УДК 342.4

Хачанян С.В.

КОНСТИТУЦИОННЫЕ МЕХАНИЗМЫ ПРЕОДОЛЕНИЯ КОНСТИТУЦИОННЫХ КОЛЛИЗИЙ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

Статья посвящена исследованию механизмов преодолению юридических коллизий в конституционном праве, определению их видов, правоприменительных проблем и перспектив совершенствования.

Article is devoted to research of mechanisms to overcoming of legal collisions in a constitutional law, to definition of their types, law-enforcement problems and improvement prospects.

Ключевые слова: *юридическая коллизия, конституционные нормы, конституционные механизмы преодоления, судебная практика, правопонимание, толкование, естественное право, национальная система права, юридическая сила, правовые позиции.*

Keywords: *a legal collision, the constitutional norms, constitutional mechanisms to overcome judiciary practice, understanding of the law, the interpretation, the natural right, national system of the right, validity, legal positions.*

Правовые механизмы преодоления юридических коллизий, выделяемые в теории права, весьма разнообразны. Так, Н.И. Матузов, А.В. Малько под механизмом преодоления юридических коллизий понимают «конкретные приемы, средства, механизмы, процедуры их устранения». При этом «в зависимости от характера коллизии применяется тот или иной метод, используется та или иная форма, избирается тот или иной путь снятия возникшего противоречия или выхода из правового тупика» [1]. Указанные авторы выделяют наиболее распространенные способы разрешения юридических коллизий, среди которых обозначают: толкование; принятие нового акта; отмене старого; внесение изменений или уточнений в действующие; судебное, административное, арбитражное и третейское разбирательство; систематизацию законодательства, гармонизацию юридических норм; переговорный процесс, создание согласительных комиссий; конституционное правосудие; оптимизацию правопонимания, взаимосвязи теории и практики; международные процедуры [1].

Эффективность, как и применимость, конкретного механизма преодоления юридических коллизий зависит от: субъекта инициирующего процедуру преодоления юридической коллизий, вида юридической коллизии, уровня их сложности, субъекта, уполномоченного разрешать данную юридическую коллизию.

Таким образом, исследователи усматривают взаимосвязь механизмов (способов) преодоления юридических коллизий с содержанием, видами юридических коллизий. Так, разрешение юридической коллизии между конституционной и отраслевой нормой права («прямая коллизия») осуществляется посредством применения метода юридической иерархии правовых норм.

В этой связи возникают некоторые практические сложности, среди которых следует отметить признание порочной нормы антиконституционной и исключение ее из нормативного регулирования с последующим применением конституционной нормы на основе принципа прямого действия Конституции РФ. На первом этапе Конституционный Суд РФ применяет технику юридической силы, что позволяет преодолеть пороки юридической техники и преодалеть конституционную колизию. На втором этапе осуществляется расширительное толкование конституционной нормы, подлежащей прямому применению, по сути, латентное нормотворчество, полноценно реализовать которое может только Конституционный Суд РФ в рамках «правовых позиций» [2, с. 13-19], которая становится универсальным механизмом коллизионного права. Как отмечает в этой связи Г.А. Гаджиев, под правовой позицией понимают правовой принцип для разрешения группы сходных юридических коллизий [3, с. 116]. При этом прецеденты, создаваемые Кон-

ституционным Судом, как и акты толкования, имеют нормативно-регулирующее значение, и в этом смысле они также являются высшими по своей юридической силе правовыми нормами, которые распространяются на неопределенно большой круг случаев и субъектов конституционно-правовых отношений [1].

