**МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Саратовская государственная академия права**

**Поволжский региональный юридический институт**

**Теория государства и права**

**Юридические коллизии и способы их устранения**

## /Курсовая работа/

**Преподаватель:**

***доц. Осипов***

***Алексей Васильевич***

**Саратов – 2002**

**СОДЕРЖАНИЕ**

**Введение** ……………………………………………………………………. 3

**1. Понятие коллизионного права** ……………………………………... 5

**2. Эволюция и содержание категории**

**«юридическая коллизия»** …………….................................................. 15

**3. Предотвращение, преодоления юридических коллизий и**

**способы их устранения** ……………………………………………… 24

**Заключение** ………………………………………………………………… 35

**Библиография** ……………………………………………………………... 37

**Введение**

Жизнь общества и государства, как и граждан, требует упорядоченности и стабильности. Без правил поведения нельзя наладить совместное существование и деятельность людей. Право, как известно, и выступает официально установленным сводом формализованных норм общественного поведения. Это признано всеми, к этому привыкли, это соблюдается.

Однако, конфликты, споры и столкновения людей существовали во все времена. Их всегда пытались осмыслить и найти средства предотвращения и разрешения. Первоначально споры приобретают смысл разногласий и касаются понимания той или иной политической, управленческой и экономической ситуации, оценки объема и характера информации по спорному вопросу, принятых или готовящихся решений. Такие споры и конфликты могут быть устранены на ранней стадии, что придает ценность и практическую значимость таким предлагаемому исследованию.

Еще великие мыслители античности стремились понять противоречия в мире и роль законов в их преодолении. Платон в 12 книгах «Законы» в своих беседах признает, что «все находится в войне со всеми как в общественной, так и в частной жизни, и каждый – с самим собой». Благоустроенное государство и его добрые законы должны служить примирению и устранению междоусобиц. Тогда все внимание будет обращено на внешних врагов. Законодателю следует и поучать граждан, и определять, что хорошо и что дурно в каждом отдельном случае. Собеседники Платона все же отмечали, что внутренние состояния влекут людей в разные стороны и побуждают к противоположным действиям. А это и служит разграничению добродетели и порока. Государство, видя эти противоположные нити, должно разумом (бога или познавшего его) «освятить» Закон и сделать его основой для внутренних отношений и при сношениях с другими государствами.[[1]](#footnote-1)

В настоящее время с увеличением объема правового регулирования и нормативно-правового массива, появлением и деятельностью множества субъектов права увеличиваются «поля» юридических коллизий. Правовая сфера как гражданского общества, так и мирового сообщества насыщена разными средствами правового регулирования. Право и консервативно в поддержании устойчивого порядка, и изменчиво. Оно претерпевает большие изменения. В современных условиях национально-правовая «самодостаточность» каждой страны, не утрачивая своих истоков, испытывает все более мощное влияние других правовых систем. И международно-правовая система тоже все более активно взаимодействует с национально-правовыми системами. Возникает обширное поле юридических противоречий – в правовых теориях, правовых взглядах, актах и юридических действиях. Потребности в нормах, действующих по «отклонениям», в процедурах регулирования коллизионных ситуаций, в специальном анализе так называемых спорных правоотношений и юридических коллизий становятся все более насущными.

В годы существования советского государства проблема юридических коллизий внутри страны исследовалась главным образом в аспекте законности. Правонарушения и ответственность служили главным образом инструментами познания данного явления, скорее средствами юридической фиксации неправомерных действий, проступков и преступлений. Этому была посвящена обширная литература. Международно-правовой и сравнительно-правовой аспекты почти не выделялись ввиду закрытости советской системы. Лишь международное частное право и его нормы оставались «открытой дверью». В последующие же годы проблема юридических коллизий поднималась не так часто, кроме того, отдельные авторы в своих исследованиях выделяют коллизионную суперотрасль, другие авторы коллизиям практически не уделяют внимания, рассматривая коллизии применительно к международному частному праву.

Кроме того, проблема юридических коллизий в истории отечественной и зарубежной правовой мысли, чаще всего выдвигалась и решалась скорее косвенно, в связи с анализом соотношения правовых актов.[[2]](#footnote-2)

И еще одним моментом, подтверждающим актуальность данного исследования является то, что сейчас в России динамично развиваются федеративные отношения, когда субъекты Федерации активно используют свое право создавать собственное законодательство. Следует признать, что зачастую региональные правовые акты, имеющие высшую юридическую силу, противоречат Конституции России[[3]](#footnote-3), федеральным законам, и даже нормы одного акта противоречат друг другу. Возникают противоречия между нормативными актами «разных уровней».

Таким образом, исследование проблематики юридических коллизий имеет не только теоретико-прикладной смысл. Изучение их основ и овладение навыками анализа коллизионных и конфликтных ситуаций и приемами правильного применения набора средств для их преодоления является актуальной задачей.

Цель данной курсовой работы: исследовать юридические коллизии, причины их возникновения, развития, виды, а также способы устранения.

Исходя их цели работы, автор ставит перед собой следующие задачи:

* провести анализ учения о коллизиях, а также историю развития «коллизионного права» в России;
* рассмотреть соотношение категорий «коллизия в жизни» и «коллизия в праве»;
* дать понятие юридической коллизии, а также рассмотреть причины ее возникновения;
* исследовать виды «юридической коллизии»;
* сформировать средства преодоления коллизий;
* рассмотреть проблематику коллизий в национальном праве, исследовать сущность и способы преодоления коллизий Федерального законодательства Российской Федерации и законодательных актов субъектов;
* в заключение работы выработать практические рекомендации по способам устранения юридических коллизий, а также их преодолению.

**1. Понятие коллизионного права**

Пытаясь понять, что такое право и какова его роль в жизни общества, еще римские юристы обращали внимание на то, что оно не исчерпывается одним каким-либо смыслом. Право, писал один из них (Павел), употребляется по меньшей мере в двух смыслах.

Во-первых, право означает то, что "всегда является справедливым и добрым", т. е. естественное право.

Во-вторых, право – это то, что "полезно всем или многим в каком-либо государстве, каково цивильное право".

Право – общественное явление, оно есть сторона, "часть" общества, или, как любил говорить Гегель, его "момент".

В отечественной правовой истории наблюдается сложная эволюция права. С течением времени менялись представления о праве, теории и концепции. В конце XIX – начале ХХ в. ученые-юристы связывали с правом преимущественно принудительное воздействие государства, осознание зависимости от власти и т.п. В 20-х годах XX в. формируется понимание права как общественного отношения, как фактического правового порядка, что отражало создание нового социалистического права. В 30-40-х годах вырабатывается нормативное определение права, которое оказалось весьма устойчивым. Но в 50-е годы вновь развиваются более широкие представления о праве, в котором выделялись помимо норм также правоотношения и правосознание.

Коренное изменение общественного строя в нашей стране в 90-х годах приводит к изменению взглядов на право. С одной стороны, расширяются научные разработки в области философии права, когда наряду с позитивным правом более резко выделяются начала естественного права и проводится различение права и закона. С другой стороны, сохраняется и обогащается прежнее нормативистское представление о праве. Сошлемся на типичное определение права как системы общеобязательных, формально-определенных норм, выражающих государственную волю общества и обеспечиваемых государством, направленных на регулирование поведения людей в соответствии с социально-экономическими, политическими и духовными устоями общества[[4]](#footnote-4).

Обогащение правопонимания позволяет предложить определение права, которое учитывает названные подходы и новую общественную и международную практику. Право – это правовые взгляды и позиции, выражающие социальные интересы, и закрепляемые в системе общеобязательных принципов и правил поведения, установленных государством и международными структурами и регулирующих общественные отношения, обеспеченных государством и институтами гражданского общества и мирового сообщества.

Но право – не абстрактное понятие, существующее лишь в теоретических представлениях ученых-юристов. Оно находит двойственное выражение. Право выступает прежде всего как общее (типичное) правосознание и как юридическая наука.

Право – не застывший формализованный свод правил. Оно изменяется по мере развития общества и государства. Меняется и отношение к нему. Наша страна переживает один из самых драматических и противоречивых периодов в своей истории.

Новая идеология вступила в острый поединок с концепциями, политической и экономической системами предыдущего этапа развития. Страна стоит перед мучительным выбором. Сохранять ли прежний уклад коллективистской жизни или формировать личностно-индивидуалистический строй и рыночные отношения в экономике? Каким путем идти государству? Получат ли общественную поддержку осуществляемые реформы и дадут ли они желаемые результаты?

В юридической литературе, и отечественной и зарубежной, нет единого подхода к определению понятия права, а тем более однозначного о нем представления.

Если сравнить между собой определения понятия права и подходы к его изучению, характерные для советского периода, с определениями понятия права и подходами к его познанию в постсоветский период, то нетрудно заметить, что важнейшей особенностью тех и других подходов является или категорическое признание, или столь же решительное отрицание классового характера права. Первые – строятся на строго классовых постулатах, на представлении о государстве и праве как средствах, орудиях в руках господствующего класса или классов. Вторые же, – молчаливо отвергая классовость, апеллируют к общечеловеческим ценностям и интересам или же к "общим и индивидуальным интересам населения страны".

В качестве примера сугубо классового подхода к определению понятия права можно сослаться на довольно типичное определение, в соответствии с которым право рассматривается как "совокупность установленных и охраняемых государством норм, выражающих волю господствующего класса, содержание которой определяется материальными условиями жизни этого класса". Или на определение права как на систему нормативно-обязательного регулирования поведения людей, "поддерживаемую государством и выражающую материально обусловленную волю господствующих классов (при социализме – волю народа)".

Примером внеклассового или надклассового подхода к определению понятия права может служить дефиниция, в соответствии с которой оно рассматривается как "система общеобязательных правил поведения, которые устанавливаются и охраняются государством, выражают общие и индивидуальные интересы населения страны и выступают государственным регулятором общественных отношений".

Разумеется в сфере права, равно как и в других сферах государственной или общественной жизни, никто не может претендовать на истину в последний инстанции при установлении критериев правильности подходов к изучению и определению понятия тех или иных явлений, не исключая и самого права.

Возможно ли успешное преодоление негативных сторон множественности, а точнее, известной разрозненности или даже противоречивости определений понятия о праве?

В отечественной и зарубежной юридической литературе попытки подобного характера предпринимались, и неоднократно. Отмечалось, в частности, что общее определение права, если оно правильно сформулировано, имеет ту несомненную теоретическую и практическую ценность, что оно ориентирует на главные и решающие признаки, характерные для права вообще и отличающие право от других, смежных, неправовых общественных явлений. Однако тут же, и не без оснований, оговаривалось, что в процессе исследования права и его применения нельзя ограничиться "одним лишь общим определением понятия права", поскольку в нем не могут получить "свое непосредственное отражение" весьма важные для глубокого понимания права и практики его применения "специфические моменты, свойственные тому или иному историческому типу права". Специфические особенности, например, рабовладельческого или феодального права вряд ли можно отразить в общем понятии, которое "вбирало" бы в себя также хотя бы некоторые специфические особенности современных правовых систем или типов права.

Специфические особенности характеризуют лишь частные определения понятия права, отражающие соответственно специфические признаки и черты рабовладельческого, феодального или любого иного права. Что же касается общего определения понятия права, то оно может складываться, исходя из своего названия и назначения, лишь из самых общих особенностей. В силу этого оно неизбежно будет носить слишком общий, чрезмерно абстрактный, малопригодный для успешного решения теоретических задач и достижения практических целей характер.

Поэтому, наиболее эффективным, а следовательно, и наиболее приемлемым средством преодоления негативных последствий множественности и противоречивости определения права и подходов к нему является выделение и рассмотрение его наиболее важных признаков. Что же касается наиболее приемлемого в теоретическом и практическом плане определения права, то им, по мнению автора, могло бы служить определение, согласно которому право понимается как "система общеобязательных, формально определенных норм, обеспечиваемых государством и направленных на регулирование поведения людей в соответствии с принятыми в данном обществе устоями социально-экономической, политической и духовной жизни".

В последние годы произошло много перемен во всех сферах нашей жизни, которые подвергли испытаниям государственные институты и правовую систему.

