие принципы организации местного самоуправления, часто принимались, отменялись, изменялись (с 1991 по 2003 г.). В 2003 г. принят Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>3</sup>. В нем существенным образом увеличилась детализация правового регулирования общественных отношений. В него ежегодно вносится множество изменений (6-10). Из этого следует приведение в соответствие с изменениями и нормативных

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 18.01.1996 г. № 2-П // СЗ РФ. 1996. № 4. Ст. 409.

<sup>2</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 21.12.2005 г. № 13-П // СЗ РФ. 2006. № 3. Ст. 336.

<sup>3</sup> СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

актов субъектов Федерации, что происходит не всегда своевременно и приводит к коллизиям, которые устранял Конституционный Суд. Так, органы местного самоуправления лишались самостоятельности, включались в систему региональных органов государственной власти в Удмуртской Республике<sup>1</sup>, местное самоуправление упразднялось в Курской области, а его полномочия передавались региональным органам власти по договору<sup>2</sup>, что противоречило ст. 12 Конституции РФ.

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

*Важнейшее место Конституции в системе нормативных правовых актов, свойства ее норм обуславливают некоторые особенности формальных конституционно-правовых коллизий.*

Во-первых, при возникновении противоречия между конституционно-правовой нормой и иной, всегда возникает вопрос о том, что сама сущность правового регулирования может противоречить Конституции РФ. Такие коллизии создают в правовой системе гораздо большие проблемы, чем те противоречия, которые не касаются предмета конституционного права. Поэтому конституционно-правовые коллизии оказывают существенное влияние (преимущественно негативное) на все элементы правовой системы и все отрасли права. Н.С. Бондарь обоснованно указывает, что «конституционная природа пробелов и коллизий может иметь место в уголовном, гражданском и любой другой отрасли права. И в материальных, и в процессуальных институтах отраслевого законодательства могут проявляться (в том числе в пробельно-конфликтной форме) интересы субъектов права, напрямую затрагивающие

---

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 24.01.1997 г. № 1-П // СЗ РФ. 1997. № 5. Ст. 708.

<sup>2</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 30.11.2000 г. № 15-П // СЗ РФ. 2000. № 50. Ст. 4943.

конституционные ценности равенства, справедливости, соразмерности ограничений прав и свобод и т.д.»<sup>1</sup>.

Во-вторых, Конституция Российской Федерации устанавливает разную юридическую силу своих норм - основы конституционного строя Российской Федерации имеют приоритет над другими положениями Конституции, и, следовательно, применять надо их 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, утвержденном федеральным законом<sup>2</sup>, предусматривается два государственных языка (русский и татарский). Для кандидатур должность Президента Республики Татарстан устанавливается с требованием владения русским и татарским языками. Граждане, проживающие на территории Республики Татарстан, имеют право получать паспорт с вкладышем на татарском языке, и с изображением герба Республики Татарстан. Опубликование федерального закона об утверждении вышеуказанного Договора отличается тем, что в «Российской газете» вместе с ним не был опубликован сам Договор. Но такое требование и не закреплено в Федеральном законе «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания»<sup>3</sup>, 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 должность Президента Республики Татарстан (знание и русского, и татарского языков). А Конституция Российской

---

<sup>1</sup> Бондарь Н.С. Конституционные пробелы и конфликты как отражение социальных противоречий: в контексте практики Конституционного Суда РФ // Экономический вестник Ростовского гос. университета. 2010. Т. 8. № 1. С. 70-79.

<sup>2</sup> Рос. газ. 2007. 31 июля.

<sup>3</sup> СЗ РФ. 1994. № 8. Ст. 801.

Федерации требует официального опубликования таких актов, в противном случае они не могут применяться (ч. 3 ст. 15).

В-третьих, разрешение коллизий в тексте Конституции Российской Федерации имеет свои отличия от разрешения коллизий в иных нормативных правовых актах, общепризнанные коллизионные нормы не всегда к ней применимы. К примеру, содержательная коллизионная норма (конкуренция) предполагает приоритет специальной нормы перед общей; в то же время ч. 2 ст. 16 Конституции включает норму, которая закрепляет противоположное правило: никакие конституционные нормы не должны противоречить основам конституционного строя, то есть приоритет общих норм основ конституционного строя. Однако, существует проблема в обеспечении соответствия поправок к Конституции РФ основам конституционного строя. На это обращает внимание В.А. Кряжков, по мнению которого поправки к Конституции РФ (за исключением наделения Государственной Думы контрольными полномочиями в отношении Правительства РФ) не вполне согласованы с основами конституционного строя. Он предлагает предоставить Конституционному Суду РФ право осуществлять обязательную проверку законов о поправке к Конституции РФ до их подписания главой государства<sup>1</sup>. Реализация данного предложения будет способствовать предотвращению коллизий в тексте конституции и, как следствие, в правовой системе в целом.

В-четвертых, Конституция Российской Федерации предусматривает изменение иерархии нормативных актов в зависимости от регулируемых общественных отношений.

В сфере ведения федерального центра и совместного ведения юридическая сила федерального закона выше, чем регионального акта; по предметам исключительного ведения субъектов Федерации наоборот – юридическая сила акта субъекта Федерации выше, чем федерального закона, что закреплено в ст. 76 Конституции. В зависимости от предметов ведения иерархические коллизии между федеральными и региональными актами могут

---

<sup>1</sup> Кряжков В.А. Поправки к Конституции Российской Федерации: правовые основы, пределы и их обеспечение // Государство и право. 2016. № 1. С. 7.

возникать: - в ведении федерального центра; - в сферах общественных отношений, отнесенных к совместному ведению; - в сферах исключительного ведения субъектов Федерации.

Если коллизия возникает по предметам ведения Федерации и совместного ведения, то применять следует нормативные правовые акты федерального уровня. При идеальном варианте по предметам ведения Федерации вообще не должно возникать коллизий между федеральными и региональными актами, так как регионы не вправе регулировать данную группу общественных отношений. Однако, на практике происходит иначе. Конституционный Суд РФ неоднократно признавал неконституционными нормативные акты субъектов Федерации из-за того, что они вторглись в ведение Российской Федерации<sup>1</sup>.

В сферах исключительного ведения субъектов Федерации применять следует не федеральный, а региональный нормативный акт при возникновении между ними коллизии. Эта коллизийная норма предусмотрена в Основном Законе России (ч.6 ст. 76). Она направлена на предотвращение вторжения Российской Федерации в предметы исключительного ведения субъектов Федерации, на разрешение коллизий между федеральными и региональными актами, принятыми за пределами ведения федерального центра и совместного ведения. Данная норма является гарантией прав субъектов Федерации, возможности воплощать в жизнь всю полноту власти, предоставленную Основным Законом России. Однако, с ее реализацией возникают сложности, так как отсутствует соответствующий механизм. А.В. Безруков отмечает, что «положение части 6 статьи 76 идет вразрез с ч. 2 ст. 4 Конституции Российской Федерации, провозгласившей верховенство Конституции и федеральных законов; необходимо либо исключить ч. 6 ст. 76, либо уточнить ст. 4 Конституции о верховенстве федеральных законов только по предметам федерального и совместного ведения»<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 7.06.2000 г. № 10-П // СЗ РФ. 2000. № 25. Ст. 2728; Постановление Конституционного Суда РФ от 1.02.1996 г. № 3-П // СЗ РФ. 1996. № 7. Ст. 700.

<sup>2</sup> 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.

Конституционный Суд РФ в одном из постановлений затрагивал данный вопрос. Ссылаясь на части 5 и 6 ст. 76 Конституции РФ, он признал неконституционными статьи ГПК РФ, дававшие возможность судам общей юрисдикции проводить проверку конституций и уставов субъектов РФ на их соответствие федеральным законам<sup>1</sup>. В указанном постановлении отмечено, что недопустимо вмешательство федерального законодателя в компетенцию исключительно субъектов Федерации, но за период своей деятельности не признавал федеральные акты противоречащими ч. 6 ст. 76 Конституции с точки зрения нарушения предметов ведения и вторжения в исключительное ведение субъектов Федерации.

Таким образом, формальные конституционно-правовые коллизии имеют особенности (теоретического и практического значения), присущие им в связи с высшей юридической силой Конституции Российской Федерации, что необходимо учитывать при определении прав и обязанностей субъектов коллизионных отношений, детализации механизмов предотвращения, выявления и разрешения коллизий:

- сущность правового регулирования противоречит Основному Закону; негативное влияние на всю правовую систему, что связано с особой ролью Основного Закона в формировании основ правового регулирования общественных отношений, на иные отрасли права, поскольку отраслевыми законами регулируется правовой статус личности, детализируются полномочия органов публичной власти;

- сложность разрешения из-за разной юридической силы норм Конституции Российской Федерации (приоритет общих норм основ конституционного строя над иными нормами, что отличается от общепринятой коллизионной нормы («конкуренции»)), в соответствии с которой специальные нормы преобладают над общими);

- обусловленность изменением иерархии нормативных актов в зависимости от регулируемых общественных отношений;

---

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 18.07.2003 г. № 13-П // СЗ РФ. 2003. № 30. Ст. 3101.

- проявление в двухуровневой системе законодательства, характерной для федеративного устройства.

## **§ 2. Коллизии в механизме обеспечения согласованности международных договоров и законодательства Российской Федерации**

Основной Закон России устанавливает, что международное право и международные договоры входят в правовую систему России, устанавливает соотношение международных договоров и законов – приоритет международных договоров (ч. 4 ст. 15). Данные конституционные нормы очень важны, во-первых, с точки зрения предотвращения 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.

Место и действие международных договоров в правовой системе России исследованы во многих научных трудах<sup>1</sup>. 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 некоторые наиболее важные конституционно-правовые проблемы, касающиеся обеспечения соответствия международных договоров Конституции Российской Федерации, а федеральных законов – международным договорам.

Для конституционного права на современном этапе актуальными вопросами являются:

### **1. Несогласованность правовых норм, регулирующих проверку на**

---

<sup>1</sup> См.: Международное право и национальное законодательство / отв. ред. Ю.А. Тихомиров. – М., 2009. 704 с.; Тихомиров Ю.А. Реализация международно-правовых актов в российской правовой системе // Журнал российского права. 1999. № 3/4. С. 87-94; Тиунов О.И., Каширкина А.А., Морозов А.Н. Выполнение международных договоров Российской Федерации. М., 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. 454 с.; Зимненко Б.Л. 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.

соответствие Конституции международных договоров, если потребуется внесение в нее поправок при необходимости ратификации международного договора, противоречащего действующей редакции Конституции Российской.

2. Недостаточная реализация нормы Основного Закона России о предварительном конституционном контроле международных договоров, не вступивших в силу, и ратифицируемых по нормам Федерального закона «О международных договорах»<sup>1</sup>. Конституционный Суд проверил только один международный договор<sup>2</sup> в рамках факультативного конституционного контроля, хотя ежегодно принимается много федеральных законов о ратификации международных договоров. Если к России присоединяется новый субъект Федерации, то действует обязательный конституционный контроль<sup>3</sup>, и он был проведен при принятии в состав России Республики Крым и города федерального значения Севастополь.

3. Отсутствие законодательного регулирования механизма приведения законодательства Российской Федерации в соответствие с международными договорами. Это особенно важно в связи с необходимостью выполнения решений Европейского суда по правам человека<sup>4</sup>, требующих изменения законодательства Российской Федерации<sup>5</sup>.

Основной Закон России предусматривает возможность участия в межгосударственных объединениях в случае соответствия этой деятельности основам конституционного строя и если не ограничиваются при этом права и свободы граждан (ст. 79), но в данной статье не содержится механизма реализации указанной нормы. Таким механизмом можно считать предварительный конституционный контроль международных договоров, не вступивших в силу (ч. 2 ст. 125). Однако, он не является обязательным. Данная норма получила развитие в ФЗ о международных договорах, в соответствии с

<sup>1</sup> СЗ РФ. 1995. № 29. Ст. 2757. Далее по тексту – ФЗ о международных договорах.

<sup>2</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 9.07.2012 г. № 17-П // СЗ РФ. 2012. № 29. Ст. 4169.

<sup>3</sup> О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации : федер. конституц. закон от 17.12.2001 г. № 6-ФКЗ // СЗ РФ. 2001. № 52. 1 ч. Ст. 4916.

<sup>4</sup> Далее по тексту – ЕСПЧ.

<sup>5</sup> По данным Минюста России не исполнены 7 решений, требующих внесения изменений в законодательство, за период 2003-2012 г.г. // Доклад Министерства юстиции РФ о результатах мониторинга правоприменения в Российской Федерации за 2011 г. Приложение 3 / <http://minjust.ru> (дата обращения 5.12.2014)

которым Конституционный Суд проверяет на соответствие Конституции международные договоры, не вступившие в силу, разрешает споры о компетенции между органами власти, возникшие в связи с заключением международного договора. Если Конституционный Суд признает проверяемый международный договор неконституционным, то такой договор не подлежит введению в действие.

Проблема реализации указанных правовых норм состоит в том, что те субъекты, которые наделены правом обращения в Конституционный Суд, не используют указанное полномочие. Один раз запрос был направлен группой депутатов Государственной Думы при вхождении России во Всемирную торговую организацию, и Конституционный Суд признал международный договор соответствующим Основному Закону России.

В тоже время ФЗ о международных договорах содержит правило, которое допускает изменение Конституции, если это необходимо для ратификации Россией международного договора (с содержанием, противоречащим действующей Конституции Российской Федерации). В ст. 22 указанного закона установлена процедура выражения согласия Россией на обязательность для нашего государства международных договоров. Она предусматривает сначала изменение Конституции (в случае, если это необходимо по международному договору), а затем ратификацию международного договора в форме федерального закона.

Пробелом Основного Закона России является отсутствие нормы, регулирующей его изменения, если это необходимо в связи с заключением международного договора, противоречащего действующей редакции. Такая норма есть, например, в Конституции Французской Республики (ст. 54). Там закреплено, что если международный договор противоречит Конституции, это подтвердил Конституционный совет, то ратификация такого международного договора осуществляется после изменения Конституции Франции.

Для реализации аналогичной нормы ст. 22 ФЗ о международных договорах 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 Основной Закон России. Но обязательность обращения в него не установлена. В соответствии со ст. 10 ФЗ о международных договорах Минюст России дает заключения о соответствии договоров законодательству России и их юридической силе для России. По нашему мнению, только Конституционный Суд может определять, соответствует ли международный договор Конституции.

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 ФЗ о международных договорах, в котором установить обязанности органов государственной власти по обращению в Конституционный Суд и сроки их выполнения. По мнению Н.В. Витрука, целесообразно «установить обязательность обращения в Конституционный Суд РФ для проверки конституционности не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации, затрагивающих фундаментальные права и свободы человека и гражданина, государственную безопасность и территориальную целостность Российской Федерации»<sup>1</sup>.

Для реализации указанных дополнений, предлагается в статье 14 ФЗ о международных договорах предусмотреть обязательность предварительной проверки Конституционным Судом всех международных договоров, ратифицируемых в форме федерального закона. Для этого дополнить статью 14

---

<sup>1</sup> Витрук Н.В. Актуальные проблемы модернизации конституционного правосудия в России // Журнал российского права. 2011. № 10. С. 119-133.

частью 2, которую изложить в следующей редакции: «2. До внесения в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации на ратификацию международные договоры подлежат обязательной проверке Конституционным Судом Российской Федерации на соответствие Конституции Российской Федерации. Обязанность направить запрос в Конституционный Суд Российской Федерации возлагается на Президента Российской Федерации или Правительство Российской Федерации в зависимости от того, кем было принято решение о подписании международного договора, в течение 7 дней с даты его подписания. Международный договор вносится на ратификацию только с постановлением Конституционного Суда Российской Федерации, в котором подтверждается его соответствие Конституции Российской Федерации».

Если Конституционный Суд признает необходимым внесение поправок в Конституцию Российской Федерации или ее пересмотр, то возникнет сразу несколько проблем. Во-первых, не принят Федеральный конституционный закон о Конституционном Собрании и пересмотр Конституции пока невозможен. Во-вторых, если необходимо будет вносить поправки в Конституцию Российской Федерации, то пробелом законодательства является отсутствие обязанности каких-либо органов государственной власти по разработке соответствующего проекта закона о поправке к Конституции Российской Федерации и внесению его в Государственную Думу.

Для устранения указанного пробела предлагается дополнить Федеральный закон «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» статьей 3.1. «Предложение о поправке к Конституции Российской Федерации в связи с ратификацией международного договора» в следующей редакции: «Если предложение о поправке к Конституции Российской Федерации связано с необходимостью ратификации международного договора, признанного Конституционным Судом Российской Федерации не соответствующим Конституции Российской Федерации, то субъектом права инициативы такого предложения является Президент Российской Федерации».

Основной Закон России и ФЗ о международных договорах предусматривают, что в случае закрепления в международном договоре других правил, чем в законе, то применяется международный договор. Верховный Суд РФ ответил на вопрос о том, все ли международные договоры имеют приоритет над законами: если обязательность международного договора подтверждена федеральным законом, то такой договор имеет приоритет по отношению к законам. Если согласие на обязательность международного договора принято не в форме федерального закона, то такой договор имеет приоритет в отношении подзаконных актов органов власти, заключившим соответствующий международный договор<sup>1</sup>.

В России существует проблема выполнения международных договоров, по которым необходимо изменение законодательства. В науке и практике существуют предложения о принятии законов, регулирующих данную группу общественных отношений. Ю.А. Тихомиров считает, что надо разработать и принять Федеральный закон «О порядке реализации международно-правовых актов в правовой системе Российской Федерации»<sup>2</sup>. Минюст России в докладе о результатах мониторинга правоприменения отметил, что в российском законодательстве нет акта, регулирующего обязанность выполнять постановления ЕСПЧ. Так, не урегулирована процедура выполнения решений ЕСПЧ, нет обязанности органов власти по приведению федеральных законов и иных актов в соответствие с нормами Европейской конвенции после принятия соответствующих постановлений ЕСПЧ; нет сроков разработки и внесения в парламент законопроектов<sup>3</sup>. Указанные пробелы в правовом регулировании объективно затрудняют выполнение решений ЕСПЧ, приведение российского законодательства в соответствие с нормами Европейской конвенции.

В качестве одного из вариантов решения вышеизложенной проблемы может быть дополнение ст. 32 ФЗ о международных договорах частью 5 в

---

<sup>1</sup> Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10.10.2003 г. № 5 // Рос. газ. 2003. 2 декабря.

<sup>2</sup> Тихомиров Ю.А. Соотношение международно-правовых и национально-правовых регуляторов / Методология поиска (выбора) оптимальных правовых решений. Материалы научного семинара. Вып. 3. М., 2012. С. 13.

<sup>3</sup> Доклад Минюста России о результатах мониторинга правоприменения в Российской Федерации за 2011 г. Приложение 3 / <http://minjust.ru> (дата обращения 5.12.2014)

следующей редакции: «5. В случае, если для выполнения международных договоров Российской Федерации требуется изменение или дополнение федеральных законов, Правительство Российской Федерации обязано в 3-месячный срок разработать законопроект и внести его в Государственную Думу, которая должна рассмотреть и принять соответствующий закон в 3-месячный срок». Указанные нормы будут способствовать обеспечению соответствия законодательства Российской Федерации международным договорам.

В сфере согласованности международного и национального права возникла проблема коллизий между Конституцией Российской Федерации и Европейской конвенцией в ее толковании ЕПСЧ<sup>1</sup>. По мнению В.Е. Чурова и Б.С. Эбзеева, «коллизия между международным договором и Конституцией должна разрешаться по правилу о высшей юридической силе Конституции, ибо международные договоры являются составной частью правовой системы государства, а в рамках этой системы нет актов, которые по своей юридической силе стояли бы выше Конституции»<sup>2</sup>. Б.С. Эбзеев справедливо подчеркивает, что «если строго исходить из действующей Конституции РФ, названная Конвенция обладает в правовой системе Российской Федерации статусом федерального закона. Она не имеет общего примата над национальным правом, но в силу прямого указания Конституции РФ обладает приоритетом в применении в случае обнаружившейся коллизии с федеральным законом»<sup>3</sup>. Н.С. Бондарь определяет соотношение конвенционного истолкования и национального конституционного нормоконтроля, механизмы преодоления коллизий между российской национальной и наднациональными судебными юрисдикциями<sup>4</sup>. Он полагает, что «нельзя забывать достаточно очевидную истину, что никакая рациональная формально-юридическая аргументация, в том

---

<sup>1</sup> См.: Бондарь Н.С. Судебный конституционализм: доктрина и практика: монография. М., 2015. С. 217-261; Эбзеев Т.З. Конституционно-правовой механизм разрешения коллизий актов Европейского суда по правам человека и Конституции Российской Федерации (доктрина Конституционного Суда России) Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2017. 27 с.

<sup>2</sup> Чуров В.Е., Эбзеев Б.С. Решение ЕСПЧ по делу «Республиканская партия России против России», или Утраченные иллюзии // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 12. С. 2-11.

<sup>3</sup> Эбзеев Б.С. Прошлое, настоящее и будущее правосудия // Журнал российского права. 2013. № 1. С. 123-130.

<sup>4</sup> Бондарь Н.С. Судебный конституционализм: доктрина и практика: монография. М., 2015. С. 217-249.

числе основанная на международно-правовых стандартах, не может быть свободной от национальной культуры, нравственности»<sup>1</sup>.

В декабре 2015 г. внесены дополнения в ФКЗ о Конституционном Суде, расширившие полномочия федерального органа конституционного контроля в части рассмотрения дел о выполнении или невыполнении решений межгосударственного органа по защите прав человека (вероятно, имелся в виду, прежде всего, ЕСПЧ). Направить запрос в Конституционный Суд может федеральный орган исполнительной власти, на которого возложена компетенция по представлению интересов России в соответствующем межгосударственном органе при рассмотрении жалоб против России. Основанием для направления запроса могут являться собственный вывод о невозможности исполнения решения против России, заключения государственных органов, исполняющих решения соответствующего межгосударственного органа, если исполнение решения предположительно может расходиться с нормами Конституции Российской Федерации.

Запрос допустим в случае, если, по мнению заявителя, исполнение решения межгосударственного органа невозможно, так как оно базируется на таком понимании международного договора, которое приводит к их расхождению с нормами Конституции Российской Федерации. Пределы проверки: Конституционный Суд проверяет возможность исполнения решения межгосударственного органа с точки зрения основ конституционного строя и конституционного регулирования прав человека. В результате рассмотрения дела Конституционный Суд принимает постановление о возможности или о невозможности исполнения решения межгосударственного органа. В случае, если Конституционный Суд принимает постановление о невозможности исполнения решения, в России не должны приниматься акты, выполняться какие-либо действия для исполнения решения межгосударственного органа.

Расширены также полномочия Конституционного Суда в части толкования Конституции - выделен отдельный вид толкования - толкование

---

<sup>1</sup> Бондарь Н.С. Кризис современного конституционализма: в поисках путей преодоления // Право и государство. 2014. № 4 (65). С. 27-31.

Конституции Российской Федерации, устраняющее неопределенность в их понимании с учетом выявившегося противоречия между положениями международного договора России в истолковании, данном соответствующим межгосударственным органом, и нормами Основного Закона России. В Конституционный Суд с запросом о толковании положений Конституции в вышеуказанных целях могут обратиться только глава государства и Правительство Российской Федерации (остальные субъекты, указанные в ч. 5 ст. 125 Конституции Российской Федерации, такого права не имеют).

Указанные дополнения ФКЗ о Конституционном Суде неоднозначно оцениваются учеными. Так, по мнению В.А. Кряжкова, «новое правовое регулирование трансформирует понимание юрисдикции ЕСПЧ, обязательность исполнения его постановлений, что не совмещается с требованиями Конвенции о защите прав человека и свобод»<sup>1</sup>. М.Ю. Осипов утверждает необходимость безусловного исполнения решений ЕСПЧ и подчеркивает, что обязанность соблюдения международных договоров не может подвергаться сомнению даже постановлениями Конституционного Суда РФ<sup>2</sup>. М.В. Баранов, напротив, – одобряет решение Конституционного Суда РФ о неконституционности исполнения решения ЕСПЧ по делу «Анчугов и Гладков против России» и дополняет его аргументацию моральным аспектом: государство вправе устанавливать моральную планку – осужденный не может быть допущен к политическому руководству<sup>3</sup>. Н.С. Бондарь считает, что «при выработке механизмов разрешения конфликтов между национальными юрисдикционными органами и ЕСПЧ важно учитывать, что эти коллизии имеют конституционное

---

<sup>1</sup> Кряжков В.А. Законодательство о Конституционном Суде РФ: новеллы 2014 года // Государство и право. 2014. № 12. С. 41.

<sup>2</sup> Осипов М.Ю. О некоторых проблемах разрешения коллизий между Конституцией РФ и решениями Европейского суда по правам человека // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 2. С. 55-60.

<sup>3</sup> Баранов М.В. Коллизионные проблемы нравственного измерения современного российского законодательства: доктрина, практика, техника / Юридическая техника: сб. науч. трудов. Вып. 11: Коллизии законодательных, интерпретационных, правоприменительных актов: доктрина, практика, техника преодоления. – Н. Новгород, 2017. С. 66-80.

значение и подлежат разрешению в порядке конституционного судопроизводства»<sup>1</sup>.

Оценить указанные изменения ФКЗ о Конституционном Суде однозначно сложно. С формально-юридической точки зрения они не согласуются с нормами Основного Закона России по следующим причинам:

1. В Конституции Российской Федерации отсутствуют нормы о возможности проверки конституционности решений каких-либо межгосударственных органов. Исследование всех конституционных норм во взаимосвязи показывает, что Россия может принимать участие в межгосударственных объединениях, если это не противоречит основам конституционного строя и не приведет к ограничению прав человека (ст. 79), а также Конституционный Суд может осуществлять предварительный конституционный контроль международных договоров (ч. 2 ст. 125), и неконституционные международные договоры не подлежат введению в действие. Исходя из смысла указанных конституционных норм, в отношении международных актов есть только не обязательный предварительный контроль, и если международный договор проверен (или не проверен), ратифицирован, никаких оговорок при этом не сделано, то необходимо выполнять соответствующие решения межгосударственных органов, в том числе и ЕСПЧ. Конституция РФ не содержит полномочий каких-либо органов, в том числе Конституционного Суда, по проверке возможности исполнения решений каких-либо межгосударственных органов. И чтобы его добавить, надо было внести поправку в Конституцию Российской Федерации.

2. В Конституции указаны субъекты, обладающие правом направления запроса о толковании. Указанный перечень закрытый и не предполагает ограничения прав одних субъектов, и расширения полномочий других субъектов по отдельным видам толкования. Если существует необходимость в выделении отдельных видов толкования, то это можно урегулировать в ФКЗ о

---

<sup>1</sup> Бондарь Н.С. Конституционный Суд в системе юрисдикционных органов (о богоугодных грехах конституционного правосудия) // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2017. № 1. С. 26-32.

Конституционном Суде, но при этом не нарушая ч. 5 ст. 125 Конституции. А в изменениях в Федеральный конституционный закон это сделано - Президент и Правительство Российской Федерации наделены дополнительным правом - на обращение с запросом о толковании Конституции, устраняющим неопределенность в их понимании с учетом выявившегося противоречия между международным договором России в истолковании, данным соответствующим межгосударственным органом, и нормами Основного Закона России. Остальные субъекты, указанные в ч. 5 ст. 125 Конституции (Совет Федерации, Государственная Дума, органы законодательной власти субъектов Российской Федерации), такого права не имеют. Соответственно, можно говорить о несогласованности норм ч. 5 ст. 125 Конституции и ФКЗ о Конституционном Суде.

Анализируемые изменения ФКЗ о Конституционном Суде противоречат и важным нормам ст. 3 этого же закона: Конституционный Суд решает исключительно вопросы права; воздерживается от установления и исследования фактических обстоятельств. Новые полномочия Конституционного Суда предусматривают обратное - оценку возможности исполнения решения межгосударственного органа. При этом невозможно избежать установления и исследования фактических обстоятельств, так как возможность исполнения на основе этого и определяется. Если требовалось вносить такие изменения, то надо было внести поправку в Конституцию, изменения во все статьи ФКЗ о Конституционном Суде, чтобы в нем не было внутренних противоречий, что имеет место в настоящее время.

С другой стороны, если оценивать новые полномочия Конституционного Суда с точки зрения обеспечения верховенства Конституции РФ, защиты государственного суверенитета, обеспечения прав граждан России, то их можно назвать необходимыми. Орган конституционного контроля создается с целью охраны Конституции Российской Федерации, для чего можно использовать различные средства, но они должны быть правовыми. При этом встает вопрос о

соотношении решений ЕСПЧ и Конституционного Суда РФ в правовой системе России. По нашему мнению, возможен следующий подход к данному вопросу.

Во-первых, по общему правилу следует исходить из необходимости исполнения решений ЕСПЧ, так как Россия ратифицировала Европейскую конвенцию и признала юрисдикцию ЕСПЧ.

Во-вторых, Конституционный Суд в исключительных случаях вправе признать неконституционным выполнение решения межгосударственного органа. Это возможно в случае, если выполнение решения межгосударственного органа приведет к нарушению прав широкого круга других граждан России, что противоречит ч. 3 ст. 17 Конституции. К исключительным случаям необходимо относить такие, когда обеспечение прав граждан России, которых защитил ЕСПЧ, будет необоснованно нарушать права других граждан России. Их и должен защитить Конституционный Суд, оценивая соотношение одних прав (в соответствии с Европейской конвенцией) и других (по Конституции РФ) с учетом разработанных им же критериев справедливости, адекватности, пропорциональности и необходимости используемых мер защиты.

При рассмотрении дел о конституционности исполнения решений ЕСПЧ можно руководствоваться наиболее важным показателем оценки несоразмерности между защитой определенных прав граждан России по Европейской конвенции и нарушением иных конституционных прав граждан России: а) вероятность появления негативных последствий для обеспечения основ конституционного строя России; б) необоснованное нарушение конституционных прав широкого круга граждан России. Если исполнение решения ЕСПЧ приведет к вышеуказанным последствиям, то его можно признать неконституционным. В случае принятия Конституционным Судом постановления о неконституционности исполнения решения ЕСПЧ, такое постановление имеет приоритет.

Конституционный Суд признал неконституционным исполнение решения ЕСПЧ по делу «Анчугов и Гладков против России»<sup>1</sup> в части изменения

---

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 19.04.2016 г. № 12-П/2016 // СЗ РФ. 2016. № 17. Ст. 2480.

законодательства с целью ограничения избирательных прав не всех категорий лиц, приговоренных судом к лишению свободы и отбывающих наказание. Проверяемое решение ЕСПЧ с формально-юридической точки зрения, безусловно, противоречит ст. 32 Конституции РФ. Однако, с позиции предложенного выше учета соразмерности между защитой определенных прав по Европейской конвенции и нарушением иных конституционных прав граждан России, исполнение проверяемого решения ЕСПЧ может привести к нарушению избирательных прав других граждан России. Это связано с тем, что в современных условиях функционирования пенитенциарной системы будет трудно обеспечить свободное и тайное волеизъявление, указанное право заключенных может способствовать проявлению коррупции, использованию административного ресурса, а в результате повлиять на общий результата выборов. Вероятность появления такого негативного последствия можно считать угрозой основам конституционного строя, предусматривающим свободные выборы.

В постановлении о неконституционности исполнение решения по делу «ОАО «Нефтяная компания «Юкос» против России»<sup>1</sup> Конституционный Суд отметил, что выплата беспрецедентно большой суммы из бюджета противоречит принципам равенства и справедливости. Развивая предложенный учет соразмерности между защитой прав по Европейской конвенции и нарушением конституционных прав граждан России, можно сделать вывод, что исполнение проверяемого решения ЕСПЧ может привести к нарушению социальных прав других граждан России, а также к появлению негативных последствий для формирования социального государства, что требуют основы конституционного строя.

Таким образом, в качестве одного из критериев оценки соответствия Конституции РФ исполнения решения ЕСПЧ предлагается считать соразмерность между защитой определенных прав и свобод по Европейской конвенции и нарушением иных конституционных прав граждан России, для чего

---

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 19.01.2017 г. // [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru).

использовать следующие показатели: вероятность появления негативных последствий для обеспечения основ конституционного строя; необоснованное нарушение конституционных прав широкого круга граждан России.

### **§ 3. Коллизии в сфере прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации**

Конституционно-правовые коллизии в данной области возникают чаще всего, когда федеральными законами необоснованно и чрезмерно ограничиваются конституционно гарантированные права и свободы. Такие коллизии наиболее чувствительны для общества, в котором Конституция называет права и свободы человека высшей ценностью. В.А. Крусс справедливо утверждает, что «конституционно-правовые изменения последних десятилетий истории мировой цивилизации носят беспрецедентный характер и имеют общую фундаментальную предпосылку. Они обусловлены глобальным конвенционным актом середины XX столетия: утверждения человечеством факта существования особого измерения правовой материи: прав и свобод человека и гражданина»<sup>1</sup>. Поэтому государство (в лице его органов) должно чрезвычайно внимательно подходить к разработке и принятию федеральных законов, регулирующих порядок реализации прав и свобод, их ограничение; проводить при этом различные независимые экспертизы с целью предотвратить нарушение Конституции РФ и не допустить причинения вреда гражданам. Пока, к сожалению, при разработке ограничивающих права человека законов, конституционный приоритет прав личности не всегда является базовым, и коллизии между Конституцией Российской Федерации и федеральными законами возникают все чаще, на что обращают внимание ученые<sup>2</sup>, об этом же

<sup>1</sup> Крусс В.И. Конституционный нормоконтроль как аутентичное правотворчество // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 6. С. 3-8.

<sup>2</sup> См.: Кондрашев А.А. Ограничения конституционных прав в Российской Федерации: теоретические подходы и политико-правовая практика // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 7. С. 40-47; Краснов М.А. Некоторые аспекты проблемы ограничения конституционных прав (на примере экономических прав) // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. № 1. С. 82-93; Лапаева В.В. Право граждан Российской Федерации на объединение в политическую партию: основания и пределы ограничения // Журнал

свидетельствует и практика Конституционного Суда РФ. Вышеуказанные явления негативно сказываются на правовом статусе личности в целом. Федеральный орган конституционного контроля выявил, что в некоторых случаях нарушение прав граждан связано с недоработками юридико-технического характера на разных стадиях законодательного процесса<sup>1</sup>, из чего следует необходимость повышения качества законопроектов, в том числе для обнаружения в них возможных противоречий Основному Закону.

На основе исследования норм Конституции РФ, законов и правоприменения выявлены следующие виды коллизий в сфере прав 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 Основного Закона России и реально существующими общественными отношениями.

Коллизии норм, ограничивающих конституционные права и свободы человека, возникают между ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации, допускающей их ограничение, и соответствующими федеральными законами, устанавливающими такие ограничения. Указанные коллизии являются особым видом иерархических коллизий, при разрешении которых необходимо применять акт более высокой юридической силы. Однако, вышеизложенное общее правило разрешения иерархических коллизий применять непосредственно сложно, так как акт высшей юридической силы - Конституция – содержит общую норму о возможности ограничения прав человека и ее необходимо соотносить с содержанием федеральных законов, ограничивающих прав человека, с позиции соразмерности ограничения прав и угрозы причинения вреда конституционным ценностям, для охраны которых и установлена

---

конституционного правосудия. 2013. № 1. С. 1-8; Пресняков М.В. Здоровье нации и проблема ограничения конституционных прав человека и гражданина в современном законодательстве // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 10. С. 23-27; Стародубцева И.А. Особенности коллизий в конституционном законодательстве // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 4. С. 9-13; Стародубцева И.А. Конституционные ограничения пассивного избирательного права в России и зарубежных странах // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 4. С. 25-28.

<sup>1</sup> Конституционно-правовые аспекты совершенствования нормотворческой деятельности (на основе решений Конституционного Суда РФ 2013–2015 годов) // <http://www.ksrf.ru> (дата обращения: 10.01.2017)

возможность ограничения прав (основы конституционного строя, здоровье, нравственность, права и законные интересы других лиц, оборона и безопасность страны). Конституционный Суд по этому поводу отметил, что «Конституция Российской Федерации исходит из необходимости обеспечения справедливости соответствующих ограничений, их соразмерности защищаемым конституционным ценностям, а меры защиты должны быть адекватными, пропорциональными и необходимыми»<sup>1</sup>, а его судья Н.С. Бондарь конкретизирует, что при осуществлении конституционного контроля происходит «разрешение ценностных коллизий, поиск баланса между несовпадающими конституционными ценностями»<sup>2</sup>. Он выявляет разные проявления поиска такого баланса, анализируя постановления Конституционного Суда РФ, и обоснованно утверждает, что «справедливость, равенство и свобода являются некой правовой квинтэссенцией современного конституционализма»<sup>3</sup>.

Коллизии между Конституцией Российской Федерации и законами, ограничивающими права человека, ежегодно выявляются Конституционным Судом, а между Европейской конвенцией и российским законодательством – ЕСПЧ. Они касаются всех групп прав и свобод человека и гражданина: личных, политических, социально-экономических, и подавляющее число постановлений федерального органа конституционного контроля вынесено по жалобам граждан Российской Федерации.

Многие решения федерального органа конституционного контроля России и ЕСПЧ касаются личных прав и важнейших из них - на жизнь и достоинство. Конституционный Суд сыграл важную роль в моратории на смертную казнь и отметил это как положительную тенденцию развития правовой системы России<sup>4</sup>. Право на жизнь и достоинство личности затрагивались федеральным органом конституционного контроля при проверке конституционности ст. 14.1

---

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 30.10.2003 г. № 15-П // СЗ РФ. 2003. № 44. Ст. 4358.

<sup>2</sup> Бондарь Н.С. Судебный конституционализм: доктрина и практика: монография. М., 2015. С. 184.

<sup>3</sup> Там же. С. 181-186.

<sup>4</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 2.02.1999 № 3-П // СЗ РФ. 1999. № 6. Ст. 867; Определение Конституционного Суда РФ от 19.11.2009 г. № 1344-О-П // СЗ РФ. 2009. № 48. Ст. 5867.

Федерального закона «О погребении и похоронном деле»<sup>1</sup>, когда обратившиеся граждане оспаривали конституционность норм о том, что тела лиц, смерть которых наступила в ходе пресечения террористического акта, не выдаются родственникам, о месте захоронения также родственники не извещаются. После рассмотрения жалобы, проверяемые акты признаны соответствующими Конституции Российской Федерации. Нарушение гарантии охраны достоинства личности, не быть подвергнутым насилию, пыткам, жестокому обращению или наказанию (ст. 3 Европейской конвенции) неоднократно признавал ЕСПЧ (дела «Калашников против России»<sup>2</sup>, «Микадзе против России»<sup>3</sup>, «Городничев (Gorodnitchev) против Российской Федерации»<sup>4</sup>, «Бенедиктов (Benediktov) против Российской Федерации»<sup>5</sup>, «Белевицкий (Belevitskiy) против Российской Федерации»<sup>6</sup>). ЕСПЧ отметил, что наказание или обращение могут считаться «бесчеловечными» или «унижающими достоинство», если страдание или унижение существенно превышает их уровень, всегда существующих в любом наказании на основе закона, и отнес к пыткам допускаемые в местах лишения свободы «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 в целом «условия содержания под стражей» (неудовлетворительные санитарные условия). В данном случае можно сделать вывод, что имеет место материальная коллизия между правом на достоинство личности и реально существующими правоотношениями в местах лишения свободы, где государство недостаточно обеспечивает реализацию данного права. Указанные условия содержания в местах лишения свободы, безусловно, требуют улучшения.

Политические права граждан России необходимы, чтобы гарантировать реализацию основ конституционного строя и для развития демократии, и построения правового государства. Действующая политическая элита зависит от

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 28.06.2007 г. № 8-П // СЗ РФ. 2007. № 27. Ст. 3346.