Однако далеко не всегда разрешение юридических коллизий лежит в плоскости технических неточностей нормативных формулировок. К примеру, проблема доктринальных конституционных коллизий не может быть разрешена с помощью исключительно юридических процедур, здесь возникает потребность в привлечении не только формально юридического, но и социологического, историко-культурного подходов. Поскольку в противоречия, по сути, вступают не сами нормы права, а их естественное понимание обществом, с одной стороны, и понимаем их сущности носителями иной культуры и иного правового сознания, интереса, с другой стороны [4]. Конечно, официальное толкование конституционных норм может разрешить подобную коллизию де-юре, четко указав на интерпретацию нормы, но де-факто есть вероятность, что коллизия так и останется неразрешенной, поскольку юридически значимое поведение субъектов права, правоприменителя, их правопонимание и официальное толкование нормы могут находиться в конфликте. Именно поэтому Конституционный Суд РФ в своих решениях применяет не только буквальное, но и доктринальное толкования, тем самым упреждая доктринальное противоречие [5, с. 22-34]. Однако доктринальные противоречия наблюдаются и в практике самого Конституционного Суда РФ. Подобным примером сегодня являются некоторые правовые позиции Конституционного Суда РФ, в которых толкования текста Конституции определяется скорее политической расстановкой сил, нежели последовательной конституционной политикой. Так, решение Конституционного Суда Российской Федерации по делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 2137 «О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики» демонстрирует доктринальное противоречие, которое отражается в 8 особых мнениях судей Конституционного Суда РФ из 19 судей.

Не менее сложным представляется формирования механизма преодоления коллизии конституционных норм и правовой политики, проводимой субъектами правотворчества, административного управления. Одним из таких ярких примеров является сворачивание социальных функций Российского государства, отказ от традиционной патерналистической роли государства, что противоречит ст. 7 Конституции РФ, признающей Российскую Федерацию в качестве социального государства. Примерами такой правовой политики следует назвать последние нормативные новеллы в области образования, ЖКХ, здравоохранения.

На сегодняшний день приходится констатировать, что подобных методов не разработано, а практики направления правовой политики, зачастую противоречащей основам конституционного строя и нормам-принципам, закрепленным в Конституции РФ, получают все большее распространение. Сложность подобных коллизий заключается в том, что многочисленное нормотворчество не только на федеральном, но и региональном, местном уровне создает неприемлемые правовые режимы в различных сферах правоотношений, для реализации конституционных норм. Эта проблема актуализирует вопрос разработки механизма выявления и преодоления противоречий между конституционными положениями и правовыми режимами, их обеспечивающими.

Некоторые группы коллизий не могут быть разрешены в рамках судебной практики и всецело остаются в плоскости законодательной компетенции, например, коллизий естественного конституционного права и его позитивной правовой формы. Очевидно, что данное противоречие раскрывается только через анализ национального правопонимания и преодолевается посредством законодательных новелл. При этом следует отметить, что противоречие между официальным толкованием и естественным правопониманием, как правило, не признается на уровне официальной юридической практики и оценивается как «обывательское» толкование конституционных норм. Тем не менее, на наш взгляд, естественное понимание конституционной нормы большинством общества, идущее вразрез с официальной интерпретацией конституционной нормы, должно рассматриваться как юридическая коллизия. Поскольку правопонимание конституционной нормы обусловливает юридически значимые дей-

ствия субъектов правоотношений и формирует правоприменительную практику, а в некоторых случаях имеет значительные политические последствия, противоречие правопонимания носит юридический характер и юридически значимые последствия.

Еще одной проблемой в реализации конституционного механизма преодоления коллизионных противоречий является ограничения компетенции органов государственной власти по их разрешению. Так, по мнению М.В. Баглая, Конституционный Суд РФ не уполномочен разрешать внутриконституционные коллизии и коллизии, возникающие между Конституцией РФ и ФКЗ «О конституционном Суде РФ» [6]. Тем не менее, думается, что у Конституционного Суда РФ есть достаточно действенный механизм разрешения подобных противоречий, которым является толкование, как буквальное, так и расширительное, системное. Подобный прием Конституционный Суд РФ уже неоднократно использовал в разрешении ряда конституционных противоречий и неопределенностей. При этом акт толкования как бы не признает наличия юридической коллизии, а указывает на неверное понимание (неопределенность) конституционной нормы субъектами правоотношений. При этом, как отмечает Б.С. Эбзеев, «решение Суда о толковании Конституции не влечет утраты юридической силы какими-либо актами или их отдельными положениями, как это происходит при принятии Судом решений по делам о конституционности нормативных актов, договоров, спорах о компетенции. Однако акты или отдельные их положения, основанные на противоречащей толкованию Конституционным Судом интерпретации конституционных норм, подлежат пересмотру издавшими их органами и должностными лицами» [7, с. 246].