Современное право не просто меняется, оно становится обширнее, покрывает ранее неизвестные отношения. Современные правовые системы и нормативно-правовые массивы устроены довольно сложно. Неизбежны поэтому как внутренние юридические противоречия в рамках каждой из правовых систем, так и внешние противоречия между ними. Соприкосновение, взаимодействие правовых систем, их взаимовлияние охватывает все слои каждой из них. Общим является то, что юридические противоречия выражаются в разном правопонимании, в столкновении правовых актов, в неправомерных действиях государственных, межгосударственных и общественных структур, в притязаниях и действиях по изменению существующего правопорядка.

Поэтому, одна из задач современного права, как регулятора общественных отношений – это формирование коллизионного права.

Категория «коллизионное право» упоминается в монографии М.Ю. Тихомирова «Юридические коллизии»[[5]](#footnote-5). В него включаются коллизионные нормы – нормы коллизионного права, действующие в разных сферах. Их нельзя отождествлять с коллизионными нормами, характерными для международного частного права. Речь может идти о комплексе норм, применяемых одновременно. Это:

а) материальные предметные нормы, определяющие права, обязанности и ответственность граждан и юридических лиц, государства;

б) нормы-принципы, дающие четкую ориентацию для нормального правотворчества;

в) нормы-приоритеты;

г) нормы-доминанты;

д) нормы-запреты;

е) нормы-предпочтения;

ж) нормы-санкции;

з) процедуры использования указанных норм.

Конституционная формула о правовой системе (п. 4 ст. 15) означает:

Правовые акты и их нормы располагаются в определенной иерархии, и их соотношение между собой устанавливается с помощью общеправовых принципов и приоритетов. К числу общеправовых принципов относятся: а) общие начала правовой системы и законодательства; б) официальная классификация нормативных правовых актов, в т.ч. законов; в) критерии выделения и соотношения отраслей, подотраслей законодательства, правовых институтов, правовых актов; г) ведущее положение Конституции как основы законодательства; д) общие научные понятия и юридические термины.

Нормы-приоритеты означают преобладающую меру юридической силы одного акта в сравнении с другим. Таковы приоритеты федеральной Конституции перед федеральными законами и иными актами, перед конституциями и уставами субъектов РФ, приоритеты федеральных и региональных актов друг перед другом – пп. 5, 6 ст. 76 Конституции РФ. Есть приоритеты конституций и уставов субъектов РФ перед другими региональными актами, конституционных законов перед обычными законами, международных договоров перед национальными законами, законов перед подзаконными актами. Существует иерархия актов в системах управления в зависимости от места органа, принимающего акт.

Для норм-приоритетов характерна своего рода "признаваемая презумпция", когда установление критерия их однозначного выбора из суммы "сталкивающихся" норм предполагает официальное подтверждение. Государственный орган в соответствии с процедурой разрешения споров рассматривает коллизионную ситуацию, сопоставляет разные акты и нормы, оценивает основания, достаточные или не достаточные для подтверждения приоритета нормы, ранее установленного как бы потенциально.

Все указанные принципы и нормы-приоритеты носят характер конституционных и законодательных презумпций. Одни -официально установлены, служат нормативной ориентацией и одновременно запретом. Его нарушение влечет признание акта или действий неконституционными. Другие – требуют признания официальным путем, в т.ч. путем толкования. Третьи – подтверждения в коллизионных ситуациях в судебных и иных решениях.

Подобные принципы и нормы получают более подробную регламентацию в законах о нормативных правовых актах. Отрадно, что в ряде субъектов РФ действуют такие законы. Вместе с тем огорчителен другой факт – одобренный в первом чтении ФЗ "О нормативных правовых актах" более двух с половиной лет ждал своей очереди, и в конце 1999 г. был отклонен[[6]](#footnote-6).

В многолетней правовой практике утвердились и другие, более специальные принципы соотношения актов и норм. Еще раз подчеркнем: последний по времени принятия сходный закон имеет приоритет перед ранее принятым законом. Правда, это порождает нередко нигилистическое отношение к праву и ведет к разрыву правопреемственности. Не лучше ли точно определять, какой правовой акт и в какой части сохраняет юридическую силу? Действует также правило о том, что специальные предписания имеют приоритет перед общими предписаниями. Но и оно должно быть более строгим по своему объему.

Рассмотрим внутриотраслевые юридические приоритеты. В Налоговом кодексе РФ[[7]](#footnote-7) в ст. 6 содержатся правила, обеспечивающие его доминирующие положения. Введены девять обстоятельств, которые служат основанием для признания любого нормативного правового акта не соответствующим данному кодексу. Эти же правила служат для различения юридической силы разных актов.

В ст. 3 Бюджетного кодекса РФ[[8]](#footnote-8) есть нормы о том, что в случае противоречия между кодексом, актами, относящимися к структуре бюджетного законодательства, и другими нормативными правовыми актами, применяются этот кодекс и акты, указанные в ст. 2 БК РФ (ст. 3). В ст. 2 установлено, что иные акты бюджетного законодательства не могут противоречить кодексу. Как видно, налицо норма-доминант и норма-запрет.

Существуют юридические приоритеты в регулировании смежных отношений. В Гражданском кодексе РФ[[9]](#footnote-9) закреплено важное положение – нормы гражданского права, содержащиеся в других законах, должны соответствовать указанному кодексу. Имеются в виду федеральные законы, входящие в структуру гражданского законодательства (п. 2 ст. 3). В отношении регулирования имущественных отношений на "стыке" с административным, финансовым правом сделана оговорка о неприменении норм гражданского законодательства, если иное не предусмотрено законодательством. Аналогичная норма есть в ст. 2 НК РФ о неприменении его положений к регулированию таможенных отношений.

Правоприменительная практика ориентируется на соблюдение установленных соотношений между законодательными актами. Довольно часто в последние годы данное явление наблюдается в отношении доминирующей роли ГК РФ. Достаточно сослаться на постановление Конституционного Суда РФ[[10]](#footnote-10) от 23 февраля 1999 г. по делу о проверке конституционности части второй ст. 29 ФЗ от 3 февраля 1996 г. "О банках и банковской деятельности" в связи с жалобами граждан. Речь шла о допустимости действий банков в одностороннем порядке снижать размер процента по вкладу на основе части второй ст. 29 названного федерального закона. Между тем ГК РФ не допускает к разрыву правопреемственности. Не лучше ли точно определять, какой правовой акт и в какой части сохраняет юридическую силу? Действует также правило о том, что специальные предписания имеют приоритет перед общими предписаниями. Но и оно должно быть более строгим по своему объему.

В законодательстве отражено правило о приоритете норм специального отраслевого законодательства в отношении регулирования смежных отношений. Так, глава 17 ГК РФ о праве собственности и других вещных правах на землю вводятся в действие со дня введения в действие принятого Государственной Думой Земельного кодекса. Неясно, правда, как быть с нормами действующего ГК РСФСР.

Сходные правила содержатся в Семейном кодексе РФ[[11]](#footnote-11). Семейное законодательство, как известно, относится к предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов (п. "и" ст. 72 Конституции РФ). Поэтому в ст. 3 СК РФ установлено: нормы семейного права, содержащиеся в законах субъектов Федерации, должны соответствовать указанному кодексу (п. 2 ст. 3). То же относится к федеральным законам, действующим в данной сфере.

Весьма важной линией зависимостей правовых актов является соотношение закона и подзаконного акта. Оно выступает как определяющий фактор в формировании и развитии всего правового массива. Причем верховенство закона признано в качестве главного проявления принципа верховенства права. Конституционное закрепление приоритета закона среди других правовых актов позволяет характеризовать последние как подзаконные, создаваемые на основе и во исполнение закона.

Юридические приоритеты должны быть обеспечены и неуклонно действовать. Пока их практическое использование не вполне эффективно. Нередки случаи игнорирования или отступлений от юридических приоритетов как на стадии подготовки и принятия, так и реализации юридических приоритетов. Допускается их упрощенное или неправильное толкование. Между тем юридические приоритеты способствуют гармонизации правовой системы и устойчивым связям актов и норм между собой.

Для достижения данной цели необходимо:

а) глубже освоить значение юридических приоритетов,

б) полно и точно закреплять их в законодательстве,

в) шире использовать юридические приоритеты в процессе толкования и реализации норм,

г) применять меры конституционной и иной ответственности за отступления от юридических приоритетов,

д) чаще акцентировать внимание Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ, иных судов на обеспечении юридических приоритетов в их решениях.

Рассмотрим теперь коллизионные нормы, предназначенные специально для преодоления возможного столкновения норм, когда для регулирования тех или иных отношений требуется выбрать его форму из разных, но смежных правовых систем.

Главное заключается в том, каков принцип выбора правовых норм, подлежащих применению, сочетаемый с использованием "указанных" им материальных и процессуальных норм. Выбор может быть обязательным, когда он предопределен заранее в законе, и договорным, по усмотрению сторон.

Объектом регулирования более специальных коллизионных норм являются преимущественно нормы разных правовых систем, как внутри федеративного государства, так и вне его. Ведь иностранное и международное право представляют собой сложно организованные системы со своими принципами. Соприкосновение правовых систем и их составных частей в регулировании общих или смежных отношений и в обеспечении согласованных интересов сопровождается "встречами", "переплетением", "столкновением" разных норм. И здесь помогают коллизионные нормы, содержащие принципы рассмотрения спорных правовых ситуаций и критерии выбора норм для их регулирования. Достигаемые с их помощью решения дают эффект.

Правда, в юридической литературе им не очень повезло, и в книгах по теории права коллизионные нормы часто не выделяются[[12]](#footnote-12). Лишь в немногих трудах их анализируют как способ дополнительного обеспечения выполнения материальных норм. Коллизионные нормы классифицируют следующим образом для преодоления противоречий между разновременно действующими нормами, между общими и специальными нормами, как пространственные, иерархические, содержательные.

Коллизионные нормы специфичны по структуре и содержат либо юридические приоритеты, либо запреты, либо критерии правового выбора, сочетаемые с процессуальными нормами. Коллизионные нормы в этом смысле могут быть "чистыми" и "смешанными", и получать выражение в конституциях, законах, иных актах внутреннего права, а также в международных актах и договорах. Обнаруживаются их связи между собой, когда удлиняется радиус споров, когда совмещаются процедуры их разрешения, когда соблюдение публичного порядка служит исходной базой.

Во внутреннем праве коллизионные нормы выстраиваются в разных рядах. Основу их различения следует искать в характере и способах регулирования коллизионных ситуаций, преодоления разногласий и разрешения споров. Причем общие средства, закрепленные в конституционном законодательстве, сочетаются со специфическими средствами, присущими разным отраслям права. Поэтому коллизионные нормы можно классифицировать следующим образом:

а) нормы-доминанты, выражающие юридический приоритет в случае "столкновения" разных норм (таковы, например, нормы, содержащиеся в п. 5 ст. 3 ГК РФ);

б) нормы-запреты и ограничения, когда с их помощью предотвращаются коллизионные ситуации;

в) нормативно установленные процедуры преодоления разногласий и разрешения споров;

г) нормы-санкции, применяемые в случае нарушений названных норм.

Но при этом конституционный порядок служит как исходной базой, так и целью применения коллизионных норм. Ведь речь идет о мини-правовых массивах внутри общей правовой системы страны.

Важно при этом отметить, что перечисленные коллизионные нормы имеют отношение преимущественно к противоречиям норм двух уровней правовой системы (федерального и регионального), либо к построению и динамике отрасли законодательства, как внутри ее, так и вовне, в соотношении с нормами других отраслей. Именно выделяемые структурно оформленные правовые массивы подчиняются как собственной правовой логике соотносимости составных частей, так и общим принципам иерархичности норм, актов, институтов, подотраслей и отраслей.

Коллизионные нормы применяются при одновременном действии федерального и регионального права. Здесь ключевыми являются нормы, содержащиеся в пп. 5 и 6 ст. 76 Конституции РФ. Во-первых, установлено предостережение – акты субъектов Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым в соответствии с пп. 1 и 2 ст. 76; во-вторых, основанием для выбора доминирующей нормы является противоречие между федеральными и региональными актами; в-третьих, введен принцип "рокировки", когда тот или иной акт действует в сфере предметов ведения Федерации или ее субъекта.

