

О НЕКОТОРЫХ ВОЗМОЖНОСТЯХ РАЗРЕШЕНИЯ КОЛЛИЗИЙ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В сб.: Конституционное законодательство субъектов Российской Федерации. М., 1999.

Прежде всего, оговоримся о терминах. В данной работе, во избежание разночтений, используется понятийный аппарат, предложенный проектом Федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации», статья 3 которого гласит:

«Конституция Российской Федерации и нормативные правовые акты федеральных органов государственной власти составляют федеральное законодательство.

Конституции (уставы) субъектов Российской Федерации законы и иные нормативные правовые акты органов государственной власти субъектов Российской Федерации и нормативные акты органов местного самоуправления составляют законодательство субъектов Российской Федерации. Федеральное законодательство и законодательство и законодательство субъектов Российской Федерации составляют законодательство Российской Федерации»¹.

Коллизионность (суть – противоречивость) законодательства Российской Федерации стала неотъемлемой чертой и приметой нашего времени, причины переживаемого страной периода, в неоднозначности формы сегодняшнего которой многообразны и коренятся, в первую очередь, в самих особенностях российского государства, включая все ее составляющие - и форму правления, и государственное устройство, и политический режим. Все это не может не отражаться на содержании нормативных правовых актов. Противоречивость политической жизни неминуемо влечет за собой противоречивость законодательства.

¹ Цитируется по материалам канцелярии Комитета по законодательству и судебно-правовой реформе Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации

Все это закономерно. Поскольку, на самом деле, определение юридической коллизии гораздо шире, нежели конкретная несопоставимость положений нормативных правовых актов. Юридическая коллизия – это противоречие не только между существующими правовыми актами и институтами, но и между правопорядком, притязаниями и действиями по их изменению, признанию и отторжению. Классическое противоречие между «сущим» и «должным» здесь приобретает классические правовые признаки².

То, что происходит в нашей стране, далеко не ново и уже давно изучено специалистами-конфликтологами. «Правовой беспредел» - как определяет состояние правовой системы современной России обыватель – во всех своих проявлениях совершенно четко подпадает под классификацию наиболее типичных видов правовых коллизий от правомерности издания тех или иных законов и подзаконных актов, оценки их соотношения между собой и в особенности с Конституцией, до механического заимствования из иностранных правовых систем

принципов, институтов и норм, которые трудно вплести в «системную ткань» российской правовой системы³. Мы уже прошли и продолжаем проходить все эти виды и стадии юридических коллизий вплоть до правового конфликта как наиболее острой формы их проявления (1993 год).

Говоря о коллизиях в законодательстве Российской Федерации, необходимо иметь в виду, что речь идет о нескольких блоках вопросов: коллизии внутри федерального законодательства, коллизии между федеральным законодательством и законодательством субъектов федерации и коллизии внутри законодательства субъектов. Первопричиной же всеобщего законодательного «коллизийного бума» является внутренняя противоречивость, пробельность и неоднозначность понимания многих норм Конституции Российской Федерации. Хотя об этих чертах Основного Закона России с первых же дней его принятия предупреждали ученые-правоведы⁴.

² См.: Тихомиров Ю.А. Юридическая коллизия. – М., 1994, с. 12.

³ Тихомиров Ю.А. Юридическая коллизия, с. 12-13.

⁴ См., например, : Конституционный вестник, № 1 (17), март-апрель 1994.

Итак, противоречивость Конституции – это первый уровень коллизии законодательства. Но, в отличие от других, на этом уровне хотя бы предусмотрены механизмы разрешения противоречий. Во-первых, путем толкования положений Конституции Конституционным Судом. Таких постановлений Конституционного Суда о толковании Конституции на сегодня десять. Это, конечно, еще не статистика. Поэтому пока рано однозначно оценивать эффективность данного механизма. Хотя бы потому, что на десять постановлений приходится восемь особых мнений судей Конституционного Суда и два мнения по их мотивировке. Помимо этого дополнительного исследования требует анализ текста уже состоявшихся толкований на предмет изменения содержания конституционных норм вместо уяснения их смысла.

Во-вторых, создана юридическая база для внесения поправок в 3-8 главы Конституции⁵. Хотя в юридических кругах Закон «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» в шутку называют «законом о порядке *непринятия* поправок в Конституцию» – настолько сложна и малореальна для осуществления его процедура.

То есть, с одной стороны, наличие механизма разрешения коллизий внутри самой Конституции – это, безусловно, позитивное явление. С другой – переводение его из плоскости “de jure” в плоскость “de facto”, то есть реализация еще очень далека от совершенства и нуждается в серьезном осмыслении и корректировке.

