

Сороколетова Марина Александровна
старший преподаватель кафедры трудового и предпринимательского права
аспирант кафедры конституционного и международного права
Юридический институт НИУ «БелГУ»
(Россия)

КОЛЛИЗИОННЫЕ ПРАВООТНОШЕНИЯ: ПОНЯТИЕ И МЕХАНИЗМЫ РАЗРЕШЕНИЯ

Приступая к исследованию и анализу специфических черт конституционных коллизионных правоотношений необходимо отметить, что коллизии (в данном контексте подразумеваются противоречия различного правового характера) являются неотъемлемой частью правовой системы. Их выявление возможно фактически во всех плоскостях правовой системы: при сопоставлении элементов юридических норм, могут обнаруживаться в системе права и системе законодательства, толковании и т.п. Необходимо признать, что не существует единого мнения в определении коллизии. Исследованиями в этой области занимались многие ученые, такие как Н.В. Кудрявцев, Н.Г. Александров, Н.А. Власенко, Ю.А. Тихомиров, Н.И. Матузов и др. Некоторые ученые под этим термином понимали только и исключительно противоречие между нормативными актами. Похожее нормативное определение дается в проекте федерального закона «О процедурах преодоления разногласий и разрешения споров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации». Другие говорили о материальных противоречиях, т.е. рассматривались столкновения между общественными отношениями, с одной стороны, и правовыми институтами и нормами, направленными на их регулирование, – с другой стороны. Сам термин «коллизия», если переводить с латинского языка буквально, означает «столкновение». Соответственно, если учитывать соответствующие научные работы, под юридическими коллизиями можно понимать «широкий спектр явлений: от отношения между нормами, характеризующимися отсутствием соответствия, до противоречий между различными правовыми явлениями»¹.

Конституционно-правовые коллизии получили свой особый, значительный постамент среди юридических коллизий. Юридическая коллизия в сфере конституционного права порождает коллизионные отношения, которые можно рассмотреть как одну из разновидностей конституционных правоотношений. Конституционные коллизионные

¹ Гончаров Р.А. Механизм разрешения юридических коллизий: дис. ... канд. юр. наук. Тамбов: Тамбовский государственный университет им. Г.Р. Державина, 2006. С. 28.

правоотношения – это «урегулированные нормами конституционного права общественные отношения, содержанием которых является юридическая связь между субъектами в форме взаимных прав и обязанностей, направленных на предотвращение, выявление и разрешение конституционно-правовых коллизий»². Существование конституционно-правовых коллизий естественно для правовой системы и это обусловлено различными конституционно-правовыми интересами соответствующих субъектов (данные юридические интересы сформулированы в разных правовых источниках), разделением их властных полномочий. «В коллизионных отношениях в качестве субъектов в большей части участвуют органы государственной власти, и прежде всего Президент Российской Федерации, Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (далее – Совет Федерации), Государственная Дума, Правительство Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации, органы законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации как субъекты обращения в Конституционный Суд Российской Федерации, разрешающий основную массу конституционно-правовых коллизий»³.

Разрешение конституционно-правовых коллизий возможно и вне судебного разбирательства. Например, правотворчество можно назвать одним из механизмов разрешения коллизий и конституционных коллизионных правоотношений; правотворчество представляет собой сложную процедуру, включающую в себя организационную работу по подготовке нормативно-правового документа, а также деятельность, направленную на непосредственное создание «официального правила поведения». Кроме того, необходимо упомянуть о толковании норм права как об особом механизме выявления и разрешения конституционно-правовых коллизий. Толкование норм права – это специфическая разновидность юридической деятельности, которая направлена на разъяснение смыслового содержания юридических норм в процессе правотворческой и правоприменительной деятельности. Помимо этого, целесообразно вспомнить еще об одном механизме разрешения конституционно-правовых коллизий и коллизионных правоотношений. На «правовую сцену» все чаще и чаще выходят согласительные процедуры, как некая форма переговорного примирительного процесса. Представляется, что в особых ситуациях такая форма предпочтительнее, или приоритетнее, чем судебная и всякая иная, поскольку соответствующие субъекты вольны выбирать наиболее подходящий для них в данном конкретном случае вариант разрешения

² Стародубцева И.А. Коллизионные отношения как разновидность конституционно-правовых отношений: монография. Воронеж: Издательский дом ВГУ, 2016. С. 13.

³ Стародубцева И.А. Указ. соч. С. 19.