Коллизионные нормы применяются для обеспечения приоритетного действия базовых законов. Как уже отмечалось, такой порядок способствует консолидации отраслевого законодательства и предотвращению юридических противоречий внутри него и вовне. Здесь эти нормы служат императивом для норм законов и правовых актов данной отрасли. Нарушение "долженствования" означает отступление от презумпции приоритета норм базовых законов и служит основанием для признания соответствующих нарушений законности.

В случае нарушений соотношения федеральных и региональных актов действует защитный механизм. Предостережение, запрет и презумпция ничтожности "актов-нарушителей", означают, что такие акты не должны исполняться, применяться или реализовываться иным способом. В случае отказа обращение в Конституционный Суд может привести к его решению, подтверждающему ничтожность "акта-нарушителя". Он признается недействительным, равно как и все основанные на нем правоприменительные решения. Такой вывод можно сделать из оценки прерогатив Конституционного Суда.

Немалая часть коллизионных норм посвящена предотвращению и разрешению противоречий между ранее и позднее принятыми законодательными и иными актами. Тем самым обеспечивается та степень правопреемственности в регулируемой сфере отношений, которая способствует непрерывности государственного и правового развития и устойчивости статуса граждан и юридических лиц. Здесь требуются полный обзор актов и точная оценка того, какие из них действуют, в каком объеме и какой продолжительности. Недооценка подобных коллизионных норм или их нечеткость порождают сложности в практике правоприменения. С этим можно было столкнуться и при оценке объема действия правовых актов бывшего Союза ССР, и при вступлении в действие новых кодексов, и в других ситуациях.

Поэтому столь оправдана связь между п. 3 ст. 11 и п. 1 заключительных и переходных положений Конституции РФ, когда признание Федеративного и иных договоров ограничено критерием их соответствия Конституции. В случае несоответствия действуют положения Конституции РФ. На практике возникает много разных толкований этих норм, когда данное условие исключается. А это ведет к нарушению конституционной законности.

И в процессе вступления в силу принятых законов – возникают противоречия. Поэтому оправдано выделить в интересующем нас плане следующие элементы:

а) срок введения в действие соответствующего закона;

б) утверждение перечня законов и актов, признаваемых утратившими силу. К сожалению, это бывает не всегда, что порождает юридические противоречия. Правоприменители мучаются в выборе "старых" или "новых" норм;

в) определение сроков введения в действие отдельных положений закона, приостановления или преодоления действия статей других законов, если в этом есть необходимость.

В "коллизионном поле" находится и вопрос об обратной силе закона. Известное правило получило значение правового принципа. Придание правовому акту обратной силы допускается лишь с оговоркой – акт не вводит и не усиливает юридическую ответственность за действия, которые на момент их совершения не влекли указанной ответственности или предусматривали более мягкую ответственность.

К коллизионным нормам относятся и процедурные нормы, касающиеся порядка разрешения разногласий и споров. Чаще всего это судебные, управленческие и согласительные процедуры, применяемые последовательно с учетом динамики и степени остроты юридических коллизий. Подробнее о них будет рассказано ниже. Пока отметим их введение как соответствующими федеральными, так и региональными законами.

Критерий конституционности и законности служит первым "фильтром" на пути появления юридических противоречий. Так, в ходе подготовки к вступлению России в ВТО приходится пересматривать нормативные понятия, группы норм Таможенного и Налогового кодексов; готовить новые законы. Международные стандарты ведут к корректировке национальных норм во избежание последующих коллизий.

И все же в процессе "соприкосновения" национального и международного права возникают юридические коллизии. Перечислим некоторые из них:

а) несоблюдение общепринятых принципов международного права, например, положений главы 7 Устава ООН, как международными структурами, так и государствами;

б) отказ реально привести национальное законодательство в соответствие с международными стандартами;

в) невыполнение актов межгосударственных объединений;

г) принятие национальных актов вопреки нормам международного права;

д) ошибочное толкование международно-правовых актов;

е) игнорирование критерия конституционности.

Отметим, что согласно Венской конвенции о праве международных договоров их участники не могут ссылаться на положения своего внутреннего права в качестве оправдания для невыполнения ими договоров. К тому же в нашей стране действует конституционная норма о применении правил международного договора в случае расхождения их с правилами, установленными законом. На практике возникают в связи с этим сложные вопросы – всегда ли удачно международные нормы "переплавляются" в нормы национального права, проведена ли корректировка последних, кто и как устанавливает "момент" юридической коллизии, каким образом можно их устранять, готовы ли суды к таким спорам?

Еще более сложные вопросы возникают в случае противоречий между национальными нормами и нормами актов межгосударственных объединений (ст. 79 Конституции РФ). Последние обладают более жесткими структурными способами действия. Опыт "двойки", "пятерки", "десятки" в Содружестве, как и Европейского союза, в этом полностью убеждает.

Мировое сообщество строит свои отношения на основе сотрудничества. В Уставе ООН закреплены такие принципы, как суверенное равенство всех ее членов, добросовестное выполнение ими принятых на себя по Уставу обязательств, разрешение международных споров мирными средствами. Глава VI Устава ООН посвящена мирному разрешению споров путем переговоров, обследования, посредничества, примирения, арбитража, судебного разбирательства, обращения к региональным органам или соглашениям.

Как видно, преодолению коллизий служат одновременно три критерия – международные нормы, защищенные конституционным суверенитетом, национальные нормы и общие принципы права. Поэтому уместно характеристику общих норм коллизионного права дополнить оценкой специфики коллизионных норм в разных отраслях права. Она обусловлена предметом, участниками и способами разрешения споров.

В уголовном процессе нередко приходится учитывать конкуренцию правовых норм. Ведь встречаются нарушения законов или новые обстоятельства, имеющие признаки различных норм, изложенных в разных статьях. Налицо конкуренция норм, причем как между общей и специальной нормами, так и между самими специальными нормами. Применяется доктрина теории права о приоритете конкретной нормы в регулировании в пределах общего права даже при их одинаковой юридической силе. Но допускаются и отступления от нее.

В конституционном праве преобладают нормы-приоритеты и нормы-принципы, в гражданском праве – нормы-доминанты, в международном частном праве – нормы-предпочтения. Специфика структуры подобных норм и их удельного веса предопределяются особенностями отрасли права.

Наконец, отметим и такие необычные коллизионные нормы, как упоминавшиеся выше "переговорные правила". Это писаные и неписаные нормы делового, официального отношения "спорящих сторон", которые признаны многими десятилетиями использования и подтверждены их полномочиями. Подробнее их виды и опыт применения будут показаны ниже.

**2. ЭВОЛЮЦИЯ и Содержание категории**

**«юридическая коллизия»**

Как мы уже отмечалось, еще Платон и его ученики обращаются к пониманию противоречий, причин их возникновения и способов устранения. Однако пониманию противоречий, в общем, и юридическим коллизиям всегда уделяли не очень много внимания. До сих пор в большинстве учебников по Теории государства и права нет не чтобы параграфов посвященных юридическим коллизиям, но зачастую они напрямую и не упоминаются. Так, один из наиболее «популярных» учебников по Теории государства и права под редакцией М.Н. Марченко[[13]](#footnote-13) не содержит ни одного параграфа о конфликтологии; учебник под редакцией Г.Н. Манова[[14]](#footnote-14), не упоминает о юридических коллизиях вообще.

Что же изучается «взамен» конфликтологии и юридических коллизий? В рамках общей теории права, наук гражданского и уголовного права, криминологии развивается общая теория правонарушений. Детальное изучение поведения, поступка и ответственности через призму закона, особенно отклоняющегося поведения В.Н. Кудрявцевым открыло здесь новое направление[[15]](#footnote-15).

Примечательно, что при обилии научных работ в анализе правоприменения, реализации законов и иных актов упор делается на правонарушения как признаваемые и осуждаемые законом явления, на их фиксированность – временную, нормативно-структурированную, количественную. Проблема коллизий в крупном масштабе не ставится и не решается. Она сводится к коллизионным нормам, предписывающим, какие акты принять в случае, когда возникает противоречивая ситуация. Не случайно в монографии С.С. Алексеева по общей теории права[[16]](#footnote-16) лишь несколько раз упоминается о коллизионных нормах.

Но вернемся к рассмотрению эволюции учения о противоречиях и юридических коллизиях. Так, Гегелевская "Философия права", в которой часть первая "Абстрактное право" включает собственность, договор и "неправо". "Неправо" означает переход явления права в наличном бытии в видимость, в противопоставление друг другу права в себе и особенной воли, в которой право в себе становится особенным правом. Но видимость ничтожна и право восстанавливается путем своего отрицания как действительное с действующим. В неправе явление движется к видимости, которая не соответствует сущности. Гегель выделяет три вида "неправа" – оно есть видимость для права, но не для меня, оно – обман, ибо я представляю другому видимость как право, наконец, третий вид "неправа" есть преступление, оно есть "неправо" в себе и для меня.

Правовые коллизии возникают из разных оснований отношений к вещи различных лиц. Основания права в отношении признания другими выражают притязания на вещь, и такие коллизии составляют сферу гражданского правового спора. Коллизия содержит признание права как всеобщего и решающего, а у сторон признание права связано с противоположным особенным интересом.

Великий мыслитель Л.Н. Толстой шел другим путем в понимании зла и принуждения. Его известная теория непротивления злу насилием исходила из абсолютной критической оценки всякого насилия. Он писал: "Ничто так не мешает улучшению жизни людей, как то, что они хотят улучшить свою жизнь делами *насилия.* Насилие же людей над людьми более всего отвлекает людей от того... чтобы стараться самим становиться лучше". Л.Н. Толстой отвергал "насильническое устройство" с помощью законов и признавал ненадобность учреждений, которыми людей заставляют подчиняться насильно. По его мнению, уголовные законы более всего другого поддерживают в народе суеверие разумности мести.

В истории отечественной и зарубежной правовой мысли проблема юридических коллизий чаше всегда выдвигалась и решалась скорее косвенно, в связи с анализом соотношения правовых актов и их действия. Известный правовед середины XIX в. К.А. Неволин в "Энциклопедии законоведения" раскрывает природу и виды законов, выделяя среди них законы определительные, устанавливающие права и обязанности членов общества и общества к его членам и другим обществам, и законы охранительные. Последние предназначены для предупреждения нарушений прав, пресечения нарушений, восстановления нарушенных прав в их прежней силе и действии.

Дальнейшая классификация законов первой группы приводит к таким видам государственных законов, как законы основные, учреждения, законы о силах государственных (о военных, о повинностях и др.), законы о состояниях. Законы второй группы подразделяются на законы благочиния (полицейские) и законы уголовные. Законы гражданские включают законы союзов семейственных, общие законы об имуществах, законы об экономии, и охранительные – законы о производстве дел бесспорных, о производстве спорных дел (судопроизводство). Законы союза народов названы "право народное".

Крупнейший ученый-юрист прошлого века Р. Иеринг в написанной в 1872 г: и изданной на русском языке в 1874 г. книге "Борьба за право" обосновал подход к праву как законно защищаемому интересу. И для нас в конце XX – начале XXI в. имеют актуальное значение положения, высказанные в этой книге. О чем идет речь? Право есть цель и средства ее достижения, и эти средства используются в борьбе против неправды. Всякое право должно быть добыто борьбой – и право народа, и право лица. Всякое правовое положение встречается с противоположным положением, и должно его уничтожить и ограждать себя. Поддержание такого порядка есть ни что иное со стороны государства, как непрерывная борьба против беззакония, которое стремится его нарушить.

Е.Н. Трубецкой (1863-1920 гг.) подробно поясняет пределы действия закона (как такового) во времени, включая обратную силу закона в пределах места, в отношении к лицам. При столкновении законов разных стран в государственном и уголовном праве превалирует территориальный принцип, в гражданском и семейном праве этот принцип ограничивается. Столкновение "разноместных" законов разрешается на основе статуарной теории, когда выбор закона определяется природой правовых отношений. Отсюда разные решения применительно к статусу лиц, статусу вещей и статусам смешанным (договорам)[[17]](#footnote-17).