Согласно п. «п». ст. 71 Конституции РФ к ведению Российской Федерации относится «федеральное коллизионное право». О коллизионном праве упоминается также в Федеративном договоре. Правовые нормы, устанавливающие порядок разрешения юридических коллизий в сфере конституционных отношений, содержатся и в ряде международных актов.

В то же время анализ ст. 15 ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» вообще говорит о том, что законодателем не была предусмотрена ситуация юридической коллизии между нормами международного договора и Конституцией РФ, а также ФКЗ. В статье упоминается лишь о приведения в соответствие федеральных законов.

Между тем неопределенность положений ст. 15 Конституции РФ и пробел в официальном толковании ее положений создает препятствие для успешного преодоления данного вида коллизий. Ситуация осложняется тем, что в конституционной доктрине также нет однозначного ответа на вопрос, по каким правилам должна преодолеваться коллизия между Конституцией РФ и ратифицированным международным договором. Такие ученые, как В.А.Туманов, С.Ю. Марочкин, полагают что «международным договором Российской Федерации не могут быть установлены иные нормы, чем предусмотренные Конституцией России». В этой связи А.И. Кривенький подчеркивает: «Обладая высшей юридической силой, нормы Конституции Российской Федерации имеют приоритет над нормами международных договоров, что со всей очевидностью подтверждает формальное и буквальное толкование п. 4 ст. 15: в случае возникновения коллизии между нормами Конституции РФ и нормами международного договора иерархический приоритет отдается нормам Конституции России. Данный принцип главенствует и в отечественной доктрине международного права. В силу той же ст. 15 ни одна норма правовой системы страны, в том числе и включенная на основе международного права, не должна противоречить Конституции [8].

Согласно иной позиции в теории конституционного права преодоление юридического противоречия между международным договором и положениями Конституции РФ обеспечивает положение ч. 6 ст. 125 Конституции РФ определяющее, что не соответствующие Конституции Российской Федерации международные договоры Российской Федерации не подлежат введению в действие и применению, а также ст. 3 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации», определяющей полномочие Конституционного Суда РФ по разрешению дел о соответствии Конституции Российской Федерации не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации.

Однако, чтобы говорить о подобной гарантии необходимо соблюдение двух условий. Во-первых, каждый международный договор, подлежащий ратификации, должен быть пропущен через обязательную процедуру проверки на соответствие Конституции РФ. Такое требование обусловливается

легализацией в конституционном законодательстве исключительно превентивного судебного контроля международных договоров. Если же договор ратифицирован и в процессе практического применения его положений будет выявлена юридическая коллизия с нормами Конституции РФ, устранить такое противоречие с помощью решения Конституционного Суда РФ будет уже невозможно.

Из анализа порядка ратификации международных договоров, регламентируемого ст.ст. 15, 16, 17 и 34 ФЗ «О международных договорах РФ», а также ст. 88 ФКЗ «О конституционном Суде РФ» [9], следует, что процедура ратификации не предусматривает в качестве обязательной стадии проверку Конституционного Суда РФ на соответствие положений международного договора Конституции РФ [10]. Конечно, ст. 88 ФКЗ очерчивает широкий круг субъектов конституционных отношений обладающих правом обратится в Конституционный Суд РФ для инициирования подобной процедуры. Так, правом на обращение в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке конституционности не вступившего в силу международного договора Российской Федерации обладают Президент Российской Федерации, Совет Федерации, Государственная Дума, одна пятая членов (депутатов) Совета Федерации или депутатов Государственной Думы, Правительство Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации, Высший Арбитражный Суд Российской Федерации, органы законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Однако широкий круг субъектов права инициирования судебного нормоконтроля не гарантирует, что подобная процедура будет однозначно реализована, а значит, остается вероятность, что процесс реализации международного договора, вступившего в силу, выявит юридическую коллизию международной нормы и положения Конституции РФ. В этой связи Ю.А. Тихомиров отмечает необходимость создания специальной парламентской структуры, осуществляющей имплементационную экпертизу или более широкое использование полномочий Конституционного Суда РФ в этой сфере, подчеркивая, что «такой практики, к сожалению, почти нет» [11, с. 360].

