

УДК 342.591**Согласительные процедуры и коллизионные правоотношения:
специфика конституционно-правового регулирования****Сороколетова Марина Александровна**

Старший преподаватель кафедры трудового и предпринимательского права,
Белгородский государственный национальный исследовательский университет,
308015, Российская Федерация, Белгород, ул. Победы, 85;
e-mail: sorokoletova@bsu.edu.ru

Аннотация

В данной статье рассматривается специфика конституционно-правового регулирования согласительных процедур и конституционных коллизионных правоотношений. Исследуются коллизии как причины возникновения коллизионных правоотношений: коллизии при соотношении правовых норм; коллизии в системе права и системе законодательства; коллизии в практике реализации правовых норм и др. Подвергаются анализу коллизионные отношения, которые можно рассмотреть как одну из разновидностей конституционных правоотношений, что позволит вывести на более совершенный уровень процедуры выявления, регламентации и разрешения конституционно-правовых коллизий при помощи различных правовых средств, в том числе и согласительных процедур, а также разработать новые направления развития конституционно-правового регулирования коллизионных правоотношений. Дается определение конституционным коллизионным правоотношениям. Формулируется субъектный состав конституционных коллизионных правоотношений, в который включаются органы государственной власти РФ, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления и некоторые другие субъекты. Исследуются согласительные процедуры как некая форма переговорного примирительного процесса, которую в некоторых случаях следует рассматривать как предпочтительную судебному разбирательству. В заключение делаются обобщающие выводы и выделяются специфические черты конституционно-правового регулирования согласительных процедур и конституционных коллизионных правоотношений.

Для цитирования в научных исследованиях

Сороколетова М.А. Согласительные процедуры и коллизионные правоотношения: специфика конституционно-правового регулирования // Вопросы российского и международного права. 2018. Том 8. № 1А. С. 123-128.

Ключевые слова

Конституционно-правовая коллизия, конституционные коллизионные правоотношения, субъекты коллизионных отношений, переговорный процесс, согласительные процедуры.

Введение

Приступая к исследованию проблемы регулирования конституционных коллизионных правоотношений и разрешения соответствующих коллизий, 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 они могут обнаруживаться в системе права и системе законодательства, в практике реализации норм права, толковании и т. п. Конечно, справедливости ради стоит признать, что не существует единого мнения в определении коллизии. Этим вопросам посвящено немало научных работ. В некоторых случаях под этим термином понимают только 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». «Юридический конфликт следует рассматривать как высшую точку противоречий, как коллизию с наиболее острым противоборством сторон» [Тихомиров, Юридическая коллизия, 1994, 16]. Сам термин «коллизия», если переводить с латинского языка буквально, означает «столкновение». Соответственно, под юридическими коллизиями можно понимать «широкий спектр явлений: от отношения между нормами, характеризующимися отсутствием соответствия, до противоречий между различными правовыми явлениями» [Гончаров, 2006, 28].

Основная часть

Специфика исследования коллизионных отношений неразрывно связана с огромным объемом юридических коллизий в системе права Российской Федерации. Например, Н.И. Матузов разделяет их по однородным группам: «1) коллизии между нормативными актами или отдельными правовыми нормами; 2) коллизии в правотворчестве (бессистемность, дублирование, издание взаимоисключающих актов); 3) коллизии в правоприменении (разнобой в практике реализации одних и тех же предписаний, несогласованность управленческих действий); 4) коллизии полномочий и статусов государственных органов, должностных лиц, других властных структур и образований (вторжение в «чужие» сферы); 5) коллизии целей (когда в нормативных актах разных уровней или органов закладываются противоречащие друг другу, а иногда и взаимоисключающие целевые установки); 6) коллизии между национальным и международным правом» [Матузов, 2003, 203]. Пути преодоления коллизий и разрешения по существу не в полной мере эффективны, в противном случае не существовало бы примеров обращения по данным вопросам в Конституционный суд РФ. Конституционно-правовые коллизии заняли особое, значительное место среди юридических коллизий. Юридическая коллизия в сфере конституционного права порождает коллизионные отношения, которые можно рассмотреть, как одну из разновидностей конституционных правоотношений. Конституционные коллизионные 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» [Стародубцева, 2016, 13].

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» [там же, 19].

Разрешение конституционно-правовых коллизий возможно и вне судебного разбирательства. 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, поскольку соответствующие субъекты вольны выбирать наиболее подходящий для них в данном конкретном случае вариант разрешения конституционно-правовой коллизии и без предъявления правовых претензий в суд. «В ходе проведения согласительных процедур, осуществления иных согласительных мероприятий стороны конфликтного отношения стремятся четко обозначить свои позиции по тому или иному вопросу. Это позволяет выяснить природу и характер разногласий, возможность устранить (разрешить) разногласия путем достижения компромисса, выработки согласованного сторонами решения» [Цатурян, 2009, 79]. «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» [Гончаров, 2006, 193]. 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» [Тихомиров, Юридическая коллизия, власть и правопорядок, 1994, 3]. 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». Некоторые исследователи относят такие процедуры к формам защиты субъектами Российской Федерации своих интересов [Симонян, 2006]. Кроме этого, согласительные процедуры можно назвать «обычным и надежным способом улаживания конфликтов» [Матузов, Малько, 2004]. Ю.А. Тихомиров в своих работах указывал, что «согласительная процедура есть предусмотренный законом и иным правовым актом порядок рассмотрения разногласий между органами государственной власти и иными субъектами, вводимый после их добровольного одобрения» [Тихомиров, 2001, 115]. 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» [Бобракова, 2001, 26].

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 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» [Гончаров, 2006, 206].

Заключение

Исследуя проблематику конституционно-правового регулирования согласительных процедур и конституционных коллизионных правоотношений, следует обратить внимание на некоторые специфические черты данного вопроса. Первая, пожалуй, самая главная 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» [Бобракова, 2001, 27]. 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-правовых отношений при возникновении коллизий между ними. Подобный универсализм не характерен для согласительных процедур, относящихся к другим отраслям права» [там же, 28].

Второе, что также следует отметить, конституционные коллизионные правоотношения порождаются рядом правовых источников, соответственно, регулирование конституционных согласительных процедур осуществляется также 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.

Третья 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 др. Следовательно, и субъектный состав в конституционных коллизионных правоотношениях варьируется: в них 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» [там же, 29].

Библиография

1. Бобракова Е.Е. Согласительные процедуры в конституционном праве: общие основы и особенности применения в федеральном законодательном процессе: дис. ... канд. юрид. наук. М.: МГУ им. М.В. Ломоносова, 2001. 200 с.
2. Гончаров Р.А. Механизм разрешения юридических коллизий: дис. ... канд. юрид. наук. Тамбов: Тамбовский государственный университет им. Г.Р. Державина, 2006. 247 с.
3. Матузов Н.И. Актуальные проблемы теории права. Саратов: Изд-во Саратовской гос. академии права, 2003. 300 с.
4. Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: учебник. М.: Юристъ, 2004. 240 с.
5. Симонян Г.Р. Механизм обеспечения интересов субъектов Российской Федерации в деятельности федеральных органов государственной власти // Журнал российского права. 2006. № 3. С. 44-52.
6. Стародубцева И.А. Коллизионные отношения как разновидность конституционно-правовых отношений. Воронеж: Издательский дом ВГУ, 2016. 330 с.
7. Тихомиров Ю.А. Юридическая коллизия, власть и правопорядок // Государство и право. 1994. № 1. С. 3-11.
8. Тихомиров Ю.А. Юридическая коллизия. М.: Манускрипт, 1994. 300 с.
9. Тихомиров Ю.А. Коллизионное право. М., 2001. 394 с.
10. Цатурян Т.В. Конституционно-правовое регулирование согласительных процедур разрешения споров о компетенции между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М.: ГОУ ВПО «Российская академия правосудия», 2009. 200 с.