В 60-70-е годы в СССР оживились исследования причин правонарушений, видов преступлений и проступков. Появилось много интересных работ в данной сфере, как юридических, так и социально-психологических и криминологических. Объектом пристального анализа вновь, как и раньше, стали вопросы личности правонарушителя, его правовых ценностей и мотивов противоправного поведения. В трудах по теории права резче проводится грань между правомерным и неправомерным поведением. И все же был заметен акцент на причинах и видах индивидуальных нарушений законности. Видимо, сдерживало пыл ученых политическое "табу" на анализ массовых и крупных отступлений от принципов правового порядка в стране[[18]](#footnote-18).

Последние десятилетия характеризуются интенсивным развитием теории конфликтов. Наибольший вклад в нее внесли социологи, рассматривающие конфликт как столкновение интересов различных групп, сообществ людей и отдельных индивидуумов. Связанная с этим социальная напряженность и соответствующая мотивация поведения порождаются неудовлетворенностью базовых потребностей людей и социальных групп. Влияют вопросы социального равенства и неравенства, социальных притязаний, использования ресурсов. Э. Дюркгейм и Т. Парсонс выделяют и нормативно-ценностный аспект конфликтов.

Социология конфликтов постепенно перерастает в конфликтологию с ее теоретическими и прикладными аспектами, с участниками и стадиями развертывания конфликта, способами его предотвращения и разрешения.

Дело в том, что разные проявления конфликтов – политических, экономических, национальных и других – служат подтверждением широкого поля их существования и развития. Обилие и многообразие конфликтов, непрерывность их возникновения, развития и разрешения побуждают проводить комплексные конфликтологические исследования. Более того, наметился переход к созданию общей теории конфликта, позволяющей анализировать реальные процессы и факторы, влияющие на субъектно-объектные отношения, деятельность как выражение активности субъекта по отношению к его окружению, мониторинг динамики конфликтных ситуаций и конфликта как высшей стадии развертывания противоречия. Его разрешение может иметь как негативный, так и позитивный смысл с точки зрения действующих или будущих нормативных стандартов[[19]](#footnote-19).

Общие понятия и "язык конфликтов" позволяют обнаруживать, анализировать и оценивать структурные характеристики конфликта, его динамические показатели, типы консрликтов, стадии их развития, конфликтогенное поведение участников и способы их действий. Это облегчает выделение истоков и причин конфликтов, этапов развития сторон, их позиций и отношений между собой, а также позволяет обнаруживать исходный подход к цели конфликта. Правильно отмечается: конфликтом надо управлять, т.е. устанавливать нормы и правила его разрешения, структурировать группы участников, последовательность действий по ослаблению конфликта и переводу его на другой уровень напряженности[[20]](#footnote-20). Переговоры, посредничество, арбитраж, обязательное или силовое достижение цели конфликта – таков диапазон применяемых средств.

В современной системе российского права не выделяется такая отрасль, как коллизионное право. Правда, в последние годы поддержка концепции о юридических коллизиях дала основание рассматривать в контексте применения права и юридические коллизии. Их трактуют как расхождения или противоречие между правовыми актами, регулирующими одни и те же либо смежные отношения, а также противоречие в процессе правоприменения и осуществления органами и должностными лицами своих полномочий. Коллизии подразделяются на четыре группы: коллизии между нормативными актами или отдельными правовыми нормами (между законами и подзаконными актами, между конституцией и всеми иными актами, между федеральными и региональными актами), коллизии в правотворчестве, коллизии в правоприменении, коллизии полномочий и статусов госорганов, должностных лиц и др.1. Здесь, как видно, сделан крупный шаг в нужном направлении.

В настоящее время, ведущими и почти единственными современными исследованиями юридических коллизий, являются труды М.Ю. Тихомирова. В частности за последние пять лет издавалось несколько монографий, этого автора: Юридические коллизии, Коллизионное право.

Без сомнений современная Россия изобилует юридическими коллизиями, и возможно, выделение такой отрасли, как «коллизионное право», способствовало бы созданию в нашей стране «здорового», единого юридического пространства.

Латинский термин «Collisio» в словарях иностранных слов переводится как столкновение противоположных сил, стремлений или интересов. В юридическом смысле имеется в виду расхождение между отдельными законами одного государства или противоречий законов, судебных решений различных государств. Юридический смысл данного понятия теперь оказывается ограниченным, поскольку оно не сводится к столкновению только правовых норм иностранных государств. Противоречия возникают между и внутри всех правовых систем. К тому же расхождения юридического характера могут выражаться не только в правовых нормах, но и в правовых взглядах, в правопонимании, в правовых позициях и юридических действиях (бездействии).

Уже отмечалось, что понятия «коллизия» и «коллизионное право» относительно новые для конституционного права. Как правило, эти понятия рассматривались в международном частном праве и «вкратце» в теории государства и права. На сегодняшний день в юридической науке не сложилось единого представления о коллизиях. М.В.Баглай называет коллизиями противоречия между нормами[[21]](#footnote-21), С.С.Алексеев – столкновение актов в связи с их действием на той или иной территории, с компетенцией правотворческих органов и временем издания актов[[22]](#footnote-22).

Ю.А. Тихомиров дает такое понятие юридической коллизии – это есть противоречие между существующим правовым порядком и намерениями и действиями по его изменению. Происходит своего рода соизмерение этого притязания либо с действующим правопорядком, либо с принципами права. На взгляд Ю.А. Тихомирова предлагаемое определение юридической коллизии содержит более широкое и системное понимание данного явления. Традиционная трактовка юридической коллизии как столкновения норм не исчезает, но из единственной и универсальной становится одним из аспектов понятия. Юридическая коллизия выражается:

а) в контрастных различиях правовых взглядов и позиций, в правопонимании;

б) в столкновении норм и актов внутри правовой системы, как в отраслевом, так и в федеративных аспектах;

в) в неправомерных действиях внутри механизма публичной власти, между государственными и иными институтами и органами;

г) в расхождениях между нормами иностранных законодательств;

д) в спорах между государствами и противоречиях между нормами национального и международного права.

Можно согласится с таким определениям, так как действительно понятие юридической коллизии является ключевым для понимания всех системных противоречий в праве. В нем отражается прежде всего противоречие между существующими правовыми актами и институтами, правопорядком и притязаниями и действиями по их изменению, признанию или отторжению. Классическое противоречие между "сущим" и "должным" здесь приобретает правовые признаки.

Например, можно заметить, как экономические взаимоотношения стран – участников СНГ быстро меняются, то сближаясь, то отдаляясь, отражая смену приоритетов, выбор более узких партнерских связей. Приходится учитывать реальные действия не только государств, их органов, хозяйствующих субъектов, но и институтов СНГ – Совета глав государств и глав правительств, функциональных комитетов, Межпарламентской ассамблеи. Актуальны поэтому процедуры и реальное осуществление Экономическим судом своих полномочий.

Данный пример помогает понять юридическую коллизию как комплексное явление. И следуя этой логике, можно вести речь прежде всего о конституции, законе и ином нормативном акте, с которым соизмеряются все действия и другие акты, документы.

Говоря о содержании юридической коллизии и давая ей определение, необходимо уделить внимание различным ее аспектам. Юридическая коллизия может проявляться в предметном плане двояким образом. С одной стороны, в собственно правовой сфере, когда ее предмет сугубо нормативен – коллизия актов, различия в правопонимании, толковании, расхождения в применении правовых норм. С другой стороны, юридическая коллизия почти всегда "присутствует" в других противоречиях и конфликтах (межнациональные противоречия, споры в экономической, трудовой, социальной, экологической, политической, международной, семейной и иных сферах жизни общества).

Юридическая коллизия может послужить причиной, толчком к возникновению других конфликтов. Нередко она служит побочным явлением, следствием другого конфликта, когда, например, экономические противоречия между федерацией и ее субъектами сопровождаются спорами о границах компетенции, объеме бюджетных, налоговых полномочий тех или других органов. И, наконец, юридическая коллизия часто выступает как один из элементов другой коллизии. Скажем, в международных конфликтах в связи с распадом Югославии, СССР, в приграничных спорах всегда есть элементы международного, конституционного, административного права[[23]](#footnote-23).

Все это необходимо учитывать на практике. И политикам, законодателям, предпринимателям, работникам правоохранительных органов, всем гражданам следует правильно оценивать природу противоречий, видеть пределы собственно юридических и иных действий.

Таким образом, функциональная содержательность юридических коллизий должна всегда учитываться во избежание поспешных оценок и действий. Общество и государство не могут не знать о причинах, направленности и путях разрешения разнообразных юридических коллизий. Гласность и общественное мнение с опорой на закон здесь необходимы.

Учитывая сравнительную новизну понятия "юридическая коллизия", попытаемся сопоставить его с более привычными и распространенными. Так, понятия "правонарушение", "законность", "юридические споры" и другие давно вошли в практику и в научный оборот. Нередко их трактуют произвольно, хотя каждому из понятий посвящены десятки и сотни работ. Остановимся на типичных определениях этих понятий и сопоставим их с понятием юридической коллизии.

По тому смыслу, который вкладывается в рассматриваемое понятие, его можно считать родовым, базовым. Коллизия – это не только разовый акт или действие, одномоментное или одновременно совершаемое. Это и процедуры анализа и оценки актов и действий, установление своего рода "предправовой противоправности", той ее меры, которая строго еще не зафиксирована, и ей не дана юридическая квалификация. Здесь мы имеем дело с комплексом средств, норм и процедур, которые рассчитаны как бы на стадийное изучение правовой действительности и выявление противоречий, причем часто не только юридических, но и других, прямо или косвенно влияющих на юридические противоречия.

Итак, юридическая коллизия – это спорное правоотношение. Как и всякое другое правоотношение, они имеет свой субъектный состав. Круг субъектов коллизионных правоотношений своеобразен. Вовлечение в орбиту юридических коллизий многих участников с присущими им интересами и позициями позволяет прежде всего вести речь об их разных социальных ролях. Ведь нормативно очерченные рамки деятельности граждан и юридических лиц, государств во внутренней и международной сферах служат не более чем "юридическими масками". А что скрывается за ними? Реальные потребности, позиции, взгляды, мотивы и действия, осуществляемые как в русле права, так и вне юридического русла.

Поэтому субъекты коллизионных правоотношений, играя разные социальные роли, наделяются и юридическими ролями, которые им надлежит исполнять. На публичной сцене – участники со своими статусами. Это – инициаторы коллизионных ситуаций, спорящие стороны, различные арбитры, посредники, наблюдатели, свидетели и "оценщики", органы с правом окончательных решений и др. Каждый участник в других ситуациях может выступать в иных ролях.

Для полноценного понимания категории юридическая коллизия необходимо ввести понятие "притязание". Оно отражает отношение и оценку субъективных прав, компетенции и законных интересов, с одной стороны, стремление иначе и даже по-новому выразить, закрепить и добиться признания своих интересов, с другой стороны.

Добавим к сказанному другие понятия коллизионного правоотношений.

Разногласие – расхождение интересов и мнений между политическими деятелями, органами государственной власти и их руководителями в оценках коллизионных проблем.

Коллизионная ситуация – момент или период возникновения и развития юридических коллизий между органами государственной власти и другими субъектами права.

Конфликтная ситуация – период открытого противостояния органов государственной власти, социально-политических сил и совершения ими противоправных действий.

Нарушение законности – отступление от норм законов, зафиксированное в актах или действиях органов государственной власти.

Конфликт – систематические антиконституционные действия и противоборство органов государственной власти и иных субъектов права.

Спор – разбирательство в установленном законом порядке уполномоченным органом дела, по поводу которого имеются разногласия между органами государственной власти и иными субъектами права.

Процедура – нормативно установленный порядок действий, последовательно совершаемых органами государственной власти и иными субъектами права в коллизионных и конфликтных ситуациях.

В настоящее время в России динамично развиваются федеративные отношения, субъекты Федерации активно используют свое право создавать собственное законодательство. Следует признать, что зачастую региональные правовые акты, имеющие высшую юридическую силу, противоречат Конституции России, федеральным законам, и даже нормы одного акта противоречат друг другу.