конституционно-правовой коллизии и без предъявления правовых претензий в суд, а толкование и правотворчество, как механизмы разрешения соответствующих коллизий, вообще могут быть неуместны. «Особенно большое распространение указанные процедуры получили при выявлении юридических коллизий в сфере правоприменения, при наличии противоречий в компетенции между отдельными государственными органами и должностными лицами, при существовании коренных отличий в практике реализации одних и тех же норм права»⁴. Коллизия в компетенции между соответствующими органами появляется тогда, когда «не соблюдается своя компетенция, когда орган либо выходит за ее пределы, либо произвольно присваивает себе полномочия других звеньев, либо не осуществляет в полном объеме закрепленную за ним компетенцию. Наблюдается вторжение в «чужие» сферы, что неизбежно порождает коллизии и споры»⁵. Вот именно подобные правовые споры и разногласия и призваны разрешать согласительные процедуры. В самых общих чертах согласительные процедуры – это особые правила (причем, они могут быть как писанные, так и неписанные) общения «конфликтующих субъектов». Наиболее емкое и проработанное с научной точки зрения определение конституционным согласительным процедурам дает в своем диссертационном исследовании Е.Е. Бобракова. Следует понимать «под конституционно-правовой согласительной процедурой урегулированный (регламентированный) нормами конституционного права ряд взаимосвязанных действий, направленных на достижение согласия по тому или иному конституционно-правовому вопросу тех субъектов конституционно-правовых отношений, для которых решение этого вопроса входит в их совместную компетенцию либо является основой для их нормального, эффективного взаимодействия»⁶. На согласительных процедурах, как неких юридических средствах, направленных на достижение согласия, или консенсуса, лежит огромная роль в механизме разрешения конституционно-правовых коллизий. Конечно же, они сами по себе не убирают и не ликвидируют коллизию как таковую, но в некоторых ситуациях такие юридические процедуры помогают достаточно быстро, вовремя преодолеть и обоюдовыгодно разрешить конкретную конституционно-правовую коллизию. Представляется, что эффективным будет применение

⁴ Гончаров Р.А. Механизм разрешения юридических коллизий: дис. ... канд. юр. наук. Тамбов: Тамбовский государственный университет им. Г.Р. Державина, 2006. С. 193.

⁵ Тихомиров Ю.А. Юридическая коллизия, власть и правопорядок // Государство и право. 1994. № 1. С. 3.

⁶ Бобракова Е.Е. Согласительные процедуры в конституционном праве: общие основы и особенности применения в федеральном законодательном процессе: дисс. ... канд. юр. наук. М.: МГУ им. М.В. Ломоносова, 2001. С. 26.

согласительных процедур в конституционных коллизионных правоотношениях в следующих случаях: «1) при наличии разногласий между федеральными органами государственной власти по вопросам правового регулирования определенной области общественных отношений либо компетенционного характера; 2) разногласий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации по вопросам совместного ведения; 3) разногласий между органами государственной власти субъектов Российской Федерации по вопросам определения направлений правового регулирования определенной области общественных отношений; 4) противоречий между федеральным законодательством и законодательством субъекта Российской Федерации, изданного по вопросам совместного ведения»⁷.

Таким образом, исследуя проблематику конституционных коллизионных правоотношений, следует обратить внимание на некоторые специфические черты данного вопроса. Первое на что следует обратить внимание – существует несколько вариантов механизма разрешения конституционно-правовых коллизий и коллизионных правоотношений: правотворчество, толкование, судебные процедуры, примирительные, в том числе, согласительные процедуры.

Вторая специфическая черта заключается в том, что поскольку «само конституционное право, его нормы являются ведущей отраслью правовой системы Российской Федерации, так как регулируют базовые отношения во всех сферах жизнедеятельности общества и государства, то и конституционные, в частности, согласительные, процедуры, относятся к основополагающим и наиболее существенным в ряду других, поскольку призваны способствовать достижению согласия по наиболее важным и определяющим вопросам, от успешного урегулирования которых во многом зависит стабильность и возможность нормального развития государственного механизма в целом»⁸. Эти процедуры имеют, так сказать, универсальный характер, поскольку могут применяться в различных «правовых конфликтах», которые должны быть урегулированы. В качестве примера можно упомянуть создание и работу согласительных комиссий. Они «могут применяться как в законодательном процессе (между палатами двухпалатного законодательного органа), так и в федеративных отношениях (между органами государственной власти РФ и ее субъектов, органами государственной власти областей и края с органами государственной власти входящих в их состав автономных округов). Переговоры и консультации сторон применяются практически всеми субъектами конституционно-

⁷ Гончаров Р.А. Указ. соч. С. 206.

⁸ Бобракова Е.Е. Указ. соч. С. 27.

правовых отношений при возникновении коллизий между ними. Подобный универсализм не характерен для согласительных процедур, относящихся к другим отраслям права»⁹.

Третье, что также следует отметить, конституционные коллизионные правоотношения порождаются рядом правовых источников, таких как Конституция РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы, конституции и уставы субъектов Федерации, законы субъектов Федерации, нормативные указы Президента Российской Федерации и постановления Правительства Российской Федерации, акты органов местного самоуправления и некоторые другие нормативные правовые акты, содержащие нормы конституционного права.

Четвертая специфическая черта проявляется в том, что конституционные коллизионные правоотношения возникают по самым разным вопросам, входящим в предмет конституционного права. Поэтому и согласительные процедуры регулируются разными институтами конституционного права. Конституционные согласительные процедуры могут применяться при разрешении вопросов о федеративном устройстве государства, функционировании органов различных ветвей государственной власти и местного самоуправления и их взаимодействии и другое. Отсюда и субъектный состав в конституционных коллизионных правоотношениях варьируется: могут принимать участие государственные органы федерального уровня, субъекты Российской Федерации, органы местного самоуправления, причем их взаимосвязь возможна в различных вариантах: «с участием только органов законодательной власти либо их структурных частей; только органов исполнительной власти (органов судебной власти), либо и тех, и других, когда речь идет о взаимоотношениях между ними, в частности, в рамках системы разделения властей»¹⁰.

⁹ Бобракова Е.Е. Указ. соч. С. 28.

¹⁰ Бобракова Е.Е. Указ. соч. С. 29.

