

## КОНСТИТУЦИОННЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ ФОРМИРОВАНИЯ КОЛЛИЗИОННОГО ПРАВА КАК КОМПЛЕКСНОЙ ОТРАСЛИ

И. А. Стародубцева

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 2 августа 2013 г.

**Аннотация:** обосновывается формирование коллизионного права как комплексной отрасли на основе норм Конституции РФ. Выделены конституционные основы как базовые инструменты, влияющие на формирование коллизионного права, к которым относится комплекс правовых регуляторов (нормы и презумпции). Проанализированы конституционные принципы коллизионного права и предложена конституционная презумпция правового регулирования механизмов предотвращения и устранения нарушений Конституции РФ.

**Ключевые слова:** конституция, коллизионное право, коллизия, федеральное коллизионное право, конституционные принципы, конституционные презумпции.

**Abstract:** formation of a law of conflict locates in article as complex branch on the basis of a complex of standards of the Constitution of the Russian Federation. The author allocated the constitutional bases as the basic tools influencing formation of a law of conflict to which the complex of legal regulators (norm and a presumption) belongs. In article the constitutional principles of a law of conflict are analysed and the constitutional presumption of legal regulation of mechanisms of prevention and elimination of violations of the Constitution of the Russian Federation is offered.

**Key words:** constitution, law of conflict, collision, federal law of conflict, constitutional principles, constitutional presumptions.

Конституция Российской Федерации играет главную роль в правовой системе, в том числе и в части согласованного функционирования ее элементов. Она воздействует на правовую систему по многим аспектам, одним из которых является построение отраслей права и законодательства, создающее стабильность регулирования наиболее важных общественных отношений. Конституция Российской Федерации позволяет развивать существующие отрасли и прогнозировать возникновение новых исходя из конституционных норм и презумпций. Указанные в Конституции Российской Федерации отрасли права в зависимости от стадии развития подразделяются на сформированные развивающиеся, формирование которых возможно предположить (к последним относятся коллизионное право). Ученые отмечают, что вопрос о том, каким образом возникают и формируются новые отрасли, подотрасли и институты, остается недостаточно исследованным в теоретическом плане. Не менее значимым представляется вопрос, когда и почему есть основания считать, что сформулирована новая отрасль или возник новый

институт<sup>1</sup>. В настоящее время в юридической науке обосновывается формирование новых отраслей права: коллизионное право (модель которого как супер-отрасли была предложена Ю. А. Тихомировым<sup>2</sup> и как комплексная отрасль российского права разрабатывается автором настоящей статьи<sup>3</sup>) и экономическое право<sup>4</sup>. В основе предлагаемых моделей новых отраслей права лежат конституционные нормы.

Конституция Российской Федерации содержит следующие группы правовых норм, которые составляют базу для формирования коллизионного права: конституционные принципы; общие требования о соблюдении Конституции Российской Федерации и законов, о соотношении юридической силы нормативных правовых актов или отдельных норм (ст. 15, 16, 76, 90); разграничение предметов ведения в сфере коллизионного права (ст. 71, 72); способы разрешения коллизий: согласительные процедуры, приостановление и отмена нормативных правовых актов Президентом Российской Федерации (ст. 85, 115), разрешение коллизий Конституционным Судом Российской Федерации (ст. 125), коллизионные нормы (ст. 15, 76, 120). Одни из указанных выше норм прямо регулируют определенные общественные отношения, другие являются предпосылками для формулирования конституционных презумпций.

*К конституционным основам как базовым инструментам, влияющим на формирование коллизионного права, относится комплекс правовых регуляторов:*

1) конституционные нормы, прямо предусматривающие:

а) федеральное коллизионное право как предмет 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, лежащие в основе предупреждения и разрешения коллизий;

---

<sup>1</sup> См.: Институты конституционного права / отв. ред. Л. В. Андриченко, А. Е. Постников. М., 2011. С. 27.

<sup>2</sup> См.: Тихомиров Ю. А. Коллизионное право : учеб. и науч.-практ. пособие. М., 2000. 394 с. ; *Его же*. Коллизионное право и отклонения в правовой сфере // Право и политика. 2013. № 3. С. 363–370.