Юридические коллизии и конфликты порождаются, как правило, теми или иными правовыми актами. В столкновении этих актов юридические противоречия находят многообразные проявления. Примечательно, что именно с принятием и реализацией законов, указов, постановлений и иных актов связано преодоление различных конфликтов, в т.ч. юридических. И здесь роль этих актов столь же значительна, хотя не меньшее значение приобретает устранение противоречий между ними. Сбалансированные между собой правовые акты как бы "гасят" одну из причин юридических коллизий и тем самым вносят свой нормативный вклад в процесс устранения коллизий и их последствий.

Произведя самостоятельное исследование, автор приходит к выводу, что «коллизия в законодательстве субъектов РФ» представляет собой противоречие между правовыми нормами, регулирующими сходные общественные отношения, закрепленными в Конституции России, федеральном законодательстве, с одной стороны, и в основных законах субъектов Федерации, с другой, а также несоответствие между отдельными юридическими предписаниями, содержащимися в одном акте – Конституции (Уставе) региона. По мнению автора, «основное законодательство субъектов РФ» – это нормативные правовые акты регионов, обладающие высшей юридической силой по отношению к иным правовым актам субъектов (Конституции и Уставы), принимаемые законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Федерации в соответствии с Конституцией РФ.

На основании изложенного в уставном законодательстве регионов предлагается выделить две группы правовых норм, принятых в соответствии с Конституцией России, в зависимости от предметов ведения:

1)  по вопросам, отнесенным к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов;

2) по предметам исключительного ведения субъектов. Однако существует еще и третья группа, которой, по мнению автора, не должно быть в основных законах регионов, – это правила, регламентирующие сферы исключительного ведения Федерации. Закрепляя такие положения, субъекты «вмешиваются» в компетенцию федерального центра.

Обобщив случаи коллизий, имеющих место в Конституциях (Уставах) регионов, обусловленных существованием различных по занимаемой ступени в иерархической системе юридических предписаний, автор предлагает дифференцировать все коллизии в уставном законодательстве субъектов РФ в зависимости от уровня нормативного правового акта, которому противоречат нормы основного закона региона, на два вида – внешние и внутренние. Внешние коллизии, когда нормы уставного законодательства субъектов противоречат Конституции России, федеральным законам, иным правовым актам регионов, можно разбить на подвиды: – по предметам совместного ведения; – исключительного ведения Российской Федерации; – по предметам ведения субъектов. При внутренних коллизиях нормы Конституций (Уставов) не соответствуют друг другу.

Следует отметить объекты правового регулирования, в отношении которых чаще всего возникают коллизии:

1) разграничение предметов ведения и полномочий между Федерацией и субъектами;

2) права и свободы человека и гражданина;

3) принцип «разделения властей» и др.

Коллизии порождаются самыми разнообразными причинами. М.В.Баглай выделяет следующие: несовершенство законов, судебные ошибки, произвольное толкование Конституции и других актов, выход отдельных органов за пределы своих полномочий и т.д. Тихомиров Ю.А. подчеркивает, что возникновение и нарастающую остроту коллизий пока не удается предотвратить по двум причинам – мешают слабое и неполное правовое регулирование данной сферы и отступление от действующих норм и договоренностей. Мало процедур разрешения споров. Автор предлагает разделить все причины возникновения коллизий на два блока – объективные и субъективные. Объективный характер причин означает, что они связаны с реально существующим положением в праве субъектов РФ:

1) отсутствие федерального законодательства по вопросам, отнесенным к совместному ведению Федерации и ее субъектов;

2) слабое правовое регулирование сферы взаимоотношений между центром и регионами;

3) недостаточное законодательное регулирование процедур разрешения споров;

4) нет хорошо отлаженного механизма согласование интересов всех участников федеративных отношений при принятии нормативных правовых актов и др.

Причины возникновения коллизий субъективного характера связаны непосредственно с личностью людей, занимающих должности в органах государственной власти и осуществляющих правотворческую, правоприменительную деятельность:

1) желание регионов получить больший объем полномочий путем перераспределения предметов ведения, установленных Основным законом России;

2) нарушение должностными лицами органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов действующих правовых норм;

3) недостаточно грамотная разработка проектов законов, что приводит к образованию коллизий внутри одного нормативного правового акта;

4) произвольное толкование норм права, судебные ошибки и др.

Автор приходит к выводу, что основной причиной возникновения внешних коллизий в уставном законодательстве субъектов Федерации является желание регионов получить больший объем полномочий, чем предусмотрено Конституцией России. Внутренние коллизии появляются главным образом из-за недостаточно грамотной разработки проектов законов, отсутствия юридической экспертизы принимаемых актов.

Рассмотрим варианты разрешения противоречий правовых норм применительно к выделенным видам коллизий – внешним и внутренним. Несоответствия между юридическими предписаниями, имеющими место в одном правовом акте, подлежат безусловному устранению законодателем путем внесения соответствующих изменений.

Противоречия между нормами уставного законодательства субъектов Федерации и иными юридическими правилами предлагается разрешать исходя из того, на регламентирование каких общественных отношений направлено действие правовых норм. Если объектом правового регулирования являются сферы деятельности, отнесенные к исключительному ведению Российской Федерации или к совместному ведению, то, в соответствии с Конституцией России, приоритет имеют нормы федерального законодательства, их и следует применять. По мнению автора, регионы не имеют права «вторгаться» в ведение федерального центра и включать в свое законодательство правовые положения по вопросам, перечисленным в статье 71 Конституции России, а уже закрепленные правила необходимо устранять.

При возникновении несоответствий по предметам ведения субъектов, нужно применять, прежде всего, Основные законы регионов независимо от того, противоречат им федеральные законы или другие правовые акты субъектов.

# 3. Предотвращение, преодоления юридических коллизий и способы их устранения

В процессе общественного и государственного развития возникают множество юридических противоречий, ослабляющих правовой порядок. Разногласия, споры, коллизии, нарушения законности, конфликты и кризисы отражают меняющуюся степень их напряженности и остроты. Изменчивы сферы проявления и круг участников. Сами юридические противоречия могут развиваться – от скрытых к открытым, от простых к сложным, от разногласий к острым спорам и противоборству, и, к счастью, в обратной последовательности. Такое их движение требует использования не только процедур, но и введения подвижных юридических режимов. Они нужны для своевременного реагирования на подобные противоречия.

Особо подчеркнем двоякое достоинство системно ориентированного развития коллизионного права. Оно заключается, во-первых, в богатых и гибких возможностях моделировать коллизионные и конфликтные ситуации, во-вторых, регулировать набор средств для их предотвращения и устранения. Приходится, однако, отмечать явную недооценку такой модельной роли коллизионного права. Часто в готовящихся законах и иных актах как бы закладывается одномерное развитие соответствующих отношений, не допускающее отклонений и возникновения непредвиденных событий. Не готовятся заранее процедуры Урегулирования споров, обучение им кадров не ведется. И в результате внезапные конфликты и кризисы застают власти врасплох и вынуждают хаотично использовать разные средства без видимых шансов на успех. Такова цена ошибок, которых можно было избежать.

Однако возможно создать правовой режим предотвращения и устранения юридических коллизий. Указанный правовой режим слагается из нормативного массива, со своими методами воздействия на коллизионные процессы и ситуации. Он охватывает многие отрасли законодательства и прежде всего Конституцию и конституционные акты. А это позволяет избегать односторонних взглядов о преимущественной роли карательных мер (санкций), содержащихся в уголовном законе. Многообразие правовых методов позволяет применять широкий набор средств – от мягких до жестких.

Попытаемся кратко охарактеризовать правовой режим предотвращения и устранения юридических коллизий, рассмотрев прежде всего его составные элементы.

Первый элемент – легальное признание юридических коллизий как явлений, возникающих, существующих и проявляющихся в различных формах. В Конституции РФ, конституциях республик и уставах других субъектов Федерации, в законах, указах и актах правительств фиксируются виды юридических коллизий. В одних случаях они содержатся внутри частей общих тематических актов, их разделов и глав, в других – в специализированных актах типа АПК РФ и УК РФ.

Особое значение имеет ФЗ "О процедурах преодоления разногласий и разрешения споров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации". Отклонение Советом Федерации этого принятого Государственной Думой летом 1999 г. Закона не уменьшает аргументов в пользу его нового варианта. Пока же полезно в ФЗ "О нормативных правовых актах", расширить главу о коллизиях между актами. В перспективе целесообразно готовить ФЗ "О федеральном коллизионном праве".

Второй элемент – точное определение участников отношений, возникающих в коллизионных процессах и ситуациях. Ими могут быть граждане, государственные органы всех уровней, предприятия и учреждения, общественные объединения. Распространенность юридических коллизий и подчас их невидимая масштабность объясняют массовый характер участников, которые должны действовать строго в рамках своей компетенции.

Третий элемент – право признает юридические коллизии нежелательными и вводит условия их недопущения – действие в рамках закона, соблюдение процедур, запреты и т.д., а допуская, – вытесняет. Такова формула правового воздействия на коллизионные процессы.

Четвертый элемент связан с регулированием тех или иных видов юридических коллизий. Как уже отмечалось, к ним имеют отношение, по сути дела, все отрасли законодательства. При наличии общих, типичных коллизий типа столкновений законов и подзаконных актов в каждой отрасли можно обнаружить также специфические коллизии. К примеру, в конституционном праве допускается введение различных государственных состояний, режимов в условиях угрозы, посягательств на конституционный строй, территориальную целостность государства, благополучие его граждан. Таков смысл законов о чрезвычайном, положении, об обороне, о безопасности, о государственной границе. В частности, чрезвычайное положение как любой правовой режим деятельности вводится для скорейшей нормализации обстановки, восстановления законности и правопорядка, устранения угрозы безопасности граждан. Охрана государственной границы как составная часть государственной системы обеспечения безопасности включает такие меры, как недопущение противоправного изменения прохождения границы, соблюдение ее режима, защита интересов личности, общества и государства от внешних угроз.

В гражданском законодательстве подробно регулируются юридические состояния физических и юридических лиц и способы предотвращения их противоправного изменения, защиты. Таков, например, механизм возмещения вреда. В гражданском, трудовом, уголовном, семейном законодательстве не одинаков возраст, по достижении которого гражданин может быть привлечен к ответственности.

Пятый элемент – установление легальных процедур разрешения коллизий, рассмотрения юридических споров. Подробнее об этом было сказано выше.

Шестой элемент – наличие управомоченных органов для предотвращения и устранения юридических коллизий. Напомним, что действуют законы о Конституционном Суде, об арбитражных судах, о статусе судей, о милиции, о федеральных органах государственной безопасности, о внутренних войсках.

Наконец, в качестве седьмого элемента правового режима можно назвать нормативные и правозащитные меры преодоления коллизий, устранения нарушений законности, восстановления прежнего состояния или статуса юридических и физических лиц.

Несомненно, правовой режим служит своего рода оболочкой коллизий. Его знание и умелое использование позволяет своевременно разрешать юридические коллизии.

Поэтому вполне оправдана четкая регламентация в закона и иных правовых актах возможных оснований возникновения коллизионных и конфликтных ситуаций. И отрадно, что предложенное понимание юридической коллизии и юридического конфликта опирается на конституционные и законодательные нормы.

Разночтения в текстах законов подчас приводят к ошибочным правовым взглядам и действиям. Много сил затрачивается на их преодоление.

Знание юридических ошибок, которые часто возникают на практике, позволяет заблаговременно избегать их на стадии подготовки, принятия и выполнения любого правового акта.

К типичным юридическим ошибкам можно отнести: противопоставление законности и целесообразности; неверный выбор предмета законодательного регулирования; неправильное определение формы правового акта; несоблюдение процедуры подготовки и обсуждения проекта закона или иного акта; неудачное формулирование и использование нормативных понятий и терминов; необоснованная юридическая квалификация фактов и явлений; неправильный выбор акта и норм, относящихся к субъекту и объему его прав; неодинаковое понимание статуса граждан и юридических лиц; неправильное построение правовых норм; произвольные разъяснения и толкования норм; неправильное обращение за правовой защитой; ложное представление о своих неправомерных поступках, якобы не являющихся правонарушениями; неверное применение средств реализации права; неприменение мер ответственности[[24]](#footnote-24).