<sup>2</sup> Постановление ЕСПЧ от 15.07.2002 г. // Рос. газ. 2002. 17 октября, 19 октября.

<sup>3</sup> Постановление ЕСПЧ от 7.06.2007 г. // Бюллетень ЕСПЧ. Рос. издание. 2007. № 11. С. 136 - 155.

<sup>4</sup> Постановление ЕСПЧ от 24.05.2007 г. // Бюллетень ЕСПЧ. Рос. издание. 2007. № 9. С. 111 - 133.

<sup>5</sup> Постановление ЕСПЧ от 10.05.2007 г. // Бюллетень ЕСПЧ. Рос. издание. 2007. № 9. С. 100 - 110.

<sup>6</sup> Постановление ЕСПЧ от 1.03.2007 г. // Бюллетень ЕСПЧ. Рос. издание. 2007. № 8. С. 47, 69 - 91.

избирательной системы и порядка проведения выборов, активности участия в них граждан. И от того, кто будет выбран, зависит отношение политиков к верховенству Конституции, правам и свободам личности. Политические права важны также для реального существования федеративного устройства в России. С целью обеспечения конституционного строя непосредственно в Конституции Российской Федерации закреплены ограничения избирательных прав только двух категорий граждан, и исключения из него не предусмотрены (ч. 3 ст. 32 - недееспособных и приговоренных судом к лишению свободы), но законодательство России развивается иначе. Используя компаративистский подход, можно сравнить Конституцию Российской Федерации и Конституцию Итальянской Республики 1947 г. В ст. 48 последней также закреплены основания ограничения избирательных прав (недееспособность и уголовный приговор). Но этот перечень открытый, он может быть дополнен случаями недостойного поведения, которые устанавливаются законодательным актом. Данная формулировка Конституции Итальянской Республики позволяет законодательно ограничивать избирательные права итальянцев.

Обращения граждан России в суды за защитой своих избирательных прав свидетельствуют о проблемах в данной сфере. Н.В. Витрук отмечал еще в 2010 г. неоправданное ограничение политических прав граждан России<sup>1</sup>. По мнению Е.И. Колюшина, «в России наметилась тенденция необоснованного ограничения избирательных прав граждан»<sup>2</sup>.

Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>3</sup> ограничивает право быть избранными еще несколько категорий граждан, не указанных в Конституции (имеющих иностранное гражданство, постоянно проживающих за рубежом; имеющих судимость за совершение тяжких и особо тяжких преступлений, а также экстремистской направленности и др.). Одно из них - судимость, является наследием советского права, а Конституция Российской

<sup>1</sup> Витрук Н.В. Перспективы развития современной отечественной науки конституционного права // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 11. С. 3-5.

<sup>2</sup> Колюшин Е.И. Выборы и избирательное право в зеркале судебных решений. М., 2010. С. 119.

<sup>3</sup> СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

Федерации не содержит такого понятия, регулируя ограничение прав граждан. Но многие федеральные законы допускают ограничение разных прав в период судимости (пассивное избирательное право, быть усыновителем, осуществлять педагогическую деятельность, получить охотничий билет, быть членом организации аудитором). В ст. 4 указанного закона норма о судимости введена в 2006 г., изменялась в 2012 г. и 2014 г. после признания ее не соответствующей Конституции Российской Федерации. С мая 2012 г. осужденные когда-либо к лишению свободы за тяжкие и особо тяжкие преступления «лишались» права быть избранными<sup>1</sup> (до этого только в период неснятой и непогашенной судимости). В 2013 г. Конституционный Суд Российской Федерации признал редакцию подпункта «а» п. 3.2 ст. 4 анализируемого закона противоречащим Конституции как устанавливающим «бессрочное и недифференцированное ограничение пассивного избирательного права в отношении граждан, осужденных за тяжкие и особо тяжкие преступления к лишению свободы»<sup>2</sup>.

Конституционный Суд в одном из своих постановлений назвал судимость нарушением принципа равенства и дискриминацией, когда защитил жилищные права граждан, имеющих судимость<sup>3</sup>. Но через восемь лет он изменил свое отношение к судимости и назвал ее «правовым состоянием лица, обусловленным фактом осуждения и назначения ему наказания и влекущим при повторном совершении преступления определенные уголовным законодательством последствия»<sup>4</sup>. Обращает внимание то, что орган конституционного контроля указал на правовые последствия, предусмотренные уголовным, а не конституционным законодательством. Судьи Конституционного Суда Н.В. Витрук и А.Л. Кононов не согласились с вышеназванным постановлением, что и отразили в особых мнениях. Н.В. Витрук написал, что «согласно уголовно-правовой доктрине и положениям Уголовного кодекса Российской Федерации лицо, отбывшее наказание,

<sup>1</sup> Федер. закон от 2 мая 2012 г. № 40-ФЗ // СЗ РФ. 2012. № 19. Ст. 2274. Далее по тексту – ФЗ об основных гарантиях.

<sup>2</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 10.10.2013 г. № 20-П // <http://www.pravo.gov.ru>

<sup>3</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 23.06.1995 г. № 8-П // СЗ РФ. 1995. № 27. Ст. 2622.

<sup>4</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 19.03.2003 г. № 3-П // СЗ РФ. 2003. № 14. Ст. 1302.

искупившее свою вину, продолжает находиться под подозрением в возможности совершения им нового преступления. Это подозрение является публичным «клеймом» государства. Судимость ... аморальна (безнравственна), противоречит принципам права, справедливости и гуманизма и представляет собой рудимент прошлого, тоталитарного режима». А.Л. Кононов считает, что преступник уже расплатился за «прошлое»; и если лицо отбыло назначенное ему наказание, то тем самым оно исчерпало уголовно-правовой упрек со стороны общества, государства и в дальнейшем должно презюмироваться как невиновное лицо.

Важным политическим правом граждан является право собираться мирно, без оружия, регулирование которого сопровождается коллизиями. Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»<sup>1</sup> неоднократно признавался частично не соответствующим Конституции. Это происходило в 2013 г. в части наступления гражданско-правовой ответственности организатора публичного мероприятия, наделения региональных органов исполнительной власти правомочием по установлению специальных мест для публичных мероприятий, минимальных размеров штрафов и др.<sup>2</sup> Данный закон был предметом проверки и в 2014 г., когда Конституционный Суд РФ снова признал его частично неконституционным – ч. 1 ст. 7 в той мере, в какой общий срок направления уведомления совпадает с праздничными днями<sup>3</sup>.

Одним из политических прав граждан России является 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. Основной Закон России (в ч. 5 ст. 32) гарантирует право граждан участвовать в отправлении правосудия, реализация которого должна

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2004. № 25. Ст. 2485.

<sup>2</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 14.02.2013 г. № 4-П // <http://www.pravo.gov.ru>

<sup>3</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 13.05.2014 г. № 14-П // <http://www.pravo.gov.ru>

регулироваться федеральными законами<sup>1</sup>, в которых право превращается в обязанность (долг)<sup>2</sup>. Законодатель произвольно и в противоречие Конституции Российской Федерации ввел понятие «гражданский долг» относительно участия в осуществлении правосудия как присяжных заседателей. Поскольку Основной Закон России устанавливает для граждан право участвовать в осуществлении правосудия, и не содержит такой обязанности, то отсутствие немотивированной возможности отказаться быть присяжным заседателем можно считать нарушением данного конституционного права. Свобода личности должна лежать в основе реализации конституционных прав, а императивные нормы законов превращают конституционное право в обязанность, которая отсутствует в тексте Конституции. Законодательная обязанность быть присяжным заседателем является еще и ограничением конституционной свободы труда, так как гражданин лишается возможности осуществлять трудовую деятельность в соответствии со своим трудовым договором.

Приведенные выше коллизии носят конституционно-правовой характер, возможно, обусловлены сформированными в советской науке и практике подходами к ограничению прав и свобод личности, зачастую чрезмерными, что отрицательно сказывается на правовой системе России и обеспечении верховенства Конституции. Так, нормы Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации признавались неконституционными 3 раза в 2013 г. и 4 раза в 2014 г., Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях - по 2 раза в 2013 и 2014 г.г., Гражданского кодекса Российской Федерации - 2 раза в 2013 г., Уголовного кодекса Российской Федерации - 2 раза в 2014 г.

Правотворчество является сложным интеллектуальным процессом, и при разработке законопроектов, регулирующих реализацию и ограничивающих конституционные права и свободы личности, необходимо особое внимание

---

<sup>1</sup> О народных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации: федер. закон от 2.01.2000 г. № 37-ФЗ // СЗ РФ. 2000. № 2. Ст. 158; О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации: федер. закон от 20.08.2004 г. № 113-ФЗ // СЗ РФ. 2004. № 34. Ст. 3528.

<sup>2</sup> См.: Стародубцева И.А. Суды присяжных как элемент конституционного права на участие в отправлении правосудия: коллизии в регулировании и реализации // Администратор суда. 2011. № 4. С. 20-22.

уделять степени ограничения прав и обоснованности этого с точки зрения необходимости защиты конституционных ценностей, указанных в ч. 3 ст. 55 Основного Закона. В каждом конкретном случае требуется учет позиции Конституционного Суда РФ о том, что следует обеспечивать справедливость ограничений, их соразмерность защищаемым конституционным ценностям. При этом также необходима оценка соразмерности ограничений прав человека угрозе причинения ущерба тем ценностям, для защиты которых допускается ограничение.

Значительный вклад в разработку критериев ограничения конституционных прав личности внесла В.В. Лапаева, по мнению которой основной смысл ч. 3 ст. 55 может быть выражен формулой: права одних лиц могут быть ограничены для защиты таких же по содержанию прав других лиц. В.В. Лапаева предлагает такую правовую конструкцию критериев (оснований и пределов) ограничения прав граждан России (на примере права на объединение), которая может быть использована для выявления коллизий:

1. Основания ограничения любого права сформулированы ч. 3 ст. 55 Основного Закона России: права человека можно ограничить для защиты прав других лиц и указанных в этой же статье конституционных ценностей, отражающих публичные интересы.

2. Пределы ограничения любого права содержат требования: - соразмерности между степенью ограничения права и необходимостью защиты конституционных ценностей, закрепленное в ч. 3 ст. 55 Основного Закона; - сохранения существа (содержания) права, означающее запрет на вторжение в существо права или умаление прав, установленный в ч. 2 ст. 55 Конституции Российской Федерации.

3. Для определения соразмерности между степенью ограничения права и защитой конституционных ценностей необходимо: - выразить ценности через соответствующие им права человека (указать, какие права будут нарушены, если эти конституционные ценности не будут защищены); - доказать, что эти ценности нельзя защитить по-другому, не ограничивая прав человека.

4. Подход разработчиков Основного Закона России к пониманию ограничения прав человека отражен в ч. 3 ст. 17 – в принципе равенства, в соответствии с которым права и свободы можно реализовывать до тех пор, пока это не нарушает возможность реализации прав другими лицами<sup>1</sup>.

Вышеуказанные критерии ограничения прав и свобод, по нашему мнению, можно детализировать в части определения соразмерности между мерами защиты конституционных ценностей и степенью ограничения конституционных прав. Для этого предлагается использовать следующие показатели оценки соразмерности:

а) реальность угрозы причинения вреда подлежащим защите конституционным ценностям;

б) вероятность появления негативных последствий при неустановлении ограничения конкретного права.

Для определения соразмерности между степенью ограничения права и защитой конституционных ценностей путем применения вышеуказанных показателей оценки прав, подлежащих защите, предлагаются следующие методические рекомендации, которые могут быть учтены при разработке и экспертизе законопроектов:

1. При определении степени ограничения права необходимо детально описать все возможные ограничения права и условия такого ограничения.

2. Защищаемые конституционные ценности выразить через соответствующие им права человека, которые будут нарушены, если не защитить конституционные ценности. Автор настоящей работы согласна с мнением В.В. Лапаевой о том, что соизмерять можно только однородные явления (в данном случае права человека), поэтому предлагает выразить защищаемые конституционные ценности через соответствующие им права человека<sup>2</sup>.

3. Для обеспечения равенства и справедливости предлагается выявить

---

<sup>1</sup> См.: Лапаева В.В. Право граждан Российской Федерации на объединение в политическую партию: основания и пределы ограничения // Журнал конституционного правосудия. 2013. № 1. С. 8.

<sup>2</sup> Лапаева В.В. Право граждан Российской Федерации на объединение в политическую партию: основания и пределы ограничения // Журнал конституционного правосудия. 2013. № 1. С. 4.

категории лиц, чьи права будут ограничены, и категории лиц, для защиты прав которых допускается ограничение. При использовании показателей оценки прав, подлежащих защите, рекомендуется исходить из принципа формального равенства всех выявленных категорий (если нет субъектов, требующих особой защиты).

4. Права, для защиты которых предлагается ограничение, следует оценить с точки зрения реальности угрозы причинения вреда подлежащим защите конституционным ценностям; т.е. оценить реальность угрозы защищаемому праву одной категории лиц при каждом конкретном возможном неограничении права другой категории лиц (для обоснования необходимости ограничения) с учетом всех условий, и сделать вывод о высокой или низкой степени реальности угрозы.

5. Предлагая ограничение одних прав, необходимо доказать, что конституционные ценности (вытекающие из них права) нельзя защитить по-другому, не ограничивая других прав человека. При этом необходимо оценить вероятность возникновения негативных последствий для защищаемых прав при неустановлении ограничений других прав.

6. В результате обобщения выводов о степени реальности угрозы причинения вреда подлежащему защите праву, вероятности возникновения для него негативных последствий при неустановлении ограничений другого права на основе равенства и справедливости сделать общий вывод об обоснованности или необоснованности каждого ограничения права при разных условиях.

## **Глава 4. Содержание конституционных правоотношений по разрешению коллизий**

### **§ 1. Внесудебные и судебные процедуры разрешения конституционно-правовых коллизий в федеральном законодательстве**

Содержание коллизионных отношений составляют права и обязанности субъектов по участию в процессуальных процедурах разрешения коллизий. Данные процедуры в настоящей работе разделены на две группы в зависимости от статуса органа, разрешающего коллизию, на два вида:

#### *1) внесудебные процедуры:*

- отмена главой государства актов Правительства Российской Федерации (ст. 115 Конституции);
- отмена Правительством РФ актов федеральных органов исполнительной власти (ФКЗ о Правительстве);
- приостановление главой государства действия актов региональных органов исполнительной власти (ст. 85 Конституции);
- согласительные процедуры (глава государства может их использовать на основании ст. 85 Конституции);
- применение коллизионных норм (ст. ст. 15, 76, 120 Конституции);
- устранение коллизий изменением и отменой нормативных актов (регулируется регламентами палат парламента, иными подзаконными актами);

#### *2) судебные процедуры:*

- признание нормативных правовых актов неконституционными Конституционным Судом, толкование Конституции, разрешение споров о компетенции (регулируются ст. 125 Конституции и ФКЗ о Конституционном Суде);
- признание нормативных актов не соответствующими конституции (уставу) субъекта Федерации конституционными (уставными) судами, толкование конституций, уставов, законов субъектов Федерации (регулируются ФКЗ о судебной системе, конституциями (уставами) и законами субъектов Федерации);

- признание нормативных актов недействующими судами общей юрисдикции и арбитражными судами (регулируются КАС РФ и АПК РФ).

Многие из вышеуказанных процедур разрешения коллизий указаны в Конституции Российской Федерации, а некоторые не регулируются Основным Законом России, как разрешение коллизий судами общей юрисдикции, но эффективно функционируют и разрешают не только конституционно-правовые коллизии между нормативными правовыми актами, но и все иные, возникающие между источниками иных отраслей права. Рассмотрим подробнее вышеуказанные конституционные процедуры разрешения коллизий, урегулированные федеральным законодательством.

*Внесудебные процедуры разрешения коллизий.*

*Отмена и приостановление действия нормативных правовых актов.*

Основной Закон России в п. 2 ст. 85 предоставляет право главе российского государства приостанавливать действие региональных актов, принятых исполнительной властью, по следующим основаниям: противоречие Конституции РФ, федеральным законам, международным договорам, нарушение прав человека. Основания для приостановления продублированы в ч. 1 ст. 29 ФЗ «Об общих принципах ... субъектов РФ», но в ней конкретизированы субъекты издания акта: высшее должностное лицо и орган исполнительной власти. Приостановление действия актов является способом преодоления коллизий, поскольку окончательное решение по вопросу противоречия между актами решает суд. В указанном федеральном законе (ч. 3 ст. 29) регулируется право субъекта, действие акта которого приостановлено, на обращение в суд, но конкретные судебные органы не указаны. При противоречии между региональным актом исполнительной власти и Конституцией РФ – это Конституционный Суд РФ, в остальных случаях – суд общей юрисдикции или арбитражный суд.

В ст. 29.1 ФЗ «Об общих принципах ... субъектов РФ» регулируются последствия применения анализируемой конституционной нормы как

ответственность должностных лиц региональных органов исполнительной власти в форме применения главой государства:

- предупреждения в двух случаях: установления судом факта принятия регионального нормативного акта, противоречащего федеральным, и в течение 2 месяцев (или срока, установленного судом) неисполнения судебного решения; уклонения от изменения приостановленного акта и от обращения в суд в течение двух месяцев со дня приостановления действия акта Указом Президента РФ; срок принятия решения о предупреждении - не более шести месяцев со дня вступления в силу решения суда или приостановления действия акта;

- отрешения от должности, если не изменен приостановленный акт и не оспорен в судебном порядке Указ Президента РФ о его приостановлении в срок 1 месяц со дня предупреждения. Указ главы государства об отрешении от должности в 10-дневный срок можно обжаловать в Верховном Суде РФ, и в такой же срок должно быть принято судебное решение.

В анализируемом законе ничего не сказано о возможности обращения в Конституционный Суд РФ по поводу конституционности применения мер ответственности к органам власти субъекта РФ, а федеральный орган конституционного контроля выразил следующую позицию: «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 РФ, в том числе при наличии решений других компетентных судов. Конституционный Суд 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 ... субъектов РФ»

оснований для применения мер федерального воздействия. В любой из таких ситуаций субъект Российской Федерации вправе обратиться в Конституционный Суд РФ за подтверждением того факта, что его закон подлежит применению как не противоречащий Конституции Российской Федерации»<sup>1</sup>. Указанная правовая позиция позволяет сделать вывод о том, что нельзя выносить предупреждение в 2 месячный срок (или иной срок, установленный судом – а он может быть более коротким) после неисполнения решения суда общей юрисдикции о противоречии регионального нормативного акта федеральным, если было обращение в Конституционный Суд РФ о разрешении спора.

Соответственно, требуется изменение редакции п. «а» ч. 2 ст. 29.1 ФЗ «Об общих принципах ... субъектов РФ» на следующую: «а) издания высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) нормативного правового акта, противоречащего Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам и федеральным законам, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) 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, *а также не обратилось в Конституционный Суд Российской Федерации для разрешения спора о компетенции между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъекта Российской Федерации*».

Вышеизложенный вывод федерального органа конституционного контроля показывает его позицию по вопросу о соотношении его решений и решений иных судов (прежде всего, общей юрисдикции) по оспариванию нормативных актов –

---

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 4.04.2002 г. № 8-П // СЗ РФ. 2002. № 15. Ст. 1497.

окончательное решение должен принимать именно Конституционный Суд. Поэтому принципами соотношения действующих судебных и внесудебных процедур разрешения коллизий между нормативными актами предлагается считать: оспоримость в судебном порядке результатов применения внесудебных процедур; обжалуемость решений судебных органов по делам об оспаривании нормативных актов до Конституционного Суда Российской Федерации как обеспечивающего охрану Конституции. Федеральный орган конституционного контроля должен быть «на вершине пирамиды» внесудебных и судебных процедур нормоконтроля.

Вышеуказанные нормы ФЗ «Об общих принципах ... субъектов РФ» (ст. 29.1) регулируют общий порядок применения мер ответственности, но за неисполнение решения Конституционного Суда РФ предусмотрено применение «ускоренной» ответственности – отрешение от должности высшего должностного лица региона или руководителя высшего органа исполнительной власти в течение 1 месяца со дня его вступления в силу (или срока, установленного судом) – п. 3.2 ч. 3 ст. 29.1 анализируемого закона. Имеет место конкуренция норм части 2 и пункта 3.2 ч. 3 ст. 29.1. По общему содержательному правилу разрешения коллизий (содержательной коллизионной норме, которая не закреплена в связи с отсутствием ФЗ о нормативных актах) применять следует специальную норму при ее противоречии с общей нормой. Однако, при этом возникает вопрос: надо ли выносить предупреждение перед отрешением от должности? Прямого ответа на данный вопрос в анализируемом законе нет. Исходя из общей последовательности изложения процедур в ст. 29.1. и отсутствии в специальной норме п. 3.2. ч. 3 указания на то, что предупреждение не требуется, отрешению от должности предшествует предупреждение. Однако, исследование сроков применения данных процедур показывает, что срок для отрешения от должности (1 месяц со дня его вступления в силу решения Конституционного Суда РФ) наступает ранее срока для вынесения предупреждения (2 месяца). Поэтому исходя из окончательности решений Конституционного Суда РФ, предлагается дополнить п. 3.2. ч. 3 ст.

29.1. последним предложением в следующей редакции «Для отрешения от должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в соответствии с настоящим пунктом вынесение предупреждения не требуется».

В течение 1994-2001 г.г. 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) (по 2), Чувашская Республика, Архангельская, Владимирская, Ленинградская, Московская, Мурманская, Оренбургская, Тверская и Тульская области, Красноярский край (по 1). Позднее такие указы не издавались.

Исследование содержания вышеназванных указов главы государства позволило выделить следующие группы общественных отношений, на регулирование которых были направлены приостановленные региональные акты: миграционные процессы, реализация права на передвижение, регистрация по месту жительства<sup>1</sup>; закупки сельскохозяйственной продукции для государственных нужд, ограничение ее вывоза за пределы региона<sup>2</sup>; установление лицензирования дополнительных видов деятельности по сравнению с федеральным законодательством<sup>3</sup>; кадровый состав органов безопасности, органов внутренних дел, судейского корпуса<sup>4</sup>; налогообложение<sup>5</sup>; регулирование цен и тарифов<sup>6</sup>.

Региональные нормативные акты были приостановлены в связи с их противоречием Конституции РФ и федеральным законам. Многие из указанных сфер общественных отношений относятся к совместному ведению, и в условиях

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 9.09.2000 г. № 1620 // СЗ РФ. 2000. № 38. Ст. 3777; Указ Президента РФ от 9.09.2000 г. № 1621 // СЗ РФ. 2000. № 38. Ст. 3778.

<sup>2</sup> Указ Президента РФ от 28.06.2000 г. № 1200 // СЗ РФ. 2000. № 27. Ст. 2827.

<sup>3</sup> Указ Президента РФ от 27.07.2000 г. № 1389 // СЗ РФ. 2000. № 31. Ст. 3254.

<sup>4</sup> Указ Президента РФ от 5.04.1994 г. № 659 // СЗ РФ. 1994. № 15. Ст. 1215; Указ Президента РФ от 8.02.1995 г. № 115 // Рос. газ. 1995. 22 февраля.

<sup>5</sup> Указ Президента РФ от 19.05.1994 г. № 1001 // СЗ РФ. 1994. № 4. Ст. 305.

<sup>6</sup> Указ Президента РФ от 12.06.2000 г. № 1101 // СЗ РФ. 2000. № 25. Ст. 2676.

начала формирования федеративного государства субъекты Федерации превышали свои полномочия. В настоящее время указанные группы общественных отношений детально регулируются федеральным законодательством, и коллизии возникают редко.

Глава Российского государства может отменить акты Правительства Российской Федерации (ст. 115 Конституции). Данное полномочие направлено на устранение коллизий, поскольку после отмены нормативного акта Правительства противоречия между нормами устранятся. Глава государства реализовывал указанное полномочие, отменив несколько постановлений Правительства Российской Федерации<sup>1</sup>. Конституционная норма позволяет главе государства разрешать коллизии, но, по нашему мнению, нарушает систему «сдержек и противовесов» в отношениях Президент – Правительство. К отдельным направлениям деятельности главы государства не относится контроль за нормативными актами Правительства РФ. Для разрешения конфликтов в государстве существует третья власть – судебная, которая и должна проверять нормативные акты и определять наличие противоречий между ними. Их судебный контроль осуществляют Конституционный Суд РФ и Верховный Суд РФ. Возможность отмены нормативных актов главой государства без их судебной проверки не совсем согласуется с гарантированной ст. 10 Основного Закона России самостоятельностью органов исполнительной власти. Для повышения самостоятельности Правительства Российской Федерации и более широкого внедрения судебных процедур предлагается внести поправку в ч. 3 ст. 115 Конституции и заменить право главы государства отменять акты Правительства Российской Федерации на приостановление их действия, как это предусмотрено в ст. 85 в отношении нормативных актов региональных органов исполнительной власти, что позволит суду сделать окончательный вывод.

*Согласительные процедуры* как способ разрешения коллизий предусмотрен ст. 85 Конституции РФ - глава государства может их использовать для

---

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 17.03.1995 г. № 283 // СЗ РФ. 1995. № 12. Ст. 1037; Указ Президента РФ от 25.01.1999 г. № 111 // СЗ РФ. 1999. № 5. Ст. 650; Указ Президента РФ от 14.05.1997 г. № 481 // СЗ РФ. 1997. № 20. Ст. 2252.

разрешения разногласий между органами государственной власти. ФЗ «Об общих принципах ... субъектов РФ» детализирует, что споры между региональными органами власти разрешаются с использованием согласительных процедур или в судебном порядке (ст. 25). Согласительные процедуры упоминаются при регулировании механизма обеспечения соответствия региональных нормативных актов федеральным (ст. 27), что уже было рассмотрено в параграфе 4 главы 1 при исследовании правовой модели предупреждения и роспуска главой государства парламента субъекта РФ. Они предшествуют судебному рассмотрению спора между федеральными и региональными органами власти. Организует согласительные процедуры по поручению главы государства полномочный представитель Президента РФ в федеральном округе. Норма о том, что согласительные процедуры проводятся до использования судебного порядка разрешения коллизий, содержится и в ФКЗ о Конституционном Суде (ст. 93). В ней предусмотрено, что одним из условий допустимости ходатайства о разрешении спора является обращение к главе государства с просьбой применить согласительные процедуры, а он в течение одного месяца этого не сделал, или согласительные процедуры не помогли разрешить спор. Указанная норма также устанавливает определенную последовательность разрешения противоречия: сначала внесудебная процедура, а уже после нее (или при неиспользовании в течение определенного срока) – судебный порядок. При применении внесудебных и судебных процедур разрешения коллизий в первоочередном порядке целесообразно использовать внесудебные процедуры как более простые и дающие быстрый результат, а также возможность их обжалования в судебном порядке.

*Коллизионные нормы как способ разрешения коллизий.*

В соответствии с преобладающей в науке позицией, «функция коллизионных норм - обеспечение сосуществования различных внутригосударственных систем гражданского права»<sup>1</sup>. Они являются самостоятельным способом разрешения коллизий и определяют общие правила

---

<sup>1</sup> Международное частное право: современные проблемы. М., 1994. С. 99.

о том, какой нормативный акт надо применять в случае возникновения коллизии<sup>1</sup>. В Основном Законе России коллизионные нормы закреплены в статьях 15, 76, 120 и др. Они определяют, какой из нормативных актов, противоречащих друг другу, необходимо применять, но касаются отдельных нормативных актов. Для эффективного правового регулирования процедур разрешения коллизий необходимо закрепление общих коллизионных норм на законодательном уровне (например, в ФЗ о нормативных актах), и изложить все их виды: иерархическую (применение акта более высокой юридической силы), временную (применение акта, принятого позднее), пространственную (порядок применения актов, действующих на разной территории) и содержательную (применение специальной нормы при ее различии с общей). Они должны распространять свое действие на всю систему права России. Законодательное регулирование этих общих правил позволит правоприменителям разрешать противоречия между нормами в повседневной практике, не обращаясь в судебные органы. А их отсутствие, разрозненное закрепление для отдельных отраслей или актов создает неопределенность в правоприменении.

После применения коллизионной нормы противоречие продолжает существовать, пока не будет устранено изменением или отменой нормы. Поэтому внесудебные процедуры разрешения противоречий должны дополняться судебными.

Н.Е. Таева дает определение коллизионных конституционно-правовых норм как специализированных норм, созданных для устранения коллизий между правовыми предписаниями и классифицирует их по уровням правового регулирования (на федеральные, субъектов Российской Федерации и муниципальные), а также на общие (для отрасли в целом) и конкретные (определяют выбор закона между конкретными законодательными актами)<sup>2</sup>. Ю.А. Тихомиров отмечает, что «конституционные нормы коллизионного содержания (п. 4 ст. 3, п. 4 ст. 15) позволяют избежать коллизионных ситуаций,

---

<sup>1</sup> См.: Власенко Н.А. Коллизионные нормы в советском праве. Иркутск, 1984. С. 56-96.

<sup>2</sup> Таева Н.Е. Коллизионные нормы в конституционном праве // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 15. С. 20-24.

но это недооценивается в науке конституционного права, где преобладает стихийный подход к явлению»<sup>1</sup>.

В Конституции РФ содержатся общие коллизионные нормы о применении международных договоров (ст. 15), о приоритетном действии федеральных законов или региональных актов в зависимости предметов ведения, по которым они были приняты (ст. 76); о приоритетном применении законов по сравнению с иными актами (ст. 120). Коллизионные нормы, изложенные в ст. 76 Конституции, служат разрешению противоречий между федеральными и региональными нормативными актами. В них устанавливается изменение иерархии нормативных актов в зависимости от регулируемых общественных отношений, о чем уже отмечалось в параграфе 1 главы 3. По предметам ведения Российской Федерации и совместного ведения юридическая сила федерального закона выше, чем регионального акта; по предметам исключительного ведения субъектов Федерации наоборот – юридическая сила акта субъекта Федерации выше, чем федерального закона, что закреплено в ст. 76 Конституции.

Механизм реализации конституционной нормы ч. 6 ст. 76 конкретизируется в ФЗ «Об общих принципах ... субъектов РФ» (ч. 3 ст. 3): если региональный орган власти считает, что федеральный нормативный акт не соответствует Основному Закону России, договору о разграничении полномочий, спор о компетенции или вопрос об оспаривании федерального акта разрешается судом. До судебного решения о признании федерального акта не соответствующим Конституции РФ, подзаконного акта - федеральным законам, договорам о разграничении полномочий, субъект РФ не вправе принимать свои акты, противоречащие оспариваемому федеральному нормативному акту.

Среди конституционно-правовых коллизионных норм важное значение должны иметь пространственные нормы, так как Россия федеративное государство, и законы разных субъектов отличаются, а общественное отношение может так развиваться в пространстве, что затрагивать территории

---

<sup>1</sup> Тихомиров Ю.А. Коллизии как источник развития права / Юридическая техника: сб. науч. трудов. Вып. 11: Коллизии законодательных, интерпретационных, правоприменительных актов: доктрина, практика, техника преодоления. – Н. Новгород, 2017. С. 36.

нескольких субъектов Федерации. Там действуют свои законы, по-разному регулирующие общественные отношения, и возможно возникновение их противоречия в результате того, что одно отношение имеет «протяженность» в пространстве на территории нескольких регионов и урегулировано нормами, действующими на разной территории – в разных субъектах Российской Федерации. В результате такого развития событий у правоприменителей возникнет вопрос: закон какого субъекта Российской Федерации необходимо применять? На этот вопрос должна ответить коллизийная норма, а она в настоящее время отсутствует.

Возникновение такой пространственной коллизии между разными законами нескольких субъектов Федерации можно рассмотреть на примере административной ответственности, которую регионы вправе устанавливать самостоятельно. Один из составов административного правонарушения – сжигание сухой травы, стерни, соломы – может иметь «протяженность» в пространстве, когда начало совершения правонарушения произошло на территории одного субъекта Федерации (или не определено из-за отсутствия демаркации границы), перешло на территорию другого, ответственность предусмотрена разная. Привлекать к административной ответственности за одно правонарушение можно только один раз, соответственно, необходимо определить, по закону какого субъекта РФ это делать. Так, Закон Воронежской области «Об административных правонарушениях на территории Воронежской области» (ст. 38)<sup>1</sup> предусматривает за совершение данного правонарушения наложение штрафа на граждан от 1 до 2 тыс. рублей; на должностных лиц – от 3 до 5 тыс. рублей; на юридических лиц – от 30 до 50 тыс. рублей. А Закон Брянской области «Об административных правонарушениях на территории Брянской области»<sup>2</sup> (ст. 11.1) за аналогичное правонарушение: на граждан – от 1 до 3 тыс. рублей; на должностных лиц – от 10 до 20 тыс. рублей; на юридических лиц – от 50 до 100 тыс. рублей. Вышеуказанные законы

<sup>1</sup> Об административных правонарушениях на территории Воронежской области: Закон Воронежской области от 31.12.2003 №74-ОЗ // Доступ из СПС КонсультантПлюс.

<sup>2</sup> Об административных правонарушениях на территории Брянской области: Закон Брянской области от 15.06.2007 № 88-З // Доступ из СПС КонсультантПлюс.

Воронежской и Брянской областей предусматривают разную административную ответственность за совершение одного и того же правонарушения. Для разрешения таких коллизий необходима пространственная коллизионная норма, установленная федеральным законом, поскольку затрагиваются законы нескольких регионов.

Обратимся к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях, ст. 1.8. которого регулирует действие законодательства об административных правонарушениях в пространстве. Он предусматривает привлечение к административной ответственности только с точки зрения совершения административного правонарушения на территории России или за рубежом. Однако, Кодекс не регулирует, в соответствии с законом какого субъекта Федерации должно привлекаться лицо к административной ответственности, если правонарушение имеет «протяженность» на территории нескольких регионов. В нем необходимо предусмотреть пространственную коллизионную норму, которая установила бы, закон какого субъекта Российской Федерации необходимо применять. Например, по месту начала совершения правонарушения, или окончания, или причинения большего вреда, по другим основаниям. Конкретную коллизионную норму необходимо закреплять после исследования всех факторов, влияющих на такие ситуации.

*Устранение коллизий изменением и отменой нормативных актов самим нормотворческим органом* на федеральном уровне осуществляется, как правило, после решения Конституционного Суда РФ о признании неконституционным федерального закона или подзаконного акта. Тем самым Конституционный Суд РФ подтверждает наличие коллизий между Основным Законом России и федеральными законами, созданных законодателем. В аналитической информации Конституционного Суда отмечается, что нарушения в законодательном процессе принципов правового регулирования приводят к дефектам нормотворчества, среди которых выделяются пробельность, неопределенность и несогласованность регулирования. Существенной проблемой является отсутствие системности регулирования, от которого

впоследствии возникает несогласованность законов различных отраслей права, противоречивость нормативных конструкций. Юридино-технические недостатки в работе с законопроектами существуют на разных стадиях процесса принятия законов, но большая часть норм, признанных неконституционными, вносилась в качестве поправок на этапе второго чтения<sup>1</sup>.

Поэтому в деятельности федерального парламента необходимо больше внимания уделять предотвращению коллизий. Автор настоящей работы ранее уже высказывала свое мнение о том, что для квалифицированной экспертизы необходимо привлекать независимых специалистов, имеющих ученую степень в области юриспруденции, и такую экспертизу могут осуществлять профильные кафедры ведущих вузов страны<sup>2</sup>. В 2016 г. к такому выводу пришел Конституционный Суд РФ и отметил, что «принципиальную важность приобретает проведение высокопрофессиональной правовой и специализированной экспертизы, позволяющей повысить качество принимаемых Федеральным Собранием Российской Федерации законов и тем самым существенно сократить нежелательные ситуации, требующие вмешательства конституционного правосудия»<sup>3</sup>.

Актуальным вопросом на современном этапе является исполнение парламентом постановлений федерального органа конституционного контроля, в которых нормы федеральных законов признаются неконституционными. Судьи Конституционного Суда РФ критически оценивают правовое регулирование и деятельность по исполнению его решений. Н.С. Бондарь справедливо отмечает, что «федеральный законодатель как в силу объективных причин, вытекающих из сущности парламентского процесса, так и руководствуясь политико-конъюнктурными соображениями, имеет возможность не спешить с принятием конституционализирующего акта»<sup>4</sup>. Н.В.

---

<sup>1</sup> Конституционно-правовые аспекты совершенствования нормотворческой деятельности (на основе решений Конституционного Суда РФ 2013–2015 годов) // <http://www.ksrf.ru> (дата обращения: 10.01.2017)

<sup>2</sup> См.: Стародубцева И.А. Конституционные принципы федерального коллизионного права // Журнал российского права. 2012. № 6. С. 59-66.

<sup>3</sup> Конституционно-правовые аспекты совершенствования нормотворческой деятельности (на основе решений Конституционного Суда РФ 2013–2015 годов) // <http://www.ksrf.ru> (дата обращения: 10.01.2017)

<sup>4</sup> Бондарь Н.С. Судебный конституционализм: доктрина и практика: монография. М., 2015. С. 164.

Витрук считал, что «следует определить в законодательном порядке гарантии своевременного и надлежащего исполнения решений Конституционного Суда РФ, в том числе с установлением конституционно-правовой и иных видов юридической ответственности за их неисполнение или ненадлежащее исполнение»<sup>1</sup>. На недостатки правового регулирования исполнения решений Конституционного Суда РФ обращалось внимание при исследовании правовой модели поведения субъектов коллизионных отношений по оспариванию конституционности федеральных законов в параграфе 4 главы 1, где предложены направления его совершенствования.

*Судебные процедуры разрешения коллизий.*

Коллизии между нормативными правовыми актами разрешают Конституционный Суд РФ, суды общей юрисдикции и арбитражные суды. Подведомственность дел разграничивается следующим образом:

1) Конституционный Суд разрешает коллизии между Конституцией и нормативными актами, указанными в ее тексте и ст. 3 ФКЗ о Конституционном Суде;

2) среди арбитражных судов таким полномочие обладает Суд по интеллектуальным правам, если дела об оспаривании нормативных актов федеральных органов исполнительной власти в соответствии с АПК РФ прямо отнесено к его компетенции (ст. 29);

3) суды общей юрисдикции рассматривают об оспаривании нормативных правовых актов за исключением тех, которые отнесены федеральным законом к компетенции органов конституционного контроля (федерального и региональных) и арбитражных судов (ст. 1, 17, 208 КАС РФ).

Обобщая вышеизложенное, можно определить разграничение подведомственности дел об оспаривании нормативных актов между федеральными судами следующим образом: у Конституционного Суда и арбитражных судов компетенция ограничена конкретным перечнем нормативных правовых актов, а компетенция судов общей юрисдикции

---

<sup>1</sup> Витрук Н.В. Актуальные проблемы модернизации конституционного правосудия в России // Журнал российского права. 2011. № 10. С. 119-133.

определена по «остаточному принципу»: все дела об оспаривании нормативных актов, не отнесенные к компетенции органов конституционного контроля и арбитражных судов.

КАС РФ конкретизирует подсудность дел об оспаривании нормативных правовых актов:

а) оспаривание актов региональных органов государственной власти, представительных органов муниципальных образований подсудно верховным судам республик, краевым областным и другим судам данного уровня (ст. 20);

б) Верховному Суду Российской Федерации подсудны дела об оспаривании нормативных актов главы государства, Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти, Генеральной прокуратуры, Следственного комитета, Судебного департамента при Верховном Суде РФ, Центрального банка, Центральной избирательной комиссии, государственных внебюджетных фондов, государственных корпораций (ст. 21).

Исходя из «остаточного принципа» определения подведомственности судам общей юрисдикции дел об оспаривании нормативных актов, суд до принятия к рассмотрению административного искового заявления должен проверить, не относится ли это дело к подведомственности органов конституционного контроля и арбитражных судов.

С определением полномочий Конституционного Суда РФ вопросов не возникает – они перечислены в Конституции и ст. 3 ФКЗ о Конституционном Суде, компетенция арбитражных судов также определена точно и ограничена компетенцией Суда по интеллектуальным правам (ст. 29 АПК РФ). Проблема появляется с определением компетенции конституционных и уставных судов субъектов Федерации, которая регулируется двухуровневой системой законодательства – федеральным законом и актами субъектов Федерации: во-первых, в общем виде определяется ФКЗ о судебной системе (ст. 27): рассмотрение вопросов о соответствии конституции (уставу) актов региональных органов власти и местного самоуправления, толкование конституции и устава; во-вторых, законами тех субъектов Федерации, в которых

созданы и работают конституционные и уставные суды.

Поскольку КАС РФ при разграничении компетенции между органами конституционного контроля и судами общей юрисдикции указывает только на федеральные законы, определяющие компетенцию конституционных и уставных судов субъектов Федерации, возникает вопрос: должен ли суд общей юрисдикции при решении вопроса о принятии к рассмотрению административного искового заявления руководствоваться региональными законами о конституционных (уставных) судах? В них компетенция указанных судов различается. В некоторых законах они сформулированы так же, как и в ФКЗ о судебной системе (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 по вопросам, отнесенным к ведению Республики Башкортостан. К полномочиям Конституционного Суда Республики Северная Осетия-Алания относится проверка не только нормативных актов органов государственной власти, и других государственных органов, общественных объединений, государственных и муниципальных учреждений. На проблемы в определении подведомственности конституционных (уставных) судов субъектов РФ обращают внимание А.А. Ливеровский и М.В. Петров, которые в рамках нормоконтроля возникают в двух плоскостях: «во-первых, зачастую нормы конституций (уставов) не дополняют нормы федерального законодательства по вопросам совместного ведения, а дублируют их, и конституционные (уставные) суды фактически осуществляют проверку нормативных правовых актов на предмет соответствия нормам федерального законодательства, вторгаясь в компетенцию судов общей юрисдикции; во-вторых, нечеткая граница между предметами ведения зачастую приводит к тому, что конституционные (уставные) суды, полагая, что исследуют вопросы, отнесенные к исключительным предметам ведения субъекта Российской Федерации, рассматривают правовые нормы, регулирующие вопросы, относящиеся к

предметам совместного ведения»<sup>1</sup>.

Если суд общей юрисдикции при решении вопроса о принятии к рассмотрению административного искового заявления не будет руководствоваться региональными законами 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 РФ. 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 *предлагается дополнить статьи 1, 17, 208 КАС РФ указанием на законы субъектов РФ, устанавливающие компетенцию конституционных и уставных судов.*

Реализация вышеуказанного предложения позволит совершенствовать КАС РФ с точки зрения его соответствия Конституции РФ и предусмотренному в ней федеративному устройству государства, а именно статьям 72 и 73 во взаимосвязи. Поскольку административно-процессуальное законодательство относится к совместному, то логично при разграничении подведомственности учитывать и законы субъектов Федерации, что будет соответствовать Основному Закону России.

Разграничению компетенции в сфере абстрактного нормоконтроля способствовали решения Конституционного Суда РФ как важнейшего судебного органа по разрешению противоречий в конституционном праве. В своих постановлениях он последовательно сокращал сферу нормоконтроля судов общей юрисдикции, ограничивая их компетенцию, и расширяя свою. При этом правовые позиции федерального органа конституционного контроля были не всегда последовательными. В частности, это касается использования терминов «недействительный» и «недействующий». В 1998 г. Конституционный Суд постановил: суд общей юрисдикции может не применять закон, но не может

---

<sup>1</sup> Ливеровский А.А. Органы конституционного нормоконтроля как «квасисуды» / А.А. Ливеровский, М.В. Петров // Журнал конституционного правосудия. 2010. № 3. С. 23-28.

признавать их недействующими (п. б)<sup>1</sup>. А в 2000 г. он отметил: «суды общей юрисдикции вправе признавать закон субъекта Российской Федерации противоречащим федеральному закону и, следовательно, недействующим, не подлежащим применению»; «различия в юридических последствиях признания закона субъекта Российской Федерации недействительным и недействующим обусловлены различиями между его несоответствием Конституции Российской Федерации и несоответствием федеральному закону»<sup>2</sup>. В этом же постановлении указывается: «лишение акта юридической силы возможно только по решению самого законодательного органа, издавшего акт, или в предусмотренном Конституцией Российской Федерации порядке конституционного судопроизводства». Таким образом, в указанном постановлении сформулированы следующие положения: нормативный акт становится недействительным и утрачивает юридическую силу после его признания неконституционным Конституционным Судом; нормативный акт становится недействующим и не подлежащим применению после его признания судом общей юрисдикции противоречащим федеральному закону. Законодатель воспринял такую терминологию и в дальнейшем ее использует в процессуальном законодательстве. Однако, в период с 2000 г. по 2002 г. существовала противоречивая ситуация, обусловленная отличием позиций Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ<sup>3</sup> о признании нормативных актов недействующими.

В 2003 г. федеральный орган конституционного контроля изъял из подведомственности судов общей юрисдикции разрешение дел об оспаривании конституций и уставов субъектов РФ<sup>4</sup>. Это обосновывалось тем, что «конституции и уставы, в отличие от иных нормативных правовых актов, находятся в особой связи с Конституцией Российской Федерации и не могут считаться разновидностью нормативных правовых актов, контроль за

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 16.06.1998 г. № 19-П // СЗ РФ. 1998. № 25. Ст. 3004.

<sup>2</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 11.04.2000 г. № 6-П // СЗ РФ. 2000. №16. Ст. 1774.

<sup>3</sup> Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27.04.1993 г. № 5 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1993. № 7; Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 21.12.1993 г. № 10 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. № 3.

<sup>4</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 18.07.2003 г. № 13-П // СЗ РФ. 2003. № 30. Ст. 3101.

законностью которых производится в порядке гражданского или административного судопроизводства». Разрешение таких противоречий требует использования конституционного судопроизводства и относится к компетенции Конституционного Суда РФ.

Позднее в 2004 г. федеральный орган конституционного контроля ограничил проверку постановлений Правительства РФ Верховным Судом РФ<sup>1</sup>. Конституционный Суд РФ постановил, что «в случаях, когда проверка соответствия нормативного акта Правительства Российской Федерации федеральному закону невозможна без установления соответствия этих актов Конституции Российской Федерации, в частности с точки зрения закрепленных ею разделения властей и разграничения компетенции между федеральными органами законодательной и исполнительной власти, Верховный Суд Российской Федерации не вправе разрешить дело об оспаривании нормативного акта Правительства Российской Федерации». Это фактически означает оценку акта на его соответствие Основному Закону России, а не только федеральному закону, что, по мнению федерального органа конституционного контроля, является недопустимым.

На основании вышеизложенного можно сделать вывод, что Конституционный Суд РФ в сфере абстрактного нормоконтроля ограничил компетенцию судов общей юрисдикции по следующим направлениям: запретил признавать нормативные акты недействительными, оставляя такое право только за собой; изъял из проверяемых актов конституции и уставы субъектов РФ; ограничил возможность проверки постановлений Правительства Российской Федерации.

Для конституционного права особенно важной судебной процедурой разрешения коллизий является деятельность Конституционного Суда. Он разрешает коллизии между правовыми нормами, осуществляя многие свои полномочия. Наиболее важные общественные отношения регулируются в Конституции, поэтому для ее охраны важно эффективно разрешать

---

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 27.01.2004 № 1-П // СЗ РФ. 2004. № 5. Ст. 403.

конституционно-правовые коллизии, если не удалось их предотвратить. «Несогласованность регулирования, влекущая коллизионность, т.е. внутреннюю конфликтность между несколькими нормами, принадлежащими одной отрасли права или разным отраслям и регулируемыми одни и те же отношения, преодолевается в решениях Конституционного Суда посредством поиска баланса содержащихся в данных нормах конституционных ценностей, а также выявления иерархической зависимости между несогласованными между собой нормами (правовыми институтами)»<sup>1</sup>. Исследуя конституционное правосудие как специальный инструмент разрешения конституционных коллизий, Н.С. Бондарь указывает, что решения федерального органа конституционного контроля «получают уникальную возможность преодоления конституционно-конфликтных коллизий благодаря такому их качеству, как нормативно-доктринальная природа»<sup>2</sup>. Он полагает, что «специфической формой нормативно-доктринального воздействия на правовую систему является формулирование по итогам рассмотрения дела рекомендаций законодателю, которые не имеют обязывающего значения для нормотворческих органов, но ориентируют их на реализацию конституционных принципов и норм в законодательстве»<sup>3</sup>. Развивая вышеуказанные идеи, Я.К. Чепенко предлагает «выработать более четкие критерии разграничения императивных и рекомендательных обращений к законодателю, а сами обращения должны носить ясный, определенный характер»<sup>4</sup>.

Разрешению коллизий будут способствовать дополнения, внесенные в 2010 г. в ФКЗ о Конституционном Суде<sup>5</sup>. В соответствии с ч. 5 ст. 79 требуется учет правоприменительными органами правовой позиции федерального органа конституционного контроля по вопросу о том, соответствует ли Конституции

---

<sup>1</sup> Конституционно-правовые аспекты совершенствования нормотворческой деятельности (на основе решений Конституционного Суда РФ 2013–2015 годов): одобрено решением Конституционного Суда РФ от 23 июня 2016 г. // <http://www.ksrf.ru> (дата обращения: 10.01.2017)

<sup>2</sup> Бондарь Н.С. Судебный конституционализм: доктрина и практика: монография. М., 2015. С. 335-338.

<sup>3</sup> Там же. С. 153.

<sup>4</sup> Чепенко Я.К. Правовые пробелы в механизме конституционного обеспечения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации (в свете практики Конституционного Суда РФ) // Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. – Санкт-Петербург, 2017. С. 9-10.

<sup>5</sup> Федер. конституц. закон от 3.11.2010 г. № 7-ФКЗ // СЗ РФ. 2010. № 45. Ст. 5742.

смысл нормативного акта, придаваемый им правоприменительной практикой. По мнению М.А. Кокотовой, в России возможно заимствование французского положительного опыта «по введению в резолютивную часть итоговых решений ссылок на пункты мотивировочной части, в которых содержатся правовые позиции.»<sup>1</sup>. Данное предложение будет способствовать совершенствованию законодательства и правоприменения «в русле» правовых позиций Конституционного Суда РФ.

Несмотря на разграничение подведомственности дел об оспаривании нормативных актов федеральными законами, участие в определении подведомственности Конституционного Суда РФ, проблемы противоречивых позиций высших судебных органов могут возникать. Н.А. Власенко отметил: «Количество высших судов уменьшилось, но проблема иерархической конкуренции между положениями и юридическими конструкциями Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ остались, и сегодня, чего греха таить, для судей вопрос об иерархии, примате положений Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ решается по принципу, где работает судья. Понятно, что тема иерархических коллизий норм права, правоположений судебных инстанций далека от разрешения, так же как понятно и то, что она связана с устройством государственной власти, политикой, внутри политической раскладки сил в государственных управленческих элитах»<sup>2</sup>. По мнению С.А. Авакьяна, Конституционный Суд следует преобразовать в единственный судебный орган, разрешающий конституционные споры, передать ему часть полномочий Верховного Суда РФ, и закрепить в Конституции РФ «конституционный принцип субординационной обязательности актов»<sup>3</sup>.

Исходя из необходимости обеспечения верховенства Конституции

---

<sup>1</sup> Кокотова М.А. Проверка конституционности законов по обращениям граждан органами конституционного контроля России и Франции : сравнительно-правовое исследование // Дисс. ... канд. юрид. наук. - Екатеринбург, 2015. С. 12.

<sup>2</sup> Власенко Н.А. Коллизии в праве как объект современного научного познания / Юридическая техника: сб. науч. трудов. Вып. 11: Коллизии законодательных, интерпретационных, правоприменительных актов: доктрина, практика, техника преодоления. – Н. Новгород, 2017. С. 48.

<sup>3</sup> Авакьян С.А. Юбилей Конституционного Суда Российской Федерации: некоторые итоги и размышления // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 10. С. 2-4.

Российской Федерации специально созданным для этого органом, судебное разрешение коллизий между нормативными актами целесообразно осуществлять на основе идеи о приоритетности решений Конституционного Суда РФ. То есть, если иной судебный орган признает нормативный правовой акт соответствующим и Конституции РФ, и иным актам, у субъектов правоотношений должна быть возможность обратиться в Конституционный Суд РФ. В системе действующего правового регулирования такое право есть у граждан и их объединений, у судов, применяющих нормативные акты, органов государственной власти (федеральных и региональных). Неопределенным остается вопрос с органами местного самоуправления, а омбудсмен и Генеральный прокурор вправе подавать только жалобы, что создает для них трудность в защите прав и свобод человека посредством конституционного судопроизводства и требует совершенствования в части наделения их правом направления абстрактного запроса. Региональные омбудсмены (в субъектах РФ) не имеют возможности обратиться в Конституционный Суд РФ.

Одним из способов преодоления коллизий является толкование как выявление воли законодателя, уяснение и разъяснение смысла правовых норм. Неоднозначность понимания их смысла может повлечь появление коллизий между нормативными актами, а также в правоприменении. Противоречия преодолеваются только путем официального толкования. Федеральными актами такое право предоставлено Конституционному Суду. Он вынес 13 постановлений о толковании Конституции (12 за период 1995-2000 г.г. и одно в 2015 г.). Данная статистика показывает, что субъекты обращения в федеральный орган конституционного контроля редко пользуются правом направления запроса о толковании Конституции РФ. По мнению М.А. Краснова, в некоторых случаях толкование Конституции можно расценивать как ее фактические поправки.<sup>1</sup>

Еще реже Конституционный Суд разрешал споры о компетенции – 1 раз в 1999 г. по спору о компетенции между Советом Федерации и главой

---

<sup>1</sup> См.: Краснов М. Толкование Конституции как ее фактические поправки / М.А. Краснов // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 1 (110). С. 77-91.

государства: может ли последний временно отстранить от должности Генерального прокурора, если в отношении него возбуждено уголовное дело<sup>1</sup>. По мнению Совета Федерации, глава государства был не вправе издавать указ, но Конституционный Суд в результате разрешения спора постановил обратное.

Статистика обращений в Конституционный Суд показывает, что коллизии чаще всего возникают в сфере прав человека, а граждане и их объединения направляют подавляющее число обращений. Это означает, что права человека в России являются наиболее уязвимой конституционной ценностью, требующей повышенной охраны. С целью введения дополнительной гарантии реализации прав человека в России, а также предотвращения коллизий между Конституцией и федеральными законами, ограничивающими права и свободы, предлагается наделить Конституционный Суд полномочием по обязательной проверке конституционности указанных федеральных законов до их подписания главой государства. Для этого будут необходимы организационные изменения в Конституционном Суде Российской Федерации, так это приведет к существенному увеличению количества дел.

Во многих конституциях зарубежных стран предварительный контроль установлен для различных видов нормативных 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. Предварительный конституционный контроль и российские ученые предлагают ввести в Российской Федерации<sup>2</sup>. Так, по мнению Н.В. Витрука,

---

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 1.12.1999 г. № 17-П // СЗ РФ. 1999. № 51. Ст. 6364.

<sup>2</sup> См.: Безруков А.В., Митюков М.А. Конституционный Суд в зеркале конституционно-правового развития России // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 10. С. 2-4; Бондарева Е.А. Конституционно-правовое регулирование основ экономических отношений на уровне субъектов Российской Федерации. Воронеж, 2010. 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 / под ред. Ю.Г. Просвирнина. Воронеж, 2014. С. 20; Витрук Н.В. Актуальные проблемы модернизации конституционного правосудия в России // Журнал российского 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; Кряжков В.А. Поправки к

«скоропалительность внесения и принятия конституционной поправки о продлении срока полномочий Президента РФ и Государственной Думы без объективного ее обоснования свидетельствует о том, что целесообразно закрепить за Конституционным Судом РФ полномочие по проверке на соответствие Конституции РФ конституционных поправок»<sup>1</sup>. Такого же мнения придерживается и В.А. Кряжков, который предлагает закрепить «полномочие Конституционного Суда РФ по запросу Президента РФ в обязательном порядке осуществлять проверку закона о поправке к Конституции РФ на соответствие положениям гл. 1, 2 и 9 Конституции РФ до подписания данного закона Президентом РФ»<sup>2</sup>. Н.В. Витрук также считал, что «обоснованным шагом был бы предварительный конституционный контроль внутригосударственных договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти»<sup>3</sup>.

Исследуя проверку конституционности законов в России и Французской Республике, М.А. Кокотова пришла к выводу: «после введения последующего контроля по обращениям граждан в Конституционном Совете Франции сложилась тенденция усиления данной функции относительно других функций Конституционного Совета»<sup>4</sup>. Это показывает актуальность создания дополнительных юридических гарантий прав человека во всех странах. М.А. Кокотова высказала идею, что при возможном «возвращении гражданам в России права обжаловать в Конституционном Суде конституционность подлежащих применению в судебных делах с их участием законов,

---

Конституции Российской Федерации: правовые основы, пределы и их обеспечение // Государство и право. 2016. № 1. С. 5-12; Павликов 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. Воронеж, 2004. С. 71-73; Стародубцева И.А. Коллизии в регулировании и реализации пассивного избирательного права // Конституционное право и политика: сборник материалов международной научной конференции: Юридический факультет МГУ им. М.В. Ломоносова. 28-30 марта 2012 г. / отв. ред. д.ю.н., проф. Авакьян С.А. М., 2012. С. 454-460.

<sup>1</sup> Витрук Н.В. Актуальные проблемы модернизации конституционного правосудия в России // Журнал российского права. 2011. № 10. С. 119-133.

<sup>2</sup> Кряжков В.А. Поправки к Конституции Российской Федерации: правовые основы, пределы и их обеспечение // Государство и право. 2016. № 1. С. 10.

<sup>3</sup> Витрук Н.В. Указ. соч. С. 119-133.

<sup>4</sup> Кокотова М.А. Указ. соч. С. 12.

целесообразно направление жалоб граждан через суд по аналогии с соответствующим французским опытом преюдициальных обращений граждан»<sup>1</sup>.

Предлагаемое введение предварительного конституционного контроля федеральных законов, ограничивающих права человека, не означает отмену последующего контроля. Для защиты наиболее нарушаемой сферы общественных отношений, регулируемой конституционным правом, возможно сочетание предварительного и последующего контроля, что будет являться дополнительной гарантией проверки закона после его вступления в силу, даже если он в порядке предварительного контроля признан конституционным. Изменение правовой позиции Конституционного Суда возможно по разным причинам: трансформация концептуальных подходов к пониманию смысла конституционных норм, искажение смысла закона правоприменителями, изменение политической ситуации, состава судей и др. Поэтому сочетание предварительного и последующего конституционного контроля позволит максимально обеспечить защиту прав человека в России посредством конституционного судопроизводства, позволяя оценить действие закона во времени с позиции его применения.

Таким образом, система применения действующих внесудебных и судебных процедур на современном этапе характеризуется преобладанием судебного разрешения противоречий и конкуренцией полномочий органов. Исследование действующих процедур позволило сформулировать следующие основы их соотношения:

- 1) преимущественное применение внесудебных процедур как более простых и дающих быстрый результат;
- 2) оспоримость в судебном порядке результатов применения внесудебных процедур;
- 3) приоритетность решений Конституционного Суда РФ при оспаривании нормативных правовых актов;

---

<sup>1</sup> Кокотова М.А. Указ. соч. С. 11.

4) сочетание предварительного и последующего конституционного контроля, при котором введение предварительного контроля не отменяет последующего.

## **§ 2. Процедуры разрешения коллизий в субъектах Российской Федерации**

Правовое регулирование процедур разрешения коллизий на региональном уровне осуществляется в конституциях и уставах, специальных региональных законах: о нормативных правовых актах, о конституционных (уставных) судах, о мониторинге законодательства, о толковании нормативных правовых актов, о регистре муниципальных правовых актов.

Региональными нормативными актами предусматриваются следующие способы разрешения коллизий:

1) судебная процедура - признание нормативных актов не соответствующими конституции и уставу субъекта РФ конституционными и уставными судами, толкование конституций и уставов;

2) внесудебные процедуры: отмена и приостановление действия нормативных актов органов исполнительной власти высшим должностным лицом или высшим исполнительным органом государственной власти; применение коллизионных норм; толкование законов; согласительные процедуры.

Рассмотрим подробнее указанные способы разрешения коллизий.

В некоторых регионах действуют органы конституционного контроля, разрешающие коллизии между конституциями (уставами) и иными региональными актами. Полномочия каждого органа конституционной юстиции в субъекте Федерации регулируются соответствующим законом. Исследованию деятельности конституционных (уставных) судов 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 других авторов. В них рассматривается процесс создания конституционных (уставных) судов, их полномочия, статус судей, юридические свойства решений судов, предлагаются различные варианты совершенствования законодательства о конституционных (уставных) судах.

С целью повышения эффективности разрешения коллизий федеральных и региональных актов Ж.И. Овсепян предлагает наделить конституционные (уставные) суды субъектов Федерации «функцией осуществления проверок федеральных законов и иных актов по предметам совместного ведения на их соответствия не только Основному закону субъекта Федерации, но и Конституции Российской Федерации. В связи с осуществлением данного вида контроля конституционные (уставные) суды выступают в качестве первой инстанции по отношению к Конституционному Суду РФ. Для этого следует законодательно на федеральном уровне разграничить их компетенцию»<sup>1</sup>. В.А. Кряжков комплексно анализирует состояние региональной конституционной юстиции и отмечает основные направления ее развития, среди которых следующие: принятие федерального закона об общих принципах организации и деятельности конституционных (уставных) судов субъектов РФ рамочного характера, расширение их компетенции путем включения в перечень проверяемых актов публичных договоров и соглашений субъекта РФ, федеральных законов, нарушающих права граждан, с их оценкой с позиций Конституции РФ и основного закона субъекта РФ; осуществление предварительного нормоконтроля договоров, проектов законов, выносимых на референдум и др.<sup>2</sup> Реализация данных предложений, безусловно, будет способствовать и предотвращению, и эффективному разрешению коллизий. Предложения автора настоящей работы относительно органов конституционной юстиции в субъектах РФ изложены в параграфе 1 главы 2 настоящей работы. Остается надеяться вместе с В.А. Кряжковым, что в перспективе интерес к данным судам возрастет, и они будут созданы во всех регионах.

---

<sup>1</sup> Овсепян Ж.И. Становление конституционных и уставных судов в субъектах Российской Федерации (1990-2000 гг.). М., 2001. С. 451.

<sup>2</sup> Кряжков В. Региональная конституционная юстиция в Российской Федерации: состояние и пути развития // Сравнительное конституционное обозрение. 2007. № 3. С. 156-162.

Среди внесудебных процедур разрешения коллизий наиболее детально в региональном законодательстве регулируются коллизионные нормы. Его исследование показало, что в региональных актах (конституциях, уставах, законах о нормативных правовых актах) дублируются коллизионные нормы, предусмотренные в ст. 76 Конституции. Это не является оправданным, в региональных актах необходимо закреплять иные коллизионные нормы. А в случае противоречия федеральных и региональных актов применять непосредственно Конституцию РФ.

Многие региональные законы о нормативных правовых актах<sup>1</sup> дублируют коллизионные нормы, предусмотренные в ст. 76 Конституции Российской Федерации. Интересными являются коллизионные нормы, закрепленные в Законе Вологодской области «Об областных нормативных правовых актах»<sup>2</sup> (ст. 13.1). Они направлены на развитие коллизионных норм ст. 76 Конституции: «если вступившие в коллизию федеральный и областной акты изданы каждый с соблюдением требований статей 71 - 73 Конституции РФ, то коллизия разрешается на основе сравнения юридической силы вступивших в коллизию актов, а именно: федеральному закону отдается приоритет перед нормативными актами области; указу Президента или постановлению Правительства РФ отдается приоритет перед нормативными актами органов исполнительной власти Вологодской области».

В некоторых региональных законах предусматриваются коллизионные принципы и нормы о приоритете международного права и международных договоров. С формальной точки зрения это нельзя считать дублированием коллизионной нормы ст. 15 Конституции о приоритете международных договоров, 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

---

<sup>1</sup> См.: Закон Республики Башкортостан от 12.08.1996 N 42-з «О нормативных правовых актах Республики Башкортостан» (ст. 45), Закон Калужской области от 25.07.1995 г. № 12 «О нормативных правовых актах органов государственной власти Калужской области» (ст. 9), Закон Орловской области от 15.04.2003 N 319-ОЗ «О правотворчестве и нормативных правовых актах Орловской области» // Доступ из СПС КонсультантПлюс.

<sup>2</sup> Закон Вологодской области от 17.01.2001 N 647-ОЗ «Об областных нормативных правовых актах» // Доступ из СПС КонсультантПлюс.

актами тоже. Закон Краснодарского края «О правотворчестве и нормативных правовых актах Краснодарского края» закрепляет приоритет юридической силы международных договоров по отношению к законодательству края (ст. 7). Аналогичные нормы содержатся в законах Республик Ингушетия и Северная Осетия-Алания, Орловской и Брянской областей<sup>1</sup>.

*Иерархические коллизионные нормы* в региональных законах закрепляются двумя способами: путем формулирования 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 законах<sup>2</sup>.

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 Томской области законов и иных нормативных правовых актов области действуют нормы Устава (ст. 6). Закон Новосибирской области «О нормативных правовых актах Новосибирской области» предусматривает, что «постановления Губернатора Новосибирской области, Законодательного Собрания, Правительства, нормативные правовые акты областных исполнительных органов власти не должны противоречить законам Новосибирской области. В случае их противоречия закону Новосибирской области действует закон. Нормативные правовые акты областных исполнительных органов власти не

---

<sup>1</sup> Закон Республики Ингушетия от 07.12.1999 N 29-РЗ «О нормативных правовых актах Республики Ингушетия» (ст. 46), Закон Республики Северная Осетия-Алания от 18.03.2002 N 4-РЗ «О нормативных правовых актах Республики Северная Осетия-Алания» (ст. 12), Закон Орловской области от 15.04.2003 N 319-ОЗ «О правотворчестве и нормативных правовых актах Орловской области» (ст. 6), Закон Брянской области от 03.11.1997 N 28-З «О законах и иных нормативных правовых актах Брянской области» (ст. 6) // Доступ из СПС КонсультантПлюс.

<sup>2</sup> Закон Республики Марий Эл от 06.03.2008 N 5-З «О нормативных правовых актах Республики Марий Эл» (ст. 3), Закон Забайкальского края от 18.12.2009 N 321-33К «О нормативных правовых актах Забайкальского края» (ст. 2), Закон Вологодской области от 17.01.2001 N 647-ОЗ «Об областных нормативных правовых актах» (ст. 12.1), Закон Томской области от 07.03.2002 N 9-ОЗ «О нормативных правовых актах Томской области» (ст. 36.1), Закон Тамбовской области от 23.06.2006 N 51-З «О правовых актах Тамбовской области» (ст. 37) // Доступ из СПС КонсультантПлюс.

должны противоречить постановлениям Губернатора, Законодательного Собрания, Правительства» (ст. 4). Похожие нормы включены в Закон Курганской области «О нормативных правовых актах Курганской области» (ст. 5-11), Закон Орловской области «О правотворчестве и нормативных правовых актах Орловской области» (ст. 6), Закон 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 актов равной юридической силы действует принятый позднее) предусмотрена во многих законах<sup>1</sup>, а *содержательная коллизионная норма* закрепляется гораздо реже, чем временная. Так, она есть в Законе Омской области «О нормативных правовых актах Омской области» (ст. 3): «в случае коллизии нормативных актов Омской области, обладающих равной юридической силой и вступивших в силу одновременно, действуют положения нормативного правового акта, содержащего специальную норму». В Законе Волгоградской области «О законах и иных областных нормативных правовых актах» (ст. 40) она более конкретизирована: в случае противоречия между нормативным актом общего характера и 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» (ст. 22) содержательные коллизионные нормы излагаются иначе. В случае возникновения коллизии между общими и специальными правовыми актами

---

<sup>1</sup> См.: Закон Республики Башкортостан «О нормативных правовых актах Республики Башкортостан» (ст. 45), Закон Республики Марий Эл «О нормативных правовых актах Республики Марий Эл» (ст. 3), Закон Республики Хакасия «О нормативных правовых актах Республики Хакасия» (ст. 5), Закон Забайкальского края «О нормативных правовых актах Забайкальского края» (ст. 2), Закон Брянской области «О законах и иных нормативных правовых актах Брянской области» (ст. 6), Законе Волгоградской области «О законах и иных областных нормативных правовых актах» (ст. 40), Закон Вологодской области «Об областных нормативных правовых актах» (ст. 12.1), Закон Нижегородской области «О нормативных правовых актах Нижегородской области» (ст. 13), Закон Омской области «О нормативных правовых актах Омской области» (ст. 3), Закон Томской области «О нормативных правовых актах Томской области» (ст. 36.1), Закон Тамбовской области «О правовых актах Тамбовской области» (ст. 37) // Доступ из СПС КонсультантПлюс.

одинаковой юридической силы действуют специальные акты, если не установлено иное. Под специальным актом понимается такой, который предусматривает исключение из общего правила (правового акта). В случае возникновения коллизии между общими и специальными нормами одного акта действуют специальные нормы, которые предусматривают исключения из общего правила.

Все виды коллизионных норм предусмотрены лишь в нескольких законах: Республик Дагестан, Марий Эл, Северная Осетия-Алания, Хакасия, Забайкальского края, Волгоградской, Костромской областей, Чукотского автономного округа, города Москвы<sup>1</sup>, что является их достоинством.

В Законе г. Москвы «О правовых актах города Москвы» содержится особый вид коллизионной нормы, которой нет в других законах: в случае возникновения коллизии между актами, принятыми органами исполнительной власти города одного уровня, применяется акт того органа, который специально уполномочен Правительством г. Москвы на регулирование данной сферы 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 региональных законах содержатся все традиционно выделяемые виды коллизионных норм. Среди иерархических норм различаются общие и конкретные нормы (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*.

---

<sup>1</sup> Закон Республики Дагестан от 16.04.1997 N 8 «О нормативных правовых актах Республики Дагестан» (ст. 11), Закон Республики Марий Эл от 06.03.2008 N 5-3 «О нормативных правовых актах Республики Марий Эл» (ст. 3), Закон Республики Северная Осетия-Алания от 18.03.2002 N 4-ПЗ «О нормативных правовых актах Республики Северная Осетия-Алания» (ст. 5), Закон Республики Хакасия от 5.12.2005 N 87-ЗРХ «О нормативных правовых актах Республики Хакасия» (ст. 5), Закон Забайкальского края от 18.12.2009 N 321-33К «О нормативных правовых актах Забайкальского края» (ст. 2), Закон Волгоградской области от 1.10.2002 N 736-ОД «О законах и иных областных нормативных правовых актах» (ст. 40), Закон Костромской области от 11.01.2007 N 106-4-ЗКО «О нормативных правовых актах Костромской области» (ст. 3), Кодекс о нормативных правовых актах Чукотского автономного округа от 24.02.2009 N 25-ОЗ (ст. 5), Закон г. Москвы от 8.07.2009 N 25 «О правовых актах города Москвы» (ст. 22) // Доступ из СПС КонсультантПлюс.

Отмена и приостановление действия актов органов исполнительной власти высшим должностным лицом региона предусматривается только несколькими законами. Так, в Законе Республики Дагестан «О нормативных правовых актах Республики Дагестан» предусмотрено: в случае противоречия нормативных постановлений Правительства Республики федеральным актам, Конституции и законам Республики, нормативным указам и распоряжениям Президента Республики они могут быть отменены Президентом Республики Дагестан (ст. 23). Аналогичная норма содержится в законах о нормативных правовых актах Республики Ингушетия (ст. 45), Республики Марий Эл (ст. 12), Республики Саха (Якутия) (ст. 21). Закон Нижегородской области «О нормативных правовых актах Нижегородской области» предусматривает и отмену, и приостановление действия акта (ст. 12).

Отмена высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Федерации нормативных актов иных органов исполнительной власти предусматривается законами о нормативных правовых актах Республик Ингушетия, Марий Эл, Саха (Якутия).

*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 исполнительной власти.

Закон Республики Саха (Якутия) «О правовых актах органов государственной власти Республики Саха (Якутия)» (ст. 21) допускает приостановления действия законов: Государственное Собрание вправе приостановить действие законов Республики Саха (Якутия), противоречащих Конституции и законам Республики Саха (Якутия).

Достоинством Закона Курганской области «О нормативных правовых актах Курганской области»<sup>1</sup> является детализация реализации федеральной процедуры разрешения коллизий – приостановления главой государства действия высшего должностного лица Курганской области. В период действия указа главы государства Губернатором Курганской области и (или) органом исполнительной власти не может быть издан иной акт с тем же предметом регулирования, не считая отмены или изменения акта (ст. 44). В случае приостановления действия акта Губернатора и (или) органа исполнительной власти Президентом РФ, Губернатор вправе обратиться в суд для рассмотрения дела о соответствии его акта или акта органа исполнительной власти федеральным актам и международным договорам (ст. 52).

*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 власти, их должностными лицами, 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 публичной власти должно осуществлять высшее должностное лицо субъекта Федерации. Согласительные процедуры должны проводиться на добровольной основе по инициативе одной из участвующих в споре сторон, которая обращается к высшему должностному лицу. В обращении указывается, в чем заключается разногласие между соответствующими органами и меры, предпринятые по преодолению указанных разногласий. Высшее должностное лицо в определенный срок формирует согласительную комиссию, в которую включаются представители региональных

---

<sup>1</sup> Закон Курганской области от 8.10.2004 N 444 «О нормативных правовых актах Курганской области» // Доступ из СПС КонсультантПлюс.

органов власти, местного самоуправления, участвующих в споре, а также независимые лица, определяемые главой субъекта Федерации. Деятельностью согласительной комиссии руководит высшее должностное лицо или его уполномоченный представитель. В результате работы согласительной комиссии вырабатывается согласованное решение, оформляемое в виде соглашения о разрешении спора, подписанного участниками спора и утвержденное высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации.

Толкование – это один из способов преодоления коллизий, регулирование которого нормативными актами осуществляется в субъектах Федерации по-разному. Толкование конституции и устава относится к компетенции конституционных и уставных судов, и предусматривается конституцией (уставом) и соответствующим законом. На практике органы конституционного контроля не часто выносят постановления о толковании, в среднем 4-6 за весь период деятельности. Так, Конституционный суд Республики Татарстан принял 6 постановлений в 2002-2003 г.г., Конституционный Суд Республики Северная Осетия-Алания 5 постановлений в 2003-2011 г.г., Конституционный Суд Кабардино-Балкарской Республики 4 постановления в 1995-2003 г.г., Уставный Суд Свердловской области 4 постановления в 1998-2004 г.г.<sup>1</sup> Как показывает данная статистика, в последние годы особенно мало направляется запросов о толковании конституций и уставов.

В некоторых субъектах Федерации приняты специальные законы о толковании: Архангельской и Новгородской областях, г. Санкт-Петербурге<sup>2</sup>, но в большинстве регионов отдельные главы о толковании содержатся в законах о нормативных правовых актах (Республике Башкортостан, Республике Северная Осетия-Алания, Карачаево-Черкесской Республике, Республике Марий Эл, Воронежской, Нижегородской, Орловской областях). Данный способ разрешения коллизий на практике используется не часто. В большинстве

<sup>1</sup> Доступ из СПС КонсультантПлюс.

<sup>2</sup> См.: Закон Архангельской области от 15.07.2003 N 183-23-ОЗ «Об официальном толковании законов и иных нормативных правовых актов Архангельского областного Собрания депутатов», Областной закон Новгородской области от 04.06.1996 N 50-ОЗ «Об официальном толковании областных законов и иных нормативных правовых актов областной Думы», Закон Санкт-Петербурга от 02.10.2003 N 522-77 «Об официальном толковании законов Санкт-Петербурга» // Доступ из СПС КонсультантПлюс.

субъектов Российской Федерации толкование законов осуществлялось все лишь 3-5 раз (Архангельская, Владимирская, Воронежская, Московская, Мурманская Тульская области)<sup>1</sup>. Однако, в некоторых субъектах Российской Федерации толкование осуществляется более активно, это Тюменская область и Санкт-Петербург. 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: Республики Башкортостан и Республики Ингушетия (глава VIII «Способы разрешения юридических коллизий»), Республики Саха (Якутия) (глава 6 «Обеспечение законности правовых актов Республики Саха (Якутия)»).

В законах Республик Башкортостан и Ингушетия системно предусматриваются следующие способы обеспечения законности нормативных актов: «признание акта неконституционным; обжалование нормативного акта в порядке подчиненности; иски и заявления в суд; приостановление действия нормативного акта; принесение протеста; признание нормативного акта утратившим силу; внесение в нормативный акт изменений и дополнений; государственная регистрация нормативных актов». Однако недостатком указанных законов является неполное регулирование коллизионных норм, дублирование норм федеральных актов (Основного Закона России о праве главы государства приостановить действие правовых актов, о приоритете федерального и регионального законодательства). В некоторых региональных законах о нормативных правовых актах способы разрешения коллизий не

---

<sup>1</sup> См.: Постановление Воронежской областной Думы от 28.10.2004 N 1008-III-ОД «О толковании пункта «Ж» статьи 9 Закона Воронежской области от 1 февраля 1995 года N 11-з «О правовых нормативных актах Воронежской области»; Постановление Воронежской областной Думы от 08.07.2004 N 878-III-ОД «О толковании пункта 1 статьи 1 Закона Воронежской области от 26 ноября 2001 года N 26-III-ОЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Воронежской области»; Постановление Воронежской областной Думы от 28.12.2000 N 1798-II-ОД «О толковании п. 8 ст. 1 Закона Воронежской области от 27.11.2000 N 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 N 200-II-ОЗ «Об областном бюджете на 2001 год»; Постановление Воронежской областной Думы от 27.04.1995 N 162 «О толковании статьи 85 Закона Воронежской области «О местном самоуправлении в Воронежской области» // Доступ из СПС КонсультантПлюс.

регулируются: Новгородской, Челябинской, Самарской, Тверской областей, а в законах Воронежской и Липецкой областей предусмотрено только толкование<sup>1</sup>.

Для совершенствования разрешения коллизий в законах о нормативных правовых актах рекомендуется 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 возникновения коллизии между нормативными актами, принятыми органами исполнительной власти субъекта Федерации одного уровня, применяется нормативный акт того, который специально уполномочен регулировать соответствующую сферу общественных отношений;
- 2) отмену главой субъекта Федерации нормативных актов органов исполнительной власти;
- 3) процедуры разрешения споров между органами публичной власти, возникающие по вопросам реализации их компетенции.

В законах субъектов Российской Федерации может быть использован проект главы «Разрешение юридических коллизий», представленный в Приложении 1.

### **§ 3. Конституционно-правовая ответственность субъектов коллизионных отношений**

В юридической науке существуют дискуссии по вопросу понятия, видов конституционно-правовой ответственности, конституционно-правовых

<sup>1</sup> См.: Областной закон Новгородской области от 06.01.1995 № 9-ОЗ «О нормативных правовых актах законодательного (представительного) и исполнительных органов государственной власти Новгородской области», Закон Челябинской области от 30.05.2002 № 87-ЗО «О нормативных правовых актах Челябинской области», Закон Самарской области от 07.07.2000 № 28-ГД «О нормативных правовых актах Самарской области», Закон Тверской области от 16.03.2004 № 13-ЗО «О нормативных правовых актах Тверской области», Закон Воронежской области от 01.02.1995 № 11-з «О нормативных правовых актах Воронежской области», Закон Липецкой области от 27.03.1997 № 64-ОЗ «О нормативных правовых актах Липецкой области» // Доступ из СПС КонсультантПлюс.