<sup>3</sup> См.: Стародубцева И. А. Конституционные принципы федерального коллизионного права // Журнал рос. права. 2012. № 6. С. 59–66 ; Стародубцева И. А., Карташов В. Г. Коллизии в конституционном законодательстве и муниципальных правовых актах : теория и практика выявления и разрешения. Воронеж, 2012. 228 с. ; Стародубцева И. А. Конституционные основы предотвращения и разрешения коллизий в России и зарубежных странах : сравнительно-правовое исследование // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2013. № 6(12). С. 23–29.

<sup>4</sup> См.: 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.

3) *конституционные презумпции* как вытекающие из конституционных норм предположения. Нормы о верховенстве Конституции Российской Федерации и федеральных законов, соотношении юридической силы нормативных правовых актов, обеспечении соответствия нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации Конституции Российской Федерации и федеральным законам как предмете совместного ведения позволяют предположить не только конституционность названных выше 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 указанные конституционные инструменты, влияющие на формирование коллизионного права.

Конституция Российской Федерации относит к предметам ведения Российской Федерации «федеральное коллизионное право» (п. «п» ст. 71), по вопросу понятия и содержания которого среди российских ученых нет единого мнения. Так, Ю. А. Тихомиров справедливо отмечает, что конституционная формула «федеральное коллизионное право» является юридическим ориентиром и стимулом для формирования такой отрасли<sup>5</sup>. Оно выступает подотраслью коллизионного права и предназначено для предотвращения и устранения юридических противоречий в федеративных отношениях<sup>6</sup>. В таком понимании оно может рассматриваться и как подотрасль конституционного права<sup>7</sup>.

В конституционном механизме разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами существует несколько норм, касающихся выявления и разрешения коллизий. Это федеральное коллизионное право как предмет ведения Российской Федерации (п. «п» ст. 71 Конституции Российской Федерации) и обеспечение соответствия конституций и законов республик, уставов, законов и иных нормативных правовых актов краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Конституции Российской Федерации и федеральным законам (п. «а» ст. 72). К выявлению смысла конституционной формулы «федеральное коллизионное право» необходимо подходить с учетом их взаимосвязи. Отнесение к предметам совместного ведения обеспечения соответствия нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации Конституции Российской Федерации и федеральным законам означает, что правовые механизмы достижения непротиворечивости федеральных и региональных актов (предотвращение, выявление и разрешение коллизий) регулируются федеральными законами и в соответствии с ними законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. Следовательно, правовое регулирование общественных отношений, связанных с коллизиями

---

<sup>5</sup> См.: Тихомиров Ю. А. Коллизионное право. С. 35.

<sup>6</sup> См.: Там же. С. 293.

<sup>7</sup> См.: Тихомиров Ю. А. Правовое регулирование : теория и практика. М., 2010. С. 338–339.

в нормативных правовых актах, осуществляется и на федеральном, и на региональном уровнях.

Но юридические коллизии возникают не только между нормативными правовыми актами, но и между иными правовыми явлениями (нормами права и правоприменением, споры о компетенции между органами публичной власти и т.д.). Процедуры их разрешения должны быть урегулированы нормами права в пределах указанных в Конституции Российской Федерации предметов ведения. Соответственно, федеральным коллизионным правом регулируются общественные отношения, связанные с юридическими коллизиями в правовой системе, возникающими по предметам ведения Российской Федерации и совместного ведения. А нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации – общественные отношения, связанные с юридическими коллизиями, возникающими при регулировании сфер общественных отношений вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения и реализации этих норм, а также в соответствии с федеральными законами процедуры обеспечения соответствия нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации Конституции Российской Федерации и федеральным законам.

В рамках коллизионного права как комплексной отрасли федеральное коллизионное право предлагается понимать как правовое регулирование федеральными нормативными правовыми актами общественных отношений, связанных с предотвращением, выявлением и разрешением юридических коллизий в правовой системе, возникающих в рамках предметов ведения Российской Федерации и совместного ведения. Федеральное коллизионное право включает: конституционные принципы коллизионного права; процедуры предотвращения, выявления и разрешения коллизий, которые возникают в сферах общественных отношений, отнесенных к предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения; ответственность субъектов коллизионных отношений, возникающих в рамках предметов ведения Российской Федерации и предметов совместного ведения.

Нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации регулируют общественные отношения, связанные с юридическими коллизиями, которые подразделяются на две группы в зависимости от предметов ведения:

- 1) возникающими при регулировании сфер общественных отношений вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения и реализации этих норм:
  - процедуры предотвращения, выявления и разрешения коллизий на основе общих конституционных принципов, установленных федеральным коллизионным правом;
  - ответственность субъектов коллизионных отношений;
- 2) в соответствии с федеральными законами процедуры обеспечения соответствия нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации Конституции Российской Федерации и федеральным законам.

Конституция Российской Федерации содержит конкретные *способы разрешения коллизий*:

– согласительные процедуры (их использовать Президент Российской Федерации может для разрешения разногласий между органами государственной власти (ст. 85));

– приостановление и отмена нормативных правовых актов Президентом Российской Федерации (ст. 115);

– разрешение коллизий Конституционным Судом Российской Федерации;

– коллизионные нормы: если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора (ст. 15); в случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон (ст. 76); в случае противоречия между федеральным законом и нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, изданным по предметам ведения субъектов Российской Федерации, действует нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации (ст. 76); суд, установив при рассмотрении дела несоответствие акта государственного или иного органа закону, принимает решение в соответствии с законом (ст. 120).

Конституционные принципы как основные начала предупреждения и разрешения коллизий относятся к конституционным инструментам, влияющим на формирование коллизионного права. Исследование Конституции Российской Федерации позволило выявить следующие конституционные принципы коллизионного права, сформулированные на основе общих конституционных принципов, но с учетом специфики предмета коллизионного права:

а) принцип приоритета прав и свобод человека (исходя из признания человека, его прав и свобод высшей ценностью (ст. 2), требования того, что права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием (ст. 18), не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина (ст. 55));

б) принцип приоритета федерального законодательства при соблюдении прав субъектов Российской Федерации (на основе признания за субъектами Российской Федерации всей полноты государственной власти вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения (ст. 73), коллизионных норм ст. 76 о приоритете федеральных законов по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения, а также приоритете нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, изданных вне пределов ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации);

в) принцип независимости арбитров, разрешающих споры (судьи независимы и подчиняются только Конституции Российской Федерации

и федеральному закону (ст. 120), финансирование судов производится только из федерального бюджета и должно обеспечивать возможность полного и независимого осуществления правосудия в соответствии с федеральным законом (ст. 124), порядок формирования Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, в котором участвуют несколько субъектов: Глава государства и Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (ст. 83, 102, 128));

г) 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. 15, 16, 76, 90); порядок принятия и опубликования нормативных правовых актов (ст. 15).

Конституционные принципы коллизионного права частично совпадают с принципами конституционного права, но отличаются своей спецификой: особой целью – 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 правило, определяющие приоритеты при разрешении противоречий нормативных правовых актов.

Конституционные принципы коллизионного права подразделяются на следующие виды в зависимости от степени их определенности в Конституции Российской Федерации и соотношения с принципами конституционного права: а) совпадающие с принципами конституционного права (приоритет прав и свобод человека, конституционность и законность); б) 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); в) развивающие принципы конституционного права (принцип независимости арбитров, разрешающих споры, развивает конституционный принцип независимости судей).

Конституционные презумпции, как вытекающие из конституционных норм предположения, являются также одним из конституционных инструментов, влияющих на формирование коллизионного права.

По вопросу понятия, признаков, классификации правовых презумпций в науке существуют различные мнения, исследованию и обобщению которых посвящены многие работы<sup>8</sup>. По мнению В. А. Никонова,

---

<sup>8</sup> См.: Булаевский Б. А. К вопросу о понятии презумпций в праве // Журнал рос. права. 2010. № 3. С. 63–71; Его же. Классификация правовых презумпций // Там же. № 11. С. 74–83; Мосин С. А. Презумпции и принципы в конституционном