Преодолеть юридическую коллизию можно путем анализа практики реализации законов и оценки применения актов в целом либо их отдельных норм. Очень часто это делается по запросам государственных органов разных уровней, по обращениям общественных объединений и граждан. Основанием для запросов и обращений служат неясности в понимании понятий и терминов, отдельных норм, разные позиции в отношении сфер Их применения, круга субъектов, на которых распространяется их действие. Разнобой в действиях органов и организаций также дает повод обращаться за официальной оценкой нормативного акта.

Концептуальное правопонимание права и закона различно. С этим связано неодинаковое использование общих и специальных юридических понятий и терминов в законодательстве. Ряд ученых уже давно высказываются о необходимости принятия Закона «О законах», в котором бы были закреплены юридические понятия и термины законодательства. Нечеткость и неточность терминов и норм, противоречивость, произвольное толкование часто ведут к юридическим противоречиям. "Закладываются" они в концепциях проектов законов, и недооценка понятий и терминов потом мстит за себя юридическими ошибками, ложными взглядами и ошибочными позициями правоприменителей. Если же в законах дается определение нормативного значения понятий, то качество правовых норм улучшается. Когда общие понятия используются в однородных законах, ими как бы пронизывается содержание всех институтов и норм. Тогда прочнее выявляются системные связи разных актов. Ведь не секрет, что слабость последних способствует зарождению юридических коллизий.

Приведем пример. Во многих законах, действующих в экономической сфере, часто используются понятия "предприятие", "хозяйствующий субъект", "предприниматель". Не всегда они идентичны по объему и содержанию. Так, в ст. 1 ФЗ "О применении контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением" используются понятия "предприятия", "организации", "учреждения", "филиалы", "другие обособленные подразделения". Далее же говорится преимущественно о предприятиях, что дает повод думать о неприменении статей к другим субъектам, перечисленным в законе. Подобных случаев нельзя допускать, поскольку внешне неуловимые терминологические различия потом вызывают споры, сомнения, порождают бездействие и т.д.[[25]](#footnote-25).

В законах субъектов Федерации встречается множество понятий, отличающихся либо дублирующих аналогичные понятия, содержащиеся в федеральных законах. Едва ли оправдано такое положение.

Далеко не однозначны оценки других правовых явлений. Скажем, строгие классификации правонарушений и преступлений, содержащиеся в КоАП РСФСР, в ГК РФ и УК РФ, не всегда адекватно воспринимаются на практике. Считать ли поступок правонарушением, как квалифицировать преступление, относится ли коррупция к должностным преступлениям или решительная борьба с ней возможна только после принятия соответствующего закона? Конечно, в подобных разночтениях норм и неодинаковой мотивации правового поведения людей можно усмотреть различные причины и в том числе несхожие политические взгляды и правовые установки.

Какие каналы используются для преодоления разных правоприменительных позиций? Важное значение имеет конституционное правосудие. Как известно, Конституционный Суд РФ дает толкование Конституции РФ, что следует из п. 5 ст. 125 Конституции РФ и ст. 105, 106 ФКЗ "О Конституционном Суде Российской Федерации". Поскольку существуют обстоятельные комментарии к данному закону, доступные обзоры и решения Конституционного Суда[[26]](#footnote-26), отметим лишь то, что непосредственно относится к теме курсовой работы.

Выявлению типичных расхождений в понимании конституционных и законодательных норм служит обобщение практики Конституционного Суда РФ. Его роль в преодолении подобного рода противоречий и в толковании Конституции весьма велика, и в этом можно без труда убедиться. Приведем в качестве иллюстрации краткий перечень "расхождений" и "неопределенностей", которым были посвящены его постановления в 1998-1999 гг. Имеются в виду:

а) неопределенности в вопросе о том, соответствуют ли Конституции РФ положения ч. 1 ст. 325 ГПК РСФСР об объеме участия граждан в судебном процессе;

б) спорность норм ст. 266 Таможенного кодекса РФ и, ч. 2 ст. 85 и ст. 222 КоАП РСФСР по поводу прав уполномоченных органов на конфискацию имущества граждан в качестве санкции за совершенные правонарушения;

в) неприменение норм закона в связи с изменением статуса органов государственной власти после принятия Конституции;

г) правомерность установления в конституциях республик дополнительных требований для избрания гражданина депутатом парламента и председателем правительства;

д) объем полномочий Правительства РФ в расходовании средств федерального бюджета на судебную систему;

е) толкование отдельных положений ст. 125, 126 и 127 Конституции РФ о способах разрешения дел, о соответствии Конституции законов и иных нормативных правовых актов по вопросам разграничения предметов ведения внутри Федерации;

ж) разное понимание конституционных понятий "система органов исполнительной власти", "структура органов исполнительной власти";

з) принятие решений с учетом места закона в правовой системе, с учетом правопреемственности и ранее сформулированной правовой позиции Конституционного Суда.

Много спорных вопросов возникает в практике государственного строительства. Ведутся острые дебаты о функциях и взаимоотношениях различных властей, о характере устройства Российской Федерации, об отношениях центра и регионов, о статусе субъектов Федерации.

В практике Конституционного Суда РФ выработано и успешно применяется понятие "правовая позиция". Специалисты трактуют правовую позицию как интерпретацию конституционной нормы в мотивировочной части постановления Конституционного Суда, причем именно той нормы, которая положена в основу резолютивной части постановления. Это скорее логическая операция, предшествующая окончательному выводу. Исследование в судебном заседании материалов судебного дела и правовых позиций сторон, конституционное толкование принципов конституционного строя, принципов и норм международного права, иных конституционных норм служат формированию правовых позиций Конституционного Суда. Тем самым конституционный текст приспосабливается к меняющимся общественным условиям[[27]](#footnote-27). Применительно к экономической сфере эти проблемы обстоятельно разработаны.

Судьи Конституционного Суда РФ все более настойчиво аргументируют высокую роль его правовых позиций. Их рассматривают своего рода прецедентным источником права. Правовые позиции коррелируют с правом, а постановления с оценкой оспоренной нормы – с законодательством. И это весьма конструктивная оценка.

Возникают спорные вопросы в практике правоприменения и в субъектах Федерации. Толкованию подлежат как положения конституций и уставов, так и региональных законов.

Приведем решение Московской городской Думы от 27 марта 1996 г. о толковании отдельных положений Устава города Москвы, относящихся к порядку принятия и вступления в юридическую силу правовых актов г. Москвы.

Установлено следующее толкование ст. 10, 46, 50, 59, 99 и 101 Устава города Москвы:

а) по всем без исключения вопросам, относящимся в соответствии со ст. 14 и 15 Устава города Москвы к предметам совместного ведения Российской Федерации и г. Москвы и к предметам ведения г. Москвы, Московская городская Дума принимает законы города Москвы. Постановления Московской городской Думы о введении в действие законов города Москвы составляют с ними единое целое имеют юридическую силу законов города Москвы в части, устанавливающей порядок введения в действие законов города Москвы;

б) по всем без исключения вопросам, относящимся к предметам ведения и компетенции Московской городской Думы в соотвстствии с Уставом города Москвы, Московская городская Дума принимает по своему усмотрению постановления и законы города Москвы;

в) по всем вопросам, относящимся к предметам ведения и компетенции Московской городской администрации в соответствии с Уставом города Москвы, Московская городская администрация, руководствуясь законами города Москвы, по мере необходимости принимает нормативные и иные правовые акты г. Москвы.

Настоящее толкование положений Устава города Москвы может являться основанием для судов всех инстанций, арбитражных судов и органов прокуратуры при установлении юридической силы и правомочности принятия правовых актов города Москвы, а также квалификации совершенных на их основе гражданско-правовых и иных юридических действий.

Этим дело не кончилось. Мэр Москвы внес протест на постановление Московской городской Думы "О толковании положений Устава города Москвы, относящихся к порядку принятия и вступления в юридическую силу правовых актов города Москвы". Отмечено, что принятое постановление противоречит ряду норм Конституции РФ, Устава города Москвы и иных законов города Москвы. Постановление Думы не является разъясняющим документом, а фактически устанавливает новые нормы либо изменяет действующие. Установление же новых норм или изменение действующих должно производиться в виде изменений и дополнений нормативным актом равной юридической силы. В данном случае это может, быть сделано только законом города Москвы.

Перечень толкуемых статей Устава города Москвы, указанный в , п. 1 постановления, слишком широк и включает- в себя статьи, не имеющие прямого отношения к предмету постановления. Из текста постановления не ясно, какие конкретно статьи Устава толкуются. Толкование не может сужать нормы Устава. Таким образом, абз. 1 подп. "а" п. 1 противоречит- ст. 76 Конституции РФ и ст. 14 и 15 Устава города Москвы. Часть 4 ст. 76 Конституции РФ и ст. 15 Устава города Москвы устанавливают, что по предметам ведения города Москвы принимаются не только законы, но и иные нормативные правовые акты города Москвы.

После обсуждения протеста Мэра и заключения Прокурора Москвы на постановление Московской городской Думы "О толковании положений Устава города Москвы, относящихся к порядку принятия и вступления в юридическую силу правовых актов города Москвы" от 27 марта 1996 г. городская Дума рассмотрела протест Мэра, который по итогам голосования не был отклонен. В результате указанное постановление Московской городской Думы утратило свою юридическую силу.

Толкование – не единственный способ преодоления юридических коллизий путем формирования правопонимания, адекватного целям правовой системы и законодательства. Действенным способом служат разъяснения неясных и спорных вопросов законодательства. Они связаны как с трактовкой, правильным уяснением содержания законов, подзаконных актов и их точного смысла, так и с опытом их реализации. Причем не все, а только управомоченные органы могут давать разъяснения на основании положений о них либо поручений Президента и Правительства.

Потребность в разъяснении и толковании законов и иных актов зарождается, как правило, не в кабинетах, а в повседневной действительности с ее непредсказуемыми ситуациями и противоречивыми процессами. Комитеты и комиссии парламента по собственной инициативе, а также с учетом предложений регионов, федеральных и исполнительных органов готовят проекты постановлений по вопросам толкования. И все же надо сказать, что уровень толкования законов, процедуры и оценочные критерии пока развиты в нашей стране слабо, хотя потребность в этом очевидна.

Одним из каналов воздействия на судебную практику с целью разрешения возникающих спорных вопросов является соответствующая деятельность Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ в соответствии со ст. 125 и 126 Конституции РФ, п. 5 ст. 19 и п. 5 ст. 23 ФКЗ "О судебной системе Российской Федерации". Эти суды в пределах своих полномочий дают разъяснения по вопросам судебной практики. Это могут быть разъяснения по поводу применения отдельных федеральных законов и их положений.

Весьма полезны постановления Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ по конкретным делам, обобщения и обзоры судебной практики по тем или иным категориям дел, информационные письма, разъяснения специалистов. В качестве примера можно сослаться на материалы, содержащиеся в Вестнике Высшего Арбитражного Суда РФ, 1999 г., № 6.

Федеральные органы исполнительной власти нередко дают разъяснения правовых актов. На практике возникает много разных подходов к пониманию видов собственности, их объектов, а также порядка использования имущества. Поэтому Министерством государственного имущества РФ издано 23 апреля 1999г. Распоряжение "Об утверждении Разъяснений о применении законодательства о приватизации и нормативных правовых актов, регулирующих порядок разграничения собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, собственность субъектов Российской Федерации и муниципальную собственность". Приказом Министерства юстиции РФ от 17 апреля 1998 г. утверждены Разъяснения о применении правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации. В случае обнаружения несоответствия нормативного акта конституции, законам, указам и постановлениям Правительства, Министерство юстиции в течение трех дней представляет в Правительство предложения об отмене такого акта с обоснованием и проектом соответствующего постановления. Еще раз обращено внимание на недопустимость издания нормативных актов в виде писем и телеграмм, документов структурных подразделений федеральных органов.

Довольно распространенными являются разъяснения министерствами подзаконных актов – как правительственных, так и ведомственных. Например, Министерство труда РФ в связи с поступающими запросами о порядке установления доплат и надбавок работникам учреждений, организаций и предприятий, находящихся на бюджетном финансировании, утвердило разъяснение "О порядке установления доплат и надбавок работникам учреждений, организаций и предприятий, находящихся на бюджетном финансировании". Юридической базой для него явилось постановление Правительства о дифференциации в уровнях оплаты труда работников бюджетной сферы на основе Единой тарифной сетки. Одновременно было признано утратившим силу собственное постановление "О размерах надбавок и доплат работникам образования". В данном случае разъяснение норм и практики их применения сочеталось с корректировкой актов, которые непосредственно влияют на данный процесс.