санкций<sup>1</sup>. Существуют «широкий» и «узкий» подходы к конституционной ответственности, выделяются позитивная и негативная ответственность. Обширный спектр мнений относительно указанных вопросов детально анализируется Н.В. Бутусовой при исследовании ответственности государства<sup>2</sup>. Следует согласиться с ее точкой зрения, что представляется предпочтительнее позиция сторонников «двухаспектной» трактовки ответственности, признающих существование и позитивной, и негативной ответственности как взаимосвязанных явлений. Н.В. Бутусова отмечает, что широкое понимание ответственности государства включает связь позитивной и ретроспективной как одного целого, оно дает возможность создать механизм ответственности власти перед народом и отдельным гражданином, сделать государство ответственным и с моральной, и с правовой точки зрения перед настоящим и будущими поколениями. По ее мнению, состояние конституционно-правовой ответственности государства перед каждым человеком является общим правоотношением, т.е. длящимися правовыми связями между государством и индивидом. Но если происходит конкретный случай нарушения государственными органами и должностными лицами своих обязанностей, то происходит изменение конституционной ответственности государства (с регулятивной на охранительную)<sup>3</sup>.

Предложенную Н.В. Бутусовой концепцию конституционно-правовой ответственности государства можно применить к исследованию коллизионных отношений, в которых одной из сторон всегда является государство в лице его

---

<sup>1</sup> См.: Виноградов В.А. Ответственность в механизме охраны конституционного строя. М., 2005. 420 с.; Витрук Н.В. Общая теория юридической ответственности. М., 2009. 259 с.; Виноградов В.А. Конституционная ответственность: вопросы теории и правовое регулирование. М., 2000. 287 с.; Зражевская Т.Д. Ответственность по советскому государственному праву. Воронеж, 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., 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., 2001. 474 с.; Лучин В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. М., 2002. 687 с.; Серков П.П. Конституционная ответственность в Российской Федерации: современная теория и практика. М., 2014. 464 с.

<sup>2</sup> Бутусова Н.В. Российское государство как субъект конституционно-правовых отношений: вопросы теории. Воронеж, 2005. С. 90-140.

<sup>3</sup> Бутусова Н.В. Российское государство как субъект конституционно-правовых отношений: вопросы теории. Воронеж, 2005. С. 104-105, 114-115.

органов. Позитивная конституционная ответственность государства представляет собой общие коллизионные правоотношения по гарантированию государством общих требований о соблюдении Конституции и законов, соотношении юридической силы актов, закрепленных в Конституции Российской Федерации. Она позволяет предотвратить возникновение коллизий, так как общие конституционные нормы направлены на обеспечение правомерного поведения субъектов конституционных правоотношений. Но если коллизию предотвратить не удалось, то ее появление приводит к возникновению конкретных коллизионных отношений, в которые вступают индивидуально определенные субъекты. В результате разрешения коллизии может наступить негативная конституционно-правовая ответственность субъектов коллизионных отношений как отрицательная оценка их деятельности, выражающаяся в государственном реагировании на решения, повлекшие возникновение коллизий, путем применения к ним конституционно-правовых санкций.

Негативная конституционно-правовая ответственность наступает только у одного вида субъектов коллизионных отношений - субъектов-участников коллизионных отношений, между которыми существует коллизия (противоречие, разногласие, конфликтная ситуация). Применение конституционно-правовой ответственности осуществляет вторая группа субъектов коллизионных отношений - субъекты-арбитры, к компетенции которых относится разрешение коллизии. Таким образом происходит воздействие на конституционно-правовые коллизии с учетом цикличности развития коллизионной ситуации: позитивная ответственность выполняет функцию предотвращения коллизий, а негативная ответственность – карательную и восстановительную функции в результате применения конституционно-правовых санкций.

Дискуссия о конституционной ответственности в России в последние годы приобрела новый аспект, а идеи об ответственности государства получили продолжение в монографии П.П. Серкова «Конституционная ответственность в

Российской Федерации: современная теория и практика»<sup>1</sup>. В ней П.П. Серков критикует все существующие подходы к исследованию конституционной ответственности и предлагает основы новой концепции конституционной ответственности, включающей материальный и процессуальный аспекты, обоснование результативности введения предложенной концепции. Он отмечает, что в отношении государства до настоящего времени отсутствует институционально оформленное законодателем материально-процессуальное правовое регулирование негативного аспекта юридической ответственности (нарушение права или неисполнение обязанности государством остается без полноценного реагирования со стороны его суверена - народа). П.П. Серков предлагает регулирование материального аспекта конституционной ответственности государства осуществить в форме одного закона (федерального конституционного или федерального), который должен содержать отдельные производства в отношении требований к государству за деятельность органов законодательной, исполнительной и судебной власти. Регулирование процессуального аспекта конституционной ответственности государства он предлагает осуществить путем дополнения КАС РФ отдельным производством по делам о конституционной ответственности государства. По мнению П.П. Серкова, конституционная ответственность должна носить межотраслевой характер, и по своим масштабам полностью отвечает критериям правового государства<sup>2</sup>. Безусловно, такое комплексное материально-процессуальное регулирование конституционной ответственности будет способствовать предотвращению нарушений Конституции Российской Федерации и законов (в том числе появлению коллизий), применению восстановительных и наказательных мер к участникам коллизионных отношений.

С точки зрения теории права юридическая ответственность как форма претерпевания неблагоприятных последствий считается разновидностью

---

<sup>1</sup> Серков П.П. Конституционная ответственность в Российской Федерации: современная теория и практика. М., 2014. 464 с.

<sup>2</sup> Серков П.П. Указ. соч. С. 429, 437, 453-454, 457.

юридических обязанностей<sup>1</sup>. Конституционно-правовая ответственность субъектов коллизионных отношений входит в содержание коллизионных отношений как субъективная юридическая обязанность участников (субъектов) коллизионных отношений - мера должного поведения, обеспечиваемая государством путем закрепления соответствующих конституционно-правовых норм, регулирующих соблюдение Конституции и законов, исполнение решений компетентных государственных органов по разрешению коллизий и мер принуждения для их исполнения.

Активная обязанность субъектов коллизионных отношений представляет собой совершение определенных действий, направленных на разрешение коллизий: обратиться в суд для разрешения конституционно-правовой коллизии, исполнить решения суда, разрешающего коллизию, в определенный срок. Конституционно-правовая ответственность является разновидностью юридической обязанности субъектов коллизионных отношений; привлечение к конституционно-правовой ответственности – это часть коллизионного правоотношения, реализация санкции как составной части правовой нормы, которая нетипична для конституционного права, но всегда должна быть в структуре правовых норм, регулирующих коллизионные отношения.

Ответственность субъектов коллизионных отношений устанавливается Конституцией РФ и конституционным законодательством. Негативная ответственность субъектов коллизионных отношений возникает за принятие нормативных актов, противоречащих Конституции и иным актам более высокой юридической силы, в виде применения к ним конституционно-правовых санкций.

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

---

<sup>1</sup> См.: Власенко Н.А. Теория государства и права. М., 2009. С. 204.

юридического характера). Она определяет конституционные санкции как неблагоприятные меры принудительного воздействия на субъектов права при их противоправном поведении. Противоправность проявляется в том, что субъект права не исполняет конституционные обязанности или злоупотребляет конституционными правами»<sup>1</sup>. Такие признаки характерны и для санкций, применяемых к участникам коллизионных отношений.

*В зависимости от степени противоправности деяния (действия или бездействия) субъекта коллизионных отношений конституционно-правовые санкции подразделяются на 2 группы:*

1) применяемые за деяния, совершенные в форме злоупотребления правом путем издания акта, противоречащего актам с более высокой юридической силой, или с нарушением компетенции (приостановление действия акта, признание его недействительным или недействующим);

2) применяемые за деяния, совершенные как умышленное неисполнение обязанности по устранению коллизии (прежде всего, неисполнение решения суда, а также бездействие при приостановлении действия нормативного акта); к ним относятся предупреждение, отрешение от должности, роспуск парламента.

Данные группы санкций различаются последствиями для субъекта коллизионных отношений. Применение санкций первой группы и последующие действия обязанного субъекта в рамках действующего законодательства не влекут для него негативных юридических последствий (только урон репутации, ее отрицательная оценка). А санкции второй группы применяется уже за умышленное нарушение законодательства, поэтому возможны негативные юридические последствия в виде отрешения от должности, роспуска парламента.

Основной Закон России предусматривает следующие конституционные санкции, которые могут быть применены к субъектам коллизионных отношений за принятие актов, противоречащих актам более высокой юридической силы:

а) признание нормативных актов неконституционными (ст. 125);

---

<sup>1</sup> Колосова Н.М. К вопросу о конституционных санкциях // Журнал российского права. 2009. № 3. С. 12-18.

б) отмена главой государства актов Правительства РФ (ст. 115);

в) приостановление главой государства действия актов региональных органов исполнительной власти (ст. 85).

Все вышеуказанные санкции относятся к первой группе, их особенностью является то, что они одновременно являются и способом разрешения коллизий, поэтому были более подробно рассмотрены в параграфе 1 главы 4 настоящей работы.

В Основных законах федераций содержатся нормы о конституционно-правовой ответственности субъектов Федерации в случае не соблюдения ими федеральной конституции и законов (федеральная интервенция, прямое президентское правление и др.). Такие нормы направлены на обеспечение единства территории государства, единого правового, экономического пространства.

Конституционно-правовая ответственность региональных органов власти как субъектов коллизионных отношений предусмотрена Конституцией РФ и ФЗ «Об общих принципах ... субъектов РФ». Многие научные труды посвящены исследованию данного вопроса<sup>1</sup>.

Глава государства может применять к региональным органам власти как участникам коллизионных отношений следующие конституционно-правовые санкции: предупреждение и отрешение от должности главы региона; предупреждение и роспуск парламента. Процедуры предупреждения и отрешение от должности высшего должностного лица исследованы в параграфе 1 главы 4, поскольку являются логическим продолжением приостановления главой государства действия нормативных актов региональных органов исполнительной власти. В результате сделан вывод о необходимости ее совершенствования в части уточнения: а) основания для вынесения

---

<sup>1</sup> См.: Брежнев О.В. Роль судов в применении мер конституционно-правовой ответственности в отношении органов власти в России: проблемы и перспективы // Российский 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; Дзидзоев 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 // Российский следователь. 2006. № 9. С. 12-16 и др.

предупреждения указанием на то, что глава региона не обратился в Конституционный Суд РФ о разрешении спора; б) применения процедуры «ускоренной» ответственности в виде отрешения от должности за неисполнение решения Конституционного Суда РФ регламентацией того, что предупреждения высшего должностного лица региона при этом не требуется. Конкретные формулировки предлагаемых норм в ФЗ «Об общих принципах ... субъектов РФ» изложены в параграфе 1 главы 4. Процедуры предупреждения и роспуска главой государства регионального парламента рассмотрены в параграфе 4 главы 1 при исследовании соответствующей модели поведения участников коллизионных отношений и сделан вывод о необходимости ее совершенствования путем внесения дополнений в КАС РФ и ФЗ «Об общих принципах ... субъектов РФ».

Вышеуказанный закон предусматривает и возможность применения санкции к региональному парламенту главой субъекта Федерации за принятие нормативного акта, противоречащего федеральным Конституции и законам, конституции (уставу) субъекта Федерации – досрочное прекращение полномочий. Коллизия между нормативными актами должна быть установлена судом, и не устранена региональным парламентом в течение 6 месяцев. Условия применения данной процедуры показывают, что она используются раньше, чем возникают основания для применения Президентом РФ предупреждения, так как для него требуется еще одно решение суда, подтверждающее, что бездействием регионального парламента созданы препятствия для деятельности федеральных органов власти и органов местного самоуправления, или нарушены права человека, интересы юридических лиц. Соответственно, исполнение региональным парламентом решения суда находится под «двойным» контролем: со стороны главы региона и главы государства.

Конституционно-правовую ответственность субъектов коллизионных отношений предлагается совершенствовать по следующим направлениям:

- 1) заменить полномочие главы государства отменять акты Правительства РФ на приостановление их действия до решения этого вопроса судом;

2) усовершенствовать правовое регулирование механизма вынесения предупреждения главой государства парламенту субъекта РФ и отрешения от должности главы региона за неисполнение решения Конституционного Суда РФ по истечении одного месяца;

3) установить санкции за неисполнение решений Конституционного Суда РФ для Государственной Думы и Правительства РФ, что изложено в параграфе 4 главы 1 настоящей работы.

Реализация вышеизложенных предложений будет способствовать не только своевременному исполнению решений судов, но и 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.

## **Глава 5. Юридические процедуры, препятствующие возникновению коллизионных ситуаций**

### **§ 1. Предотвращение и выявление коллизий на федеральном уровне**

Поскольку коллизии в большей мере отрицательно сказываются на правовой системе, то 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. В этом состоит важное значение предотвращения коллизий и для правотворчества, и для правоприменения. Чтобы предотвратить коллизии, необходимо выяснить причины их возникновения и разрабатывать меры по устранению этих причин. Большинство причин возникновения конституционно-правовых коллизий носит субъективный характер: низкая правовая культура, коррупция, преобладание политики над правом и др. Соответственно, чтобы предотвратить юридические коллизии, необходимо оказывать влияние на всю правовую систему: от формирования правосознания и правовой культуры, основанных на необходимости соблюдения Конституции, гарантирования прав человека, до правового регулирования коллизионных принципов и процедур предотвращения коллизий, осуществляемых специально уполномоченными субъектами.

Соответственно, в содержании предотвращения конституционно-правовых коллизий можно выделить два блока:

- культурно-идеологический - предупреждение появления коллизий через формирование правовой культуры и правосознания, основанных на необходимости соблюдения Конституции Российской Федерации, признания, соблюдения и защиты прав человека;

- нормативный - закрепление в нормативных правовых актах коллизионных принципов и процедур предотвращения коллизий.

Влиять на культурно-идеологический блок в содержании предотвращения коллизий очень сложно, только путем комплексного воздействия на все

элементы правовой системы, так как правовая культура формируется длительное время и при наличии соответствующего исторического опыта, борьба с коррупцией – чрезвычайно сложная проблема, решить которую удалось не многим государствам. Ненормативный блок в содержании предотвращения коллизий – тематика для самостоятельных правовых исследований, прежде всего, по теории и истории государства и права (право и нравственность, правосознание и правовая культура, правовое государство, законность и правопорядок).

Нормативный блок в содержании предотвращения конституционно-правовых коллизий – это закрепление в нормативных правовых актах коллизионных принципов и процедур предотвращения коллизий (внесудебных и судебных), которые осуществляют специально уполномоченные субъекты. Рассмотрим, как осуществляется правовое регулирование принципов и процедур предотвращения коллизий на федеральном уровне.

В Конституции Российской Федерации недостаточно правовых норм, обеспечивающих соответствие Конституции нормативных 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 ее высшей юридической силе, непротиворечивости ей иных нормативных актов.

Основной Закон России содержит следующие коллизионные принципы: законы и иные акты не должны противоречить Конституции (ст. 15); основам конституционного строя не должны противоречить иные нормы Конституции (ст. 16); федеральным конституционным законам не должны противоречить федеральные законы (ст. 76); федеральным законам по предметам ведения Федерации и совместного ведения не должны противоречить акты субъектов Федерации (ст. 76); Конституции и федеральным законам не должны противоречить акты главы государства (ст. 90).

Указанные коллизионные принципы касаются нормативных актов и устанавливают соотношение их юридической силы, соответственно, и приоритет при противоречии их друг другу.

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.<sup>1</sup> 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 для международных договоров, проверяемых Конституционным Судом до вступления в силу (п. «г» ч. 2 ст. 125). Для предотвращения коллизий предлагается расширить предварительный конституционный контроль по проверке международных договоров, ратифицируемых в форме федерального закона, и федеральных законов, ограничивающих права и свободы граждан, что изложено в параграфе 2 главы 3 и параграфе 1 главы 4.

*Внесудебные процедуры предотвращения коллизий* – это нормативно урегулированный порядок осуществления уполномоченными субъектами своей компетенции, направленной на предвидение противоречий в правовой системе (в том числе в проектах нормативных правовых актов) для их предупреждения.

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

- 1) предотвращение коллизий является их основной целью – правовая экспертиза проектов нормативных правовых актов;
- 2) предотвращение коллизий не является основной целью, но одной из задач: прогнозирование в правотворчестве; планирование законодательной

---

<sup>1</sup> Конституции государств Америки: В 3 т. Т. 1. М., 2006. С. 792.

деятельности; проведение конкурсов на лучший проект; иные (не правовые) экспертизы проектов; народное обсуждение проектов; публичные слушания; регулирование лоббизма в правотворчестве; государственная регистрация нормативных актов.

Экспертиза проектов правовых актов - исследование, проводимое лицами, имеющими специальные знания, для оценки качества проектов правовых актов, выявления последствий их принятия и реализации. По предмету исследования экспертизы подразделяются на разные виды: правовая, лингвистическая, антикоррупционная, экологическая, финансовая, криминологическая и иные виды экспертиз, а также комплексная экспертиза (с исследованием и оценкой в разных областях знаний).

Пробелом федерального законодательства является отсутствие законодательного регулирования обязательной независимой правовой экспертизы проектов нормативных актов, с позиции конституционного права, прежде всего законопроектов. Обязательная правовая экспертиза предусматривается только в нескольких актах. Федеральный закон «О драгоценных металлах и драгоценных камнях»<sup>1</sup> (ст. 24) предусматривает проведение обязательной экономико-правовой экспертизы. Это касается проектов международных договоров (и федеральных, и региональных) 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 орган исполнительной власти.

Федеральный закон «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»<sup>2</sup> регулирует проведение антикоррупционной экспертизы при проведении правовой экспертизы Минюстом России, прокуратурой, иными органами, их должностными лицами, независимая антикоррупционная экспертиза может

<sup>1</sup> СЗ РФ. 1998. № 13. Ст. 1463.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2009. № 29. Ст. 3609. Далее по тексту – ФЗ об антикоррупционной экспертизе.

проводиться институтами гражданского общества и гражданами. Коллизии как коррупциогенные факторы не указаны в вышеназванном законе. В Методику проведения антикоррупционной экспертизы<sup>1</sup>, нормативные коллизии как коррупциогенный фактор были внесены только в 2015 г. Ученые и эксперты отрицательно оценивали исключение нормативных коллизий как коррупциогенного фактора системного характера из Методики проведения экспертизы и высказывались за включение коллизий в коррупциогенные факторы<sup>2</sup>, что и было сделано в 2015 г. А.А. Ефремов указывает на «ряд проблем информационного обеспечения независимой антикоррупционной экспертизы», и для ее эффективности считает необходимым «обеспечение оперативного доступа к текстам проектов нормативных правовых актов (т.е. публикация на сайтах соответствующих органов), установление адекватного срока для проведения экспертизы, возможность направления заключений по электронной почте, публикация и учет заключений независимых экспертов»<sup>3</sup>. В литературе отмечается проблема «значения заключения независимого эксперта для дальнейшей судьбы нормативного правового акта, а особенно его проекта, которое законодательно не определено»<sup>4</sup>.

На наш взгляд, включения коллизий в качестве содержания одного коррупциогенного фактора «положения нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил» в текст Методики проведения экспертизы недостаточно. Коллизии могут приводить и к

<sup>1</sup> Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: Постановление Правительства РФ от 26.02.2010 г. № 96 // СЗ РФ. 2010. № 10. Ст. 1084.

<sup>2</sup> См.: Антикоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов и их проектов / сост. Е.Р. Россинская. М., 2015. 96 с.; Карманов А.Е. Деятельность Минюста России по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации (<http://agprf.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.

<sup>3</sup> Ефремов А.А. Административно-правовое регулирование информационного обеспечения независимой антикоррупционной экспертизы // Административное и муниципальное право. 2010. № 8. С. 17-25.

<sup>4</sup> Каменская Е.В., Рождествина А.А. Независимая антикоррупционная экспертиза: Научно-практическое пособие // Подготовлено для системы КонсультантПлюс, 2010.

возникновению второго коррупциогенного фактора – «положения, содержащие неопределенные, трудновыполнимые, обременительные требования» к физическим и юридическим лицам. Поэтому для совершенствования правового регулирования правовой и антикоррупционной экспертиз предлагается:

1) предусмотреть «коллизии как коррупциогенный фактор, создающий для органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностных лиц возможность произвольного выбора норм, подлежащих применению в конкретном случае», обязательность опубликования заключений независимых экспертов и внести соответствующие изменения в ФЗ об антикоррупционной экспертизе;

2) ввести обязательную независимую правовую экспертизу всех законопроектов, проводимую специалистами, имеющими ученую степень в области права.

Среди внесудебных процедур предотвращения коллизий с конституционно-правовой точки зрения является перспективным и требует развития прогнозирование в правотворчестве, поэтому оно подробно исследовано в § 4 главы 5 настоящей работы.

Остальные процедуры предотвращения коллизий, для которых выявление коллизий не является основной целью, но одной из задач (прогнозирование в правотворчестве; планирование законодательной деятельности; проведение конкурсов на лучший проект нормативного правового акта; иные (не правовые) экспертизы проектов; народное обсуждение проектов; публичные слушания; регулирование лоббизма в правотворчестве; регистрация нормативных правовых актов) на федеральном уровне законодательно урегулированы фрагментарно или не урегулированы. Например, публичные слушания для обсуждения проектов нормативных правовых актов (за исключением бюджетов) предусмотрены в двух федеральных законах. Публичные слушания проводятся по проектам муниципальных правовых актов; в обязательном порядке они должны осуществляться по проекту устава муниципального образования,

местного бюджета и отчета об исполнении<sup>1</sup>. Банк России, налоговые и правоохранительные органы вправе проводить публичные слушания по вопросам законодательства о ценных бумагах<sup>2</sup>. Публичные слушания проводятся по проекту бюджета субъекта Федерации и годовому отчету о его исполнении<sup>3</sup>. Общественные (публичные) слушания предусмотрены Федеральным законом «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»<sup>4</sup>, но там их предметом является деятельность органов публичной власти, а не проектов нормативных актов. Следует согласиться с мнением В.А. Кряжкова, который предлагает принять федеральный закон об общественном обсуждении проектов федеральных законов и иных важных решений<sup>5</sup>. Реализация данного предложения будет способствовать учету общественного мнения при разработке законопроектов.

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

Выявляют коллизии следующие органы: прокуратура, Минюст России, региональные органы исполнительной власти (если это предусмотрено региональным актом), иные субъекты при осуществлении антикоррупционной экспертизы и мониторинга правоприменения.

Одним из видов прокурорского надзора является надзор за соответствием законам актов федеральных органов исполнительной власти, региональных законодательных и исполнительных органов, органов местного самоуправления, военного управления, контроля, руководителями организаций. Этот вид надзора

---

<sup>1</sup> См.: ст. 28 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

<sup>2</sup> См.: ст. 10 Федерального закона «О защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг» // СЗ РФ. 1999. № 10. Ст. 1163.

<sup>3</sup> См.: ст. 26.13 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

<sup>4</sup> СЗ РФ. 2014. № 30. ч. 1. Ст. 4213

<sup>5</sup> Кряжков В.А. Общественное обсуждение проектов законов и иных важных решений в Российской Федерации (конституционно-правовые вопросы) // Журнал конституционализма и прав человека. 2013. № 1. С. 19-23.

является одним из приоритетных направлений, проводится путем подготовки законопроектов, проведении правовой и антикоррупционной экспертизы. Средствами прокурорского реагирования при выявлении коллизии являются протест на нормативный правовой акт и обращение в суд при несогласии с позицией прокурора, изложенной в протесте. Прокуроры часто принимают участие в заседаниях региональных органов власти, рабочих групп и комиссий. В субъектах Федерации прокуроры могут наделять правом законодательной инициативы. Эта деятельность способствует предотвращению коллизий уже в проектах нормативных актов, является достаточно эффективной в субъектах и муниципальных образованиях, но на федеральном уровне касается только актов исполнительной власти. Если выявляется коллизия между постановлением Правительства РФ и актом, имеющим более высокую юридическую силу, то Генеральный прокурор информирует об этом главу государства. Контроль за соответствием Конституции Российской Федерации федеральных законов прокуратура не осуществляет.

Минюст России выявляет и предотвращает коллизии при осуществлении регистрации нормативных актов федеральных органов исполнительной власти (межведомственных, касающихся прав человека и обязанностей, правового статуса организаций), выявляет коллизии при регистрации региональных нормативных актов и уставов муниципальных образований. Механизм реализации полномочий по проведению экспертизы региональных нормативных актов и устранению выявленных в них коллизий урегулирован Приказом Минюста России<sup>1</sup>. Недостатком этих рекомендаций по выявлению коллизий является то, что они носят общий характер в части анализа конкретных правовых норм, где только рекомендуется «изучить смысл нормы, а также правовые последствия ее применения», без указания на то, какими методами это осуществлять; неопределенный характер в части отсылки к общепринятым положениям коллизионного права при анализе правовых норм, когда могут

---

<sup>1</sup> Об утверждении рекомендаций по проведению правовой экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации: Приказ Министерства юстиции РФ от 31.05.2012 г. № 87 // Бюллетень Минюста РФ. 2012. № 1.

возникать коллизии правовых актов. Поскольку в науке и практике не сложилось единого подхода к определению коллизионного права, его содержанию, то рекомендации в данной части должны быть более конкретными и определенными.

В юридической литературе недостаточно внимания уделяется методике выявления коллизий на основе разработанных наукой теоретических положений и методов исследования. Для выявления коллизий Рекомендации Минюста России по проведению правовой экспертизы нормативных актов могут быть дополнены методикой выявления коллизий в нормативных правовых актах, разработанной автором и представленной в Приложении 3 к настоящей работе.

В 2016 г. ФЗ «Об общих принципах ... субъектов РФ» дополнен статьей о государственном контроле (надзоре) за деятельностью региональных органов государственной власти (29.2), в которой такие полномочия возлагаются на прокуратуру и уполномоченные государственные органы, включая территориальные органы федеральных органов исполнительной власти. Формами контроля являются плановые и внеплановые проверки. Координацию этой деятельности осуществляет прокуратура, формирующая план проверок. Внеплановые проверки проводятся на основании обращений граждан, информации о нарушении законодательства, по поручениям главы государства, Правительства РФ, требованию Генерального прокурора. Для вышеуказанных норм характерен типичный недостаток – отсутствие указания на то, какие меры должны приниматься по выявленным нарушениям, соответствующих прав и обязанностей компетентных органов. Информация о проверках, их результатах и принятых мерах вносится в единый реестр проверок.

В России в последние годы получает развитие (в науке и практике) правовой мониторинг, при проведении которого могут выявляться коллизии. На основе научного обобщения различных подходов к понятию правового мониторинга он определяется как система информационных наблюдений, дающая возможность анализировать и оценивать: результаты нормотворческой

деятельности; качество нормативных актов, эффективность их реализации<sup>1</sup>. Правовой мониторинг также определяется и как деятельность специальных субъектов по оценке качества нормативных актов и отдельных норм, практики их реализации (для выявления того, достигнуты ли поставленные цели и результаты правового регулирования), прогнозированию направлений совершенствования правотворчества и правоприменения<sup>2</sup>. Его конечной целью называется создание эффективного нормотворчества и правоприменения.

Правовое регулирование мониторинга правоприменения федеральных актов осуществляется подзаконными актами<sup>3</sup>. Функции по участию в мониторинге возложены на разные органы: Правительство Российской Федерации, Минюст России, Следственный комитет РФ, федеральные и региональные органы исполнительной власти. Результатом проведения мониторинга является доклад Президенту Российской Федерации, в котором подводятся итоги.

Мониторинг законодательства и правоприменения еще до вышеназванного Указа Президента Российской Федерации более 10 лет осуществлял Совет Федерации<sup>4</sup>, деятельность которого в значительной мере способствовала формированию на федеральном уровне правовых и организационных основ института мониторинга правоприменения.

В соответствии с планом мониторинга правоприменения на 2011 год Минюстом России подготовлен доклад о результатах мониторинга<sup>5</sup>, который показывает результаты выполнения решений Конституционного Суда РФ и ЕСПЧ, вопросам реформирования полиции и другим вопросам. В доклад включены предложения о необходимости принятия, изменения и отмены

---

<sup>1</sup> Правовой мониторинг. Научно-практическое пособие. М., 2009. С. 19.

<sup>2</sup> Правовой мониторинг: актуальные проблемы теории и практики: Монография / под ред. Н.Н. Черногора. М., 2010. С. 17.

<sup>3</sup> См.: О мониторинге правоприменения в Российской Федерации: Указ Президента РФ от 20.05.2011 г. № 657 // СЗ РФ. 2011. № 21. Ст. 2930; Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 19.08.2011 г. № 694 // СЗ РФ. 2011. № 35. Ст. 5081.

<sup>4</sup> См.: О докладе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2010 года «О состоянии законодательства в Российской Федерации»: Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 27.12.2011 г. № 572-СФ // СЗ РФ. 2012. № 1. Ст. 29.

<sup>5</sup> Доклад Министерства юстиции РФ о результатах мониторинга правоприменения в Российской Федерации за 2011 г. / <http://minjust.ru> (дата обращения: 1.12.2014)

нормативных правовых актов, о мерах по повышению эффективности правоприменения и противодействия коррупции. После 2011 года аналогичные доклады Минюстом России не готовились.

В вышеназванных подзаконных актах, регулирующих поведение мониторинга, одной из его целей названо устранение противоречий между федеральными нормативными актами равной юридической силы. Трудно согласиться с таким подходом к правовому мониторингу, так как выявлять необходимо все коллизии: проверять на соответствие Основному закону России все нормативные акты, и далее по иерархии на соответствие актам более высокой юридической силы, а также выявлять коллизии между актами равной юридической силы. Поэтому регулировать выявление коллизий необходимо между всеми уровнями нормативных актов: федеральными, региональными, муниципальными. Основной Закон России относит к ведению Федерации федеральное коллизионное право (п. «п» ст. 71), а к совместному ведению - обеспечение соответствия региональных актов Конституции и федеральным законам (п. «а» ст. 72), а специальные законы по этим вопросам отсутствуют. У Минюста России, выявляющего коллизии, недостаточно полномочий для принятия мер по их разрешению, так как заключения носят рекомендательный характер, а право на обращение в суд не предоставлено. Автор настоящей работы ранее уже высказывала предложение о предоставлении Минюсту России и его территориальным отделениям права судебного оспаривания нормативных актов<sup>1</sup>, что актуально и в настоящее время. Не урегулирован механизм принятия решений по выполнению предложений Минюста России. Они рекомендуются для включения в план деятельности Правительства РФ, но сроки выполнения отсутствуют, как и для принятия федеральных законов для исполнения решений Конституционного Суда (Правительство РФ должно разработать законопроект в 6-месячный срок). Вышеизложенные проблемы требуют решения в форме федерального закона, так как затрагивают высшие органы законодательной и исполнительной власти.

---

<sup>1</sup> См.: Стародубцева И.А. Коллизии конституционного законодательства на уровне субъектов Российской Федерации. Воронеж, 2004. С. 59.

В связи с вышеизложенными негативными явлениями этим следует поддержать позицию Н.Н. Черногора, обосновывающего необходимость мониторинга норм Конституции Российской Федерации, который позволит перейти к ее восприятию как реально действующего нормативного акта, повысить ее авторитет, более эффективно бороться с правовым нигилизмом, сформировать мнение граждан о реальности Конституции и ее непосредственном действии, обеспечить реализацию всех функций Конституции, приоритета норм основ конституционного строя. Он отмечает, что этот новый вид правового мониторинга требует совершенствование научной основы, создания нового направления - теории мониторинга норм Основного Закона России как неотъемлемого элемента законотворчества и правоприменения<sup>1</sup>. Институт права и публичной политики представил концепцию конституционного мониторинга как системы изучения конституционных процессов на основе экспертных опросов, которые предлагается ежегодно проводить (с одними и теми же вопросами). По мнению авторов указанной концепции, это позволит исследовать динамику конституционных процессов (общероссийских, региональных, а в дальнейшем и глобальных)<sup>2</sup>.

Соглашаясь с необходимостью развития мониторинга норм Конституции, считаем возможным предложить коллизионный мониторинг как вид правового мониторинга, в ходе которого будет проводиться проверка нормативных актов на их соответствие Конституции для выявления коллизий, и на соответствие иным актам, имеющим большую и равную юридическую силу. Коллизионный мониторинг как разновидность правового мониторинга предлагается выделять для развития способов воздействия на коллизии – выявления и разрешения.

*Коллизионный мониторинг можно определить как регулярную деятельность органов государственной власти по сбору, обобщению и оценке*

<sup>1</sup> Правовой мониторинг: актуальные проблемы теории и практики: Монография / под ред. Н.Н. Черногора. М., 2010. С. 17-18.

<sup>2</sup> Конституционный мониторинг: Концепция, методика и итоги экспертного опроса в России в марте 2013 года / Под ред. А.Н. Медушевского. М., 2014. С. 6-7.

*качества нормативных актов для выявления коллизий, пробелов, формулирования предложений по их устранению.* Его цель – обеспечение непротиворечивости содержания нормативных актов: от Конституции до подзаконных актов через выявление юридических коллизий и быстрое их устранение. Указанной цели можно достичь путем системного правового регулирования процедур выявления и разрешения коллизий актом высокой юридической силы - федеральным законом. Такой уровень нормативного акта обосновывается тем, что в нем необходимо урегулировать компетенцию высших органов власти: парламента, главы государства, правительства и др. Это может быть отдельная глава ФЗ о нормативных актах. В ней предлагается расширить полномочия прокуратуры, Минюста России, высших должностных лиц субъектов Федерации по выявлению коллизий, а также предусмотреть обязанности органов власти по принятию решений в результате мониторинга.

Прокуратура выявляет коллизии, у нее имеются полномочия по устранению выявленных коллизий: принесение протестов, внесение представлений, а при несогласии с позицией прокурора – обращение в суд. Региональным законодательством прокурорам предоставляется право законодательной инициативы. Недостатками правового регулирования деятельности прокуратуры являются: отсутствие полномочий по надзору за соответствием Основному Закону России нормативных актов Правительства РФ, отсутствие права законодательной инициативы на федеральном уровне, полномочия Генерального прокурора обращаться в Конституционный Суд с абстрактным запросом. Указанными полномочиями предлагается наделить прокуратуру.

Пробелом в законодательстве и одновременно недостатком правового регулирования сферы выявления и разрешения коллизий является отсутствие у Минюста России полномочия обращаться в суды с заявлением о признании нормативных правовых актов недействующими, что снижает эффективность их деятельности. Экспертные заключения Минюста России, в которых обосновываются выявленные коллизии, могут направляться в органы

прокуратуры для принятия мер прокурорского реагирования. Управлением по федеральному округу Минюста России могут быть подготовлены проекты: указа главы государства о приостановлении действия регионального акта, запроса в Конституционный Суд; предложение по применению согласительных процедур. Указанные проекты и предложения передаются полномочному представителю главы государства в федеральном округе.

Выявлением коллизий в субъектах Федерации занимаются исполнительные органы власти, если такой механизм предусмотрен региональным законодательством. Полномочия указанных органов, направленные на разрешение коллизий, предусмотрены ФЗ «Об общих принципах ... субъектов РФ» (п. «е» ст. 21): предложение о приведении муниципального акта в соответствие с законодательством; обращение в суд с заявлением об оспаривании акта. Но чтобы их реализовать, коллизии надо сначала выявить, а данные процедуры не регулируются на федеральном уровне, и не всегда на региональном.

Решение вышеуказанных проблем возможно в ходе коллизионного мониторинга, который предлагается урегулировать в отдельной главе «Коллизионный мониторинг в Российской Федерации» ФЗ о нормативных актах (при его разработке и принятии). Закон должен носить характер базового комплексного межотраслевого акта, системно регулирующего выявление противоречий между нормативными актами и их устранение. В данном законе предлагается возложить дополнительные полномочия на органы, которые в настоящее время выявляют противоречия между нормативными актами: Минюст России; прокуратуру; органы исполнительной власти субъектов Федерации. Главная роль в осуществлении коллизионного мониторинга отводится Минюсту России (который должен проводить мониторинг всех федеральных и региональных нормативных актов, уставов муниципальных образований) и прокуратуре.

Компетенцию Минюста России предполагается расширить в части: а) постоянного коллизионного мониторинга на соответствие Конституции

Российской Федерации всех федеральных законов (а не только законопроектов, вносимых в Государственную Думу главой государства и Правительством РФ); б) права обращаться в суды общей юрисдикции и арбитражные суды с заявлением о признании недействующими нормативных актов; в) права вносить в Правительство Российской Федерации предложения, в соответствии с которыми оно обязано в определенный срок: направить запрос в Конституционный Суд 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, иных нормативных актов не только на их соответствие законам, но и всех нормативных правовых актов Конституции РФ и друг другу по юридической силе; б) полномочия Генерального прокурора обращаться с абстрактным запросом в Конституционный Суд о проверке конституционности нормативных актов; в) 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 иным актам более высокой юридической силы; б) направления результатов коллизионного мониторинга в Минюст России.

Пробелом действующего законодательства является отсутствие правового регулирования следующих чрезвычайно важных общественных отношений - обязанностей нормотворческих органов устранять коллизии, обнаруженные в ходе мониторинга. По нашему мнению, в предлагаемой главе «Коллизионный мониторинг в Российской Федерации» следует закрепить такие обязанности со

сроками их выполнения. Обязанность разработать законопроект в определенный срок с целью устранения коллизий можно возложить на Минюст России, который Правительство РФ должно внести в Государственную Думу. Для наиболее эффективного устранения коллизий установить срок рассмотрения и принятия законопроекта (для Государственной Думы). За нарушение сроков необходимо закрепить ответственность для вышеназванных субъектов: предупреждения главы государства в отношении Министра юстиции и Председателя Правительства Российской Федерации; за неоднократное нарушение сроков – решение главы государства об отставке Министра юстиции, постановка вопроса о доверии ему нижней палатой парламента.

Реализация вышеизложенных предложений 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, 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 актами, регулируемого на федеральном уровне в форме закона.

## **§ 2. Правовое регулирование предотвращения коллизий нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации**

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 акта; экспертиза проектов; народное обсуждение проектов; 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. 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 внутригосударственных актов, юридической силы региональных актов.

Все региональные акты признают верховенство Конституции РФ и федеральных законов, однако, в некоторые конституции (уставы) содержат уточнение, по каким предметам ведения<sup>1</sup>. В некоторых конституциях (уставах) такая конкретизация в отношении законов и иных региональных актов отсутствует, и закрепляется общая норма о том, что законы и иные региональные акты не должны противоречить федеральным, но провозглашается высшая юридическая сила конституции (устава) в рамках своих исключительных предметов ведения<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Конституция Республики Адыгея (ст. 6), Конституция Республики Марий Эл (ст. 4, 7), Конституция Кабардино-Балкарской Республики (16), Конституция Республики Мордовия (ст. 4), Устав Приморского края (ст. 6) // Доступ из СПС КонсультантПлюс.

<sup>2</sup> 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.

В конституциях и уставах субъектов Российской Федерации иерархический коллизийный принцип не используется для соотношения норм международного права и региональных актов (за исключением Закона Краснодарского края (ст. 7)<sup>1</sup> и Закона г. Москвы (ст. 21)<sup>2</sup>). В некоторых законах принципы и нормы международного права признаются частью правовой системы (Конституции Республик Адыгея (ст. 6), Северная Осетия-Алания (ст. 14), Татарстан (ст. 24)), устанавливается обязанность их соблюдать (ст. 10 Конституции Республики Дагестан, ст. 6 Конституции Чеченской Республики). В большинстве конституций и уставов субъектов Федерации международное право употребляется 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 коллизийного принципа для установления соотношения юридической силы региональных нормативных актов. Общим для всех региональных законов является установление следующего соотношения юридической силы региональных нормативных актов: конституция (устав), законы, подзаконные акты. 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 законами Республик

---

<sup>1</sup> Закон Краснодарского края от 6 июня 1995 г. № 7-КЗ «О правотворчестве и нормативных правовых актах Краснодарского края» // Доступ из СПС КонсультантПлюс.