Второй уровень коллизии – противоречия между Конституцией Российской Федерации и федеральными нормативными правовыми актами. Здесь тоже, казалось бы, механизм разрешения противоречий определен. Конституция (ст. 125) предоставляет право Конституционному суду Российской Федерации разрешать дела о конституционности нормативных правовых актов федеральных органов власти. Однако, во-первых, в перечень таких актов не попадают федеральные нормативные акты ниже уровня

⁵ СЗ РФ, 1998, № 10, ст. 1146

постановлений Правительства (нормативные акты федеральных министерств и ведомств)⁶. Во-вторых, невероятно возросший в последние годы объем законотворческой и иной нормотворческой деятельности не позволяет Конституционному Суду оперативно рассматривать пропорционально возросшее ему число коллизий. В то же время, негативная правоприменительная практика, порождаемая коллизиями нормативных правовых актов, ширится и наносит ущерб не только попавшим «в вилку противоречия» общественным отношениям, но и правосознанию общества.

Волна коллизионности, создавшая огромные проблемы в первую очередь для практического правосудия, побудила Пленум Верховного Суда Российской Федерации принять в октябре 1995 года специальное постановление, которое, в отсутствие регулирования вопроса на федеральном уровне, дало рекомендации судам общей компетенции, предусматривающие варианты их действий в случаях противоречий нормативных правовых актов⁷. Причем, в Постановлении не шла речь о возможности признания нормативных актов неконституционными, а лишь о том, нормы каких актов в силу их иерархии подлежат применению при рассмотрении конкретных дел. Однако, три года спустя по запросу Законодательного Собрания Республики Карелия Конституционный Суд Российской Федерации «осудил вредную линию» Пленума и вменил в обязанность соответствующим судам обращаться в Конституционный Суд в случаях возникновения сомнений в конституционности того или иного нормативного акта⁸. И , хотя с мнением Конституционного Суда не согласились двое судей, приведших более чем убедительную аргументацию, вопрос о разрешении коллизий на уровне «Конституция – федеральные нормативные правовые акты» сегодня вновь загнан в тупик. Более того, возникла новая коллизия между Постановлением Конституционного Суда и Федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации», пункт 3 статьи 5 которого гласит,

⁶ См.: Федеральный Конституционный Закон «О Конституционном Суде Российской Федерации». Комментарий, - М., Юридическая литература, 1996, с. 259.

⁷ Бюллетень Верховного Суда РФ. 1996, № 2.

⁸ СЗ РФ. 1998, № 25, ст. 3004.

что «суд, установив при рассмотрении дела несоответствие акта государственного или иного органа, а равно должностного лица Конституции Российской Федерации, принимает решение в соответствии с правовыми положениями, имеющими наибольшую юридическую силу»⁹³.

Третий и четвертый уровни коллизии – это противоречия внутри федерального законодательства а также между федеральными нормативными правовыми актами и нормативными правовыми актами субъектов федерации в тех случаях, когда речь не идет об их противоречиях Конституции. Это очень «больные» вопросы. Начатая 24 октября 1990 года открытая война законов, когда в один и тот же день были приняты Закон СССР «Об обеспечении действия законов и иных актов законодательства Союза ССР» и Закон РСФСР «О действии актов Союза ССР на территории РСФСР», продолжается и сейчас. Так, Конституция Республики Саха (Якутия) предусматривает вступление в силу в силу федеральных законов по вопросам совместной компетенции на территории республики после их ратификации Верховным Советом Республики Саха (Якутия), и на эту правовую коллизию нет пока официальной реакции. Подобных примеров можно привести множество¹⁰.

Однако правовых способов разрешения подобных противоречий не выработано, в особенности для случаев возникновения коллизий между актами, обладающими равной юридической силой. Апеллировать в таких случаях можно лишь к уже упомянутому Закону «О судебной системе Российской Федерации» и Постановлению Пленума Верховного Суда 1995 года. Однако, и здесь Конституционный Суд создает для работы судов существенные преграды, требуя сперва нормативного закрепления «видов нормативных актов, подлежащих проверке судами, правил о предметной, территориальной и инстанционной подсудности таких дел «и т.д. причем на уровне не менее Федерального конституционного закона.¹¹

⁹³ СЗ РФ. 1997, № 1, ст. 3.

¹⁰ См.: Тихомиров Ю.А. Юридическая коллизия, с. 54-57.

¹¹ СЗ РФ. 1998, № 25, ст. 3004

Оспаривать подобные требования нет смысла. Никто не сомневается в необходимости предлагаемых Конституционным Судом мер. Однако, их скорое осуществление представляется весьма сомнительным, поскольку, как известно, принятие и даже внесение поправок в любой Федеральный конституционный закон в силу специфического политического состава парламента – процедура весьма длительная и малорезультативная .

Правда в июне 1998 года несколькими депутатами Государственной Думы был внесен в порядке законодательной инициативы и, впоследствии, принят в первом чтении проект федерального закона «Об обеспечении соответствия нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации федеральным законам». К сожалению, в том виде, в котором этот проект был представлен, реализация его положений представляется малоосуществимой, поскольку ими предусматривается тотальная экспертиза *всех* нормативных правовых актов субъектов федерации, независимо от «подведомственности» их содержания. Экспертиза в нереально короткие сроки возлагается на федеральное Правительство. Президенту предоставляется возможность, на основе заключения, Правительства приостанавливать действие некоторых нормативных актов субъектов федерации. А право окончательного решения вопроса вплоть до признания нормативного правового акта в целом или его части недействующими остается за Верховным Судом Российской Федерации.