Выполнение названной функции может быть еще более успешным, если соответствующие органы будут систематически изучать противоречивые аспекты реализации нормативно-правовых актов, внимательно относиться к обращениям предприятий и граждан по поводу трактовок правовых норм и институтов. Нужно серьезно анализировать юридическую информацию, оперативно принимать меры, понимая, сколь важно опережающими разъяснениями предвосхищать возможные коллизионные ситуации.

Предотвращению ненужных различий в правопонимании осложняющих практику реализации законов и иных актов, отвечает и доктринальное толкование. Подготавливаемые научными юридическими учреждениями, вузами, коллективами и отдельными учеными-юристами комментарии законов, статьи с разъяснениями ошибок правоприменительной практики и рекомендациями очень полезны.

Одна из сложных проблем в формировании массива правовых актов и в пользовании ими заключается в многочисленных терминологических противоречиях. Фирма "Инвента", занимаясь упорядочением терминов и их унификацией для режима электронной обработки и использования, выявила, что словосочетание "член семьи" содержится в 1100 актах из 80000. Лексические образы данного понятия встречаются в 2300 актах и лишь в таможенном законодательстве в 230 актах понятие "член семьи" определяется в 124 правовых актах и его объем устанавливается по-разному минимум в 11 отраслях законодательства. Соответственно каждую нормативную дефиницию можно отнести к одному или нескольким видам правоотношений. Для преодоления подобных терминологических коллизий решено готовить терминологический словарь для обозначения существующих определений терминов выбранной предметной сферы, отрасли на бумажных или иных носителях.

Таким образом можно сделать вывод о необходимости объективной оценки различных правовых взглядов. В них заложено не только содержание будущих законов и иных правовых актов, но и отношение к ним правоисполнителей и их возможные разногласия и споры. Выяснение правовых позиций позволяет использовать те способы толкования и разъяснений спорных правовых положений, которые служат первым препятствием на пути движения права в жизни. Устранение его легальными путями способствует также повышению правовой культуры депутатов, должностных лиц и служащих, всех граждан, а значит, укреплению правового порядка в стране.

Различные правовые взгляды и противоречивые действия в политической, экономической, социальной и международной сферах весьма болезненны для общества и государства. Нарастающая напряженность в общественных отношениях – опасна. Поэтому нужен "перевод" их разрешения в легальное русло для придания коллизии и конфликту юридического характера.

Первоначально споры приобретают смысл разногласий и касаются понимания той или иной политической, управленческой и экономической ситуации, оценки объема и характера информации по спорному вопросу, принятых или готовящихся решений. На этой стадии развития коллизионной ситуации споры могут быть урегулированы мягкими средствами, о чем подробнее будет сказано ниже.

В случае невозможности удовлетворить интересы того или иного органа, должностного лица и т.п. неурегулированные разногласия переводятся в категорию процессуальных споров. Участники приобретают, во-первых, статус "сторон" с соответствующими правами и обязанностями, во-вторых, точно определяют предмет спора (нарушение прав, законных интересов, спорный объект притязаний и т.д.), в-третьих, устанавливается компетентность или подсудность по данному спору, в-четвертых, стороны готовят и представляют необходимые документы и иные доказательства, в-пятых, происходит "движение" спорного дела по стадиям процесса, в-шестых, решение принимают избранное доверенное лицо или уполномоченные лица, органы.

Типология споров предопределяется их характером и статусом участников, и, соответственно, набором юридических правил из разных отраслей права. Возможно комплексное применение различных норм, поскольку сложные и длящиеся споры втягивают многих участников и увеличивают поле спорных правоотношений.

Поэтому можно классифицировать споры по сферам их возникновения (экономическая, социальная и иные сферы, внутренние и международные споры и др.), по предмету спора (о нарушенных правах, о компетенции и т.д.), по характеру сторон, по кругу участников, по видам используемых правовых норм. Объединение их в две большие группы – публично-правовые и частно-правовые споры – позволяет проводить различение процедур, юрисдикции и т.п. Не менее важно видеть и их связи и своего рода "взаимопереходы". Нередко обжалование гражданами действий должностных лиц позволяет вскрыть крупные нарушения законности, обнаружить недостатки и противоречие законов и иных актов. Спор "переливается" в другое русло. Столь же тесная связь между спорами этническими с точки зрения конституционного и международного права.

Отмеченная выше динамика юридических коллизий и конфликтов обусловливает широкое использование соответствующих процедур.

Процедура есть нормативно установленный порядок анализа, рассмотрения и разрешения юридических противоречий. Очевидны разнообразие последних, с одной стороны, и их подвижность то скрытая, то явная, переходы и перерастания в разные коллизионные и конфликтные ситуации, с другой, применение гибких процедур.

Общими признаками для всех коллизионных процедур являются следующие:

а) предмет – спорные правоотношения, касающиеся расхождения позиций и действий сторон, спорных вопросов, нарушений прав и законных интересов,

б) равный и сбалансированный статус "спорящих сторон", обеспечивающий их гарантированное участие в разрешении разногласий и споров,

в) четкое регулирование этапов и действий по достижению согласия, компромисса, по преодолению разногласий и разрешению спора,

г) строгая регламентация порядка принятия решений – согласованных, компромиссных, "навязанных", предписанных,

д) установление прав и обязанностей лиц и структур, принимающих решения,

е) широкий выбор вариантов решений – восстановление прежнего состояния, возмещение ущерба и иные санкции, набор которых предусмотрен в гражданском и гражданско-процессуальном, административном, трудовом, уголовном и уголовно-процессуальном, иных отраслях законодательства.

В рамках коллизионного права используются процедуры двоякого рода. Во-первых, общие процедуры деятельности субъектов права и принятия ими правовых актов. Таковы процедуры правотворчества, законотворчества, когда регламенты палат Федерального Собрания предусматривают порядок создания и деятельности их согласительных комиссий для устранения разногласий по законопроекту, порядок преодоления Государственной Думой вето Президента РФ. Есть согласительные процедуры в парламентах субъектов Федерации, своеобразные процедуры проведения контрольных и надзорных действий, которые вводятся актами правительств, министерств и ведомств. Во-вторых, есть специальные коллизионные процедуры. Их можно разделить, в свою очередь, на две группы: а) по назначению и функциональной природе – предупредительные, согласительные, примирительные, арбитражные, иерархические, судебные; б) по сфере и характеру применения – государственные (согласительные процедуры в рамках Федерации, судебной системы и т.п.), межгосударственные (Европейский Суд по правам человека, Экономический Суд СНГ и т.п.), международные (Международный суд ООН, конфликтные процедуры в рамках ОБСЕ и др.), внутридоговорные (в рамках Договора к Энергетической Хартии, в рамках примирительных и арбитражных правил Конвенции по разрешению инвестиционных споров 1965 г. и др.).

Напомним, что в прошлые годы в нашей стране действовала система государственного и ведомственного арбитража. 16 апреля 1988 г. Совет Министров СССР утвердил Положение о Государственном арбитраже СССР в соответствии с Законом СССР "О государственном арбитраже в СССР". 5 июня 1980 г. были утверждены Правила рассмотрения хозяйственных споров государственными арбитражами, которые в дальнейшем применялись в редакции постановления Совета Министров СССР от 16 апреля 1988 г.

В настоящее время есть АПК РФ, с изменениями и дополнениями действует ГПК РСФСР, готовится его новый вариант. Другие виды споров урегулированы не очень хорошо, особенно в сфере взаимоотношений органов государственной власти – по горизонтали и вертикали. Слабо внедряются гибкие процедуры урегулирования разногласий, которые могут дать большой эффект.

По предмету и характеру спора, по степени напряженности отношений сторон и мере их собственного участия в разрешении противоречий можно различать мягкие процедуры, нейтральные процедуры, смешанные процедуры, жесткие процедуры. В них неодинакова, естественно, и роль посредников, арбитров, властных структур и судов.

Строгая правовая формализация коллизионных процедур не исключает возможности использования неформальных способов и процедур. Они более мягкие и рассчитаны на относительно доверительные отношения сторон и их намерения самостоятельно найти решения в коллизионной или конфликтной ситуациях. В специальной литературе выделяют прежде всего неформальный арбитраж как третейское разбирательство, организуемое самими сторонами. Есть рекомендательный арбитраж, когда стороны либо принимают, либо отвергают решение, предложенное нейтральным лицом. Обязывающий арбитраж означает, что его решения заранее признаются обязательными. При арбитраже "окончательного предложения" стороны предлагают арбитру свои варианты решения, который и делает выбор. Ограниченный арбитраж связан *с* установлением заранее пределов рассмотрения дела.

Полезен институт посредничества, когда посредник ничего не решает, а лишь содействует переговорам сторон, их контактам и поиску компромиссного решения. Содействие выражается в поиске фактов и согласованных шагов для выработки соглашений. Посредники могут быть формально уполномоченные и неформальные. Так, 3 сентября 1999 г. было принято Распоряжение Президента РФ "О Полномочном представителе Президента Российской Федерации в переговорном процессе политического урегулирования конфликта в Приднепровском регионе Республики Молдова".

Наконец, выделим консенсус как способ согласования позиций сторон и принятия решений без проведения голосования и при отсутствии формальных возражений. Так, например, было при принятии решений на совещании по безопасности и сотрудничеству в Европе в 1975 г.

Причем отмеченные процедуры не изолируются друг от друга, напротив, их следует применять во взаимосвязи. Сказанное можно отнести и к вопросам соотношения внутригосударственных и международных процедур рассмотрения споров, когда первые могут "перерастать" во вторые, когда вторые могут обусловить применение первых. Здесь надо чутко улавливать динамику самих коллизионных ситуаций.

Одной из иллюстраций согласованного использования разных процедур служит реализация гражданином России права на обращение за защитой своих прав в международные структуры, если исчерпаны возможности внутригосударственных процедур (п. 3 ст. 46 Конституции РФ). Другой пример. Между государствами, подписавшими международную конвенцию о борьбе с коррупцией или договоры о взаимной правовой помощи, используется такое средство, как международные следственные поручения. Ряд поручений Генеральной прокуратуры РФ выполнила в 1999 г. Федеральная прокуратура Швейцарии и Прокуратура кантона Женева. В случае признания судом факта коррупции дело приобретает наднациональный характер.

Все процедуры должны применяться согласно конституционных положений, норм законов и иных правовых актов. Они могут предусматриваться в договорах и соглашениях – внутригосударственных и международных. В полной мере используются обычаи и традиции, сложившиеся в разных сферах общественной жизни. Готовить такие процедуры нужно весьма тщательно, что не всегда бывает на практике. В нашей стране не вполне развиты и усвоены процедуры разрешения разногласий и споров.

Альтернативные методы разрешения споров: посредничество, примирение и третейский суд – могут применяться в международных спорах, например в часто возникающих ситуациях, когда экономические отношения выходят за национальные границы.

Можно сделать следующие выводы:

а) процедуры преодоления разногласий и споров являются важнейшим институтом коллизионного права, охватывающим как общие, так и специфические для отраслей права процедуры. Им свойственны и неюридические элементы, получающие либо признание законом и договором, либо обусловленные статусом субъектов права,

б) необходимо развивать и совершенствовать правовую регламентацию процедур,

в) целесообразно шире и глубже осваивать разнообразные процедуры, как путем изучения их признаков, так и типологии ситуаций возможного применения. Для этого оправдано введение спецкурсов "Процедуры преодоления разногласий и разрешения проведение тематических семинаров и ситуационных занятий в юридических вузах, в системах повышения квалификации госслужащих, коммерческих работников и др.

# Заключение

Современное правовое развитие обусловило более глубокое изучение юридических коллизий и противоречий в целом.

Ранее процесс устранения юридических коллизий носил зачастую характер ожидания. Сейчас же речь может идти о формировании правового механизма преодоления юридических коллизий.