<sup>2</sup> О правовых актах города Москвы: Закон г. Москвы от 8 июля 2009 г. № 25-ЗК // Доступ из СПС КонсультантПлюс.

Ингушетия, Саха (Якутия), Северная Осетия-Алания, Карачаево-Черкесской Республики<sup>1</sup>.

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 систематизировано 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 Федерации действуют законы о государственном прогнозировании (Республиках Башкортостан, Хакасия, Краснодарском крае, Костромской, Нижегородской, Новгородской, Новосибирской, Томской, Челябинской областях и других субъектах

<sup>1</sup> См.: О правовых актах органов государственной власти Республики Саха (Якутия): Закон Республики Саха (Якутия) от 25 декабря 2003 г. 98-3 № 199-III; 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 // Доступ из СПС КонсультантПлюс.

Российской Федерации), принятые после вступления в силу Федерального закона «О государственном прогнозировании и программах социально - экономического развития Российской Федерации» (утратил силу). В них прогнозирование касается именно социально-экономического развития регионов, и не уделяется внимания прогнозированию в правотворчестве. На федеральном уровне данный вопрос позднее был урегулирован Федеральным законом «О стратегическом планировании в Российской Федерации»<sup>1</sup>.

*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<sup>2</sup>, в котором прогнозирование в правотворчестве определяется как деятельность по получению прогностической информации об основных тенденциях развития законодательства и его состоянии в будущем (ст. 11). В указанном законе определяются основные задачи и объекты прогнозирования, предусматривается участие научных организаций и ученых в прогнозировании. Аналогичные нормы, почти дословно повторяющие нормы Закона Краснодарского края, содержатся в законах Республики Алтай (ст. 14), Томской (ст. 9-10) и Новосибирской областей (ст. 5)<sup>3</sup>. Законом Нижегородской области<sup>1</sup> (ст. 19-21)

---

<sup>1</sup> О стратегическом планировании в Российской Федерации : федер. закон от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ // СЗ РФ. 2014. № 26. ч. 1. Ст. 3378.

<sup>2</sup> О правотворчестве и нормативных правовых актах Краснодарского края: Закон Краснодарского края от 6.06.1995 г. № 7-КЗ // Доступ из СПС КонсультантПлюс.

<sup>3</sup> См.: О нормативных правовых актах Республики Алтай: Закон Республики Алтай от 5.03.2008 г. № 18-РЗ; О нормативных правовых актах Новосибирской области: Закон Новосибирской области от 25.12.2006 г. № 80-ОЗ; О нормативных правовых актах Томской области: Закон Томской области от 7.03.2002 г. № 9-ОЗ // Доступ из СПС КонсультантПлюс.

помимо вышеназванных норм, указывается дополнительный объект прогнозирования и прогнозных оценок - ожидаемая эффективность от применения отдельных законов или отдельных правовых норм (ст. 20), перечисляются субъекты прогнозирования: Законодательное Собрание, Правительство Нижегородской области, научные организации, ученые, специалисты по поручению правотворческих органов области (ст. 21).

Использование прогнозирования позволит предотвратить не столько коллизии норм (формальные коллизии), сколько материальные коллизии как разновидность юридических коллизий – между нормами права и регулируемыми общественными отношениями. Прогнозирование на региональном уровне возможно применять для предвидения развития общественных отношений и их правового регулирования, прежде всего, по предметам исключительного ведения субъектов РФ. В совместном ведении регионы во многом зависят от федерального законодательства, и их 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) разработанный комплекс задач прогнозирования в правотворчестве дополнить 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) при проведении прогнозов учитывать тенденции развития судебной практики и использовать метод сравнительного правоведения для учета

---

<sup>1</sup> О нормативных правовых актах Нижегородской области: Закон Нижегородской области от 10.02.2005 г. № 8-3 // Доступ из СПС КонсультантПлюс.

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»<sup>1</sup>. 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»<sup>2</sup>.

Планирование нормотворческой деятельности, в отличие от прогнозирования, широко используется в практической деятельности органов власти всех уровней. В субъектах Российской Федерации данная стадия нормотворческой деятельности регулируется законами, в отличие от федерального уровня. Планирование предусматривается подавляющим большинством региональных законов о нормативных правовых актах. Оно может быть регламентировано более детально в виде отдельной главы<sup>3</sup>, или

<sup>1</sup> Абрамова А.И. Техника планирования нормотворческой деятельности / Нормотворческая юридическая техника / под ред. Н.А. Власенко. М., 2011. С. 68-69.

<sup>2</sup> Абрамова А.И. Актуальные проблемы планирования законодательной деятельности // Журнал российского права. 2012. № 3. С. 4-8.

<sup>3</sup> Закон Республики Хакасия от 5.12.2005 г. № 87-ЗРХ «О нормативных правовых актах Республики Хакасия» (гл. 3), Закон Краснодарского края от 6.06.1995 г. № 7-КЗ «О правотворчестве и нормативных правовых актах Краснодарского края» (гл. 4), Областной закон Новгородской области от 6.01.1995 г. № 9-ОЗ «О нормативных правовых актах законодательного (представительного) и исполнительных органов государственной власти Новгородской области» (гл. 3), Закон Волгоградской области от 1.10.2002 г. № 736-ОД «О законах и иных областных нормативных правовых актах» (гл. II), Закон Курганской области от 8.10.2004 г. № 444 «О нормативных правовых актах Курганской области» (гл. 3) // Доступ из СПС КонсультантПлюс.

планированию посвящается отдельная статья<sup>1</sup>. Однако некоторые законы не предусматривают правовой регламентации планирования<sup>2</sup>.

Планирование нормотворческой деятельности реализуется на практике повсеместно путем утверждения планов законотворческой деятельности в парламентах, в органах исполнительной власти, в том числе и в тех регионах, где отсутствует соответствующее законодательное регулирование (оно регулируется регламентами соответствующих органов).

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 ФЗ о нормативных актах.

*4. Проведение конкурсов на лучший проект нормативного правового акта.* Использование данной процедуры позволяет рассмотреть альтернативные проекты нормативного правового акта, что будет способствовать повышению качества акта, в том числе с точки зрения предотвращения коллизий и пробелов. Многие региональные законы о нормативных правовых актах предусматривают такую процедуру<sup>3</sup>, но на практике она применяется не часто.

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, субъекты, имеющие право законодательной

<sup>1</sup> Закон Калужской области от 25.06.1995 г. № 12 «О нормативных правовых актах органов государственной власти Калужской области» (ст. 8.1), Закон Новосибирской области от 25.12.2006 г. № 80-ОЗ «О нормативных правовых актах Новосибирской области» (ст. 6), Закон Орловской области от 15.04.2003 г. № 319-ОЗ «О правотворчестве и нормативных правовых актах Орловской области» (ст. 16) // Доступ из СПС КонсультантПлюс.

<sup>2</sup> Закон Республики Башкортостан от 12.08.1996 г. № 42-з «О нормативных правовых актах Республики Башкортостан», Закон Воронежской области от 1.02.1995 г. № 11-з «О нормативных правовых актах Воронежской области» // Доступ из СПС КонсультантПлюс.

<sup>3</sup> См.: Закон Республики Башкортостан от 12.08.1996 г. № 42-з «О нормативных правовых актах Республики Башкортостан» (ст. 20), Закон Республики Ингушетия от 7.12.1999 г. № 29-РЗ «О нормативных правовых актах Республики Ингушетия» (ст. 18), Закон Республики Марий Эл от 6.03.2008 г. № 5-З «О нормативных правовых актах Республики Марий Эл» (ст. 18), Закон Республики Северная Осетия-Алания от 18.03.2002 г. № 4-РЗ «О нормативных правовых актах Республики Северная Осетия-Алания» (ст. 13), Закон Брянской области от 3.11.1997 г. № 28-З «О законах и иных нормативных правовых актах Брянской области» (ст. 13), Закон Курганской области от 8.10.2004 г. № 444 «О нормативных правовых актах Курганской области» (ст. 20), Закон Нижегородской области от 10.02.2005 г. № 8-З «О нормативных правовых актах Нижегородской области» (ст. 23), Закон Томской области от 7.03.2002 г. № 9-ОЗ «О нормативных правовых актах Томской области» (ст. 16) // Доступ из СПС КонсультантПлюс.

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 – в случае проведения конкурсов на лучшие проекты нормативных 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, так как позволяет выработать единые правила, позволяющие определить проект нормативного правового акта, наиболее соответствующий регулируемым общественным отношениям, а также требованиям юридической техники.

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 Федерации, и предусматривается многими региональными законами о нормативных правовых актах<sup>1</sup>. Региональные законы предусматривают различные виды экспертиз нормативных правовых актов, что является очень важным и положительным опытом правового регулирования по сравнению с федеральным законодательством, поэтому детальное исследование данного вопроса проведено в § 3 главы 5 настоящей работы.

6. *Народное обсуждение проектов нормативных правовых актов и публичные слушания* позволяют учитывать общественное мнение, что способствует предотвращению коллизий в правовой системе: между

---

<sup>1</sup> См.: Закон Нижегородской области от 10.02.2005 г. № 8-3 «О нормативных правовых актах Нижегородской области» (ст. 25), Областной закон Новгородской области от 6.01.1995 г. № 9-ОЗ «О нормативных правовых актах законодательного (представительного) и исполнительных органов государственной власти Новгородской области» (ст. 11), Закон Орловской области от 15.04.2003 г. № 319-ОЗ «О правотворчестве и нормативных правовых актах Орловской области» (ст. 18), Закон Тамбовской области от 23.06.2006 г. № 51-3 «О правовых актах Тамбовской области» (ст. 20.1), Закон Челябинской области от 30.05.2002 г. № 87-30 «О нормативных правовых актах Челябинской области» (ст. 11), Закон г. Москвы от 8.07.2009 г. № 25 «О правовых актах города Москвы» (ст. 13) // Доступ из СПС КонсультантПлюс.

правосознанием большинства граждан и нормами права, между нормами права и регулируемыми общественными отношениями. Не многие 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, Красноярском крае, Воронежской, Иркутской, Калининградской областях<sup>1</sup>.

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 инициаторами также могут быть общественные объединения. Данные нормы можно заимствовать другим субъектам 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 некоторых регионах приняты отдельные законы о публичных слушаниях<sup>2</sup>, а в некоторых данная процедура

---

<sup>1</sup> См.: Закон Республики Татарстан от 6.08.2003 г. № 26-ЗРТ «О народном обсуждении наиболее важных вопросов государственной жизни Республики Татарстан и местного значения», Уставный закон Красноярского края от 26.03.2009 г. № 8-3076 «О народном обсуждении», Закон Воронежской области от 27.11.2008 г. № 120-ОЗ «О народном обсуждении проектов нормативных правовых актов Воронежской области и важнейших вопросов социально-экономического развития Воронежской области», Закон Иркутской области от 19.07.2010 г. № 78-ОЗ «Об областном народном обсуждении», Закон Калининградской области от 17.05.2004 г. № 399 «Об общественном обсуждении проектов законов Калининградской области и вопросов, требующих законодательного решения» // Доступ из СПС КонсультантПлюс.

<sup>2</sup> Закон Карачаево-Черкесской Республики от 17.12.2011 г. № 73-РЗ «О публичных (общественных) слушаниях в Карачаево-Черкесской Республике», Уставный закон Красноярского края от 18.06.2009 г. № 8-3419 «О публичных слушаниях в Законодательном Собрании Красноярского края», Закон Волгоградской области от 25.04.2007 г. № 1452-ОД «О публичных (общественных) слушаниях», Областной закон Ростовской области от 14.09.2011 г. № 666-ЗС «О публичных слушаниях по проектам областных законов об областном бюджете и об отчете об исполнении областного бюджета», Закон Челябинской области от 25.01.2011 г. № 70-ЗО «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 Чукотского автономного округа от 8.06.2007 г. № 55-ОЗ «О порядке подготовки и проведения публичных слушаний по проекту окружного бюджета, годовому отчету об исполнении окружного бюджета в Думе Чукотского автономного округа», Закон Санкт-Петербурга от 4.06.2007 г. № 221-41 «О порядке проведения публичных слушаний по проекту бюджета Санкт-Петербурга и проекту годового отчета об исполнении бюджета Санкт-

предусматривается законами о нормативных правовых актах<sup>1</sup> и детальнее регулируется регламентами региональных парламентов.

Кодекс о нормативных правовых актах Чукотского автономного округа комплексно регулирует публичное обсуждение законопроекта (ст. 18). Инициатор законопроекта может организовать его обсуждение в следующих формах: на встречах с избирателями, в средствах массовой информации, в трудовых коллективах, на депутатских слушаниях, в ходе опросов и публичных слушаний<sup>2</sup>. Указанные нормы, предусматривающие различные формы учета общественного мнения, могут использоваться иными субъектами Российской Федерации для совершенствования законодательства и расширения участия граждан в процедурах разработки и принятия нормативных актов.

8. *Предварительный конституционный контроль* получил правовое регулирование в некоторых законах о конституционных и уставных судах субъектов Федерации, предусматривающих следующие их полномочия:

1) предварительный контроль законов об изменении конституции (устава) (в Республике Саха (Якутия) с позиции соблюдения законодательной процедуры принятия, в Иркутской области - о соответствии Уставу Иркутской области<sup>3</sup>);

2) проверка договоров субъекта Федерации, не вступивших в силу, которые подразделяются на виды: а) международные соглашения (в Кабардино-Балкарской Республике, Республике Татарстан, Республике Тыва<sup>4</sup>); б) внутригосударственные договоры (в Республике Адыгея, Республике Тыва,

---

Петербурга», Закон Санкт-Петербурга от 20.07.2006 г. № 400-61 «О порядке организации и проведения публичных слушаний и информирования населения при осуществлении градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге» // Доступ из СПС КонсультантПлюс.

<sup>1</sup> Закон Республики Дагестан от 16.04.1997 г. № 8 «О нормативных правовых актах Республики Дагестан» (ст. 35.1), Закон Забайкальского края от 18.12.2009 г. № 321-33К «О нормативных правовых актах Забайкальского края» (ст. 8), Кодекс о нормативных правовых актах Чукотского автономного округа (ст. 18), Закон г. Москвы от 8.07.2009 г. № 25 «О правовых актах города Москвы» (ст. 9) // Доступ из СПС КонсультантПлюс.

<sup>2</sup> Кодекс о нормативных правовых актах Чукотского автономного округа // Доступ из СПС КонсультантПлюс.

<sup>3</sup> Конституционный закон Республики Саха (Якутия) от 15.06.2002 16-з № 363-П «О Конституционном суде Республики Саха (Якутия) и конституционном судопроизводстве»; Закон Иркутской области от 28.11.2014 № 135-ОЗ «Об Уставном Суде Иркутской области» // Доступ из СПС КонсультантПлюс.

<sup>4</sup> Закон Кабардино-Балкарской Республики от 12.12.1997 № 38-РЗ «О Конституционном Суде Кабардино-Балкарской Республики»; Закон Республики Татарстан от 22.12.1992 № 1708-ХП «О Конституционном суде Республики Татарстан»; Конституционный закон Республики Тыва от 4.01.2003 г. № 1300 ВХ-1 «О Конституционном суде Республики Тыва» // Доступ из СПС КонсультантПлюс.

Чеченской Республике)<sup>1</sup>; в) договоров (вероятно, подразумеваются и международные, и внутригосударственные договоры) в Республике Дагестан, Республике Ингушетия<sup>2</sup>);

3) проекта нормативного акта или вопроса, выносимого на референдум (в Республике Адыгея, Чеченской Республике, Калининградской области)<sup>3</sup>.

9. *Регулирование лоббизма в правотворчестве.* Существуют различные подходы к определению понятия «лоббизм» и «лоббистская деятельность». В западной научной литературе используются, как правило, два определения лоббизма: как право граждан обращаться к правительству; как профессиональная деятельность лиц, нанятых заинтересованными субъектами, для представления их интересов во властных структурах<sup>4</sup>. Связь лоббизма 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 начинает развиваться. Так, Закон Краснодарского края «О правотворчестве и нормативных правовых актах Краснодарского края» содержит отдельную главу, регулирующую лоббизм в правотворчестве края (глава 7). Он определяется как «деятельность специально уполномоченных лиц по информационному взаимодействию с правотворческим органом для выражения интересов организаций в региональном правотворчестве». Представители общественных объединений работают при

<sup>1</sup> Закон Республики Адыгея от 17.06.1996 № 11 «О Конституционном Суде Республики Адыгея»; Конституционный закон Чеченской Республики от 24.05.2006 № 2-РКЗ «О Конституционном Суде Чеченской Республики» // Доступ из СПС КонсультантПлюс.

<sup>2</sup> Закон Республики Дагестан от 02.02.2010 № 8 «О Конституционном Суде Республики Дагестан»; Конституционный закон Республики Ингушетия от 28.12.2001 № 10-РКЗ «О Конституционном Суде Республики Ингушетия» // Доступ из СПС КонсультантПлюс.

<sup>3</sup> Закон Калининградской области от 02.10.2000 № 247 «Об Уставном Суде Калининградской области» // Доступ из СПС КонсультантПлюс.

<sup>4</sup> Кумс К. Лоббизм и его регулирование: советы британского эксперта // Бизнес и политика. 1994. №1. С. 34.

нормотворческом органе, они же ведут лоббистскую деятельность в интересах хозяйствующих субъектов. В Законе регулируется порядок аккредитации официальных представителей общественных объединений при правотворческом органе, их права, обязанности и запреты. Им запрещается «нарушать порядок финансирования правотворческих работ, заключать договоры на подготовку нормативных актов без согласия Законодательного Собрания с организациями, учредителями которых являются депутаты, привлекать депутатов, лиц, замещающих должности государственной гражданской службы, в качестве экспертов». Аналогичные нормы о предупреждении противоправных форм лоббизма в законотворчестве предусмотрены и Законом Ямало-Ненецкого автономного округа «О правотворчестве»<sup>1</sup> (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. Глава Российского государства поручил федеральным органам власти обсудить возможность регулирования лоббизма<sup>2</sup>, но соответствующие нормативные акты пока не приняты.

10. *Государственная регистрация нормативных правовых актов* относится к способам предотвращения и выявления коллизий, так как при ее осуществлении акты проверяются на предмет наличия в них противоречий нормативным актам более высокой юридической силы. Некоторыми региональными законами о нормативных правовых актах предусматривается государственная регистрация нормативных актов органов исполнительной власти (Закон Калужской области «О нормативных правовых актах органов государственной власти Калужской области», Закон Орловской области «О

---

<sup>1</sup> Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 6.04.2006 г. № 13-ЗАО «О правотворчестве» // Доступ из СПС КонсультантПлюс.

<sup>2</sup> О Национальном плане противодействия коррупции на 2012 - 2013 годы и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции: Указ Президента РФ от 13.03.2012 г. № 297 // СЗ РФ. 2012. № 12. Ст. 1391.

правотворчестве и нормативных правовых актах Орловской области»). Вышеуказанные нормы региональных законов обеспечивают непротиворечивость актов исполнительной власти актам, имеющим более высокую юридическую силу, на предотвращение коллизий и могут быть использованы иными субъектами Российской Федерации для совершенствования собственного законодательства.

*Таким образом, совершенствование предотвращения и выявления коллизий в нормативных актах субъектов Федерации можно 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 запрета в определенных формах;

б) предусматривать государственную регистрацию нормативных актов органов исполнительной власти.

### **§ 3. Экспертиза и мониторинг как основные 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. Рассмотрим их подробнее.

1. *Обязательная экспертиза* императивно предусматривается законом, и она должна быть проведена независимо от 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, федеральному и региональному законодательству, правовым актам более высокой юридической силы, требованиям юридической техники.

Она проводится в органах государственной власти по всем проектам правовых актов в каждом субъекте Федерации, но в законах о нормативных правовых актах регулируется в разной степени детализации. Так, она предусмотрена законами о нормативных правовых актах г. Москвы (ст. 13), 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), Нижегородской области (ст. 25), Челябинской области (ст. 11), Новгородской области (ст. 11), Орловской области (ст. 18).

В Законе Брянской области только указывается, что в подготовке проектов законов или иных нормативных правовых актов обязательно участие юридических служб нормотворческих органов (ст. 13). Закон Карачаево-Черкесской Республики (ст. 23.1) предусматривает, что проекты законов подлежат обязательной юридической, антикоррупционной и лингвистической экспертизе в Правовом управлении Народного Собрания (Парламента) Карачаево-Черкесской Республики, по результатам которых в течение 15 дней составляются заключения о соответствии положений проекта 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. Подготовка заключений Правовым управлением Аппарата Думы автономного округа осуществляется в срок до 30 дней со дня поступления законопроекта в Думу автономного округа и предполагает оценку законопроекта с точки зрения: соответствия его положений нормам Конституции Российской Федерации, федеральному законодательству; соблюдения внутренней логики законопроекта, отсутствия в нем противоречий; соотношения проектируемых законодательных решений с международными актами; обоснованности выбора вида акта; необходимости и достаточности нормативного правового акта для регулирования данного вида общественных отношений; обеспеченности финансовыми, организационными и иными ресурсами; наличия либо отсутствия коррупциогенных факторов; соблюдения правил юридико-технического оформления; полноты приведенного перечня

нормативных правовых актов, подлежащих признанию утратившими силу, отмене, изменению или принятию в связи с принятием законопроекта.

В некоторых республиках предусматривается *обязательная правовая экспертиза проектов нормативных актов, проводимая территориальным органом Минюста России и прокуратурой субъекта Федерации.*

Очень подробно согласование и экспертиза проектов регулируются в Законе Карачаево-Черкесской Республики «О нормативных правовых актах Карачаево-Черкесской Республики» (глава VI). Проекты актов Народного Собрания (Парламента), Главы и Правительства Карачаево-Черкесской Республики, органов исполнительной власти подлежат обязательной юридической экспертизе в территориальном органе Минюста России, 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 прилагается к вносимому 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 акт, представляются копии нормативных правовых актов соответственно, во исполнение которого принимается акт либо в который вносятся изменения, в том числе дополнения.

Проекты нормативных правовых актов в окончательной редакции 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), 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) «О правовых актах органов государственной власти Республики Саха (Якутия)» проект нормативного акта направляется для проведения экспертизы в федеральный территориальный орган юстиции. Государственное Собрание направляет законопроекты для проведения экспертизы в Прокуратуру Республики и в федеральный территориальный орган юстиции, обеспечивает участие в пленарных заседаниях, заседаниях постоянных комитетов и комиссий их представителей (ст. 22).

Закон Республики Ингушетия «О нормативных правовых актах Республики Ингушетия» (ст. 48) также предусматривает, что проекты актов Республики Ингушетия направляются в Управление Минюста России 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 г. Москве (ст. 13 Закона г. Москвы «О правовых актах города Москвы»), Карачаево-Черкесской Республике (ст. 23.1 Закона Карачаево-Черкесской Республики «О

нормативных правовых актах Карачаево-Черкесской Республики»), по проектам законов, подготовленных для их принятия в окончательной редакции, - по Закону Нижегородской области «О нормативных правовых актах Нижегородской области» (ст. 25), предусмотрена также Законом Челябинской области «О нормативных правовых актах Челябинской области» (ст. 12), Законом Орловской области «О правотворчестве и нормативных правовых актах Орловской области» (ст. 18).

1.3. *Антикоррупционная экспертиза* первоначально была предусмотрена ФЗ об антикоррупционной экспертизе для выявления коррупциогенных факторов: положений нормативных актов и их проектов, устанавливающих необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключения из общих норм (для правоприменителей), и положений, содержащих неопределенные, трудновыполнимые, обременительные требования к гражданам и организациям. Позднее в региональное законодательство 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 (ст. 6) предусматривает, что факторами системного характера являются нормативные коллизии как противоречия 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 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<sup>1</sup>. Законы Кабардино-Балкарской Республики (ст. 18) и Республики Ингушетия<sup>2</sup> также относят к коррупционным факторам наличие коллизий правовых норм (ст. 10).

Отдельные законы об антикоррупционной экспертизе приняты в Рязанской и Мурманской областях<sup>3</sup>. В других субъектах Российской Федерации проведение обязательной антикоррупционной экспертизы предусматривается в законах о нормативных правовых актах, в законах о противодействии коррупции<sup>4</sup>.

1.4. *Экспертиза проектов законов в области бюджетного и налогового законодательства* в Брянской области является обязательной на основании ст. 22 Закона «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 правоотношений, возникающих в процессе формирования доходов и осуществления расходов областного бюджета, осуществления государственных заимствований Брянской области, а также иных правоотношений, закрепленных статьей 1 Бюджетного кодекса Российской Федерации. Экспертиза проектов в области бюджетного и налогового

<sup>1</sup> См.: Закон Владимирской области от 10.11.2008 г. № 181-ОЗ «О противодействии коррупции во Владимирской области»; Закон Оренбургской области от 15.09.2008 г. N 2369/497-IV-ОЗ «О профилактике коррупции в Оренбургской области» // Доступ из СПС КонсультантПлюс.

<sup>2</sup> См.: Закон Кабардино-Балкарской Республики от 13.04.2007 г. № 26-РЗ «О правовых актах в Кабардино-Балкарской Республике»; Закон Республики Ингушетия от 4.03.2009 г. № 8-РЗ «О противодействии коррупции в Республике Ингушетия» // Доступ из СПС КонсультантПлюс.

<sup>3</sup> Закон Рязанской области от 28.12.2009 г. № 175-ОЗ «Об антикоррупционной экспертизе проектов нормативных правовых актов Рязанской области и нормативных правовых актов Рязанской области», Закон Мурманской области от 23.11.2009 г. № 1154-01-ЗМО «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» // Доступ из СПС КонсультантПлюс.

<sup>4</sup> См.: Закон г. Москвы от 8.07.2009 г. № 25 «О правовых актах города Москвы», Закон Нижегородской области от 10.02.2005 г. № 8-З «О нормативных правовых актах Нижегородской области» (ст. 32), Областной закон Новгородской области от 6.01.1995 г. № 9-ОЗ «О нормативных правовых актах законодательного (представительного) и исполнительных органов государственной власти Новгородской области» (ст. 11), Закон Воронежской области от 12.05.2009 г. № 43-ОЗ «О профилактике коррупции в Воронежской области», Закон Воронежской области от 24.01.2011 г. № 16-ОЗ «О мониторинге нормативных правовых актов Воронежской области» (ст. 5), Закон Алтайского края от 3.06.2010 г. № 46-ЗС «О противодействии коррупции в Алтайском крае» (ст. 7), Закон Приморского края от 10.03.2009 г. № 387-КЗ «О противодействии коррупции в Приморском крае» (ст. 4), Закон Калининградской области от 10.03.2009 г. № 332 «О противодействии коррупции в Калининградской области» (ст. 7), Закон Ярославской области от 9.07.2009 г. № 40-з «О мерах по противодействию коррупции в Ярославской области» // Доступ из СПС КонсультантПлюс.

законодательства быть проведена до внесения соответствующих проектов 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.

2. *Факультативная экспертиза* диспозитивно регулируется 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 «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: обеспечения высокого качества, обоснованности проекта областного закона, его соответствия федеральному и областному законодательству; создания научно обоснованной системы законодательства Курганской области; выявления социально-экономических последствий действия областного закона. В качестве экспертов привлекаются организации и лица, не принимавшие ранее непосредственного участия в подготовке соответствующего проекта закона; ими не могут выступать депутаты, разработчики проекта. В оценке проектов законов эксперты независимы и не связаны позицией органов государственной власти. Эксперты вправе: истребовать от органов государственной власти материалы и документы, связанные с подготовкой проекта областного закона; участвовать с правом совещательного голоса в обсуждении и принятии комитетами (комиссиями)

прошедших экспертизу проектов законов. Экспертное заключение подписывается всеми экспертами и представляется в Курганскую областную Думу, оно подлежит обязательному рассмотрению. 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 «О нормативных правовых актах Омской области» (ст. 16), Законе «О нормативных правовых актах Республики Северная Осетия-Алания» (ст. 14).

Закон Карачаево-Черкесской Республики «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 Российской Федерации<sup>1</sup>.

Особенностью Закона Волгоградской области «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 (ст. 25). В реестр включаются следующие сведения: а) наименование нормативного правового акта, 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.

---

<sup>1</sup> См.: Законом Липецкой области от 27.03.1997 г. № 64-ОЗ «О нормативных правовых актах Липецкой области» (ст. 15), Законом Республики Хакасия от 5.12.2005 г. № 87-ЗРХ «О нормативных правовых актах Республики Хакасия» (ст. 26), Законом Нижегородской области от 10.02.2005 г. № 8-З «О нормативных правовых актах Нижегородской области» (ст. 25), Законом Волгоградской области от 1.10.2002 г. № 736-ОД «О законах и иных областных нормативных правовых актах» (ст. 19-25), Законом Томской области от 7.03.2002 г. № 9-ОЗ «О нормативных правовых актах Томской области» (ст. 25-26), Законом Краснодарского края от 6.06.1995 г. № 7-КЗ «О правотворчестве и нормативных правовых актах Краснодарского края» (глава б), Законом г. Москвы от 8.07.2009 г. № 25 «О правовых актах города Москвы» (ст. 15) // Доступ из СПС КонсультантПлюс.

*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<sup>1</sup> не предусматривает обязательной правовой и лингвистической экспертизы. Решение об их проведении может принять соответствующий орган государственной власти Забайкальского края (ст. 16, 17). По Закону Курганской области «О нормативных правовых актах Курганской области»<sup>2</sup> проект нормативного правового акта Курганской области может быть 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 рассмотрения экспертного заключения соответствующий орган власти 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 «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 для 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

<sup>1</sup> О нормативных правовых актах Забайкальского края: Закон Забайкальского края от 18.12.2009 г. № 321-33К // Доступ из СПС КонсультантПлюс.

<sup>2</sup> О нормативных правовых актах Курганской области: Закон Курганской области от 8.10.2004 г. № 444 // Доступ из СПС КонсультантПлюс.

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 о возможности или невозможности принятия разработчиком проекта 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»<sup>1</sup>. Она проводится в целях согласования общественно значимых интересов граждан, общественных объединений, органов власти, местного самоуправления, 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 и 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

---

<sup>1</sup> Закон Воронежской области от 29.11.2011 г. № 175-ОЗ «Об общественной экспертизе проектов законов Воронежской области, иных нормативных правовых актов Воронежской области, проектов муниципальных правовых актов» // Доступ из СПС КонсультантПлюс.

последствий его принятия. Заключение носит рекомендательный характер, направляется губернатору Воронежской области, в Воронежскую областную Думу, исполнительный орган государственной власти Воронежской области, орган местного самоуправления, подлежит обязательному рассмотрению. 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, органа местного самоуправления. Недостатком правоприменения является то, что общественная экспертиза почти не проводится.

Закон Новосибирской области «О нормативных правовых актах Новосибирской области», Закон г. Москвы «О правовых актах города Москвы» также предусматривают возможность проведения общественной экспертизы проектов нормативных правовых актов.

Таким образом, законы субъектов Федерации предусматривают следующие виды экспертиз нормативных правовых актов:

- обязательная: правовая, лингвистическая, антикоррупционная;
- факультативная: независимая научная (разные виды в зависимости от предмета), правовая, лингвистическая, общественная, независимая публичная.

На основе обобщения положительного опыта правового регулирования предлагаются следующие *направления совершенствования проведения экспертизы нормативных правовых актов для предотвращения и выявления коллизий*:

1. Расширение использования обязательной правовой экспертизы. Ее рекомендуется осуществлять не только 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 «О правовых актах органов государственной власти Республики Саха (Якутия), Кодекс о нормативных правовых актах Чукотского автономного округа, Закон «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 акта, если в результате правовой экспертизы выявлено, что он в целом противоречит Конституции Российской Федерации, федеральным законам и нормативным актам субъекта Федерации с 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 законам и нормативным актам субъекта Федерации с более высокой юридической силой;

в) о создании согласительных комиссий для доработки проекта нормативного правового акта.

2.5. Расширение взаимодействия региональных органов государственной власти с территориальными органами Минюста России 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 § 2 главы 5 настоящей работы. Однако, функции по участию в мониторинге правоприменения федеральных актов возложены и на региональные органы власти, которые должны ежегодно представлять в Минюст России свои предложения.

В субъектах Федерации осуществляется собственное правовое регулирование мониторинга отдельными законами (в Республике Татарстан, Краснодарском крае, Воронежской, Липецкой, Ленинградской областях,

Еврейской автономной области, Ямало-Ненецком автономном округе)<sup>1</sup> или включения соответствующих глав в региональные законы о нормативных правовых актах (Республики Башкортостан, Нижегородской, Орловской, Томской областей, г. Москвы).

В законах субъектов Российской Федерации выделяются различные виды мониторинга. Так, в Законе Ямало-Ненецкого автономного округа<sup>2</sup> мониторинг подразделяется на: мониторинг правового регулирования; мониторинг реализации права законодательной инициативы в парламенте автономного округа. Мониторинг правового регулирования состоит из: мониторинга нормативных правовых актов автономного округа; мониторинга правового поля; мониторинга правоприменительной практики (ст. 7).

В соответствии с Законом «О нормативных правовых актах Республики Башкортостан» мониторинг нормативных правовых актов Республики Башкортостан - систематический анализ и оценка эффективности и качества нормативных правовых актов Республики Башкортостан, состояния отдельных сфер правового регулирования, проводимые с целью выявления соответствия практики реализации нормативных правовых актов Республики Башкортостан планируемому результату их применения, устранения пробелов и коллизий в актах, а также обеспечения их соответствия федеральному законодательству. Он осуществляется на постоянной непрерывной основе органом власти Республики, принявшим соответствующий нормативный акт.

Достоинством законов «О нормативных правовых актах Липецкой области» (ст. 9) и «О нормативных правовых актах органов государственной власти Калужской области» (ст. 8.1) является указание на конкретный срок

---

<sup>1</sup> См.: Закон Республики Татарстан от 3.07.2010 г. № 49-ЗРТ «О мониторинге законов Республики Татарстан», Закон Краснодарского края от 7.11.2011 г. № 2354-КЗ «О мониторинге правоприменения нормативных правовых актов Краснодарского края», Закон Воронежской области от 24.01.2011 г. № 16-ОЗ «О мониторинге нормативных правовых актов Воронежской области», Закон Липецкой области от 5.12.2008 г. № 213-ОЗ «О мониторинге нормативных правовых актов Липецкой области», Закон Ленинградской области от 21.12.2012 г. № 81-оз «О мониторинге правоприменения нормативных правовых актов Ленинградской области», Закон Еврейской автономной области от 17.11.2010 г. № 848-ОЗ «О мониторинге нормативных правовых актов Еврейской автономной области», Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 8.06.2009 г. № 37-ЗАО «О мониторинге правового пространства в Ямало-Ненецком автономном округе» // Доступ из СПС КонсультантПлюс.

<sup>2</sup> О мониторинге правового пространства в Ямало-Ненецком автономном округе: Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 8.06.2009 г. № 37-ЗАО // Доступ из СПС КонсультантПлюс.

проведения мониторинга - один раз в полугодие проводится мониторинг законодательства области на его соответствие Конституции Российской Федерации и иным федеральным актам, по результатам которого готовятся предложения о внесении изменений в нормативные акты области и вносятся в программы нормотворческих работ (ст. 9).

Закон «О мониторинге нормативных правовых актов Воронежской области» предусматривает следующую классификацию мониторинга: по целям проведения; по объему нормативных правовых актов, по которым проводится мониторинг; по субъектам проведения мониторинга; по охватываемому периоду анализа практики применения нормативных правовых актов (ст. 4). По целям проведения различается: мониторинг в рамках осуществления контроля за соблюдением и исполнением нормативных актов; мониторинг применения действующих нормативных правовых актов для выявления коррупциогенных факторов в них; мониторинг для установления соответствия действующих нормативных правовых актов федеральному законодательству.

Реализация Закона «О мониторинге нормативных правовых актов Воронежской области» осуществляется путем проведения мониторинга органами государственной власти. Государственно-правовым управлением аппарата Воронежской областной Думы проводился мониторинг законодательства области за 2010 и 2011 г.г., в ходе которого 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 и др. В результате проведенного мониторинга выявлены коллизии и пробелы в правовом регулировании, разработаны предложения по совершенствованию федерального и областного законодательства, в том числе по перераспределению полномочий между уровнями публичной власти. В частности, по внесению изменений в Лесной кодекс Российской Федерации, Федеральный закон «О пожарной безопасности» и другие.

В 2012 г. проведен мониторинг законодательства в сфере разграничения полномочий между органами различных уровней публичной власти, в результате которого выявлена передача полномочий Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации на основе законов. В соответствии с п. «о» ст. 71 Основного Закона России гражданское законодательство относится к ведению Российской Федерации, но в Воронежской области приняты законы, регулирующие чисто гражданско-правовые отношения: «Об управлении государственной собственностью Воронежской области», «О залоге имущества, находящегося в собственности Воронежской области» и др. Этим нарушается ст. 76 Основного Закона России, предусматривающая принятие федеральных законов по предметам ведения Российской Федерации. Норма, запрещающая передавать исключительные полномочия Российской Федерации регионам, отсутствует в действующем законодательстве.

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 рекомендуется в региональных законах устанавливать:

1) срок проведения мониторинга регионального законодательства на его соответствие 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. 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, проводимое специально организованными в этих целях исследовательскими коллективами на основе достижений правовой науки, других отраслей знаний, а также данных правоприменительной практики»<sup>1</sup>. В литературе отмечается, что состояние законодательства России характеризуется негативными явлениями: плохой системной сбалансированностью, противоречивостью, пробельностью. Все вышеуказанные явления делают актуальным прогнозирование развития и совершенствования законодательства. А прогностическое мышление в законодательной деятельности используется в недостаточной мере, а иногда совсем отсутствует<sup>2</sup>. В последние годы в юридической науке возрастает интерес к исследованию прогнозирования и использованию его на практике<sup>3</sup>.

Г.Т. Чернобель и О.А. Иванюк чрезвычайно подробно характеризуют функциональную семантику прогнозирования, разные аспекты которой не всегда четко отличаются: предположение (базирующееся на вероятности наступления каких-то последствий); предугадывание (догадки о возможности наступления каких-то событий, базирующиеся на опыте или исследованиях); предсказание (заклучение, базирующееся на конкретных данных о развитии

---

<sup>1</sup> Юридическая техника: Учебное пособие по подготовке законопроектов и иных нормативных правовых актов органами исполнительной власти / ИЗИСП при Правительстве РФ. М., 2009. С. 18.

<sup>2</sup> Чернобель Г.Т., Иванюк О.А. Правовое прогнозирование в нормотворческой деятельности / Нормотворческая юридическая техника. М., 2011. С. 57.

<sup>3</sup> Агамиров К.В. Проблемы юридического прогнозирования: методология, теория, практика : Монография / Под науч. ред. Р.В. Шагиевой. М., 2015. 408 с.

событий; предвидение (вывод на базе изучения фактов, данных о том, что может или должно что-то произойти); предчувствие (интуитивные ожидания)<sup>1</sup>.

По мнению названных ученых, правовой прогноз – это вариативное научное предвидение будущего состояния определенной области правового регулирования (или ее части). Его основными признаками являются: направленность на оценку будущего состояния предмета прогнозирования; вариативность; научность; многофакторность; объективность; достоверность. К задачам правового прогнозирования относятся: выявление перспектив (краткосрочной, среднесрочной и долгосрочной) вероятностного развития определенных правовых сфер; повышение качества нормативных актов и их правоприменения путем определения социально обусловленных вариантов развития; предотвращение ошибок в правовом регулировании общественных отношений<sup>2</sup>.