Конечно, при серьезнейшей доработке многих положений и приведении в соответствие с реалиями и возможностями сегодняшнего дня, такой закон имеет право на существование. Более того – он необходим. Но и его «официальное рождение» планируется еще очень не скоро.

Следует отметить, что и мировой практикой, и отечественными исследователями выработан ряд мер по созданию правового режима предотвращения юридических коллизий. К сожалению, в российской

правовой науке этим трудам уделяется крайне мало внимания, а их выводы практически не задействованы¹².

Таким образом, представляется, что наряду с постепенной выработкой и принятием материальных и процессуальных норм, регулирующих правила и порядок рассмотрения вопросов коллизионности нормативных правовых актов, необходимо одновременно изыскивать иные пути разрешения этой сложнейшей задачи. Одним из таких путей может стать принятие Федерального закона, устанавливающего единые требования ко всем нормативным правовым актам без исключения и определяющего критерии для разрешения противоречий между ними. Главное – обязать *всех субъектов правоотношений* в случае коллизии нормативных правовых актов руководствоваться актом, обладающим большей юридической силой. В случае же противоречия между актами, обладающими равной юридической силой, им следует руководствоваться нормами акта, принятого позднее. А в случае коллизии общего и специального акта должен действовать акт специальный. Единственным неперенным условием действия таких норм – установление жесточайшей и исчерпывающей иерархии *всех* нормативных правовых актов в Российской Федерации, включая нормативные акты местных органов власти.

Казалось бы, все очень просто. Для мало-мальски грамотного в правовом отношении человека подобные правила – абсолютная истина, не требующая доказательств. Однако, во-первых, совсем не так складывается на практике, а, во-вторых, ни в СССР, ни в России никогда не было закона, закреплявшего исходные положения теории права. Все это как раз и является *первейшей и важнейшей задачей* подготовленного, тщательно отработанного, согласованного и вынесенного Государственной Думой на второе чтение проекта Федерального закона «О нормативных правовых актах

¹² См.: Социально-культурные основания разрешения юридических конфликтов. – Правоведение, 1992, № 6, с. 101-103; Тихомиров Ю.А. Действие закона. – М., Известия, 1992; Чумиков А.Н. Социально-политический конфликт: теоретические и прикладные аспекты. – М., 1993; Теория права: новые идеи. Второй выпуск. М., 1992.

в Российской Федерации» - акта, о котором не одно десятилетие мечтали выдающиеся правоведы нашей страны.

Конечно, всех деталей разрешения коллизий, в особенности процессуальных, такой закон установить не сможет. Это не его предмет. Тем не менее, исходя из единого постулата о различной и при этом четко установленной юридической силе каждого нормативного акта, закон мог бы дать судам возможность достаточно продуктивно работать на тех уровнях коллизионности, где не идет речь о соответствии нормативных актов Конституции. В том числе, можно было бы урегулировать наболевший вопрос о месте в системе законодательства нормативных указов Президента. Огромное значение имеет также проблема единого подхода к разрешению противоречий между федеральным законодательством и законодательством субъектов федерации по предметам их совместного ведения.

Немаловажным является положение проекта, наделяющее суды правом выносить частные определения (постановления) о необходимости отмены актов, противоречащих законам, либо о приведении их в соответствие с законами. Специальная статья проекта посвящена развитию положения статьи 104 Конституции Российской Федерации, предоставляющей определенным судам право законодательной инициативы по вопросам их ведения. Поскольку формулировка Конституции относительно «вопросов ведения» судов весьма расплывчата и неконкретна, было признано, что одним из них безусловно является вопрос об преодолении коллизионности федеральных законов. В случае обнаружения в них противоречий, перечисленные в статье 104 Конституции суды могут использовать право законодательной инициативы для их устранения.

Большую роль в разрешении вопросов коллизионности нормативных правовых актов могут сыграть положения проекта, развивающие установления Федерального закона «О Прокуратуре Российской Федерации» (ч.2 п.2 ст. 1 и 23)¹³, которые определяют органы прокуратуры в качестве

¹³ СЗ РФ, 1995, № 47, ст.4472

главного звена системы контроля за соответствием нормативных актов и за соблюдением их иерархии. При этом прокуроры наделяются правом принесения протеста либо обращения в суд, сопровождающимся приостановлением действия акта впредь до приведения его в соответствие с актом, обладающим более высокой юридической силой.

Что касается вопросов коллизионности нормативных правовых актов в рамках законодательства субъектов федерации, то порядок разрешения таких противоречий должен устанавливаться самими субъектами на основе и в пределах единых правил, установленных федеральным законом. Иного пути нет. Законность не может быть калужской и казанской. Мы ничего не выиграли, разрушив устои единой правовой системы и подвергнув тем самым нашу государственность тяжким испытаниям вплоть до угрозы ее уничтожения.