Поэтому мнение Тихомирова М.Ю. о формировании суперотрасли коллизионного права имеет под собой почву. «Новой комплексной отрасли права еще предстоит пройти период формирования и самоорганизации, структуризации. Но уже сейчас очевидны ее главные перспективные подотрасли и институты, создающие комплексный правовой режим предотвращения и преодоления юридических коллизий. В коллизионном праве органично сближаются и развиваются нормы национального и международного права. Их согласованное применение объяснимо появлением своего рода общего предмета регулирования, фокусирующего наиболее значимые социальные интересы»[[28]](#footnote-28).

Для развития коллизионного права России необходимо принятия ряда специальных законов: ФЗ "О процедурах преодоления разногласий и разрешения споров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации". Кроме того, будет полезно в ФЗ "О нормативных правовых актах", расширить главу о коллизиях между актами. В перспективе же целесообразно готовить ФЗ "О федеральном коллизионном праве", основной содержание которого бы стали процедуры преодоления разногласий и споров.

В настоящее время огромное значение для создания режима предотвращения появления юридических коллизий играет принцип обеспечения верховенства конституции и закона, соблюдение юридических приоритетов, неотвратимость ответственности за нарушение законности, широкое использование процедур достижения договоренности и социального согласия, формирование высокой правовой культуры.

Необходимо учитывать, что первоначально споры приобретают смысл разногласий и касаются понимания той или иной политической, управленческой и экономической ситуации, оценки объема и характера информации по спорному вопросу, принятых или готовящихся решений. На этой стадии развития коллизионной ситуации споры могут быть урегулированы мягкими средствами.

Следует, однако, отметить, что существуют такие противоречия, которые трудно искоренить в виду их объективности. Речь идет о противоречиях берущих свое начало из государственных переворотов, экономических кризисов, техногенных катастроф и т.д.

Кроме того, в международной сфере неизбежны коллизии между государствами, между государствами и наднациональными структурами и международными организациями.

При разрешении юридических противоречий, необходимо объективно оценивать различные правовые взгляды и неодинаковое правопонимание. В них заложено не только содержание будущих законов и иных правовых актов, но и отношение к ним правоисполнителей и их возможные разногласия и споры. Выяснение правовых позиций позволяет использовать те способы толкования и разъяснений спорных правовых положений, которые служат первым препятствием на пути движения права в жизни. Устранение его легальными путями способствует также повышению правовой культуры депутатов, должностных лиц и служащих, всех граждан, а значит, укреплению правового порядка в стране.

В заключение еще раз отметим, что необходимо развивать и совершенствовать правовую регламентацию процедур разрешения юридических коллизий, целесообразно шире и глубже осваивать разнообразные процедуры, как путем изучения их признаков, так и типологии ситуаций возможного применения. Для этого оправдано введение спецкурсов "Процедуры преодоления разногласий и разрешения проведение тематических семинаров и ситуационных занятий в юридических вузах, в системах повышения квалификации госслужащих, коммерческих работников и др.

# БИБИЛОГРАФИЯ

1. Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) // Российская газета, 25 декабря 1993 года.
2. Федеральной конституционный закон "О Конституционном Суде Российской Федерации". Комментарий. – М., Юридическая литература, 1996; Конституционный Суд Российской Федерации. Постановления. Определения. 1992-1996. – М., Новый юрист, 1997.
3. Постановление Конституционного Суда РФ от 23 февраля 1999 г. N 4-П "По делу о проверке конституционности положения части второй статьи 29 Федерального закона от 3 февраля 1996 года "О банках и банковской деятельности" в связи с жалобами граждан О.Ю.Веселяшкиной, А.Ю.Веселяшкина и Н.П.Лазаренко" // Финансовая Россия, 4 – 10 марта 1999 г., N 8.
4. Налоговый кодекс Российской Федерации – часть первая от 31 июля 1998 г. N 146-ФЗ (с изм. и доп. от 30 марта, 9 июля 1999 г., 2 января 2000 г.) и часть вторая от 5 августа 2000 г. N 117-ФЗ // Российская газета, 6 августа 1998 г.; Российская газета, 10 августа 2000 г. №153-154.
5. Часть первая Гражданского кодекса Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. №51-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации от 5 декабря 1994 г., №32, ст. 3301.
6. Часть вторая Гражданского кодекса Российской Федерации от 26 января 1996 г. №14-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации от 29 января 1996 г. №5, ст. 410.
7. Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР от 27 октября 1960 г. // Норма-инфра, 2000.
8. Кодекс РСФСР об административных правонарушениях от 20 июня 1984 г. // Ведомости Верховного Совета РСФСР, 5 июля 1984 г., N 27, ст. 909.
9. Таможенный кодекс Российской Федерации от 18 июня 1993 г. N 5221-1 // Российская газета, 21 июля 1993 г.
10. Семейный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 1995 г. N 223-ФЗ // Российская газета, 27 января 1996 г.
11. Уголовный кодекс РФ от 13 июня 1996 г. N 63-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации, 17 июня 1996 г., N 25, ст. 2954.
12. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. N 145-ФЗРоссийская газета, 12 августа 1998 г.
13. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 5 мая 1995 г. №70-Ф3 // Собрание законодательства Российской Федерации от 8 мая 1995 г., №19, ст. 1709.
14. Федеральный закон от 28 августа 1995 г. N 154-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // Собрание законодательства Российской Федерации, 28 августа 1995 г. N 35, ст. 3506.
15. А.Н. Чумиков. Социально-политический конфликт: теоретические и прикладные аспекты. – М., 1993;
16. О.В. Золотухин Коллизии и недостатки в исполнительном производстве // Законодательство, N 4, апрель 2000 г.
17. Толмачев О. Коллизии норм УК РФ и КоАП РСФСР в судебной практике // Российская юстиция, 2000, N 1
18. Егорова Н. Коллизия материальных и процессуальных норм в "служебных" преступлениях // Российская юстиция, 1999, N 10.
19. Козлов П. Иллюзия коллизии: о взаимоотношениях госслужащего и СМИ // Российская юстиция, 1997, N 1
20. Алексеев С.С. Государство и право: начальный курс. – М.: Юридическая литература, 1993..
21. Алексеев С.С. Общая теория права. – М. Юридическая литература, 1982.
22. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. – М.: Норма-Инфра, 1999..
23. В.Н. Кудрявцев. Закон, поступок, ответственность. – М., Наука, 1986.
24. В.С. Нерсесянц. Философия права. Учебник для вузов. – М., Инфра-М-Норма, 1997.
25. Г.А. Гаджиев, С.Г. Пепеляев. Предпринимательство, Налогоплательщик, Государство. – М., ФБК-Пресс, 1998.
26. Г.Ф. Шершеневич. Общая теория права. Учебное пособие. Том 2. Вып. 2, 3, 4. – М., Юридический колледж МГУ, 1995.
27. Е.Н. Трубецкой. Энциклопедия права. – Санкт-Петербург, Юридический институт, 1998.
28. Е.С. Урумова. Разночтения в официальных текстах Налогового кодекса. – Законодательство, № 3, 1999.
29. Марченко М.Н. Курс лекций по теории государства и права. – М.: Фонд «Правовая культура», 1999.
30. Общая теория государства и права. Академический курс. Том 2. – М., Зерцало, 1998.
31. Платон. Законы. – М., Мысль, 1999, с. 72-99.
32. Словарь иностранных слов, – М., Русский язык, 1989.
33. Социальные конфликты в современной России. – М. 1999.
34. Теория государства и права. – М., 1997.
35. Ю.А. Тихомиров. Коллизионное право. М.: 2000.
36. Ю.А. Тихомиров. Юридическая коллизия. М.: 1996.
37. Ю.А. Тихомиров. Действие закона. – М.: Известия, 1992.

1. 1 Платон. Законы. – М.: Мысль, 1999. – С. 72-99.  [↑](#footnote-ref-1)
2. Коллизионное право: учебное, научно-практическое пособие / Ю.А. Тихомиров. – М.: 2000. – С.21. [↑](#footnote-ref-2)
3. Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) // Российская газета, 25 декабря 1993 года. [↑](#footnote-ref-3)
4. См.: В.С. Нерсесянц. Философия права. Учебник для вузов. – М., Инфра-М-Норма, 1997, с. 7-28. [↑](#footnote-ref-4)
5. Ю.А. Тихомиров Юридические коллизии. – М.:1996. [↑](#footnote-ref-5)
6. Ю.А. Тихомиров Коллизионное право. М.: 2000. – с.37. [↑](#footnote-ref-6)
7. Налоговый кодекс Российской Федерации – часть первая от 31 июля 1998 г. N 146-ФЗ (с изм. и доп. от 30 марта, 9 июля 1999 г., 2 января 2000 г.) и часть вторая от 5 августа 2000 г. N 117-ФЗ // Российская газета, 6 августа 1998 г.; Российская газета, 10 августа 2000 г. №153-154. [↑](#footnote-ref-7)
8. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. N 145-ФЗРоссийская газета, 12 августа 1998 г. [↑](#footnote-ref-8)
9. Часть первая Гражданского кодекса Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. №51-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации от 5 декабря 1994 г., №32, ст. 3301. Часть вторая Гражданского кодекса Российской Федерации от 26 января 1996 г. №14-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации от 29 января 1996 г. №5, ст. 410. [↑](#footnote-ref-9)
10. Постановление Конституционного Суда РФ от 23 февраля 1999 г. N 4-П "По делу о проверке конституционности положения части второй статьи 29 Федерального закона от 3 февраля 1996 года "О банках и банковской деятельности" в связи с жалобами граждан О.Ю.Веселяшкиной, А.Ю.Веселяшкина и Н.П.Лазаренко" // Финансовая Россия, 4-10 марта 1999 г., N 8. [↑](#footnote-ref-10)
11. 1 Семейный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 1995 г. N 223-ФЗ // Российская газета, 27 января 1996 г. [↑](#footnote-ref-11)
12. 1 Общая теория государства и права. Академический курс. Том 2. – М., Зерцало, 1998, с. 211-230. [↑](#footnote-ref-12)
13. Марченко М.Н. Курс лекций по теории государства и права. – М.: Фонд «Правовая культура», 1999. [↑](#footnote-ref-13)
14. Манов Г.Н. Учебник по теории государства и права. – М.: БЕК, 1995. [↑](#footnote-ref-14)
15. В.Н. Кудрявцев. Закон, поступок, ответственность. – М., Наука, 1986. [↑](#footnote-ref-15)
16. Алексеев С.С. Общая теория права. – М. Юридическая литература, 1982. [↑](#footnote-ref-16)
17. Е.Н. Трубецкой. Энциклопедия права. – Санкт-Петербург, Юридический институт, 1998, с. 107-121. [↑](#footnote-ref-17)
18. 1 Тихомиров М.Ю. Коллизионное право. М.: 2000. – с.26. [↑](#footnote-ref-18)
19. 2 Социальные конфликты в современной России. – М. 1999 с 14-102. [↑](#footnote-ref-19)
20. См.: А.Н. Чумиков. Социально-политический конфликт: теоретические и прикладные аспекты. – М., 1993; [↑](#footnote-ref-20)
21. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. – М.: Норма-Инфра, 1999. – с.260. [↑](#footnote-ref-21)
22. Алексеев С.С. Государство и право: начальный курс. – М.: Юридическая литература, 1993. – с.76. [↑](#footnote-ref-22)
23. Ю.А. Тихомиров. Действие закона. – М., Известия, 1992. [↑](#footnote-ref-23)
24. Е.С. Урумова. Разночтения в официальных текстах Налогового кодекса. – Законодательство, № 3, 1999. [↑](#footnote-ref-24)
25. Ю.А. Тихомиров. Коллизионное право. М.: 2000. – с.145. [↑](#footnote-ref-25)
26. См.: Федеральной конституционный закон "О Конституционном Суде Российской Федерации". Комментарий. – М., Юридическая литература, 1996; Конституционный Суд Российской Федерации. Постановления. Определения. 1992-1996. – М., Новый юрист, 1997. [↑](#footnote-ref-26)
27. Г.А. Гаджиев, С.Г. Пепеляев. Предпринимательство, Налогоплательщик, Государство. – М., ФБК-Пресс, 1998, с. 51-62. [↑](#footnote-ref-27)
28. М.Ю. Тихомиров Коллизионное право. – М.: 2000. – с.389. [↑](#footnote-ref-28)