определение правовой презумпции представляет собой одну из наиболее дискуссионных проблем; практически каждый пишущий о презумпциях предлагает свою собственную дефиницию. Неоднозначно и само употребление термина «презумпция». Разные авторы используют для его обозначения различные слова и их сочетания: предположение, доказательственное предположение, законное предположение, правовое предположение, юридическое предположение, презумпция<sup>9</sup>. Б. А. Булаевский отмечает, что результатом научного исследования презумпций в праве стали многочисленные выводы и предложения, касающиеся переосмысления природы и места презумпций в праве, оценки эффективности их внедрения в правовую материю<sup>10</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>11</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<sup>12</sup>. С. А. Мосин характеризует рассмотренные 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 Российской Федерации закрепляет важнейшие начала общественного строя и государственной организации, закрепленные в ней презумпции логично назвать конституционными, 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 нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации Конституции Российской Федерации и федеральным законам как предмет совместно-

---

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>9</sup> См.: *Никонов В. А.* Указ соч. С. 18.

<sup>10</sup> См.: *Булаевский Б. А.* К вопросу о понятии презумпций в праве. С. 76.

<sup>11</sup> См.: *Мосин С. А.* Указ соч. С. 10.

<sup>12</sup> См.: Там же. С. 19.

го 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.

*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 Российской Федерации и федеральных законов требуется системное правовое регулирование сферы воздействия на юридические коллизии путем формирования коллизионного права. Данную презумпцию можно охарактеризовать как правовую (вытекает из положений Конституции Российской Федерации), косвенно закрепленную в Конституции Российской Федерации, являющуюся базовой для формирования коллизионного права как комплексной отрасли права.

Опережающая роль юридической науки позволяет разрабатывать модели новых отраслей права путем формулирования предмета, метода, структуры, источников. Активизация научной деятельности возникает в проблемных сферах, при неэффективности, противоречивости, частичном отсутствии правового регулирования. Научно обоснованная разработка модели коллизионного права как новой отрасли позволит дополнить комплекс источников для устранения негативных явлений в правовом регулировании и правоприменении.

*Указанные конституционные инструменты позволяют предположить возможность формирования коллизионного права как комплексной отрасли российского права, предметом которой являются общественные отношения, связанные с юридическими коллизиями в правовой системе (объект воздействия), складывающиеся в процессе ее функционирования.* Они обладают важными чертами, отличающими их от предмета иных отраслей права и позволяющими выделить в отдельную группу:

а) один объект воздействия правовых норм – юридические коллизии как противоречия между правовыми явлениями, возникающими в правовой системе России (нормативными актами, правоприменением, правосознанием, публично-правовые споры и др.);

б) специфика содержания данной группы общественных отношений обусловлена цикличностью воздействия на юридические коллизии, охватывающей весь период развития коллизионной ситуации, включающей последовательные стадии как относительно однородные группы общественных отношений, требующих специфического правового регулирования: предотвращение коллизий с целью их предвидеть и не допустить; выявление коллизий, если не удалось предотвратить; разрешение выявленных коллизий (преодоление и устранение в процессе внесудебных и судебных процедур); привлечение к ответственности участников коллизионных отношений;

в) указанная группа общественных отношений полностью не охватывается предметом ни одной из отраслей права (частично конституционным, административным, муниципальным правом, гражданским, арбитражным процессами, или правовое регулирование отсутствует), что обуславливает комплексность формируемой отрасли.

Для системного регулирования указанных выше общественных отношений на базе конституционных норм предлагается формирование коллизионного права как системосохраняющей отрасли, направленной на достижение согласованного функционирования правовой системы, на предотвращение и устранение внутрисистемных противоречий. Комплексное регулирование вопросов, связанных с юридическими коллизиями, повысит роль Конституции Российской Федерации в регулировании общественных отношений, стабильности и эффективности правовой системы России.

*Воронежский государственный университет*

*Стародубцева И. А., кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного права России и зарубежных стран*

*E-mail: Starodubtseva\_i@mail.ru*

*Тел.: 8(473) 220-83-78; 8-905-657-58-25*

*Voronezh State University*

*Starodubtseva I. A., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Constitutional Law of Russia and Foreign States Department*

*E-mail: Starodubtseva\_i@mail.ru*

*Tel.: 8(473) 220-83-78; 8-905-657-58-25*