Иным решением указанной коллизии может быть принятие поправок в Конституцию РФ. Если же изменения коснутся глав 1, 2 или 9 Основного Закона страны потребуется принятие новой Конституции РФ. Но если технически подобная процедура еще возможна, то юридически такое приведения в соответствие ключевого национального нормативного акта и международного договора может быть просто не реализуемо, так как ни парламент, ни общество может не одобрить подобные изменения. Говорить же о приоритете положений международного договора над нормами Конституции РФ в процессе правоприменения необоснованно, так как для этого необходимо обеспечить юридическое равенство процедур ратификации международного договора и принятия (изменения) Конституции РФ. То есть процедура ратификации, требующая внесения поправок в текст Конституции РФ, должна обеспечиваться принятием решения о ратификации международного договора квалифицированным большинством обеих палат Парламента РФ. Либо в случае противоречия положений международного договора положениям 1, 2 и 9-й главы Основного Закона страны ратификация международного договора должна проходить процедуру, аналогичную процедуре принятия самой Конституции РФ. Только при соблюдении данных условий можно говорить о легитимности международного договора и соблюдении национального суверенитета. В противном случаи приоритет международного права над национальным законодательством полностью разрушает конституционную концепцию суверенитета и исключительно народной власти.

Второй гарантией отсутствия юридической коллизии между международным договором и Конституцией РФ является безупречность акта официального толкования. Конституционный Суд РФ должен предусмотреть все возможные противоречия в процессе проведения абстрактного контроля, что представляется крайне утопичным. К тому же не следует забывать, что западная и отечественная модели правопонимания разнятся, поскольку построены на разных политико-правовых парадигмах. Это может привести к конфликту толкования положений международного договора международным и отечественным правоприменителем. Отсюда следует, что признание приоритета норм международного права над Конституцией РФ порождает больше сложных юридических коллизий, нежели выступает конструктивным механизмом их преодоления.

На наш взгляд, юридические коллизии между нормами международного права должны разрешат-

ся в пользу Конституции РФ и федеральных конституционных законов.

Тезис о безупречности Конституции РФ с точки зрения юридической техники не соответствует действительности, так как признаком юридического совершенства конституционных норм в Основном Законе страны является их однозначность, конкретность и логическая встраиваемость. Таким образом, разночтение не только в обыденном, но и профессиональном правопонимании отдельных положений Конституции РФ, выявление конституционалистами логических противоречий между конституционными нормами является безусловным доказательством факта существования внутренних юридических коллизий Конституции РФ.

В качестве еще одной самостоятельной точки зрения выступает концепция, согласно которой развитые страны входят в фазу создания многоуровневого конституционализма, что снимает вопрос классического понимания суверенитета и ставит нормы международного права выше любых национальных нормативных актов [11, с. 363].

Обобщая сказанное, следует отметить, что в теории права давно идет дискуссия о создании системнообразующего правового режима преодоления и предупреждения юридических коллизий. Исследователи не раз поднимали вопрос о необходимости издания специальных нормативных актов образующих систему коллизионного права. Актуальна данная идея и в рамках проблемы формирования эффективного механизма преодоления конституционных коллизий, который крайне размыт в действующем законодательстве и на сегодняшний день компенсируется по сути только деятельностью Конституционного Суда РФ. Однако и его полномочия не достаточно расширенны, чтобы обеспечить охват всего разнообразия конституционных противоречий. Так, Конституционный Суд РФ не наделен правом проверки конституционности обобщения практик пленумов ВС РФ и ВАС РФ, правовые позиции которых в ряде случаев не только противоречат друг другу, но и составляют конкуренцию правовым позициям самого Конституционного Суда РФ.

Все вышесказанное позволяет сделать вывод о том, что поиск эффективных механизмов разрешения юридических коллизий в конституционных отношениях по-прежнему актуален и востребован, а действующие механизмы по преодолению конституционных противоречий нуждаются в детальной доработке и правовой регламентации.

Литература

1. *Матузов Н.И., Малько А.В.* Теория государства и права: Учебник. М., 2004.

2. Подробней о нормотворчестве судов см.: *Кучин М.В*. Нормотворческая деятельность судебных органов Российской Федерации и судебный прецедент // Право и политика. 2000. № 5.

3. *Гаджиев Г.А.* Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации как источник конституционного права // