

УДК 34

Развитие методологии разрешения коллизий в современном российском законодательстве

Пугацкий Михаил Владимирович

Кандидат философских наук, доцент,
доцент кафедры правоведения,
Сибирский государственный университет науки и технологии,
660049, Российская Федерация, Красноярск, просп. Мира, 82;
e-mail: 777maikl@mail.ru

Аннотация

Статья посвящена вопросам видов нормативно-правовых актов для студентов неюридических вузов. Раскрываются понятие нормативного правового акта, виды федеральных законов и подзаконных нормативных правовых актов. Особое внимание уделяется Конституции Российской Федерации как основному закону России – основные черты и свойства; пересмотр, поправки, изменения и порядок их реализации. В статье дается краткий сравнительный анализ текущего федерального и федерального конституционного законов, называются виды кодифицированных федеральных законов, определяется особый правовой статус нормативного указа Президента РФ. Классификация нормативных правовых актов затрагивает все уровни: федеральный, региональный, местный, локальный. Затрагиваются вопросы правовых коллизий как противоречий между нормативно-правовыми актами и правовых пробелов как отсутствия необходимых для регулирования общественных отношений правовых норм, называются способы их преодоления. Приводится сравнительный анализ аналогии права и аналогии закона. Особое внимание уделяется аналогии права как способу разрешения правовых проблем при помощи общего смысла законодательства. В статье называются источники этого смысла. Изложенный в статье материал излагается кратко, представляет собой векторы преподавания дисциплин правового цикла для студентов неюридических вузов.

Для цитирования в научных исследованиях

Пугацкий М.В. Развитие методологии разрешения коллизий в современном российском законодательстве // Вопросы российского и международного права. 2019. Том 9. № 5А. С. 72-79.

Ключевые слова

Нормативный правовой акт, Конституция РФ, федеральный закон, нормативный указ Президента РФ, кодекс, правовой пробел, правовая коллизия.

Введение

При изучении дисциплин правового цикла студентами неюридических вузов (направлений подготовки) большое значение имеет усвоение вопросов, связанных с видами и иерархичностью нормативно-правовых актов – основного источника права в России. Эти знания в практической профессиональной деятельности позволяют выпускнику оценивать юридическую силу одного вида нормативного правового акта по отношению к другому, понимать место и роль каждого вида нормативного акта в правоприменительной деятельности. При реализации права также необходимы знания о правовых коллизиях и правовых пробелах, способах их разрешения.

Нормативно-правовой акт – это официальный письменный документ, изданный компетентным органом или принятый всеми гражданами государства на референдуме, который содержит правовые нормы [Батлер, 2018, 240].

Нормативно-правовой акт имеет определенные реквизиты, делится на разделы, главы, статьи, части статей, пункты, подпункты; имеет определенный объект регулирования, срок действия; распространяется на определенную территорию и определенных субъектов; имеет определенную юридическую силу, является обязательным и обеспечивается государственным принуждением.

Почему мы не начинаем с правового договора? Правовой договор является отдельным, самостоятельным источником права наряду с нормативным правовым актом. Правовой договор имеет свои, специфические признаки [Ширабон, 2007, 111-119]. В настоящей статье раскрываются исключительно нормативно-правовые акты.

Классификация нормативных правовых актов по юридической силе

Федеральные законы

Основной закон (Конституция РФ);

Федеральный конституционный закон (ФКЗ);

Кодекс;

Федеральный закон (называют обычным или текущим) и Основы законодательства.

Выше мы расположили эти виды федеральных законов по мере убывания их юридической силы.

Конституция РФ

Конституция Российской Федерации (*constitutio* (лат.) – установление) – основной закон Российской Федерации; единый, имеющий высшую юридическую силу, прямое действие и верховенство на всей территории Российской Федерации политико-правовой акт, посредством которого народ учредил основные принципы устройства общества и государства, определил субъекты государственной власти, механизм ее осуществления, закрепил охраняемые государством права, свободы и обязанности человека и гражданина. В истории России насчитывается 5 конституций: 1918, 1925, 1937, 1978, 1993 годы.

Основные черты: «народность» (принимается народом или от его имени и выражает его интересы); учредительный характер (в ней воплощена учредительная власть народа; регулирует наиболее важные общественные отношения и ее предписания являются первичными); базовый характер; реальность (отражает фактически сложившуюся ситуацию); стабильность.

Юридическими свойствами (признаками) Конституции являются: верховенство, высшая юридическая сила, ядро правовой системы, особый порядок принятия и изменения, особая охрана (Конституционный Суд РФ, Президент РФ).

По структуре состоит из преамбулы, двух разделов и девяти глав. Предусмотрены особые правовые процедуры по пересмотру Конституции РФ, внесению в нее поправок и изменений.

Пересмотр (ст. 135) – это внесение изменений в главы 1, 2 и 9. Осуществляется на референдуме или Конституционным Собранием.

Поправки (ст. 136, ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции РФ» от 04.03.1999) – это изменение глав 3-8. Осуществляется путем принятия федерального конституционного закона.

С инициативой изменений могут выступить: Президент РФ, Совет Федерации, Государственная Дума, Правительство РФ, законодательные органы субъектов РФ, 1/5 членов Совета Федерации, 1/5 депутатов Государственной Думы.

Изменения в статью 65 Конституции РФ (ст. 137) вносятся только в следующих случаях: принятие в РФ нового субъекта; образования в составе РФ нового субъекта; изменение конституционно-правового статуса субъекта РФ; изменение наименования субъекта РФ.

Порядок пересмотра. Если предложение о пересмотре будет поддержано 3/5 от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Госдумы, созывается Конституционное Собрание, которое подтверждает неизменность Конституции РФ или разрабатывает проект новой Конституции РФ, который выносится на всенародное голосование или передается в Конституционное Собрание. Новая Конституция РФ считается принятой, если на референдуме за нее проголосовало более 50% избирателей (кворум – более 50%) или 2/3 от общего числа членов Конституционного Собрания.

Порядок внесения поправок. Если предложение о внесении поправок будет поддержано 2/3 депутатов Госдумы, принимается Федеральный конституционный закон о поправках. Если принятый закон будет одобрен 3/4 членов Совета Федерации, он направляется в законодательные органы субъектов РФ и считается в целом одобренным, если его поддержат 2/3 субъектов РФ. После одобрения закон передается Президенту РФ для подписания и опубликования.

Порядок изменения статьи 65 Конституции РФ при принятии нового субъекта РФ. Инициатива иностранного государства в виде предложения направляется Президенту РФ, о чем уведомляются Совет Федерации, Госдума и Правительство РФ, с которыми в дальнейшем Президент РФ проводит консультации. Президент РФ принимает решение о заключении международного договора, который подписывается и направляется с запросом в Конституционный Суд РФ. В случае положительного заключения Конституционного Суда РФ, Президент РФ вносит в Госдуму проект федерального конституционного закона и международный договор на ратификацию. Принятый закон вступает в силу не ранее вступления в силу международного договора.

Порядок изменения статьи 65 Конституции РФ при образовании нового субъекта РФ. Совместное предложение законодательных органов субъектов РФ и их высших должностных лиц направляется Президенту РФ, который уведомляет Совет Федерации, Госдуму, Правительство РФ и проводит с ними консультации. Вопрос об образовании нового субъекта выносится на референдумы заинтересованных субъектов и в случае одобрения Президент РФ вносит проект федерального конституционного закона. Если хотя бы один субъект не одобрил образования нового субъекта, вопрос может быть поднят повторно не ранее чем через год.

Порядок изменения статьи 65 Конституции РФ при изменении наименования субъекта РФ. Решение об изменении наименования принимает сам субъект в порядке, установленном его законодательством. Статья 65 Конституции РФ изменяется Указом Президента РФ.

Федеральный закон и Федеральный конституционный закон отличаются друг от друга по предмету регулирования, порядку принятия и особенностям подписания Президентом РФ.

Таблица 1 – Сравнительная характеристика Федерального закона и Федерального конституционного закона

| ФЗ | ФКЗ |
|---|---|
| По предмету регулирования | |
| Принимаются по вопросам, отнесенным к ведению РФ, а также совместному ведению РФ и ее субъектов (таких законов большинство) | Принимается по вопросам, прямо указанным в Конституции РФ (о референдуме, о военном положении и т.д.), таких вопросов около 10 |
| По порядку принятия | |
| Государственная Дума – 50%+1 голос Совет Федерации – 50%+1 голос (простое большинство) | Не менее 2/3 депутатов Не менее 3/4 членов (квалифицированное большинство) |
| По подписанию Президентом РФ | |
| Может наложить вето, вернуть на повторное рассмотрение. Вето преодолевается одобрением большинством не менее 2/3 голосов от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы. | Обязан сразу подписать |

Указанные выше виды федеральных законов появились благодаря Конституции РФ, принятой 12 декабря 1993 года. До этого принимались законы с названием: «Закон Российской Федерации». Например, был принят до 1993 года и до сих пор действует (с многочисленными изменениями и дополнениями) Закон РФ от 07.02.1992 № 2300-1 (ред. от 03.07.2016) «О защите прав потребителей». С 1994 года законы указанного вида не принимаются и являются по юридической силе равными федеральным законам (обычным).

Кодекс

– (лат. codex – книга) разновидность федерального закона, законодательный акт, содержащий систематизированные нормы какой-либо отрасли или нескольких отраслей. Гражданское право – гражданский кодекс, уголовное право – уголовный и т.д.

Структура кодекса часто отражает систему отрасли. Федеральные законы (обычные) должны приниматься на основании кодекса соответствующей отрасли права и не должны ему противоречить. Например, статья 3 пункт 2 Гражданского кодекса РФ: нормы гражданского права, содержащиеся в других законах, должны соответствовать настоящему Кодексу.

Основы законодательства – разновидность федеральных законов, принимаемых и действующих в рамках совместной компетенции РФ и ее субъектов для регулирования отношений, требующих федерального законодательного регулирования и одновременно допускающих законодательное многообразие по линии субъектов Федерации. Основы законодательства являются фундаментом, шаблоном для законотворчества субъектов Российской Федерации.

В России Основы законодательства давно не принимались, а действующих остались единицы: «Основы законодательства Российской Федерации о нотариате» (утв. ВС РФ 11.02.1993 № 4462-1) (ред. от 03.07.2016); «Основы законодательства Российской Федерации о культуре» (утв. ВС РФ 09.10.1992 № 3612-1) (ред. от 28.11.2015) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2016).

Подзаконные нормативные правовые акты

Нормативные указы Президента РФ

Нормативными их называют потому, что они содержат нормы права, т.е. правила поведения с указанием прав и обязанностей субъектов. Есть и ненормативные (правоприменительные) указы. Например, указ о назначении какого-то лица послом России за границей.

Нормативные указы Президента РФ обладают особым правовым статусом как в силу самого конституционного статуса Президента РФ как главы государства, гаранта обеспечения прав и свобод человека и гражданина, так и в силу, в частности, части 3 статьи 90 Конституции РФ, которая предъявляет к указам Президента РФ лишь одно требование – не должны противоречить Конституции РФ и федеральным законам. Несколько другие требования предъявляются частью 1 статьи 115 Конституции РФ к актам Правительства РФ, которые теорией права так же, как и нормативные указы, относятся к подзаконным актам, – они должны издаваться на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных законов и нормативных указов Президента РФ.

Очевидно, что требования: «не противоречить» и «на основании и во исполнение» предполагают различные условия принятия нормативно-правовых актов, которых они касаются. Если нормативный указ Президента РФ не противоречит федеральному закону, в том числе Основному, он может приниматься по любым вопросам, отнесенным к ведению Российской Федерации или совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. А вот если Правительство РФ приступает к правотворчеству, ему необходимо отыскать среди федеральных законов и нормативных указов Президента РФ ту норму, на основе и во исполнение которой издание постановления или распоряжения было бы возможно.

Постановления и распоряжения Правительства РФ [Яценко, 2003, 89-96].

Акты федеральных исполнительных органов власти России (федеральных министерств, ведомств): регламенты, правила, инструкции, положения и пр. [4, с. 19-26].

Нормативные правовые акты субъектов РФ

Законы субъектов РФ, в том числе основные законы субъектов: в административных – Устав, в национальных (республика) – Конституция [Давыдова, 2008, 210-230].

Постановления и распоряжения высшего должностного лица субъекта РФ (губернатор, глава республики и пр.).

Постановления и распоряжения высшего исполнительного органа власти субъекта РФ (администрация, Правительство субъекта РФ и пр.) [Смирнова, 2005, 37-43].

Нормативные правовые акты органов местного самоуправления

Решения коллегиальных (представительных) органов местного самоуправления (городов и районов) (например, решение Красноярского городского совета депутатов).

Постановления и распоряжения глав городов и районов (мэр, префект, глава и пр.) [Лукьянов, 2007, 10-12].

Локальные (внутриорганизационные) акты [Астахова, 2005, 51-55] – это внутренние документы организации, рассчитанные на неоднократное применение и устанавливающие правила поведения (права и обязанности) самой организации, всех или отдельных категорий ее работников, участников в части, не урегулированной федеральным и региональным законодательством [Родионова, 2008, 165-171].

Указанные акты принимаются руководителем организации или коллегиальным органом, коллективом людей (работников) в письменной форме в виде положения, порядка, инструкции и т.п.

Например, правила внутреннего трудового распорядка, график отпусков, положение об оплате труда, о премировании и прочие [Давыдова, 2008, 81-83].

В России на сегодняшний день действуют сотни тысяч нормативно-правовых актов различного уровня. Вполне естественно, что нередко приходится сталкиваться с противоречиями между ними или с тем, что определенная часть общественных отношений осталась неурегулированной правом.

Правовые коллизии

Правовые коллизии – это противоречия между нормативными правовыми актами.

Теория права и практика правоприменения выработала следующие способы преодоления правовых коллизий:

Правотворчество (сами правотворческие органы исправляют ошибку).

Правосудие (коллизия преодолевается решением суда).

Согласительные процедуры (стороны решают спор миром, и коллизия не имеет для них уже никакого значения).

Если противоречат друг другу акты, имеющие разную юридическую силу, то в части противоречия применяется акт, имеющий более высокую юридическую силу.

Если федеральный закон противоречит закону субъекта РФ, принятому в пределах его исключительной компетенции – закон субъекта РФ.

Если общие нормы противоречат специальным – специальные нормы.

Если федеральные законы противоречат ратифицированным Россией международным актам – ратифицированные международные акты.

Если друг другу противоречат акты, принятые одним и тем же органом, имеющие одинаковую юридическую силу – применяется в части противоречия акт, принятый позже, т.е. более современный. Например, Постановление Правительства РФ от 01.01.2013 противоречит Постановлению Правительства РФ от 01.01.2016, будет применяться последнее.

Правовые пробелы

Правовые пробелы – это отсутствие правовых норм, необходимых для регулирования общественных отношений.

Способы преодоления пробелов:

Правотворчество (сами правотворческие органы принимают недостающие нормы).

Правосудие (пробел преодолевается решением суда).

Согласительные процедуры (стороны решают спор миром и пробел не имеет для них уже никакого значения).

Способы аналогии:

Аналогия закона (применение закона по аналогии)

– для устранения пробела применяется схожая правовая норма, т.е. регулирующая схожие общественные отношения.

К примеру, в Жилищном кодексе РФ нет норм, устанавливающих порядок купли-продажи квартиры, по аналогии применяем нормы Гражданского кодекса РФ о договорах купли-продажи недвижимости.

Аналогия права (применение права по аналогии)

– для устранения пробела применяются общие начала и общий смысл законодательства. Этот общий смысл может быть выведен с учетом функций и задач государства, поскольку именно ему принадлежит правотворческая компетенция, а также требований добросовестности,

разумности и справедливости. Кроме того, основой «общего смысла» и «началом начал» являются положения Конституции РФ, а также принципы права (общие, отраслевые, межотраслевые), которые, как правило, излагаются в самом начале текстов нормативных правовых актов.

Аналогия права возможна только в том случае, когда невозможна аналогия закона. Аналогия права применяется в России крайне редко.

Аналогия закона и права не может применяться в уголовном, административном праве и во всех других случаях, когда речь идет о привлечении лица к юридической ответственности. Например, за получение взятки нельзя привлечь руководителя немуниципального или негосударственного предприятия, поскольку такой руководитель не является должностным лицом, а значит не может быть субъектом состава этого должностного преступления.

Заключение

Итак, в настоящей статье мы раскрыли классификацию нормативно-правовых актов, уделили каждому их виду особое внимание. Раскрыли понятия правовых коллизий и правовых пробелов, назвали способы их устранения.

Библиография

1. Астахова А.А. Должностные инструкции как правовой акт // Секретарское дело. 2005. №8. С. 51-55.
2. Батлер У.Э. Теория государства и права. М.: Проспект, 2018. 432 с.
3. Братко А.Г. Специфика нормативных актов Банка России // Право и экономика. 2006. №7. С. 19-26.
4. Давыдова М.Л. Локальные нормативно-правовые акты в системе российского законодательства: проблемы понятия и классификации // Российский юридический журнал. 2008. №2. С. 81-83.
5. Давыдова М.А. Система правовых актов субъектов Российской Федерации. Концепция и модель законодательного регулирования. Иркутск, 2008. 225 с.
6. Лукьянов В.А. Муниципальный правовой акт: правовые вопросы теории и практики // Государственная власть и местное самоуправление. 2007. №5. С. 10-12.
7. Родионова О.М. Устав юридического лица как правовой акт // Российский юридический журнал. 2008. № 6. С. 165-171.
8. Смирнова А.А. Юридическая природа нормативно-правовых актов исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации // Право и политика. 2005. №9. С. 37-43.
9. Ширабон О.В. Основные признаки нормативно-правового договора // Вестник Московского университета. 2007. № 1. С. 111-119.
10. Яценко В.Н. Закон и подзаконный нормативный правовой акт: соотношение понятий // Журнал российского права. 2003. №2. С. 89-96.