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 конституционно-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 и другими нормативными актами). Конституционно-правовое прогнозирование должно обеспечивать реализацию конституционной нормы (ст. 15) о высшей юридической силе Конституции, непротиворечивости ей и актов, регулирующих общественные отношения.

В России практически отсутствуют юридические механизмы, обеспечивающие соответствие Основному Закону нормативных актов до их вступления в силу. Действуют только последующие процедуры признания их таковыми (Конституционным Судом, судами общей юрисдикции,

<sup>1</sup> Чернобель Г.Т., Иванюк О.А. Указ. соч. С. 57-58.

<sup>2</sup> Чернобель Г.Т., Иванюк О.А. Указ. соч. С. 63.

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 Конституцией и другими нормативными 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 институтов<sup>1</sup>.

*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 – жизни человека, организацию и деятельность коллективов, создаваемых людьми, организацию государства и его органов, самого общества<sup>2</sup>. 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 обществе»<sup>3</sup>. По его мнению, социальная сущность современных конституций заключается в «определении соотношения социальных сил 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 власть<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Тихомиров Ю.А., Шахрай С.М. Риск и право: Научное издание. М., 2012. С. 46-47.

<sup>2</sup> Чиркин В.Е. Сравнительное конституционное право: учебное пособие для магистрантов и аспирантов. М., 2011. С. 11.

<sup>3</sup> Там же. С. 13.

<sup>4</sup> Чиркин В.Е. Указ. соч., 2011. С. 33.

*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.

Конституционный статус человека - высшей ценности - гарантируется приоритетом его прав и свобод, которые должны быть защищены от власти, переданной государству, за исключением возможности их ограничения в соответствии со ст. 55 Конституции РФ. 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 (независимость судов не всегда существует на практике, 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.

Народовластие 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; с учетом общественного мнения; 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 групп экономических отношений, относящихся к предмету конституционно-правового регулирования: экономическая функция государства, государственное регулирование экономических отношений (на основе опыта России и зарубежных стран); принципы экономического развития

(на основе состояния экономики России и геополитических интересов нашей страны)<sup>1</sup>.

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 страны<sup>2</sup>.

Организация публичной власти в России строится на принципах федерализма, разделения властей, самостоятельности местного самоуправления. В данных сферах требуются дополнительные гарантии прав субъектов Федерации при уточнении полномочий федеральных и региональных органов власти в сфере совместного ведения, по обеспечению возможности самостоятельно регулировать предметы исключительного ведения субъектов Федерации, для чего необходимо уточнить их перечень; требуется формирование реального разделения власти, системы «сдержек и противовесов», для чего следует расширять полномочия парламента и судов по контролю за главой государства и Правительством РФ, 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.

При выявлении тенденций развития вышеуказанных конституционно-правовых отношений всегда необходимо учитывать общественное мнение. По мнению разработчиков требований к прогнозам законодательства, одним из них может быть изучение общественного мнения тогда, когда объект прогнозирования касается многих жителей страны или жизненно важных

---

<sup>1</sup> Бутусова Н.В. Конституционно-правовой статус российского государства. М., 2006. С. 204-205.

<sup>2</sup> Бондарева Е.А. Конституционно-правовое регулирование основ экономических отношений на уровне субъектов Российской Федерации. Воронеж, 2010. С.111-112.

экономических и политических сфер<sup>1</sup>. 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 политических, экономических, социальных процессов, международных отношений, экологических факторов. Поиск правового опосредования общественных отношений очень сложен, его можно облегчить учет многих факторов, инвариантность субъектного состава и форс-мажорных обстоятельств<sup>2</sup>.

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. Правовой прогноз позволяет найти векторы развития правовой сферы, нейтрализующие негативные факторы, позволяющие достигнуть высокого качества законодательства и эффективного правового регулирования<sup>3</sup>.

Н.Н. Черногор в «наиболее общем виде к факторам, воздействующим на прогнозную модель, относит: политический фактор (политические процессы,

---

<sup>1</sup> Радченко В.И., Иванюк О.А., Плюгина И.В., Цирин А.М., Чернобель Г.Т. Практические аспекты прогнозирования законодательства и эффективности применения прогнозируемых норм // Журнал российского права. 2008. № 8. С. 172-196.

<sup>2</sup> Тихомиров Ю.А. Правовое регулирование: теория и практика. М., 2010. С. 161.

<sup>3</sup> Чернобель Г.Т., Иванюк О.А. Указ соч. С. 64-65.

явления, факты различного уровня, которые оказывают воздействие на изменения правовой системы); экономический фактор (процессы в экономике, влекущие изменения правовой регуляции); социальный фактор (динамика социальных отношений, влияющая на изменение правового регулирования); культурный фактор (воздействие ценностей, нравов, верований); психологический фактор (состояние людей, влияющее на восприятие права)»<sup>1</sup>.

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 человека. Он отмечает, что прогностический элемент сравнения позволяет предвидеть возможное развитие и результаты событий. В связи с этим сравнение может и должно содержать предложения, рекомендации<sup>2</sup>.

При использовании сравнительно-правового метода для совершенствования российского законодательства также рекомендуется учитывать следующие аспекты:

а) конституции зарубежных стран, принимаемые с конца XX века, 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.;

---

<sup>1</sup> Правовой мониторинг: актуальные проблемы теории и практики: Монография / под ред. Н.Н. Черногора. М., 2010. С. 92.

<sup>2</sup> Чиркин В.Е. Указ. соч. С. 16-28.

б) выявление отличий конституционных норм позволяет найти пробелы в конституционно-правовом регулировании в России;

в) взаимосвязь между конституционными нормами и уровнем жизни населения как 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»<sup>1</sup>, который с 2002 г. вводил на пять лет (до 2007 г.) запрет на клонирование человека. С 2007 г. по 2010 г. закон не действовал, о нем, вероятно, «забыли». 29 марта 2010 г. 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, также 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 РФ и ЕСПЧ. Решения федерального органа конституционного контроля России – по всем направлениям конституционно-правового развития, ЕСПЧ - в области прав человека.

Прогнозирование соответствия Конституции Российской Федерации законодательства, регулирующего конституционно-правовые отношения, должно осуществляться для выявления одного из следующих *направлений его развития*: *позитивного* – соответствие Конституции; *негативного* – не соответствие Конституции, возможность возникновения конституционно-правовых коллизий в правовой системе. Данные коллизии могут быть между

---

<sup>1</sup> О временном запрете на клонирование человека: федер. закон от 20.05.2002 г. № 54-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 21. Ст. 1917.

нормами права и другими частями 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 Конституции Российской Федерации законодательства по следующим критериям:*

- 1) развитие конституционных принципов;
- 2) обоснованность ограничения прав человека;
- 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 конституционным ценностям, подлежащим защите;

б) вероятность появления 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 России разрабатываются Министерством экономического развития РФ<sup>1</sup>. При разработке прогнозов учитываются послания Президента РФ Федеральному Собранию, прогнозные показатели федеральных и региональных органов исполнительной власти, 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 развития<sup>2</sup>, а также соответствующего Постановления Правительства Российской Федерации<sup>3</sup>.

Выделение гарантирования прав субъектов Федерации, муниципальных образований как критерия соответствия законодательства Конституции Российской Федерации обусловлено тем, что сейчас тенденции развития законодательства таковы, что возникает сомнение в их соответствии конституционным нормам о полноте государственной власти субъектов Федерации (ст. 73) и самостоятельности местного самоуправления (ст. 12). Развитие федеративных отношений в последнее десятилетие характеризуется активной реализацией Федерацией полномочий в области совместного ведения, даже выходом за его рамки и вторжением в ведение субъектов РФ. В системе

---

<sup>1</sup> О порядке разработки прогноза социально-экономического развития Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 22.07.2009 г. № 596 // СЗ РФ. 2009. № 30. Ст. 3833; Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов // Доступ из СПС КонсультантПлюс.

<sup>2</sup> Тихомиров Ю.А. Правовое регулирование: теория и практика. М., 2010. С. 165-179.

<sup>3</sup> 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 РФ: Постановление Правительства РФ от 17.12.2012 г. № 1318 // СЗ РФ. 2012. № 52. Ст. 7491.

действующего регулирования недостаточно мер, обеспечивающих регионам возможность реализовать конституционную норму ст. 73. Это необходимо сделать для формирования в России государства, обладающего всеми признаками федеративного устройства. 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) и определение вероятности возникновения противоречий в правовой системе, несоответствия Конституции законодательства, регулирующего конституционно-правовые отношения, и разработка вариантов их предотвращения. Результаты прогнозирования могут использоваться в ежегодных посланиях Президента Федеральному Собранию, при планировании нормотворческой деятельности, разработке концепций развития законодательства, проектов законов и иных нормативных актов на всех уровнях.

## Заключение

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

В результате диссертантом сделаны теоретические выводы (определения, принципы, классификации, особенности правового регулирования) и практические: разработка предложений по совершенствованию законодательства, методики выявления коллизий в нормативных правовых актах, практических рекомендаций по осуществлению конституционно-правового прогнозирования.

Коллизионные отношения предлагается рассматривать как вид конституционно-правовых процессуальных отношений, структуру которых составляют субъекты правоотношения, их субъективные юридические права и корреспондирующие им обязанности, объекты правоотношения – формальные конституционно-правовые коллизии, которые обладают своей спецификой, обусловленной особым положением Конституции в системе нормативных актов, развитием конституционного законодательства на современном этапе.

Исследование развития конституционного законодательства с точки зрения коллизий между Основным Законом России и иными нормативными актами позволяет выделить следующие аспекты влияния коллизий на правовую систему, приведшие к изменению законодательства в разных конституционно-правовых сферах: изменение подхода к пониманию государственного суверенитета (от его наличия на двух уровнях (федеральном и региональном) до единого – России как государства); постепенное ограничение прав человека;

усиление влияния федеральных органов власти на формирование региональных органов; увеличение детализации правового регулирования местного самоуправления на федеральном уровне. Вышеуказанные направления изменения законодательства показывают тенденцию усиления в XXI в. влияния федеральной власти на региональном и муниципальном уровнях путем детализации правового регулирования широкого круга общественных отношений.

Использование системного подхода к оценке влияния Конституции Российской Федерации на правовую систему в области прав человека, регулируемых разными отраслями права, анализ коллизий в данной сфере позволили выявить недостаточность такого влияния, характеризуемого следующими чертами:

а) нарушение системных связей в виде необходимости соответствия Конституции Российской Федерации федеральных законов, что приводит к «разрыву» между конституционными правами и свободами личности и их необоснованному ограничению нормами федеральных законов (не только в конституционном праве, но в других отраслях);

б) использование в законодательном регулировании не всегда обоснованного ограничения федеральными законами конституционных прав и свобод личности (иногда ограничение может осуществляться не в связи с реальной угрозой защищаемым конституционным ценностям);

в) недостаточность взаимосвязей между государственной властью и гражданами (отсутствие реальной возможности у граждан влиять на принятие решений, слабая «обратная связь» от общества к органам государственной власти), правового обеспечения учета общественного мнения;

г) недостаточное институциональное обеспечение действия Конституции Российской Федерации (парламентского контроля, развития института омбудсмена, конституционного контроля в субъектах Российской Федерации).

Для регулирования коллизионных отношений в будущем возможно формирование коллизионного права как подотрасли конституционного права,

включающей следующие институты: институт предотвращения юридических коллизий, регулирующий внесудебные и судебные способы предотвращения коллизий; институт выявления коллизий, регулирующий процедуры обнаружения коллизий; институт разрешения коллизий, регулирующий преодоление и устранение коллизий; институт ответственности участников коллизионных отношений, регулирующий отношения, связанные с отрицательной оценкой деятельности субъектов коллизионных отношений, выражающейся в государственном реагировании на их решения, действия (бездействие) путем применения к ним санкций. Формирование коллизионного права как совершенствование, повышение эффективности действующих и создание новых направлений предлагается осуществлять как последовательную систему взаимосвязанных этапов:

1) накопление опыта правового регулирования и правоприменения норм, регулирующих предотвращение и устранение коллизий в правовой системе России;

2) постепенное усиление системности правового регулирования данной сферы общественных отношений и повышение эффективности правоприменения за счет отражения в законодательстве и правоприменении конституционных принципов, коллизионных норм, определения и разграничения компетенции органов государственной власти, влияния на правосознание граждан с целью создания мировоззрения, основанного на правомерном поведении;

3) последовательное создание новых правовых регуляторов, взаимосвязанных с действующими, позволяющих предотвращать и минимизировать негативные последствия юридических коллизий, на основе предложенной модели коллизионного права.

Для совершенствования законодательства, регулирующего коллизионные отношения, в диссертации предлагается комплекс мер, касающийся различных сфер общественных отношений, путем внесения изменений и дополнений в Конституцию Российской Федерации, ФКЗ о Конституционном Суде, ФЗ о

международных договорах, ФЗ «Об общих принципах ... субъектов РФ», КАС РФ и другие акты.

С целью совершенствования регионального законодательства, регулирующего разрешение коллизий 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 актами равной юридической силы, применяется акт, принятый позднее;

- содержательно-компетенционную коллизионную норму: в случае коллизии между актами, принятыми региональными органами исполнительной власти одного уровня, применяется акт того органа, который специально уполномочен на регулирование соответствующей области общественных отношений;

- предусматривать возможность отмены высшим должностным лицом нормативных актов органов исполнительной власти соответствующего субъекта Федерации.

Правоприменение с целью предотвращения конституционно-правовых коллизий предлагается совершенствовать для влияния на изменение 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 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 дисциплин «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 (либерализация законодательства о референдуме, право законодательной инициативы группы граждан, детальный анализ обращений, публичные слушания, независимая научная и общественная экспертизы нормативных правовых актов и др.);

в) реализации принципа светского государства как наиболее приемлемого в многоконфессиональном обществе, учета разнообразия религий в российском обществе при правовом регулировании, в образовательном процессе;

г) государственной поддержки развития науки и использование 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.

Научные результаты, представленные в настоящей диссертации, могут служить основой для дальнейших научных исследований по следующим направлениям:

- общетеоретические исследования в части видов правоотношений, формирования правовой культуры для предотвращения коллизий;

- конституционно-правовые исследования в части видов правоотношений и их особенностей, развития механизмов предотвращения конституционно-правовых коллизий;

- коллизионные отношения как вид правоотношений в иных отраслях права;

- формирование коллизионного права.

## **Список использованных источников**

### **1. Нормативные правовые акты**

Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (в ред. законов Рос. Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 дек. 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 дек. 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февр. 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. - № 31. – Ст. 4398 (далее – СЗ РФ).

#### **1.1. Международные акты**

1.1.1. Всеобщая декларация прав человека. Принята 10 декабря 1948 г. Генеральной Ассамблеей ООН // Рос. газ. - 1995. - 5 апреля.

1.1.2. Конвенция о защите прав человека и основных свобод. Заключена в г. Риме 04 ноября 1950 г. // СЗ РФ. – 1998. - № 20. - Ст. 2143.

#### **1.2. Законодательство Российской Федерации**

1.2.1. О Конституционном Суде Российской Федерации: федер. конституц. закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ (в ред. от 28 дек. 2016 г.) // СЗ РФ. - 1994. - № 13. - Ст. 1447.

1.2.2. О судебной системе Российской Федерации: федер. конституц. закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ (в ред. от 5 февр. 2014 г.) // СЗ РФ. - 1997. - № 1. - Ст. 1.

1.2.3. О Правительстве Российской Федерации: федер. конституц. закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ (в ред. от 28 дек. 2016 г.) // СЗ РФ. – 1997. - № 51. – Ст. 5712.

1.2.4. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ (в ред. от 15 февр. 2016 г.) // Рос. газ. - 2002. - 27 июля.

1.2.5. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. – Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 12.03.2017).

1.2.6. О прокуратуре Российской Федерации : федер. закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 (в ред. от 7 марта 2017 г.) // СЗ РФ. - 1995. - № 47. - Ст. 4472.

1.2.7. О статусе судей в Российской Федерации : федер. закон от 26 июня 1992 г. № 3132-1 (в ред. от 19 декабря 2016 г.) // Ведомости СНД и ВС РФ. - 1992. - № 30. - Ст. 1792.

1.2.8. О международных договорах Российской Федерации : федер. закон от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ (в ред. от 12.03.2014 г.) // СЗ РФ. – 1995. - № 29. - Ст. 2757.

1.2.9. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (в ред. от 1 мая 2017 г.) // СЗ РФ. - 1999. - № 42. - Ст. 5005.

1.2.10. О временном запрете на клонирование человека : федер. закон от 20 мая 2002 г. № 54-ФЗ (в ред. от 29 марта 2010 г.) // СЗ РФ. – 2002. - № 21. - Ст. 1917.

1.2.11. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : федер. закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (в ред. от 3 апреля 2017 г.) // СЗ РФ. - 2002. - № 24. - Ст. 2253.

1.2.12. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 3 апреля 2017 г.) // СЗ РФ. - 2003. - № 40. - Ст. 3822.

1.2.13. О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях : федер. закон от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ (в ред. от 3 июля 2016 г.) // СЗ РФ. - 2004. - № 25. - Ст. 2485.

1.2.14. О государственной гражданской службе Российской Федерации: федер. закон от 27 июля 2004 г. № 74-ФЗ (в ред. от 3 апреля 2017 г.) // СЗ РФ. - 2004. - № 31. - Ст. 3215.

1.2.15. О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации : федер. закон от 20 августа 2004 г. № 113-ФЗ (в ред. от 3 июля 2016 г.) // СЗ РФ. - 2004. - № 34. - Ст. 3528.

1.2.16. О государственной регистрации уставов муниципальных образований : федер. закон от 21 июля 2005 г. № 97-ФЗ (в ред. от 28 дек. 2016 г.) // СЗ РФ. - 2005. - № 30. ч. 1. - Ст. 3108.

1.2.17. Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов : федер. закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ (в ред. от 21 окт. 2013 г.) // СЗ РФ. - 2009. - № 29. - Ст. 3609.

1.2.18. О стратегическом планировании в Российской Федерации : федер. закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ (в ред. от 3 июля 2016 г.) // СЗ РФ. - 2014. - № 26. ч. 1. - Ст. 3378.

1.2.19. Об основах общественного контроля в Российской Федерации : федер. закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ (в ред. от 3 июля 2016 г.) // СЗ РФ. - 2014. - № 30. ч. 1. - Ст. 4213.

### **1.3. Указы Президента Российской Федерации**

1.3.1. О приостановлении действия Указа Президента Республики Саха (Якутия) от 14 марта 1994 г. № 743 «О регулировании некоторых вопросов налогообложения физических лиц» : Указ Президента Рос. Федерации от 19 мая 1994 г. № 1001 // СЗ РФ. - 1994. - № 4. - Ст. 305.

1.3.2. О приостановлении действия Указа Президента Республики Ингушетия от 21 марта 1994 г. № 63 «О министре безопасности Республики Ингушетия» : Указ Президента Рос. Федерации от 5 апреля 1994 г. № 659 // СЗ РФ. - 1994. - № 15. - Ст. 1215.

1.3.3. О приостановлении действия Указа Президента Республики Адыгея от 22 августа 1994 г. № 131 «Об административной ответственности за нарушения установленного порядка приобретения права на место жительства, порядка пребывания и правил регистрации в Республике Адыгея» : Указ Президента Рос. Федерации от 9 сентября 2000 г. № 1621 // СЗ РФ. - 2000. - № 38. - Ст. 3778.

1.3.4. О приостановлении действия Указов Президента Чувашской Республики от 25 ноября 1994 г. № 130 «О Киселеве М.Ф.» и от 29 ноября 1994 г. № 131 «О министре внутренних дел Чувашской Республики» : Указ

Президента Рос. Федерации от 8 февраля 1995 г. № 115 // Рос. газ. – 1995. – 22 февраля.

1.3.5. 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 // СЗ РФ. – 1995. - № 12. – Ст. 1037.

1.3.6. О приостановлении действия Указа Президента Республики Башкортостан от 16 мая 1995 г. № УП-256 «О мерах по совершенствованию валютного контроля за импортом товаров, работ и услуг предприятиями, учреждениями, организациями Республики Башкортостан в порядке предоплаты» : Указ Президента Рос. Федерации от 18 января 1996 г. № 62 // Рос. газ. - 1996. - 24 января.

1.3.7. О приостановлении действия некоторых постановлений, принятых Администрацией Воронежской области : Указ Президента Рос. Федерации от 28 апреля 1996 г. № 607 // СЗ РФ. - 1996. - № 18. - Ст. 2116.

1.3.8. 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 // СЗ РФ. - 1997. - № 20. – Ст. 2252.

1.3.9. 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 // СЗ РФ. - 1999. - № 5. – Ст. 650.

1.3.10. Об Указе Президента Республики Адыгея от 25 декабря 1998 г. № 153 «О приостановлении действия на территории Республики Адыгея приказа Министра финансов Российской Федерации от 19 августа 1998 года № 154» «О территориальных контрольно-ревизионных органах Министерства финансов Российской Федерации» : Указ Президента Рос. Федерации от 17 мая 1999 г. № 590 // СЗ РФ. - 1999. - № 21. - Ст. 2581.

1.3.11. О приостановлении действия постановления администрации Архангельской области от 10 февраля 1999 г. № 45 «Об утверждении Временного положения о лицензировании деятельности по ремонту и техническому обслуживанию автотранспортных средств, осуществляемым на коммерческой основе : Указ Президента Рос. Федерации от 27 июля 2000 г. № 1389 // СЗ РФ. - 2000. - № 31. - Ст. 3254.

1.3.12. О приостановлении действия Указа Президента Республики Ингушетия от 26 апреля 1999 г. № 102 «О некоторых мерах по регулированию процесса миграции в Республике Ингушетия» : Указ Президента Рос. Федерации от 1 сентября 2000г. № 1605 // СЗ РФ. - 2000. - №36. - Ст. 3635.

1.3.13. О приостановлении действия постановления губернатора Тверской области от 28 сентября 1999 г. № 856 «О тарифах на электрическую энергию для населения области» : Указ Президента Рос. Федерации от 12 июня 2000 г. № 1101 // СЗ РФ. - 2000. - № 25. - Ст. 2676.

1.3.14. О приостановлении действия Постановления Администрации Воронежской области от 23 июля 1999 г. № 734 «О ценах на продукцию растениеводства урожая 1999 г., поставляемую сельскими товаропроизводителями в счет погашения задолженности в областной бюджет» : Указ Президента Рос. Федерации от 28 июня 2000 г. № 1196 // СЗ РФ. - 2000. - № 27. - Ст. 2823.

1.3.15. О приостановлении действия Постановления Администрации Воронежской области от 15 июня 1999 г. № 708 «О формировании районных фондов продовольственного зерна в 1999 году» : Указ Президента Рос. Федерации от 28 июня 2000г. № 1197 // СЗ РФ. - 2000. - № 27. - Ст. 2824.

1.3.16. О приостановлении действия пунктов 1, 4 и 7 Постановления Администрации Воронежской области от 30 июня 1999 г. № 626 «О целевом использовании пшеницы и ржи урожая 1999 года» : Указ Президента Рос. Федерации от 28 июня 2000 г. № 1198 // СЗ РФ. - 2000. - № 27. - Ст. 2825.

1.3.17. О приостановлении действия Постановления Администрации Воронежской области от 15 июля 1999 г. № 714 «О ценах на продовольственное зерно урожая 1999 года и тарифах на услуги для областного продовольственного фонда» : Указ Президента Рос. Федерации от 28 июня 2000 г. № 1199 // СЗ РФ. - 2000. - № 27. - Ст. 2826.

1.3.18. О приостановлении действия пунктов 2, 5, 6 и 9 Постановления Администрации Воронежской области от 20 июля 1999 г. № 723 «О формировании областного продовольственного фонда зерна» : Указ Президента Рос. Федерации от 28 июня 2000г. № 1200 // СЗ РФ. - 2000. - № 27. - Ст. 2827.

1.3.19. О приостановлении действия постановления главы администрации Владимирской области от 15 июля 1999 г. № 447 «О лицензировании деятельности по производству муки, крупы и других пищевых продуктов из зерна и деятельности по производству хлеба, хлебобулочных и макаронных изделий» : Указ Президента Рос. Федерации от 11 июля 2000 г. № 1280 // СЗ РФ. - 2000. - № 29. - Ст. 3057.

1.3.20. О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации : Указ Президента Рос. Федерации от 10 августа 2000г. № 1486 // СЗ РФ. - 2000. - № 33. - Ст. 3356.

1.3.21. О приостановлении действия постановления губернатора Тульской области от 12 апреля 2000 г. № 137 «Об упорядочении лицензирования деятельности по заготовке, переработке и реализации лома цветных и черных металлов» : Указ Президента Рос. Федерации от 12 августа 2000 г. № 1500 // Рос. газ. - 2000. - 16 августа.

1.3.22. О приостановлении действия Указа Президента Республики Адыгея от 30 мая 1994 г. № 83 «О мерах по ограничению миграции в Республику Адыгея» : Указ Президента Рос. Федерации от 9 сентября 2000 г. № 1620 // СЗ РФ. - 2000. - № 38. - Ст. 3777.

1.3.23. О приостановлении действия Указа Президента Республики Ингушетия от 22 апреля 2000 г. № 76 «Об упразднении Государственного комитета Республики Ингушетия по связи» и постановления Правительства Республики Ингушетия от 20 мая 2000 г. № 192 «Об учреждении

государственного унитарного предприятия» «Управление электрической связи Республики Ингушетия» : Указ Президента Рос. Федерации от 7 февраля 2001 г. № 132 // СЗ РФ. - 2000. - № 38. - Ст. 3778.

1.3.24. О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе : Указ Президента Рос. Федерации от 13 мая 2000 г. № 849 (ред. от 02.02.2013 г.) // СЗ РФ. - 2000. - № 20. - Ст. 2112.

1.3.25. Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации : Указ Президента Рос. Федерации от 13 октября 2004 г. № 1313 // СЗ РФ. – 2004. - № 42. – Ст. 4108.

1.3.26. О мониторинге правоприменения в Российской Федерации : Указ Президента Рос. Федерации от 20 мая 2011 г. № 657 // СЗ РФ. - 2011. - № 21. - Ст. 2930.

#### **1.4. Постановления Правительства Российской Федерации, акты федеральных органов исполнительной власти**

1.4.1. Об утверждении Положения о порядке ведения федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации : Постановление Правительства Рос. Федерации от 29 ноября 2000 г. № 904 // СЗ РФ. - 2000. - № 49. - Ст. 4826.

1.4.2. О порядке заключения и вступления в силу соглашений между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации о передаче ими друг другу осуществления части своих полномочий: Постановление Правительства Рос. Федерации от 8 декабря 2008 г. № 924 // СЗ РФ. – 2008. - № 50. - Ст. 5953.

1.4.3. О порядке разработки прогноза социально-экономического развития Российской Федерации : Постановление Правительства Рос. Федерации от 22 июля 2009 г. № 596 // СЗ РФ. – 2009. - № 30. – Ст. 3833; измен. – 2010. - № 52. ч. 1. - Ст. 7104

1.4.4. 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 // СЗ РФ. - 2009. - № 10. - Ст. 1241.

1.4.5. Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации : Постановление Правительства Рос. Федерации от 19 августа 2011 г. № 694 // СЗ РФ. - 2011. - № 35. - Ст. 5081.

1.4.6. 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 : Постановление Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 № 1318 // СЗ РФ. – 2012. - № 52. - Ст. 7491.

1.4.7. 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.

1.4.8. Доклад Министерства юстиции Российской Федерации о результатах мониторинга правоприменения в Российской Федерации за 2011 г. / Режим доступа: <http://minjust.ru> (дата обращения: 5.12.2013).

### **1.5. Акты Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации**

1.5.1. Доклад Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2006 г. «О состоянии законодательства в Российской Федерации». - М.: Совет Федерации, 2007 // КонсультантПлюс : справочные правовые системы : Эксперт-приложение. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/software/systems>

1.5.2. Доклад Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2005 г. «О состоянии законодательства в Российской Федерации» / Под общей ред. С.М. Миронова, Г.Э. Бурбулиса. М.: Совет Федерации, 2006 // КонсультантПлюс : справочные правовые системы : Эксперт-приложение. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/software/systems>.

1.5.3. Доклад Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2009 года. О состоянии законодательства в Российской Федерации. Мониторинг правового обеспечения основных направлений внешней и внутренней политики // КонсультантПлюс : справочные правовые системы : Эксперт-приложение. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/software/systems>

1.5.4. 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 // СЗ РФ. – 2010. - № 22. - Ст. 2716.

1.5.5. О докладе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2010 года «О состоянии законодательства в Российской Федерации : Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Рос. Федерации от 27 декабря 2011 г. № 572-СФ // СЗ РФ. – 2012. - № 1. - Ст. 29.

### **1.6. Нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации**

1.6.1. Конституция Республики Алтай (Основной закон) от 7 июня 1997 г. // КонсультантПлюс : справочные правовые системы : Региональное законодательство. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/software/systems>

1.6.2. Конституция Республики Башкортостан от 24 декабря 1994 г. // КонсультантПлюс : справочные правовые системы : Региональное законодательство. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/software/systems>

1.6.3. Конституция Кабардино-Балкарской Республики от 1 сентября 1998 г. // КонсультантПлюс : справочные правовые системы : Региональное законодательство. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/software/systems>

1.6.4. Конституция Республики Марий Эл от 24 июня 1995 г. // КонсультантПлюс : справочные правовые системы : Региональное законодательство. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/software/systems>

1.6.5. Конституция Республики Татарстан от 6 ноября 1992 г. // КонсультантПлюс : справочные правовые системы : Региональное законодательство. – Режим доступа: [http:// www. consultant. ru/software/systems](http://www.consultant.ru/software/systems)

1.6.6. Устав Воронежской области от 7 июня 2006 г. // КонсультантПлюс : справочные правовые системы : Региональное законодательство. – Режим доступа: [http:// www. consultant. ru/software/systems](http://www.consultant.ru/software/systems).

1.6.7. Устав города Москвы от 28 июня 1995 г. // КонсультантПлюс : справочные правовые системы : Региональное законодательство. – Режим доступа: [http:// www. consultant. ru/software/systems](http://www.consultant.ru/software/systems).

1.6.8. О Конституционном Суде Республики Адыгея: Закон Республики Адыгея от 17 июня 1996 года // КонсультантПлюс : справочные правовые системы : Региональное законодательство. – Режим доступа: [http:// www. consultant. ru/software/systems](http://www.consultant.ru/software/systems).

1.6.9. О Конституционном Суде Республики Башкортостан: Закон Республики Башкортостан от 27 октября 1992 года // КонсультантПлюс : справочные правовые системы : Региональное законодательство. – Режим доступа: [http:// www. consultant. ru/software/systems](http://www.consultant.ru/software/systems).

1.6.10. О Конституционном Суде Республики Бурятия: Закон Республики Бурятия от 25 октября 1994 года // КонсультантПлюс : справочные правовые системы : Региональное законодательство. – Режим доступа: [http:// www. consultant. ru/software/systems](http://www.consultant.ru/software/systems).

1.6.11. О Конституционном Суде Республики Дагестан: Закон Республики Дагестан от 7 мая 1996 года // КонсультантПлюс : справочные правовые системы : Региональное законодательство. – Режим доступа: [http:// www. consultant. ru/software/systems](http://www.consultant.ru/software/systems).

1.6.12. О Конституционном Суде Республики Карелия: Закон Республики Карелия от 17 марта 1994 года // КонсультантПлюс : справочные правовые системы : Региональное законодательство. – Режим доступа: [http:// www. consultant. ru/software/systems](http://www.consultant.ru/software/systems).

1.6.13. О Конституционном Суде Кабардино-Балкарской Республики: Закон Кабардино-Балкарской Республики от 12 декабря 1997 года // КонсультантПлюс : справочные правовые системы : Региональное законодательство. – Режим доступа: [http:// www. consultant. ru/software/systems](http://www.consultant.ru/software/systems).

1.6.14. О нормативных правовых актах Республики Алтай: Закон Республики Алтай от 5 марта 2008 г. № 18-РЗ // КонсультантПлюс : справочные правовые системы : Региональное законодательство. – Режим доступа: [http:// www. consultant. ru/software/systems](http://www.consultant.ru/software/systems).

1.6.15. О нормативных правовых актах Республики Башкортостан: Закон Республики Башкортостан от 12 августа 1996 г. № 42-з // КонсультантПлюс : справочные правовые системы : Региональное законодательство. – Режим доступа: [http:// www. consultant. ru/software/systems](http://www.consultant.ru/software/systems).

1.6.16. О нормативных правовых актах Республики Ингушетия: Закон Республики Ингушетия от 7 декабря 1999 г. № 29-РЗ // КонсультантПлюс : справочные правовые системы : Региональное законодательство. – Режим доступа: [http:// www. consultant. ru/software/systems](http://www.consultant.ru/software/systems).

1.6.17. О нормативных правовых актах Карачаево-Черкесской Республики: Закон Карачаево-Черкесской Республики от 2 декабря 2002 г. № 48-РЗ // КонсультантПлюс : справочные правовые системы : Региональное законодательство. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/software/systems>.

1.6.18. О нормативных правовых актах Республики Марий Эл: Закон Республики Марий Эл от 6 марта 2008 г. № 5-З // КонсультантПлюс : справочные правовые системы : Региональное законодательство. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/software/systems>.

1.6.19. О правовых актах органов государственной власти Республики Саха (Якутия): Закон Республики Саха (Якутия) от 25 декабря 2003 г. 98-З № 199-III // КонсультантПлюс : справочные правовые системы : Региональное законодательство. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/software/systems>.

1.6.20. О нормативных правовых актах Республики Северная Осетия-Алания: Закон Республики Северная Осетия-Алания от 18 марта 2002 г. № 4-РЗ // КонсультантПлюс : справочные правовые системы : Региональное законодательство. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/software/systems>.

1.6.21. О нормативных правовых актах Республики Хакасия: Закон Республики Хакасия от 5 декабря 2005 г. № 87-ЗРХ // КонсультантПлюс : справочные правовые системы : Региональное законодательство. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/software/systems>.

1.6.22. О правотворчестве и нормативных правовых актах Краснодарского края: Закон Краснодарского края от 6 июня 1995 г. № 7-КЗ // КонсультантПлюс : справочные правовые системы : Региональное законодательство. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/software/systems>».

1.6.23. О нормативных правовых актах Забайкальского края: Закон Забайкальского края от 18 декабря 2009 г. № 321-ЗЗК // КонсультантПлюс : справочные правовые системы : Региональное законодательство. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/software/systems>.

1.6.24. О законах и иных нормативных правовых актах Брянской области: Закон Брянской области от 3 ноября 1997 г. № 28-З // КонсультантПлюс : справочные правовые системы : Региональное законодательство. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/software/systems>.

1.6.25. О законах и иных областных нормативных правовых актах: Закон Волгоградской области от 1 октября 2002 г. № 736-ОД // КонсультантПлюс : справочные правовые системы : Региональное законодательство. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/software/systems>.

1.6.26. О нормативных правовых актах Воронежской области: Закон Воронежской области от 1 февраля 1995 г. № 11-з // КонсультантПлюс : справочные правовые системы : Региональное законодательство. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/software/systems>.

1.6.27. О нормативных правовых актах Курганской области: Закон Курганской области от 8 октября 2004 г. № 444 // КонсультантПлюс : справочные правовые системы : Региональное законодательство. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/software/systems>.

1.6.28. О нормативных правовых актах Липецкой области: Закон Липецкой области от 27 марта 1997 г. № 64-ОЗ // КонсультантПлюс : справочные правовые системы : Региональное законодательство. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/software/systems>.

1.6.29. О нормативных правовых актах законодательного (представительного) и исполнительных органов государственной власти Новгородской области: Областной закон Новгородской области от 6 января 1995 г. № 9-ОЗ // КонсультантПлюс : справочные правовые системы : Региональное законодательство. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/software/systems>.

1.6.30. О нормативных правовых актах Новосибирской области: Закон Новосибирской области от 25 декабря 2006 г. № 80-ОЗ // КонсультантПлюс : справочные правовые системы : Региональное законодательство. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/software/systems>.

1.6.31. О нормативных правовых актах органов государственной власти Калужской области: Закон Калужской области от 25 июля 1995 г. № 12 // КонсультантПлюс : справочные правовые системы : Региональное законодательство. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/software/systems>.

1.6.32. О нормативных правовых актах Курганской области: Закон Курганской области от 8 октября 2004 г. № 444 // КонсультантПлюс : справочные правовые системы : Региональное законодательство. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/software/systems>.

1.6.33. О нормативных правовых актах Нижегородской области: Закон Нижегородской области от 10 февраля 2005 г. № 8-З // КонсультантПлюс : справочные правовые системы : Региональное законодательство. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/software/systems>.

1.6.34. О нормативных правовых актах Новосибирской области: Закон Новосибирской области от 25 декабря 2006 г. № 80-ОЗ // КонсультантПлюс : справочные правовые системы : Региональное законодательство. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/software/systems>.

1.6.35. О нормативных правовых актах Омской области: Закон Омской области от 21 ноября 2002 г. № 409-ОЗ // КонсультантПлюс : справочные правовые системы : Региональное законодательство. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/software/systems>.

1.6.36. О правотворчестве и нормативных правовых актах Орловской области: Закон Орловской области от 15 апреля 2003 г. № 319-ОЗ // КонсультантПлюс : справочные правовые системы : Региональное законодательство. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/software/systems>.

1.6.37. О нормативных правовых актах Тверской области: Закон Тверской области от 16 марта 2004 г. № 13-ЗО // КонсультантПлюс : справочные правовые системы : Региональное законодательство. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/software/systems>.

1.6.38. О нормативных правовых актах Томской области: Закон Томской области от 7 марта 2002 г. № 9-ОЗ // КонсультантПлюс : справочные правовые

системы : Региональное законодательство. – Режим доступа: [http:// www.consultant.ru/software/systems](http://www.consultant.ru/software/systems).

1.6.39. О нормативных правовых актах Челябинской области: Закон Челябинской области от 30 мая 2002 г. № 87-ЗО // КонсультантПлюс : справочные правовые системы : Региональное законодательство. – Режим доступа: [http:// www.consultant.ru/software/systems](http://www.consultant.ru/software/systems).

1.6.40. О правовых актах города Москвы: Закон г. Москвы от 8 июля 2009 г. № 25-ЗК // КонсультантПлюс : справочные правовые системы : Региональное законодательство. – Режим доступа: [http:// www.consultant.ru/software/systems](http://www.consultant.ru/software/systems)

1.6.41. Кодекс о нормативных правовых актах Чукотского автономного округа от 24 февраля 2009 г. № 25-ОЗ // КонсультантПлюс : справочные правовые системы : Региональное законодательство. – Режим доступа: [http:// www.consultant.ru/software/systems](http://www.consultant.ru/software/systems)

1.6.42. О народном обсуждении наиболее важных вопросов государственной жизни Республики Татарстан и местного значения: Закон Республики Татарстан от 6 августа 2003 г. № 26-ЗРТ // КонсультантПлюс : справочные правовые системы : Региональное законодательство. – Режим доступа: [http:// www.consultant.ru/software/systems](http://www.consultant.ru/software/systems).

1.6.43. О всенародном обсуждении важных вопросов государственного и местного значения: Закон Мордовской ССР от 12 апреля 1991 г. № 303-ХП // КонсультантПлюс : справочные правовые системы : Региональное законодательство. – Режим доступа: [http:// www.consultant.ru/software/systems](http://www.consultant.ru/software/systems).

1.6.44. О народном обсуждении: Уставный закон Красноярского края от 26 марта 2009 г. № 8-3076 // КонсультантПлюс : справочные правовые системы : Региональное законодательство. – Режим доступа: [http:// www.consultant.ru/software/systems](http://www.consultant.ru/software/systems).

1.6.45. 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 // КонсультантПлюс : справочные правовые системы : Региональное законодательство. – Режим доступа: [http:// www.consultant.ru/software/systems](http://www.consultant.ru/software/systems).

1.6.46. Об областном народном обсуждении : Закон Иркутской области от 19 июля 2010 г. № 78-ОЗ // КонсультантПлюс : справочные правовые системы : Региональное законодательство. – Режим доступа: [http:// www.consultant.ru/software/systems](http://www.consultant.ru/software/systems).

1.6.47. Об общественном обсуждении проектов законов Калининградской области и вопросов, требующих законодательного решения : Закон Калининградской области от 17 мая 2004 г. № 399 // КонсультантПлюс : справочные правовые системы : Региональное законодательство. – Режим доступа: [http:// www.consultant.ru/software/systems](http://www.consultant.ru/software/systems).

1.6.48. О публичных (общественных) слушаниях в Карачаево-Черкесской Республике : Закон Карачаево-Черкесской Республики от 17 декабря 2011 г. № 73-РЗ // КонсультантПлюс : справочные правовые системы : Региональное законодательство. – Режим доступа: [http:// www.consultant.ru/software/systems](http://www.consultant.ru/software/systems).

1.6.49. О публичных слушаниях в Законодательном Собрании Красноярского края : Уставный закон Красноярского края от 18 июня 2009 г. № 8-3419 // КонсультантПлюс : справочные правовые системы : Региональное законодательство. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/software/systems>.

1.6.50. О публичных (общественных) слушаниях : Закон Волгоградской области от 25 апреля 2007 г. № 1452-ОД // КонсультантПлюс : справочные правовые системы : Региональное законодательство. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/software/systems>.

1.6.51. О публичных слушаниях в Орловской области : Закон Орловской области от 16 июня 2008 г. № 783-ОЗ // КонсультантПлюс : справочные правовые системы : Региональное законодательство. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/software/systems>.

1.6.52. 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 // КонсультантПлюс : справочные правовые системы : Региональное законодательство. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/software/systems>.

1.6.53. О порядке организации и проведения публичных слушаний в Тамбовской областной Думе : Закон Тамбовской области от 4 июня 2007 г. № 206-З // КонсультантПлюс : справочные правовые системы : Региональное законодательство. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/software/systems>.

1.6.54. 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 // КонсультантПлюс : справочные правовые системы : Региональное законодательство. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/software/systems>.

1.6.55. 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 // КонсультантПлюс : справочные правовые системы : Региональное законодательство. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/software/systems>.

1.6.56. О порядке подготовки и проведения публичных слушаний по проекту окружного бюджета, годовому отчету об исполнении окружного бюджета в Думе Чукотского автономного округа : Закон Чукотского автономного округа от 8 июня 2007 г. № 55-ОЗ // КонсультантПлюс : справочные правовые системы : Региональное законодательство. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/software/systems>.

1.6.57. 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 // КонсультантПлюс : справочные правовые системы : Региональное законодательство. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/software/systems>.

1.6.58. 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 // КонсультантПлюс : справочные правовые системы : Региональное законодательство. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/software/systems>.

1.6.59. О противодействии коррупции в Республике Ингушетия : Закон Республики Ингушетия от 4 марта 2009 г. № 8-РЗ // КонсультантПлюс : справочные правовые системы : Региональное законодательство. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/software/systems>.

1.6.60. О противодействии коррупции во Владимирской области : Закон Владимирской области от 10 ноября 2008 г. № 181-ОЗ // КонсультантПлюс : справочные правовые системы : Региональное законодательство. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/software/systems>.

1.6.61. 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 // КонсультантПлюс : справочные правовые системы : Региональное законодательство. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/software/systems>.

1.6.62. О профилактике коррупции в Оренбургской области : Закон Оренбургской области от 15 сентября 2008 года № 2369/497-IV-ОЗ // КонсультантПлюс : справочные правовые системы : Региональное законодательство. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/software/systems>.

1.6.63. 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 // КонсультантПлюс : справочные правовые системы : Региональное законодательство. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/software/systems>.

1.6.64. 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 // КонсультантПлюс : справочные правовые системы : Региональное законодательство. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/software/systems>.

1.6.65. О мониторинге законов Республики Татарстан : Закон Республики Татарстан от 3 июля 2010 г. № 49-ЗРТ // КонсультантПлюс : справочные правовые системы : Региональное законодательство. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/software/systems>.

1.6.66. О мониторинге правоприменения нормативных правовых актов Краснодарского края : Закон Краснодарского края от 7 ноября 2011 г. № 2354-КЗ // КонсультантПлюс : справочные правовые системы : Региональное законодательство. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/software/systems>.

1.6.67. О мониторинге нормативных правовых актов Воронежской области : Закон Воронежской области от 24 января 2011 г. № 16-ОЗ // КонсультантПлюс : справочные правовые системы : Региональное законодательство. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/software/systems>.

1.6.68. О мониторинге нормативных правовых актов Липецкой области : Закон Липецкой области от 5 декабря 2008 г. № 213-ОЗ // КонсультантПлюс : справочные правовые системы : Региональное законодательство. – Режим доступа: [http:// www. consultant. ru/software/systems](http://www.consultant.ru/software/systems).

1.6.69. О мониторинге правоприменения нормативных правовых актов Ленинградской области : Закон Ленинградской области от 21 декабря 2012 г. № 81-оз // КонсультантПлюс : справочные правовые системы : Региональное законодательство. – Режим доступа: [http:// www. consultant. ru/software/systems](http://www.consultant.ru/software/systems).

1.6.70. О мониторинге нормативных правовых актов Еврейской автономной области : Закон Еврейской автономной области от 17 ноября 2010 г. № 848-ОЗ // КонсультантПлюс : справочные правовые системы : Региональное законодательство. – Режим доступа: [http:// www. consultant. ru/software/systems](http://www.consultant.ru/software/systems).

1.6.71. О мониторинге правового пространства в Ямало-Ненецком автономном округе : Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 8 июня 2009 г. № 37-ЗАО // КонсультантПлюс : справочные правовые системы : Региональное законодательство. – Режим доступа: [http:// www. consultant. ru/software/systems](http://www.consultant.ru/software/systems).

1.6.72. Об официальном толковании законов и иных нормативных правовых актов Архангельского областного Собрания депутатов : Закон Архангельской области от 15.07.2003 № 183-23-ОЗ // КонсультантПлюс : справочные правовые системы : Региональное законодательство. – Режим доступа: [http:// www. consultant. ru/software/systems](http://www.consultant.ru/software/systems).

1.6.73. Об официальном толковании областных законов и иных нормативных правовых актов областной Думы : Областной закон Новгородской области от 04.06.1996 № 50-ОЗ // КонсультантПлюс : справочные правовые системы : Региональное законодательство. – Режим доступа: [http:// www. consultant. ru/software/systems](http://www.consultant.ru/software/systems).

1.6.74. Об официальном толковании законов Санкт-Петербурга : Закон Санкт-Петербурга от 02.10.2003 № 522-77 // КонсультантПлюс : справочные правовые системы : Региональное законодательство. – Режим доступа: [http:// www. consultant. ru/software/systems](http://www.consultant.ru/software/systems).

1.6.75. О толковании пункта «Ж» статьи 9 Закона Воронежской области от 1 февраля 1995 года № 11-з «О правовых нормативных актах Воронежской области» : Постановление Воронежской областной Думы от 28.10.2004 № 1008-III-ОД // КонсультантПлюс : справочные правовые системы : Региональное законодательство. – Режим доступа: [http:// www. consultant. ru/software/systems](http://www.consultant.ru/software/systems).

1.6.76. О толковании пункта 1 статьи 1 Закона Воронежской области от 26 ноября 2001 года № 26-III-ОЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Воронежской области»: Постановление Воронежской областной Думы от 08.07.2004 № 878-III-ОД // КонсультантПлюс : справочные правовые системы : Региональное законодательство. – Режим доступа: [http:// www. consultant. ru/software/systems](http://www.consultant.ru/software/systems).

1.6.77. 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-П-ОЗ «Об областном бюджете на 2001 год»: Постановление Воронежской областной Думы от 28.12.2000 № 1798-П-ОД // КонсультантПлюс : справочные правовые системы : Региональное законодательство. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/software/systems>.

1.6.78. О толковании статьи 85 Закона Воронежской области «О местном самоуправлении в Воронежской области»: Постановление Воронежской областной Думы от 27.04.1995 № 162 // КонсультантПлюс : справочные правовые системы : Региональное законодательство. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/software/systems>.

## **2. Судебные решения**

### **2.1. Решения Конституционного Суда Российской Федерации, постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации**

2.1.1. По делу о проверке конституционности части второй статьи 42 Закона Чувашской Республики «О выборах депутатов Государственного Совета Чувашской Республики» в редакции от 26 августа 1994 года : Постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 10 июля 1995 г. № 9-П // Рос. газ. - 1995. - 13 июля.

2.1.2. 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 // СЗ РФ. - 1995. - № 27. - Ст. 2622.

2.1.3. По делу о проверке конституционности статей 23 и 24 «Временного положения об обеспечении деятельности депутатов Калининградской Областной Думы» : Постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 30 ноября 1995 г. № 16-П // СЗ РФ. - 1995. - № 50. - Ст. 4969.

2.1.4. По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Алтайского края : Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 января 1996 г. № 2-П // СЗ РФ. - 1996. - № 4. - Ст. 409.

2.1.5. По делу о проверке конституционности ряда положений Устава – Основного Закона Читинской области : Постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 01 февраля 1996 г. № 3-П // СЗ РФ. - 1996. - № 7. - Ст. 700.

2.1.6. 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 // СЗ РФ. - 1996. - № 16. - Ст. 1909.

2.1.7. По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» : Постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 24 января 1997 г. № 1-П // СЗ РФ. - 1997. - № 5. - Ст. 708.

2.1.8. По делу о проверке конституционности положений статей 74 (часть первая) и 90 Конституции Республики Хакасия : Постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 24 июня 1997 г. № 9-П // СЗ РФ. - 1997. - № 26. - Ст. 3145.

2.1.9. По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Тамбовской области : Постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 10 декабря 1997 г. № 19-П // СЗ РФ. - 1997. - № 51. - Ст. 5877.

2.1.10. По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации : Постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 09 января 1998 г. № 1-П // СЗ РФ. - 1998. - № 3. - Ст. 429.

2.1.11. По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и Закона Республики Коми от 31 октября 1994 года «Об органах исполнительной власти в Республике Коми» : Постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 15 января 1998 г. № 3-П // СЗ РФ. - 1998. - № 4. - Ст. 532.

2.1.12. 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 редакции от 28 августа 1997 года) 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 // СЗ РФ. - 1998. - № 18. - Ст. 2063.

2.1.13. По делу о проверке конституционности части 4 статьи 28 Закона Республики Коми «О государственной службе Республики Коми» : Постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 29 мая 1998 г. № 16-П // СЗ РФ. - 1998. - № 23. - Ст. 2626.

2.1.14. По делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации : Постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 16 июня 1998 г. № 19-П // СЗ РФ. - 1998. - № 25. - Ст. 3004.

2.1.15. 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 // СЗ РФ. - 1999. - № 51. - Ст. 6363.

2.1.16. По делу о проверке конституционности части второй статьи 3 Закона Оренбургской области от 18 сентября 1997 года «О выборах депутатов Законодательного Собрания Оренбургской области» в связи с жалобой граждан Г.С. Борисова, А.П. Бугнева, В.И. Лошманова и Л.Г. Маховой : Постановление

Конституционного Суда Рос. Федерации от 23 марта 2000 г. № 4-П // СЗ РФ. - 2000. - № 13. - Ст. 1429.

2.1.17. 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 // СЗ РФ. - 2000. - № 16. - Ст. 1774.

2.1.18. 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 // СЗ РФ. - 2000. - № 25. - Ст. 2728.

2.1.19. 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 № 12-П // СЗ РФ. – 2000. - № 29. – Ст. 3118.

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

2.1.21. По делу о проверке конституционности части второй статьи 69, части второй статьи 70 и статьи 90 Конституции Республики Татарстан, а также пункта 2 статьи 4 и пункта 8 статьи 21 Закона Республики Татарстан «О выборах народных депутатов Республики Татарстан» в связи с жалобой гражданина М.М. Салямова : Постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 22 января 2002 г. № 2-П // СЗ РФ. - 2002. - № 6. - Ст. 627.

2.1.22. По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и Закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе» в связи с жалобами заявителей А.Г. Злобина и Ю.А. Хнаева : Постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 2 апреля 2002 г. № 7-П // СЗ РФ. - 2002. - № 14. - Ст. 1374.

2.1.23. 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 // СЗ РФ. - 2002. - № 16. - Ст. 1601.

2.1.24. 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 // СЗ РФ. – 2003. - № 14. – Ст. 1302.

2.1.25. 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 18.07.2003г. № 13-П // СЗ РФ. – 2003. - № 30. – Ст. 3101.

2.1.26. 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 27.01.2004 № 1-П // СЗ РФ. – 2004. - № 5. - Ст. 403.

2.1.27. 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 // СЗ РФ. - 2006. - № 3. - Ст. 336.

2.1.28. 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 // СЗ РФ. - 2006. - № 3. - Ст. 336.

2.1.29. 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 // СЗ РФ. - 2007. - № 27. - Ст. 3346.

2.1.30. По делу о проверке конституционности не вступившего в силу международного договора Российской Федерации - Протокола о присоединении Российской Федерации к Марракешскому соглашению об

учреждении Всемирной торговой организации : Постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 9 июля 2012 г. № 17-П // СЗ РФ. – 2012. - № 29. - Ст. 4169.

2.1.31. 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. // // КонсультантПлюс : справочные правовые системы : Судебная практика. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/software/systems>.

2.1.32. По делу о разрешении вопроса о возможности исполнения в соответствии с Конституцией Российской Федерации постановления Европейского Суда по правам человека от 4 июля 2013 года по делу «Анчугов и Гладков против России» в связи с запросом Министерства юстиции Российской Федерации: Постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 19 апреля 2016 г. № 12-П/2016 // СЗ РФ. - 2016. - № 17. - Ст. 2480.

2.1.33. По делу о разрешении вопроса о возможности исполнения постановления Европейского Суда по правам человека от 31 июля 2014 года по делу «ОАО «Нефтяная компания «Юкос» против России»: Постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 19 января 2017 г. // Официальный интернет-портал правовой информации ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)).

2.1.34. О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении дел по заявлениям прокуроров о признании правовых актов противоречащими закону : Постановление Пленума Верховного Суда Рос. Федерации от 27 апреля 1993 г. № 5 // Бюллетень Верховного Суда Рос. Федерации. - 1993. - № 7.

2.1.35. О рассмотрении судами жалоб на неправомерные действия, нарушающие права и свободы граждан : Постановление Пленума Верховного Суда Рос. Федерации от 21 декабря 1993 г. № 10 // Бюллетень Верховного Суда Рос. Федерации. – 1994. - № 3.

2.1.36. 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. газ. – 2003. – 2 декабря.

## **2.2. Решения Европейского суда по правам человека**

2.2.1. Дело «Калашников против России» : Постановление Европейского суда по правам человека от 15 июля 2002 г. // Рос. газ. - 2002. - 17 октября, - 19 октября.

2.2.2. 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.

2.2.3. 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.

2.2.4. 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 - 131.

2.2.5. 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- 91.

### **3. Монографии, учебники, учебные пособия, научные статьи**

3.1. Абрамова А.И. Актуальные проблемы планирования законодательной деятельности /А.И. Абрамова // Журнал российского права. - 2012. - № 3. - С.4-8.

3.2. Абрамова А.И. Техника планирования нормотворческой деятельности / А.И. Абрамова. Нормотворческая юридическая техника / под ред. Н.А. Власенко. - М.: Юстицинформ, 2011. - С. 68-69.

3.3. Авакьян С.А. Государственно-правовые институты: понятие и формирования (Применительно к деятельности Советов) / С.А. Авакьян // Советское государство и право. – 1977. - № 2. – С. 19-27.

3.4. Авакьян С.А. Пробелы и дефекты в конституционном праве и пути их устранения / С.А. Авакьян // Конституционное и муниципальное право. – 2007. - № 8. – С. 5-8.

3.5. Авакьян С.А. Конституционное право России : В 2 т. - М. : Норма-ИНФРА-М, 2010. Т. 1. – 863 с.

3.6. Авакьян С.А. Юбилей Конституционного Суда Российской Федерации: некоторые итоги и размышления / С.А. Авакьян // Конституционное и муниципальное право. – 2011. - № 10. – С. 2-4.

3.7. Агамиров К.В. проблемы юридического прогнозирования: методология, теория, практика : Монография / Под науч. ред. Р.В. Шагиевой / К.В. Агамиров. – М.: Юркомпани, 2015. - 408 с.

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

3.9. Алексеев С.С. Право. Азбука. Теория. Философия. Опыт комплексного исследования / С.С. Алексеев. – М. : СТАТУТ, 1999. – 709 с.

3.10. Алехичева Л.Г. Конституционные основы соотношения федерального и регионального избирательного законодательства / Л.Г. Алехичева // Журнал российского права. - 1999. - № 9. - С. 5 – 15.

3.11. Актуальные проблемы конституционно-правовой ответственности: обзор научной конференции // Государство и право. - 2002. - № 2. - С. 114 – 121.

3.12. Антикоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов и их проектов / сост. Е.Р. Россинская. – М. : Проспект, 2015. – 96 с.

3.13. Архипов С.И. Субъект права : теоретическое исследование / С.И. Архипов. - СПб. : Юрид. центр пресс, 2004. – 466 с.

3.14. Асосков А.В. Определение права, применимого к различным аспектам соглашений о выборе права / А.В. Асосков // Вестник гражданского права. - 2011. - № 2. - С. 18-25.

3.15. Ахрименко М.А. Коллизионный метод регулирования договорных обязательств: основные цели, задачи и функции / М.А. Ахрименко // Юридический мир. – 2010. - № 6. – С. 22-26

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

3.17. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. Учебник для юрид. вузов и факультетов / М.В. Баглай. – 2-е изд., изм. и доп. - М. : Издательская группа НОРМА - ИНФРА М, 1999. – 776 с.

3.18. Баймаханов М.Т. Противоречия в развитии правовой надстройки при социализме / М.Т. Баймаханов. - Алма-Ата : Изд-во «НАУКА» Казахской ССР, 1972. – 356 с.

3.19. Баранов М.В. Коллизионные проблемы нравственного измерения современного российского законодательства: доктрина, практика, техника / Юридическая техника: сб. науч. трудов. Вып. 11: Коллизии законодательных, интерпретационных, правоприменительных актов: доктрина, практика, техника преодоления. – Н. Новгород, 2017. - С. 66-80.

3.20. Бахин С.В. Международная составляющая правовой системы России / С.В. Бахин // Правоведение. – 2008. - № 1. – С. 117-132.

3.21. 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.

3.22. Богданова Н.А. Система науки конституционного права / Н.А. Богданова. – М.: Юристъ, 2001. – 256 с.

3.23. Богуславский М.М. Международное частное право: современные проблемы / М.М. Богуславский. - М. : Международ. отношения, 1994. – 416 с.

3.24. Бондарева Е.А. Конституционно-правовое регулирование основ экономических отношений на уровне субъектов Российской Федерации / Е.А. Бондарева. – Воронеж : Кварта, 2010. – 242 с.

3.25. 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. 7-20.

3.26. Бондарь Н.С. Конституционные пробелы и конфликты как отражение социальных противоречий: в контексте практики Конституционного Суда РФ / Н.С. Бондарь // Экономический вестник Ростовского гос. университета. - 2010. Т. 8. - № 1. - С. 70-79.

3.27. Бондарь Н.С. Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия / Н.С. Бондарь. – М.: Норма, Инфра-М, 2011. – 544 с.

3.28. Бондарь Н.С. Кризис современного конституционализма: в поисках путей преодоления / Н.С. Бондарь // Право и государство. - 2014. - № 4 (65). - С. 27-31.

3.29. Бондарь Н.С. Судебный конституционализм: доктрина и практика: монография / Н.С. Бондарь. – 2-е изд., перераб. - М.: Норма : Инфра-М, 2015. – 528 с.

3.27. Бондарь Н.С. Стратегия российского конституционализма: от политических иллюзий к правовому реализму / Н.С. Бондарь // Журнал российского права. - 2015. - № 11 (227). - С. 5-18.

3.29. Бондарь Н.С. «Конституционный Суд – это больше, чем суд!» / Н.С. Бондарь // Петербургский юрист. - 2016. - № 1 (10). - С. 6-12.

3.30. Бондарь Н.С. Конституционный Суд в системе юрисдикционных органов (о богоугодных грехах конституционного правосудия) / Н.С. Бондарь // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. - 2017. - № 1. - С. 26-32.

3.31. Брежнев О.В. Роль судов в применении мер конституционно-правовой ответственности в отношении органов власти в России : проблемы и перспективы / О.В. Брежнев // Российский судья. – 2006. - №3. – С. 9-13.

3.32. Булаевский Б.А. К вопросу о понятии презумпций в праве / Б.А. Булаевский Б.А. // Журнал российского права. – 2010. - № 3. – С. 63-71.

3.33. Булаевский Б.А. Классификация правовых презумпций / Б.А. Булаевский Б.А. // Журнал российского права. – 2010. - № 11. – С. 74-83.

3.34. Бутусова Н.В. Государственно-правовые отношения между Советским государством и личностью / Н.В. Бутусова. – Воронеж, 1986. – 173 с.

3.35. Бутусова Н.В. Российское государство как субъект конституционно-правовых отношений: вопросы теории / Н.В. Бутусова. – Воронеж : Воронежский государственный университет, 2005. – 197 с.

3.36. Бутусова Н.В. Конституционно-правовой статус российского государства : монография / Н.В. Бутусова ; Воронеж. гос. ун-т. – М. : Изд-во Моск. гос. ун-та ; Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2006. – 376 с.

3.37. Васильева Т.А. Как написать закон. 3-е изд., пер. и доп. – сер. 36. Консультации юриста / Т.А. Васильева. – М.: Юрайт, 2016. – 178 с.

3.38. Васильева Т.А. Разрешение правовых коллизий между Федерацией и субъектами Федерации / Т.А. Васильева // Сравнительное конституционное обозрение. – 2002. - № 1. – С. 105-118.

3.39. Вилкова Н.Г. Договорное право в международном обороте / Н.Г. Вилкова. – М. : Статут, 2004. – 511 с.

3.40. Виноградов В.А. Ответственность в механизме охраны конституционного строя / В.А. Виноградов. - М. : Институт права и публичной политики, 2005. – 420 с.

3.41. Виноградова Р.И. Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части третьей (постатейный) / Р.И. Виноградова, Г.К. Дмитриева, В.С. Репин / под ред. В.П. Мозолина. – М. : ИНФРА-М-НОРМА, 2002. – 480 с.

3.42. Витрук Н.В. Общая теория юридической ответственности / Н.В. Витрук. - М. : Норма, 2009. – 259 с.

3.43. Витрук Н.В. Перспективы развития современной отечественной науки конституционного права / Н.В. Витрук // Государственная власть и местное самоуправление. - 2010. - № 11. - С. 3-5.

3.44. Витрук Н.В. Актуальные проблемы модернизации конституционного правосудия в России / Н.В. Витрук // Журнал российского права. - 2011. - № 10. - С. 119-133.

3.45. Власенко Н.А. Коллизионные нормы в советском праве / Н.А. Власенко. – Иркутск : Изд-во Иркутского ун-та, 1984. – 99 с.

3.46. Власенко Н.А. Теория государства и права. Научно-практическое пособие для самостоятельной подготовки студентов всех форм обучения / Н.А. Власенко. - М. : ИЗиСП, ИД «Юриспруденция», 2009. – 424 с.

3.47. Власенко Н.А. Коллизии в праве как объект современного научного познания / Н.А. Власенко / Юридическая техника: сб. науч. трудов. Вып. 11: Коллизии законодательных, интерпретационных, правоприменительных актов: доктрина, практика, техника преодоления. – Н. Новгород, 2017. - С. 39-48.

3.48. Власенко Н.А. Коллизионное право России: состояние и перспективы / Н.А. Власенко // Журнал российского права. - 2017. - 6 (246). -. 5-18.

3.49. Границы правового регулирования: Научно-практическое пособие / отв. ред. И.В. Плюгина, Е.В. Черепанова; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. – М. : ИД «Юриспруденция», 2011. – 184 с.

3.50. Гошуляк В.В. Конституционное правосудие в субъектах Российской Федерации / В.В. Гошуляк, Л.Е. Ховрина, Т.И. Геворкян. – М. : Альфа-М, 2006. – 240 с.

3.51. Гревцов Ю.И. Содержание и формы правоотношений / Ю.И. Гревцов // Сов. гос. и право. - 1980. - № 6. - С. 121 – 122.

3.52. Гревцов Ю.И. Правовые отношения и осуществление права / Ю.И. Гревцов. - Л. : Изд-во ЛГУ, 1987. – 128 с.

3.53. Дедов Д.И. Соразмерность ограничения свободы предпринимательства: Монография / Д.И. Дедов. – М. : Юрист, 2002. – 187 с.

3.54. Денисенко В.В. Коллизии правовых актов и способы их разрешения (теоретико-правовой аспект): монография / В.В. Денисенко. – Воронеж : Воронеж. гос. ун-т, 2005. – 131 с.

3.55. Денисов С.А. Проблемы коллизий норм в конституционном праве / С.А. Денисов / Юридическая техника: сб. науч. трудов. Вып. 11: Коллизии законодательных, интерпретационных, правоприменительных актов: доктрина, практика, техника преодоления. – Н. Новгород, 2017. - С. 414-421.

3.56. Дзидзоев Р.М. Некоторые вопросы федеративной ответственности субъектов Российской Федерации / Р.М. Дзидзоев // Конституционное и муниципальное право. – 2006. - № 11. - С. 17-21.

3.57. Дудин А.П. Объект правового отношения : вопросы теории / А.П. Дудин. – Саратов : Изд-во Саратов. гос. ун-та, 1982. – 81 с.

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

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

3.60. Занина М.А. Коллизии норм права равной юридической силы (понятие, причины, виды) : монография / М.А. Занина; вступ. ст. Н.А. Власенко. – 2-е изд., перераб. и доп. – М: РАП; Волтерс Клувер, 2010. – 144 с.

3.61. Звеков В.П. Международное коллизионное право / В.П. Звеков. – М. : Норма-Инфра-М, 1998. – 496 с.

3.62. Звеков В.П. Коллизии законов в международном частном праве / В.П. Звеков. – М. : Волтерс Клувер, 2007. – 416 с.

3.63. Зимненко Б.Л. Комплексная норма как элемент правовой системы России / Б.Л. Зимненко // Международное публичное и частное право. – 2005. - № 6. – С. 31-34.

3.64. Зимненко Б.Л. Международное право и правовая система Российской Федерации / Б.Л. Зимненко. – М. : Статут, РАП, 2006. – 454 с.

3.65. Зражевская Т.Д. Ответственность по советскому государственному праву / Т.Д. Зражевская. – Воронеж : Изд-во ВГУ, 1980. - 158 с.

3.66. Институты конституционного права / отв. ред. д.ю.н., проф. Л.В. Андриченко, д.ю.н., проф. А.Е. Постников. – М. : ИД «Юриспруденция», 2011. - 496 с.

3.67. Иссад М. Международное частное право / М. Иссад. - пер. с фр. Ред. и послесл. М.М. Богуславского; Примеч. Л.Р. Сюкияйнена. – М. : Прогресс, 1989. – 400 с.

3.68. Исаков В.Б. Юридические факты в советском праве / В.Б. Исаков. - М. : Юрид. лит-ра, 1985. – 144 с.

3.69. Каменская Е.В. Независимая антикоррупционная экспертиза: Научно-практическое пособие / Е.В. Каменская, А.А. Рождествина // Подготовлено для системы КонсультантПлюс, 2010. КонсультантПлюс: справочные правовые системы: Комментарии законодательства. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/software/systems>.

3.70. Канашевский В.А. Внешнеэкономические сделки : материально-правовое и коллизионное регулирование / В.А. Канашевский. – М. : Волтерс Клувер, 2008. – 608 с.

3.71. Карманов А.Е. Деятельность Минюста России по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации / А.Е. Карманов // <http://agprf.org/News/karmaNov.rtf>.

3.72. Карпов Н.Н. Конституционно-правовые отношения в сфере обеспечения обороны Российской Федерации и проблемы их совершенствования / Н.Н. Карпов. - М. [б.и.], 2005. – 318 с.

3.73. Карташов В.Н. Теория правовой системы общества : учебное пособие. Т. 1 / В.Н. Карташов. – Ярославль: Яросл. гос. ун-т, 2005. – 548 с.

3.74. Карташов В.Н. Инновационные и традиционные подходы к исследованию конституционных правоотношений / В.Н. Карташов // Конституционное и муниципальное право. – 2013. - № 3. – С. 12-16.

3.75. Ковалевский В.И. Перспективы совершенствования методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов / В.И. Ковалевский // Современное право. – 2011. - № 10. - С. 30 – 32.

3.76. Козлова Е.И. Конституционное право России: учебник / Е.И. Козлова, О.Е. Кутафин. - М. : Проспект, 2010. - 863 с.

3.77. Колосова Н.М. Конституционная ответственность в Российской Федерации : ответственность органов государственной власти и иных субъектов права за нарушения конституционного законодательства Российской Федерации / Н.М. Колосова. - М. : Городец, 2000. – 192 с.

3.78. Колосова Н.М. К вопросу о конституционных санкциях / Н.М. Колосова // Журнал российского права. – 2009. - № 3. – С. 12-18.

3.79. Колюшин Е.И. Выборы и избирательное право в зеркале судебных решений / Е.И. Колюшин. – М. : Норма, Инфра-М, 2010. – 386 с.

3.80. Кондрашов А.А. Конституционно-правовая ответственность субъектов Федерации: вопросы теории и законодательного регулирования в Российской Федерации / А.А. Кондрашов. - Красноярск, 1999. – 215 с.

3.81. Кондрашев А.А. Ограничения конституционных прав в Российской Федерации: теоретические подходы и политико-правовая практика / А.А. Кондрашев // Конституционное и муниципальное право. - 2014. - № 7. - С. 40-47.

3.82. Конин В.В. Суд с участием присяжных заседателей: дискуссия продолжается / В.В. Конин // Российский судья. – 2009. - № 2. - С. 42-45.

3.83. Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран / Под ред. С.А. Авакьяна. - М. : Изд-во Московск. гос. ун-та, 2001. – 474 с.

3.84. Конституции государств Азии : в 3 т. / под ред. Т.Я. Хабриевой. Т. 3: Дальний Восток. – М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2010. – 1040 с.

3.85. Конституции государств Америки: В 3 т. / Под ред. д.ю.н., проф. Т.Я. Хабриевой. Т. 1 : Северная и Центральная Америка. – М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2006. – 832 с.

3.86. Конституции государств Америки : В 3 т. / Под ред. д.ю.н., проф. Т.Я. Хабриевой. Т. 2 : Карибский регион. – М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2006. – 1088 с.

3.87. Конституции государств Америки: В 3 т. / Под ред. д.ю.н., проф. Т.Я. Хабриевой. Т. 3 : Южная Америка. – М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2006. – 1168 с.

3.88. 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. – 656 с.

3.89. Конституционные принципы и пути их реализации: российский контекст: Аналитический доклад / Отв. ред. А.Н. Медушевский. - М.: Институт права и публичной политики, 2014. – 76 с.

3.90. Конституционный мониторинг: Концепция, методика и итоги экспертного опроса в России в марте 2013 года / Под ред. А.Н. Медушевского. - М.: Институт права и публичной политики, 2014. – 184 с.

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

3.92. Кравец И.А. Два гаранта Конституции в российском конституционализме и концепция сильного государства / И.А. Кравец // Конституционное и муниципальное право. - 2014. - № 1. - С. 4-7.

3.93. Краснов М.А. Некоторые аспекты проблемы ограничения конституционных прав (на примере экономических прав) / М.А. Краснов // Сравнительное конституционное обозрение. - 2013. - № 1. - С. 82-93.

3.94. Краснов М. Толкование Конституции как ее фактические поправки / М.А. Краснов // Сравнительное конституционное обозрение. - 2016. - № 1 (110). - С. 77-91.

3.95. Крусс В.И. Диалектика конституционализации и взаимодействие правовых систем в контексте глобализации / Крусс В.И. // Российский юридический журнал. – 2014. - № 5. – С. 26-39.

3.96. Крусс В.И. Конституционный нормоконтроль как аутентичное правотворчество / В.И. Крусс // Конституционное и муниципальное право. – 2012. - № 6. – С. 3-8.

3.97. Кряжков В.А. Конституционное правосудие в субъектах Российской Федерации (правовые основы и практика) / В.А. Кряжков. – М. : Формула права, 1999. – 766 с.

3.98. Кряжков В.А. Проблемы становления конституционной юстиции субъектов РФ / В.А. Кряжков // Государство и право. - 2000. - № 5. - С. 101-107.

3.99. Кряжков В. Региональная конституционная юстиция в Российской Федерации: состояние и пути развития // Сравнительное конституционное обозрение. 2007. № 3. С. 156-162.

3.100. Кряжков В.А. Общественное обсуждение проектов законов и иных важных решений в Российской Федерации (конституционно-правовые вопросы) / В.А. Кряжков // Журнал конституционализма и прав человека. - 2013. - № 1. - С. 19-23.

3.101. Кряжков В.А. Законодательство о Конституционном Суде РФ: новеллы 2014 года / В.А. Кряжков // Государство и право. - 2014. - № 12. - С. 32-41.

3.102. Кряжков В.А. Поправки к Конституции Российской Федерации: правовые основы, пределы и их обеспечение / В.А. Кряжков // Государство и право. - 2016. - № 1. - С. 5-12.

3.103. Кудашкин А.В. К вопросу о необходимости совершенствования правового регулирования проведения органами прокуратуры антикоррупционной экспертизы в целях повышения ее эффективности / А.В. Кудашкин, Д.А. Дмитриев // Административное и муниципальное право. – 2011. - № 4. – С. 87-91.

3.104. Кудашкин В.В. Закономерности правового регулирования международных частных отношений / В.В. Кудашкин // Московский журнал международного права. - 2001. - № 3. - С. 96 – 126.

3.105. Кумс К. Лоббизм и его регулирование: советы британского эксперта / К. Кумс // Бизнес и политика. - 1994. - №1. - С. 34 - 39.

3.106. Курбатов А. Разрешение коллизий в предпринимательском праве / А. Курбатов // Законность. - 2001. - № 3. - С. 39-42.

3.107. Курбатов А.Я. Порядок разрешения коллизий в российском праве / А.Я. Курбатов // Подготовлено для системы КонсультантПлюс, 2006. КонсультантПлюс: справочные правовые системы: Комментарии законодательства. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/software/systems>

3.108. Лапаева В.В. Конституция РФ об основаниях и пределах ограничения прав и свобод человека и гражданина / В.В. Лапаева // Законодательство и экономика. - 2005. - № 1. - С. 11-17.

3.109. Лапаева В.В. Проблема ограничения прав и свобод человека и гражданина в Конституции РФ (опыт доктринального осмысления) / В.В. Лапаева // Журнал российского права. - 2005. - № 7. - С. 13-23.

3.110. Лапаева В.В. Методология изучения эффективности действия законодательства в процессе правового мониторинга / В.В. Лапаева // Законодательство и экономика. – 2008. - № 10. – С. 5-11.

3.111. Лапаева В.В. Дело «Константин Маркин против России» в контексте проблемы национального суверенитета / В.В. Лапаева // Сравнительное конституционное обозрение. - 2012. - № 2. - С. 77-90.

3.112. Лапаева В.В. Право граждан Российской Федерации на объединение в политическую партию: основания и пределы ограничения / В.В. Лапаева // Журнал конституционного правосудия. - 2013. - № 1. - С. 1-8

3.113. Ливеровский А.А. Рациональная модель конституционного нормоконтроля / А.А. Ливеровский // Право и государство. – 2016. - № 4 (73). – С. 43-47.

3.114. Ливеровский А.А. Органы конституционного нормоконтроля как «квазисуды» / А.А. Ливеровский, М.В. Петров // Журнал конституционного правосудия. – 2010. - № 3. – С. 23-28.

3.115. Лучин В.О. Конституционные нормы и правоотношения / В.О. Лучин. - М. : Закон и право, ЮНИТИ, 1997. – 159 с.

3.116. Лучин В.О. Конституционные деликты / В.О. Лучин // Государство и право. - 2000. - № 1. - С. 12 – 19.

3.117. Лучин В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации / В.О. Лучин. - М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2002. – 687 с.

3.118. Лучин В.О. Особенности конституционных правоотношений / В.О. Лучин. - М. : Юрист, 2003. – 359 с.

- 3.119. Марченко М.Н. Коллизионное право: комплексный анализ и концепция / М.Н. Марченко, Г.С. Прокофьев // Журнал российского права. – 2000. - № 10. – С. 122–130.
- 3.120. Марченко М.Н. Правовая система Европейского союза: Монография / М.Н. Марченко, Е.М. Дерябина Е.М. – М.: Норма, Инфра-М, 2012. – 704 с.
- 3.121. Матузов Н.И. Общие правоотношения и их специфика / Н.И. Матузов // Правоведение. – 1976. - № 3. – С. 23-33.
- 3.122. Матузов Н.И. Актуальные проблемы теории права / Н.И Матузов. – Саратов : Изд-во Сарат. гос. академии права, 2003. – 512 с.
- 3.123. Митюков М.А. Конституционный Суд в зеркале конституционно-правового развития России // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 10. С. 2-4.
- 3.124. Международное частное право : современные проблемы. – М. : ТЕИС, 1994. – 507 с.
- 3.125. Международное частное право / Отв. ред. Г.К. Дмитриева. - М. : ТК ВЕЛБИ, Изд-во Проспект, 2005. – 688 с.
- 3.126. Международное право и национальное законодательство / отв. ред. Ю.А. Тихомиров. – М. : Эксмо, 2009. – 704 с.
- 3.127. Методология поиска (выбора) оптимальных правовых решений. Материалы научного семинара. Вып. 3. – М. : Научный эксперт, 2012. – 88 с.
- 3.128. Мокина Т.В. Конституционно-правовые отношения как особый вид публичных отношений / Т.В. Мокина // Общество и право. - 2010. - № 5. – С. 58-60.
- 3.129. Мосин С.А. Презумпции и принципы в конституционном праве Российской Федерации / С.А. Мосин. – М. : Юстицинформ, 2009. – 112 с.
- 3.130. Мухачев И.В. Понятие и особенности конституционно-правовых отношений / И.В. Мухачев // Право и жизнь. - 1998. - № 17. – С. 12-24.
- 3.131. Некрасов С.И. Федеральные и региональные средства и способы преодоления юридических коллизий публично-правового характера / С.И. Некрасов // Государство и право. - 2001. - № 4. - С. 5 – 11.
- 3.132. Нерсесянц В.С. Философия права : Учебник для вузов. – 2-е изд., перераб. и доп. / В.С. Нерсесянц. - М. : Норма, 2006. - 848 с
- 3.133. Никонов В.А. Презумпции соответствия нормативных актов Конституции и знания закона / В.А. Никонов // Законность. – 2011. - № 2. – С. 17-20.
- 3.134. Нормотворческая юридическая техника / под ред. Н.А. Власенко. – М. : Юстицинформ, 2011. – 312 с.
- 3.135. Общая теория государства и права / Под ред. Керимова Д.А. – Л. : Изд-во Ленинградского ун-та, 1961. - 304 с.
- 3.136. Овсян Ж.И. Становление конституционных и уставных судов в субъектах Российской Федерации (1990-2000 гг.) / Ж.И. Овсян. – М. : ИКЦ «МарТ», 2001. – 672 с.

3.137. Овсепян Ж.И. Пробелы и дефекты как категории конституционного права / Ж.И. Овсепян // Конституционное и муниципальное право. – 2007. - № 15. - С. 10-16.

3.138. Окуньков Л.А. Постатейный комментарий к Конституции Российской Федерации / Л.А. Окуньков. – М. : Изд-во БЕК, 1994. – 590 с.

3.139. Осипов М.Ю. О некоторых проблемах разрешения коллизий между Конституцией РФ и решениями Европейского суда по правам человека / М.Ю. Осипов // Актуальные проблемы российского права. - 2016. - № 2. - С. 55-60.

3.140. Осминин Б.И. Способы реализации международных договорных обязательств в национальных правовых системах / Б.И. Осминин // Юрист-международник. – 2008. - № 2. – С. 335-326.

3.141. Основин С.В. Советские государственноправовые отношения / В.С. Основин. - М. : Юрид. литература, 1965. - 168 с.

3.142. Основы теории государства и права / Под ред. Александрова Н.Г. - М. : Юрид. литература, 1960. – 476 с.

3.143. Постников А.Е. Конституционные принципы и конституционная практика // Журнал российского права. – 2008. - № 12. – С. 38-43.

3.144. Правовой мониторинг. Научно-практическое пособие. - М. : ИД «Юриспруденция», 2009. – 416 с.

3.145. Правовой мониторинг: актуальные проблемы теории и практики: Монография / под ред. Н.Н. Черногора. – М. : Изд-во Международного юридического института, 2010. – 232 с.

3.146. Практические аспекты прогнозирования законодательства и эффективности применения прогнозируемых норм / Радченко В.И., Иванюк О.А., Плюгина И.В., Цирин А.М., Чернобель Г.Т. // Журнал российского права. – 2008. - № 8. – С . 172 – 196.

3.147. Пресняков М.В. Здоровье нации и проблема ограничения конституционных прав человека и гражданина в современном законодательстве / М.В. Пресняков // Конституционное и муниципальное право. - 2014. - № 10. - С. 23-27.

3.148. Проблемы общей теории права и государства. Учебник для юридических вузов / Под общ. ред. Нерсисянца В.С. - М. : Издательская группа НОРМА – ИНФРА • М, 2001. – 832с.

3.149. Проблемы теории государства и права / Под. ред. М.Н. Марченко. – М. : Юристь, 2001. – 656 с.

3.150. Протасов В.Н. Правоотношение как система / В.Н. Протасов. - М. : Юрид. лит-ра, 1991. – 142 с.

3.151. Рекомендации о процедурах предотвращения и разрешения юридических коллизий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов // Российская Федерация. - 1995. - № 9. - С. 21-23.

3.152. Савин В.И. Федеративная ответственность как форма предотвращения и разрешения коллизий / В.И. Савин // Российский следователь. – 2006. - № 9. – С. 12-16.

3.153. Самарина О.А. О повышении эффективности деятельности конституционных (уставных) судов субъектов РФ в области права социального

обеспечения / О.А. Самарина // Вестник Пермского Университета. Юридические науки. - 2012. - № 4. - С. 198-203.

3.154. Серков П.П. Конституционная ответственность в Российской Федерации: современная теория и практика / П.П. Серков. – М. : Норма, 2014. - 464 с.

3.155. Современные проблемы организации публичной власти: Монография / рук. авт. кол. и отв. ред. С.А. Авакьян. – М.: Юстицинформ, 2014. – 596 с.

3.156. Стариллов Ю.Н. Реализация Конституции Российской Федерации и современное административное право / Ю.Н. Стариллов // Закон. – 2013. - № 12. – С. 81-96.

3.157. Таева Н.Е. Коллизионные нормы в конституционном праве России / Н.Е. Таева // Конституционное и муниципальное право. – 2007. - № 15. – С. 20-24.

3.158. Тиунов О.И. Выполнение международных договоров Российской Федерации : монография / О.И. Тиунов, А.А. Каширкина, А.Н. Морозов / отв. ред. О.И. Тиунов. – М.: Норма, 2011. – 256 с.

3.159. Тихомиров Ю.А. Юридическая коллизия / Ю.А. Тихомиров. - М. : Манускрипт, 1994. - 140 с.

3.160. Тихомиров Ю.А. О коллизионном праве / Ю.А. Тихомиров // Журнал российского права. – 1997. - № 2. – С. 6-15.

3.161. Тихомиров Ю.А. Правовая сфера общества и правовая система / Ю.А. Тихомиров // Журнал российского права. – 1998. - № 4-5. – С. 7 – 15.

3.162. Тихомиров Ю.А. О коллизионных нормах / Ю.А. Тихомиров // Право и экономика. – 1999. - № 5. – С. 3 – 7.

3.163. Тихомиров Ю.А. О правилах законодательной техники / Ю.А. Тихомиров // Журнал российского права. - 1999. - № 11. - С. 110 – 114.

3.164. Тихомиров Ю.А. Реализация международно-правовых актов в российской правовой системе / Ю.А. Тихомиров // Журнал российского права. – 1999. - № 3/4. – С. 87-94.

3.165. Тихомиров Ю.А. Конституция в правовой системе: взаимовлияние и противоречия / Ю.А. Тихомиров // Конституция как фактор социальных изменений. Сборник докладов. — М., 1999. – 345 с.

3.166. Тихомиров Ю.А. Коллизионное право. Учебное и научно-практическое пособие / Ю.А. Тихомиров. – М. : ЮРИНФОРМЦЕНТР, 2000. - 394 с.

3.167. Тихомиров Ю.А. Правовое регулирование: теория и практика / Ю.А. Тихомиров. – М. : Формула права, 2010. – 400 с.

3.168. Тихомиров Ю.А. Риск и право: Научное издание / Ю.А. Тихомиров, С.М. Шахрай. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 2012. – 64 с.

3.169. Тихомиров Ю.А. Коллизионное право и отклонения в правовой сфере / Ю.А. Тихомиров // Право и политика. – 2013. - № 3. – С. 3 – 7.

3.170. Тихомиров Ю.А. Коллизии как источник развития права / Ю.А. Тихомиров / Юридическая техника: сб. науч. трудов. Вып. 11: Коллизии

законодательных, интерпретационных, правоприменительных актов: доктрина, практика, техника преодоления. – Н. Новгород, 2017. - С. 35-38.

3.171. Тихомиров Ю.А. Юридические конфликты: механизм анализа и преодоления / Ю.А. Тихомиров // Административное право и процесс. - 2017. - № 2. - С. 9-13.

3.172. Ткаченко Ю.Г. Методологические вопросы теории правоотношений / Ю.Г. Ткаченко. - М. : Юрид. лит-ра, 1980. – 176 с.

3.173. Толстик В.А. Коллизии и псевдоколлизии в праве: проблемы разграничения / В.А. Толстик / Юридическая техника: сб. науч. трудов. Вып. 11: Коллизии законодательных, интерпретационных, правоприменительных актов: доктрина, практика, техника преодоления. – Н. Новгород, 2017. - С. 336-341.

3.174. Умнова И.А. Отрасли права нового поколения в условиях глобализации права и усиления взаимодействия международного публичного и конституционного права / И.А. Умнова // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. - 2013. - № 1 (32). - С. 16-29.

3.175. Хабриева Т.Я. Толкование Конституции Российской Федерации: теория и практика / Т.Я. Хабриева. - М. : Юрист, 1998. 245 с.

3.176. Хабриева Т.Я. Конституция как основа законности в Российской Федерации / Т.Я. Хабриева // Журнал российского права. - 2009. - № 3. - С. 3 - 11.

3.177. Халфина Р.О. Общее учение о правоотношении / Р.О. Халфина. – М. : Юрид. лит-ра, 1974. – 340 с.

3.178. Цалиев А.М. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации и их деятельность по защите прав и свобод (на примере Республики Северная Осетия - Алания) / А.М. Цалиев. - М. : Волтерс Клувер, 2011. – 320 с.

3.179. Черданцев А.Ф. Теория государства и права / А.Ф. Черданцев. – М. : Юрайт, 2000. – 429 с.

3.180. Чиркин В.Е. Предметы ведения Федерации и ее субъектов: разграничение, сотрудничество, субсидиарность / В.Е. Чиркин // Государство и право. - 2002. - № 5. - С. 5 – 12.

3.181. Чиркин В.Е. Сравнительное конституционное право : учебное пособие для магистрантов и аспирантов / В.Е. Чиркин. – М. : ИД «Юриспруденция», 2011. – 400 с.

3.182. Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран : учебник / В.Е. Чиркин. - 7-е изд., перераб. и доп. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2012. – 408 с.

3.183. Чиркин В.Е. Верховенство права: современные варианты терминологии / В.Е. Чиркин // Журнал российского права. – 2015. - № 12. – С. 5-11.

3.184. Чуров В.Е. Решение ЕСПЧ по делу «Республиканская партия России против России», или Утраченные иллюзии / В.Е. Чуров, Б.С. Эбзеев // Конституционное и муниципальное право. – 2011. - № 12. – С. 2-11.

3.185. Шульженко Ю.Л. О понятии «правовая охрана Конституции» / Ю.Л. Шульженко // Государство и право. - 2002. - № 7. - С. 5 – 12.

3.186. Эбзеев Б.С. Прошлое, настоящее и будущее правосудия / Б.С. Эбзеев // Журнал российского права. – 2013. - № 1. – С. 123-130.

3.187. Юридическая техника : Учебное пособие по подготовке законопроектов и иных нормативных правовых актов органами исполнительной власти / Ин-т законодательства и сравн. Правоведения при Правительстве Рос. Федерации; Под ред. член-корр. Т.Я. Хабриевой, проф. Н.А. Власенко. – М. : Эксмо, 2009. – 227 с.

#### **4. Диссертации и авторефераты диссертаций**

4.1. Аленина И.В. Коллизии в трудовом праве : Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук / Аленина Ирина Викторовна. – Томск, 2000. – 24 с.

4.2. Бурцев А.А. Система субъектов конституционно-правовых отношений : Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук / Бурцев Александр Александрович. – М., 2005. – 28 с.

4.3. Буяков А.Ю. Юридические коллизии и способы их устранения : Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук / Буяков Александр Юрьевич. – Саратов, 1999. – 30 с.

4.4. Гончаров Р.А. Механизм разрешения юридических коллизий : Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук / Гончаров Роман Александрович. - Тамбов, 2006. – 24 с.

4.5. Карташов В.Г. Правовой механизм разрешения коллизий в сфере местного самоуправления : Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук / Карташов Валерий Георгиевич. – М.: 2008. – 26 с.

4.6. Кокотова М.А. Проверка конституционности законов по обращениям граждан органами конституционного контроля России и Франции : сравнительно-правовое исследование // Дисс. ... канд. юрид. наук / Кокотова Мария Александровна. - Екатеринбург, 2015. – 25 с.

4.7. Комбарова Е.В. Конституционно-правовой механизм разрешения разногласий в системе органов публичной власти Российской Федерации : Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук / Комбарова Елена Валерьевна. - Саратов, 2009. – 24 с.

4.8. Кузьмин А.Г. Юридические лица как субъекты конституционно-правовых отношений : Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук / Кузьмин Андрей Георгиевич. – Челябинск, 2006. – 31 с.

4.9. Логачева Н.Ю. Коммерческие организации как субъекты конституционно-правовых отношений в Российской Федерации : Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук / Логачева Наталия Юрьевна. – Воронеж, 2008. – 24 с.

4.10. Павликов С.Г. Системы судов субъектов РФ: конституционно-правовое исследование : Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Павликов Сергей Герасимович. - М., 2010. - 48 с.

4.11. Петров А.А. Иерархические коллизии в праве : Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук / Петров Александр Александрович. – Красноярск, 2009. – 24 с.

4.12. Пономарев В.В. Юридические коллизии в федеративных отношениях в Российской Федерации: конституционно-правовой механизм преодоления : конституционно-правовой механизм преодоления : Автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Пономарев Владимир Владимирович. - Ростов н/Д, 2006. – 24 с.

4.13. Ромашко Е.А. Государственные органы со статусом юридического лица как особые субъекты конституционно-правовых отношений : Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук / Ромашко Елена Александровна. – Архангельск, 2006. – 24 с.

4.14. Семенова Н.В. Конфликтная юридическая деятельность: проблемы теории и методологии : Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук / Семенова Наталья Владимировна. - Нижний Новгород, 2002. – 24 с.

4.15. Сибилева С.В. Коллизии в публичном праве : Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук / Сибилева Светлана Владимировна. – М., 2009. – 24 с.

4.16. Сеница И.В. Коллизии в российском праве : Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук / Сеница Инга Владимировна. – М., 2007. – 30 с.

4.17. Сухов Э.В. Правовые коллизии и способы их разрешения : Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук / Сухов Эдуард Владимирович. – Н.Новгород, 2004. – 24 с.

4.18. Хачаян С.В. Конституционные коллизии в правовой системе Российской Федерации : Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук / Хачаян Сергей Валерьевич. – Ростов-на-Дону, 2017. – 35 с.

4.19. Чепенко Я.К. Правовые пробелы в механизме конституционного обеспечения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации (в свете практики Конституционного Суда РФ) // Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук / Чепенко Яна Константиновна. – Санкт-Петербург, 2017. – 26 с.

4.20. Шакун В.М. Коллизии в конституционном праве Российской Федерации : Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук / Шакун Владимир Михайлович. - Челябинск, 2005. – 30 с.

4.21. Шопина О.В. Система правовых актов в современной России : проблемы теории // Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук / Шопина Оксана Валерьевна. – Саратов, 2002. – 26 с.

4.22. Эбзеев Т.З. Конституционно-правовой механизм разрешения коллизий актов Европейского суда по правам человека и Конституции Российской Федерации (доктрина Конституционного Суда России) // Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук / Эбзеев Таулан Заурович. – Москва, 2017. – 27 с.

## 5. Электронные ресурсы

5.1. Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации / <http://www.genproc.gov.ru>

5.2. Официальный сайт Конституционного Суда Российской Федерации / Режим доступа: <http://www.ksrf.ru>

5.3. Официальный сайт Министерства юстиции Российской Федерации / <http://minjust.ru>

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

**Проект главы «Разрешение юридических коллизий» закона субъекта  
Российской Федерации о нормативных правовых актах**

Статья 1. Понятие коллизии

Коллизия между правовыми нормами – это противоречие или различие между нормами, регулирующими одно и то же общественное отношение.

Статья 2. Способами разрешения коллизий между нормативными правовыми актами являются:

- 1) применение коллизионных норм;
- 2) отмена нормативного правового акта;
- 3) признание нормативного правового акта в судебном порядке не соответствующим нормативному правовому акту более высокой юридической силы (недействительным или недействующим);
- 4) внесение изменений в нормативный правовой акт;
- 5) толкование нормативного правового акта.

Статья 3. Коллизионные нормы

1. В случае коллизии между нормативными правовыми актами действует нормативный правовой акт, обладающий большей юридической силой.

2. В случае коллизии между нормативными правовыми актами, обладающими равной юридической силой, действует нормативный правовой акт, изданный позднее.

3. В случае коллизии между нормативными правовыми актами, обладающими равной юридической силой и вступившими в силу одновременно, действуют положения специального нормативного правового акта. Специальным актом является акт, содержащий исключение из общего правового регулирования.

4. В случае коллизии между общими и специальными нормами одного акта действуют специальные нормы, устанавливающие исключения из общей нормы.

5. В случае коллизии между нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации и международными договорами Российской Федерации, международными договорами субъекта Российской Федерации применяются правила, установленные международными договорами.

6. В случае коллизии между федеральным нормативным правовым актом и нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, изданными с соблюдением требований статей 71 - 73 Конституции Российской Федерации, то коллизия разрешается следующим образом:

а) федеральному закону отдается приоритет перед нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации;

б) указу Президента Российской Федерации или постановлению Правительства Российской Федерации отдается приоритет перед нормативными правовыми актами органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

7. В случае коллизии между нормативными правовыми актами, принятыми органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации одного уровня, применяется акт того органа, который специально уполномочен на регулирование соответствующей группы общественных отношений.

Статья 4. Отмена действия нормативных правовых актов органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Нормативные правовые акты органов исполнительной власти могут быть отменены высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в случае их противоречия нормативным правовым актам, обладающим большей юридической силой.

Статья 5. Разрешение споров между органами публичной власти

Споры между органами государственной власти субъекта Российской Федерации, органами местного самоуправления, возникающие по вопросам их компетенции, решаются с использованием согласительных процедур либо в судебном порядке.

## Статья 6. Согласительные процедуры

1. Координацию применения согласительных процедур осуществляет высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

2. Согласительные процедуры проводятся на добровольной основе.

3. Один из участвующих в споре органов государственной власти, органов местного самоуправления обращается к высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) с инициативой использования согласительных процедур. В обращении указывается, в чем заключается разногласие между соответствующими органами и меры, предпринятые по преодолению указанных разногласий.

4. Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в 10-дневный срок формирует согласительную комиссию. В согласительную комиссию включаются представители органов государственной власти, органов местного самоуправления, участвующих в споре, а также независимые лица.

5. Деятельностью согласительной комиссии руководит высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) или его уполномоченный представитель.

6. Согласительная комиссия начинает свою деятельность не позднее чем в 5-дневный срок со дня принятия решения о ее формировании. Срок деятельности согласительной комиссии не должен превышать 30 дней со дня начала ее деятельности.

7. В результате работы согласительной комиссии вырабатывается согласованное решение, оформляемое в виде соглашения о разрешении спора, подписанного участниками спора и утвержденное высшим должностным лицом

субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации). Соглашения о разрешении спора имеет обязательную силу для всех органов государственной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления.

8. В случаях, когда соглашение о разрешении спора требует принятия, внесения изменений и (или) дополнений, признания утратившими силу законов субъекта Российской Федерации, законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации не позднее 30 дней со дня принятия соглашения о разрешении спора принимает соответствующие меры по его реализации.

9. В случаях, когда соглашение о разрешении спора требует принятия, внесения изменений и (или) дополнений, признания утратившими силу актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, соответствующие органы не позднее 15 дней со дня принятия соглашения о разрешении спора принимают соответствующие меры по его реализации.

10. В случае недостижения согласованного решения в течение 30 дней согласительная комиссия прекращает свою деятельность по решению высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

## **Методические рекомендации по осуществлению конституционно- правового прогнозирования**

Проведение конституционно-правового прогнозирования рекомендуется осуществлять в 3 этапа:

1 этап - конкретизация объекта прогнозирования (выделение группы общественных отношений, конституционно-правового института);

2 этап - исследование объекта прогнозирования на основе изучения и анализа прогностической информации;

3 этап - определение результатов прогностического исследования и их оформление.

1. На первом этапе происходит конкретизация объекта конституционно-правового прогнозирования – определение общественных отношений, регулируемых нормами конституционного права, и соответствующего конституционно-правового института.

2. Второй этап включает следующие стадии:

2.1. Определение прогностической информации, необходимой для конституционно-правового прогнозирования конкретного объекта: - нормативные правовые акты, регулирующие группу общественных отношений, являющуюся объектом конституционно-правового прогнозирования; - программные документы: ежегодные послания Президента Федеральному Собранию, программы социально-экономического развития России, приоритетные национальные проекты, планы нормотворческой деятельности; - доклады Совета Федерации и субъектов Федерации о состоянии и развитии законодательства; - конституционно-правовое регулирование объекта прогнозирования в зарубежных странах; - судебная практика (прежде всего, Конституционного Суда, Европейского суда по правам человека, а также других судов); - практика деятельности органов публичной власти; - статистическая информация; - функциональные информационно-аналитические материалы

высших органов судебной власти, Министерства внутренних дел Российской Федерации, Генеральной прокуратуры, Счетной палаты; - данные социологических исследований; - обращения граждан в органы государственной власти и местного самоуправления; - рекомендации научных учреждений и отдельных ученых.

## 2.2. Выявление факторов, влияющих на объект прогнозирования:

- экономических (мировой финансово-экономический кризис, уровень производства, баланс доходов и расходов и т.п.);

- социальных (менталитет народа, традиция отношения общества к власти и праву, демографическая обстановка, уровень жизни, безработица, уровень медицинского обслуживания, жилищная проблема, межнациональные и межрелигиозные конфликты, уровень обеспеченности граждан социальными услугами и т.п.);

- политических (частая смена власти в стране, политическая нестабильность, принятие не поддерживаемых большинством населения политических решений, лоббизм и т.п.);

- международных (участие государства в международных объединениях, вооруженных конфликтах, применение санкций и др.).

В качестве обязательного фактора при прогнозировании рекомендуется считать общественное мнение, которое следует учитывать, так как объекты конституционно-правового прогнозирования касаются интересов широких слоев населения и жизненно важных для каждого человека вопросов.

Влияние вышеуказанных факторов может быть как положительными, так и отрицательными, что необходимо оценивать в ходе прогнозирования и учитывать влияние каждого для определения оптимального варианта развития объекта прогнозирования.

2.3. Исследование прогностической информации, указанной в п. 2.1., и факторов, влияющих на объект прогнозирования, осуществляется с использованием различных методов (фактографического, сравнительно-

правового, математического, экспертного<sup>1)</sup>) для выявления тенденций и определения вариантов развития определенной группы общественных отношений и ее правового регулирования.

3. На третьем этапе определяются результаты прогнозного исследования и осуществляется их оформление. Результатом конституционно-правового прогнозирования является составление прогнозных рекомендаций (прогнозной модели) и определяется вероятность возникновения противоречий в правовой системе, несоответствия Конституции законодательства, регулирующего конституционно-правовые отношения, и разработка вариантов их предотвращения.

3.1. При проведении прогнозирования на данном этапе рекомендуется предвидеть соответствие Конституции Российской Федерации законодательства по следующим критериям, изложенным выше.

По каждому критерию следует определить позитивное или негативное направление его развития, и обобщенный прогноз в целом.

3.2. При прогнозировании соответствия Конституции Российской Федерации законодательства, регулирующего конституционно-правовые отношения, рекомендуется выявлять одно из следующих направлений его развития: а) позитивного - соответствие Конституции; б) негативного – не соответствие Конституции, возможность возникновения конституционно-правовых коллизий в правовой системе и коллизионных отношений.

При прогнозировании негативного направления развития законодательства составляются рекомендации по предотвращению возможных коллизий, формированию оптимальной модели развития законодательства.

3.3. В ходе прогнозирования необходимо учитывать максимально возможное количество возможных вариантов развития объекта прогнозирования с учетом позитивных и негативных факторов для разработки оптимальной модели.

---

<sup>1</sup> См.: Юридическая техника: Учебное пособие по подготовке законопроектов и иных нормативных правовых актов органами исполнительной власти / ИГиСП при Правительстве РФ. М., 2009. С. 21-24.

### Методика выявления коллизий в нормативных правовых актах

Методика представляет собой систему методов (способов и приемов) исследования нормативных правовых актов с целью выявления коллизий. Она включает в себя различные методы, каждый из которых имеет потенциал, позволяющий определять те или иные противоречия.

В юридической литературе не достаточно внимания уделяется методике выявления коллизий на основе разработанных наукой теоретических положений и методов исследования. Для выявления коллизий могут быть использованы Рекомендации по подготовке и оформлению проектов федеральных законов<sup>1</sup>, там обращается внимание на предотвращение коллизий, приводятся критерии соответствия Конституции федеральных и региональных законов, а также рекомендации о написании правовых норм<sup>2</sup>.

В последние годы ученые и практики уделяют пристальное внимание исследованию правового мониторинга, регулированию и методике проведения антикоррупционной экспертизы<sup>3</sup>. По мнению Ю.А. Тихомирова, важнейшее значение имеет обеспечение соответствия всех актов Основному Закону России. Оно не означает только сопоставления норм, но и совершение действий, принятие актов на базе идей конституционализма, изложенных в федеральной Конституции. Поэтому актуальным является разработка критериев конституционности правовых актов, так всем субъектам правотворчества и правоприменения необходимо оценивать на соответствие Основному Закону проектов и принятых актов.

Ю.А. Тихомиров выделяет семь критериев конституционности: развитие конституционных идей и принципов; правильное применение конституционных понятий; издание актов субъектом, наделенным соответствующей компетенцией; согласование места акта в правовой системе; соблюдение правил

---

<sup>1</sup> Тихомиров Ю.А. Правовое регулирование: теория и практика. М., 2010. С. 224-228, 242-243.

<sup>2</sup> Васильева Т.А. Как написать закон. 3-е изд., пер. и доп. Сер.36. Консультации юриста. М., 2016. 178 с.

<sup>3</sup> Правовой мониторинг. Научно-практическое пособие. М., 2009. С. 46-69.

подготовки и принятия актов; обеспечение соответствие смысла нормы основного Закона России и смысла нормы в принятом акте; постоянное толкование правовых норм. Помимо вышеуказанного, предложено еще 6 критериев соответствия актов Основному Закону России, что может быть использовано Конституционным Судом<sup>1</sup>.

В основу методики выявления коллизий в нормативных правовых актах положен системный анализ, предполагающий рассмотрение объекта в виде системы, использование разных методов и их последовательность по мере исследования<sup>2</sup>. В качестве системы при выявлении коллизий рассматривается система нормативных правовых актов, действующих на всей территории Российской Федерации, а также в каждом субъекте Федерации и муниципальном образовании.

Предлагаемая методика выявления коллизий в нормативных правовых актах состоит из трех этапов, на которых используются определенные методы.

*Первый этап* - постановка общей задачи и ее конкретизация частными задачами: определение комплекса нормативных актов, обладающих более высокой юридической силой по отношению к проверяемому акту, а также равной юридической силой, и регулирующих схожие общественные отношения. Используются методы анализа (для мысленного разделения системы нормативных правовых актов) и сравнения (для выявления юридической силы актов).

*Второй этап* - решение поставленных частных задач - состоит из последовательных стадий, на которых выявляются разные виды коллизий. На данном этапе применяются формально-юридический метод, метод сравнения, абстрагирование.

*1. Проверка нормативного акта на его соответствие Конституции РФ* по следующим критериям:

- 1) конституционные принципы;

---

<sup>1</sup> Тихомиров Ю.А. Конституция в правовой системе: взаимовлияние и противоречия // Конституция как фактор социальных изменений. Сборник докладов. М., 1999. С. 87-97.

<sup>2</sup> См.: Волкова В.Н., Денисов А.А. Основы теории систем и системного анализа. С-Пб., 2001, С. 146-154.

2) разграничение предметов ведения;

3) содержание конкретных норм Конституции, если она регулирует данный вид общественных отношений.

1.1. Все нормативные правовые акты должны, прежде всего, соответствовать конституционным принципам (приоритет прав и свобод человека, разделения власти и др.). Нормативные акты в области прав человека должны исходить из конституционного принципа их приоритета.

При конфликте интересов государства и личности приоритетными должны быть права и свободы человека. Ограничения прав и свобод возможны в соответствии со ст. 55 Конституции РФ для защиты важнейших конституционных ценностей, тогда возможно отступление от указанного принципа.

1.2. При проверке акта на соответствие разграничению предметов ведения следует сразу определить, к какой группе предметов ведения относится предмет правового регулирования.

1.2.1. Если проверяется федеральный нормативный акт, то он должен быть в рамках предметов ведения Российской Федерации (далее по тексту – ведение федерального центра) или совместного ведения. Такая проверка очень актуальна, так как некоторые федеральные законы в области совместного ведения выходят за рамки ст. 72 Конституции по предмету правового регулирования, и тем самым нарушают полномочия субъектов Федерации, предоставленные им по ст. 73 Конституции (далее по тексту – исключительное ведение регионов).

1.2.2. Если нормативный правовой акт субъекта Федерации принят в рамках ведения федерального центра, то он либо противоречит Конституции, либо принят в соответствии с федеральными законами или соглашениями, предусматривающими передачу региональным органам власти полномочий в ведении федерального центра. Уже в соответствии с указанными законами могут издаваться нормативные акты Президента и Правительства РФ, что предусмотрено ст. 26.1 ФЗ «Об общих принципах ... субъектов РФ».

1.2.3. Если проверяется региональный нормативный акт в области совместного ведения, то его следует оценить на соответствие ст. 72 Основного Закона. Полномочия по данному виду предметов ведения разграничиваются между федеральным центром и регионами (в дополнение к Конституции РФ) также федеральными законами, договорами и соглашениями, на соответствие которым также следует проверить акт.

1.3. Содержание проверяемого нормативного акта конкретным нормам Конституции РФ оценивается, если она регулирует данный вид общественных отношений.

При проверке содержания правовых норм для выявления в них противоречий, на наш взгляд, можно использовать следующие методы, дающие возможность сравнивать правовые нормы, принимая во внимание их смысловое значение, в предложенной ниже последовательности.

1.3.1. Метод абстрагирования для определения общественных отношений, которые регулируют сравниваемые нормы. Коллизия между нормами возникает тогда, когда одно и то же общественное отношение регулируется ими по-разному. Поэтому необходимо абстрактно представить общественные отношения, которые регулирует каждая из сравниваемых норм. Если это разные общественные отношения, то коллизии нет, а если одно и то же, то далее необходимо переходить к детальному сравнению содержания правовых норм.

1.3.2. Формально-юридический метод - исследование правовых норм в так называемом «чистом» виде, без учета правоприменения. Он позволяет вычленить конкретные правовые нормы (или их части), подлежащие проверке, которые регулируют одно и то же общественное отношение, выявленное ранее.

1.3.3. Метод сравнения позволяет выявить сходство и отличие каких-либо явлений. Для сравнения содержания правовых норм требуется определить смысловое значение слов. Если смысл обоих норм имеет общее сходство и приводит к одинаковому результату (непротиворечивому) в регулировании, то коллизия отсутствует. В случае, если содержание сравниваемых норм

отличается и приведет к различному (или даже противоположному) регулированию отношения, то имеет место коллизия правовых норм.

К примеру, если проверяется нормативный акт, регулирующий права и свободы, то проверять содержание его норм следует в такой последовательности:

а) при наличии ограничений конституционных прав и свобод выявить, для защиты каких ценностей это осуществляется, насколько соразмерно ограничение (ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации);

б) нормы, регулирующие реализацию прав и свобод, соотнести с конституционными нормами по содержанию, используя формально-юридический метод и метод сравнения, определить сходство или отличие в регулировании одного общественного отношения.

*2. Проверка нормативного правового акта на соответствие международным договорам, ратифицированным Россией.*

Ст. 15 Конституции Российской Федерации предусматривает приоритет международных актов перед законами. Поэтому при выявлении коллизий надо проверять:

а) федеральные законы на соответствие международным договорам;

б) иные нормативные правовые акты сначала на соответствие международным договорам, а затем на соответствие федеральным законам.

Данная проверка является чрезвычайно актуальной в настоящее время, прежде всего, в отношении Европейской конвенции, так как ЕСПЧ ежегодно выносит решения против Российской Федерации.

*3. Проверка нормативного акта на соответствие федеральным конституционным и федеральным законам.*

Основной Закон России предусматривает приоритет федеральных конституционных перед федеральными законами (ч. 3 ст. 76). Поэтому и проверка нормативных правовых актов на соответствие законам осуществляется в таком порядке. Нормативные акты проверяются на соответствие федеральным законам по следующим аспектам:

- разделение компетенции между органами государственной власти и местного самоуправления;
- содержание правовых норм.

3.1. Многие федеральные законы разграничивают компетенцию органов государственной власти и местного самоуправления.

3.1.1. Региональные нормативные акты, принятые в области совместного ведения, проверяются на соответствие разграничению полномочий между федеральными и региональными органами, которое определяется федеральными законами, договорами и соглашениями.

Полномочия органов региональной власти, осуществляемые за счет средств регионального бюджета, определяются ФЗ «Об общих принципах ... субъектов РФ». Детальную конкретизацию они получают в иных федеральных нормативных актах (Налоговом кодексе РФ, Водном кодексе РФ, Лесном кодексе РФ, Федеральном законе «О теплоснабжении», постановлениях Правительства РФ и иных актах), на соответствие которым также необходимо проверить региональный акт. Пока нет федеральных законов в какой-то области совместного ведения, регионы вправе сами регулировать данные общественные отношения.

3.1.2. Нормативные акты субъекта Федерации по предметам их исключительного ведения проверяются на соответствие Конституции Российской Федерации – ст. 73 во взаимосвязи со ст. ст. 71 и 72, так как предметы ведения субъектов Российской Федерации определяются по остаточному признаку. В случае выявления коллизии между федеральным законом и региональным актом, изданным в сфере своего исключительного ведения, действует последний. Это определяется содержанием коллизионной нормы ч. 6 ст. 76 Конституции, которая направлена на защиту прав субъектов Федерации от вмешательства Федерации в сферу их исключительных предметов ведения, но на практике она не реализуется.

3.1.3. Муниципальные правовые акты проверяются по Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в

Российской Федерации» с точки зрения компетенции принявших их органов на основе разграничения между разными видами муниципальных образований вопросов местного значения.

3.2. При обнаружении коллизии между федеральным законом и иным актом с точки зрения содержания правовых норм, они разрешаются в пользу федеральных законов на основе иерархического коллизионного принципа, установленного в ст. 4 Конституции – верховенство имеют федеральные законы. При этом следует учитывать и коллизионную норму, содержащуюся в ч. 6 ст. 76 Конституции о приоритете нормативного акта субъекта Федерации над федеральным законом при регулировании предметов исключительного ведения субъекта Федерации. Поэтому, если содержанием федерального и регионального акта является регулирование сферы общественных отношений, отнесенных ст. 73 Конституции РФ к исключительному ведению субъектов Федерации, применять следует нормативный правовой акт субъекта РФ, руководствуясь ч. 6 ст. 76 Конституции РФ. В данном случае будет использован содержательный коллизионный принцип (конкуренция) – при противоречии между общей и специальной нормой применяется специальная. В ч. 2 ст. 4 содержится общая норма о верховенстве федеральных законов, а ч. 6 ст. 76 – специальная, определяющая приоритет актов в узкой сфере общественных отношений – предметы исключительного ведения субъектов Федерации.

*4. Проверка регионального нормативного акта на соответствие конституции или уставу.*

Субъектам Федерации предоставляется вся полнота власти за исключением ведения федерального центра и его полномочий в области совместного ведения (ст. 73 Конституции РФ). Соответствующие полномочия региональных органов власти определяются конституцией, уставом, законами и иными региональными актами. В каждом регионе действует система нормативных правовых актов, которые образуют свою иерархию, с учетом которой и осуществляется их проверка и с точки зрения компетенции, и по содержанию правовых норм.

*5. Проверка нормативного акта на его непротиворечивость нормативным актам, имеющим равную юридическую силу и регулирующим схожие общественные отношения.*

В случае выявления коллизий между нормативными актами, имеющими одинаковую юридическую силу, следует исходить из временного (хронологического) коллизионного принципа. Он предполагает приоритет акта, принятого позднее. К сожалению, федеральное законодательство не закрепляет данный коллизионный принцип. На наш взгляд, это требуется сделать в ФЗ о нормативных актах, который пока еще в России не принят.

*Третий этап* выявления коллизий (получение результатов решения поставленных частных задач) представляет собой составление заключения, в котором формулируются выявленные виды коллизий с учетом следующих рекомендаций:

- 1) изложение, какие конкретные нормы проверяемого акта противоречат каким нормативным актам, имеющим более высокую или равную юридическую силу;
- 2) обоснование вышеуказанного вывода;
- 3) при моделировании разрешения выявленной коллизии рекомендуется исходить из последовательного использования следующих коллизионных принципов: иерархический, содержательный, временной (хронологический);
- 4) разработку предложений по устранению выявленных коллизий рекомендуется осуществлять с формулировкой вариантов изложения правовых норм.

На данном этапе основными методами являются моделирование как метод исследования объектов путем воссоздания их признаков при составлении модели использования способов разрешения коллизий, а также изобретательство, абстрагирование, формально-юридический метод для разработки предложений по устранению коллизий и совершенствованию законодательства.

*При выявлении коллизий в нормативных актах, ограничивающих права человека, предложенную методiku рекомендуется использовать с учетом следующих особенностей.*

Конституция РФ устанавливает, что права и свободы могут ограничиваться, но только для защиты важнейших конституционных ценностей (ч. 3 ст. 55). Следовательно, в каждом случае необходимо определить соразмерность ограничения прав человека угрозе причинения ущерба важнейшим конституционным ценностям. Конституционный Суд по этому поводу этим отметил, что «Конституция РФ исходит из необходимости обеспечения справедливости соответствующих ограничений, их соразмерности защищаемым конституционным ценностям»<sup>1</sup>. Основания и пределы ограничения прав и свобод человека исследованы В.В. Лапаевой, труды которой могут быть использованы при выявлении коллизий<sup>2</sup>.

Имеющиеся критерии ограничения прав и свобод, по нашему мнению, возможно детализировать в части определения соразмерности между степенью ограничения права и защитой конституционных ценностей. Для этого предлагается использовать следующие показатели оценки прав, подлежащих защите:

- а) реальность угрозы причинения вреда подлежащим защите конституционным ценностям;
- б) вероятность появления негативных последствий при неустановлении ограничения конкретного права.

Для определения соразмерности между степенью ограничения права и защитой конституционных ценностей путем применения вышеуказанных показателей оценки прав, подлежащих защите, могут быть использованы следующие методические рекомендации:

1. При определении степени ограничения права необходимо детально описать все возможные ограничения права и условия такого ограничения.

---

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 30.11.2003 г. № 15-П // СЗ РФ. 2003. № 44. Ст. 4358.

<sup>2</sup> Лапаева В.В. Право граждан Российской Федерации на объединение в политическую партию: основания и пределы ограничения // Журнал конституционного правосудия. 2013. № 1. С. 8.

2. Защищаемые конституционные ценности выразить через соответствующие им права человека, которые будут нарушены, эти конституционные ценности не будут защищены. Автор настоящей работы согласна с мнением В.В. Лапаевой о том, что соизмерять можно только однородные явления (в данном случае права человека). Она справедливо утверждает, что невозможно выявить соразмерность между правом человека на объединение в политическую партию и безопасностью государства. Поэтому предлагает выразить защищаемые конституционные ценности через соответствующие им права человека<sup>1</sup>.

3. Для обеспечения принципа формального равенства предлагается выявить категории лиц, чьи права будут ограничены, и категории лиц, для защиты прав которых допускается ограничение. При использовании показателей оценки прав, подлежащих защите, рекомендуется исходить из принципа формального равенства всех выявленных категорий (если нет субъектов, требующих особой защиты).

4. Права, для защиты которых предлагается ограничение, следует оценить с точки зрения реальности угрозы причинения вреда подлежащим защите конституционным ценностям. Учитывая принцип формального равенства, оценить реальность угрозы защищаемому праву одной категории лиц при каждом конкретном ограничении права другой категории лиц с учетом всех условий и сделать вывод о высокой или низкой степени реальности угрозы.

5. Предлагая ограничение одних прав, необходимо доказать, что конституционные ценности (вытекающие из них права) нельзя защитить по-другому, не ограничивая других прав человека. При этом необходимо оценить вероятность возникновения негативных последствий для защищаемых прав при неустановлении ограничений других прав.

6. В результате обобщения выводов о степени реальности угрозы причинения вреда подлежащему защите праву, вероятности возникновения для него негативных последствий при неустановлении ограничений другого права

---

<sup>1</sup> Лапаева В.В. Право граждан Российской Федерации на объединение в политическую партию: основания и пределы ограничения // Журнал конституционного правосудия. 2013. № 1. С. 4.

на основе принципа формального равенства делается общий вывод об обоснованности или необоснованности каждого ограничения права при разных условиях.