Conciliation procedures and conflict relations: specific features of the constitutional and legal regulation

Marina A. Sorokoletova

Senior Lecturer,
Department of labor and business law,
Belgorod State National Research University,
308015, 85 Pobedy st., Belgorod, Russian Federation;
e-mail: sorokoletova@bsu.edu.ru

Abstract

This article discusses the specific features of constitutional and legal regulation of conciliation procedures and constitutional conflict relations. The author of this article examines conflicts as reasons

for the emergence of conflict relations: conflicts at a ratio of legal norms; conflicts in the legal system; conflicts in practice of implementation of legal norms. The author also analyses the conflict relations, which can be regarded as a form of constitutional and legal relations, which will lead procedures of identification, regulation and resolution of constitutional and legal conflict to a more sophisticated level, through different legal means, including conciliation, and develop new directions of development of constitutional and legal regulation of conflict relations. The article provides the definition of constitutional conflict relations and formulates the subjective part of the constitutional conflict relations, which includes the public authorities of the Russian Federation, bodies of state power of subjects of the Russian Federation, local governments and some other entities. The author examines conciliations as a form of the process of reconciliation, which in some cases should be regarded as preferable for legal proceedings. Finally, the author draws conclusions and highlights the specific features of constitutional and legal regulation of conciliations and constitutional conflict relations.

For citation

Sorokoletova M.A. (2018) Soglasitel'nye protsedury i kollizionnye pravootnosheniya: spetsifika konstitutsionno-pravovogo regulirovaniya [Conciliation procedures and conflict relations: specific features of the constitutional and legal regulation]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 8 (1A), pp. 123-128.

Keywords

Constitutional and legal conflict, constitutional conflict relations, subjects of conflict relations, process of negotiation, conciliation procedures.

References

1. Bobrakova E.E. (2001) Soglasitel'nye protsedury v konstitutsionnom prave: obshchie osnovy i osobennosti primeneniya v federal'nom zakonodatel'nom protsesse. Dokt. Diss. [Conciliation proceedings in constitutional law: general principles and features of application in the federal legislative process. Doct. Diss.]. Moscow: Lomonosov Moscow State University.
2. Goncharov R.A. (2006) Mekhanizm razresheniya yuridicheskikh kollizii. Dokt. Diss. [The mechanism of resolution of legal disputes. Doct. Diss.]. Tambov: Tambov State University named after G.R. Derzhavin.
3. Matuzov N.I. (2003) Aktual'nye problemy teorii prava [Actual problems of the theory of law]. Saratov: Saratov State Academy of Law.
4. Matuzov N.I., Mal'ko A.V. (2004) Teoriya gosudarstva i prava [Theory of state and law]. Moscow: Yurist" Publ.
5. Simonyan G.R. (2006) Mekhanizm obespecheniya interesov sub"ektov Rossiiskoi Federatsii v deyatel'nosti federal'nykh organov gosudarstvennoi vlasti [The mechanism of ensuring interests of subjects of the Russian Federation in activity of federal public authorities]. *Zhurnal rossiiskogo prava* [Russian law journal], 3, pp. 44-52.
6. Starodubtseva I.A. (2016) Kollizionnye otnosheniya kak raznovidnost' konstitutsionno-pravovykh otnoshenii [Conflict relations as a kind of constitutional and legal relations]. Voronezh: Voronezh State University.
7. Tikhomirov Yu.A. (1994) Yuridicheskaya kolliziya [Legal conflict]. Moscow: Manuscript Publ.
8. Tikhomirov Yu.A. (1994) Yuridicheskaya kolliziya, vlast' i pravoporyadok [Legal conflict, power, and legal order]. *Gosudarstvo i pravo* [State and law], 1, pp. 3-11.
9. Tikhomirov Yu.A. (2001) Kollizionnoe pravo [Conflict of law]. Moscow.
10. Tsaturyan T.V. (2009) Konstitutsionno-pravovoe regulirovanie soglasitel'nykh protsedur razresheniya sporov o kompetentsii mezhdru organami gosudarstvennoi vlasti Rossiiskoi Federatsii i sub"ektov Rossiiskoi Federatsii. Dokt. Diss. [Constitutional and legal regulation of conciliation procedures for the resolution of disputes on competence between government bodies of the Russian Federation and the constituent entities of the Russian Federation. Doct. Diss.]. Moscow: Russian Academy of Justice.