Development of conflict resolution methodology in modern Russian legislation

Mikhail V. Pugatskii

PhD in Philosophy, Associate Professor,
Department of Jurisprudence,
Siberian State University of Science and Technology,
660049, 82, Mira av., Krasnoyarsk, Russian Federation;
e-mail: 777maikl@mail.ru

Mikhail V. Pugatskii

Abstract

The article is devoted to the types of legal acts for students of non-legal universities. The concept of normative legal act, types of Federal laws and subordinate normative legal acts are revealed. Special attention is paid to the Constitution of the Russian Federation as the basic law of Russia – the main features and properties; revision, amendments, changes and the order of their implementation. The article provides a brief comparative analysis of the current Federal and Federal constitutional laws, the types of codified Federal laws are called, the special legal status of the normative decree of the President of The Russian Federation is determined. Classification of normative legal acts affects all levels: Federal, regional, local, local. Issues of legal conflicts as contradictions between legal acts and legal gaps as a lack of regulation of social relations legal norms are ways of overcoming them. A comparative analysis of the analogy of law and the analogy of law is given. Special attention is paid to the analogy of law as a way of solving legal problems with the help of the General sense of the legislation. The article describes the sources of this meaning. The material stated in the article is stated briefly, represents vectors of teaching of disciplines of a legal cycle for students of non-legal higher education institutions.

For citation

Pugatskii M.V. (2019) Razvitie metodologii razresheniya kollizii v sovremennom rossiiskom zakonodatel'stve [Development of conflict resolution methodology in modern Russian legislation]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 9 (5A), pp. 72-79.

Keywords

Normative legal act, Constitution of the Russian Federation, Federal law, normative decree of the President of the Russian Federation, code, legal gap, legal conflict.

References

1. Astakhova A.A. (2005) Dolzhnostnye instruktsii kak pravovoi akt [Job descriptions as a legal act]. *Sekretarskoe delo* [Secretarial work], 8, pp. 51-55.
2. Batler U.E. (2018) *Teoriya gosudarstva i prav* [Theory of State and Rights]. Moscow: Prospekt Publ.
3. Bratko A.G. (2006) Spetsifika normativnykh aktov Banka Rossii [The specifics of the regulations of the Bank of Russia]. *Pravo i ekonomika* [Law and Economics], 7, pp. 19-26.
4. Davydova M.L. (2008) Lokal'nye normativno-pravovye akty v sisteme rossiiskogo zakonodatel'stva: problemy ponyatiya i klassifikatsii [Local legal acts in the system of Russian legislation: problems of concept and classification]. *Rossiiskii yuridicheskii zhurnal* [Russian legal journal], 2, pp. 81-83.
5. Davydova M.A. (2008) *Sistema pravovykh aktov sub"ektov Rossiiskoi Federatsii. Kontseptsiya i model' zakonodatel'nogo regulirovaniya* [The system of legal acts of the Russian Federation. concept and model of legislative regulation]. Irkutsk.
6. Luk'yanov V.A. (2007) Munitsipal'nyi pravovoi akt: pravovye voprosy teorii i praktiki [Municipal legal act: legal issues of theory and practice]. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie* [State power and local self-government], 5, pp. 10-12.
7. Rodionova O.M. (2008) Ustav yuridicheskogo litsa kak pravovoi akt [Charter of a legal entity as a legal act]. *Rossiiskii yuridicheskii zhurnal* [Russian legal journal], 6, pp. 165-171.
8. Shirabon O.V. (2007) Osnovnye priznaki normativno-pravovogo dogovora [The main features of the regulatory legal agreement]. *Vestnik Moskovskogo universiteta* [Moscow University Bulletin], 1, pp. 111-119
9. Smirnova A.A. (2005) Yuridicheskaya priroda normativno-pravovykh aktov ispolnitel'nykh organov gosudarstvennoi vlasti sub"ektov Rossiiskoi Federatsii [The legal nature of the regulatory acts of the executive bodies of state power of the subjects of the Russian Federation]. *Pravo i politika* [Law and Politics], 9, pp. 37-43.
10. Yatsenko V.N. (2003) Zakon i podzakonnyi normativnyi pravovoi akt: sootnoshenie ponyatii [Law and sub-law regulatory legal act: correlation of concepts]. *Zhurnal rossiiskogo prava* [Journal of Russian Law], 2, pp. 89-96.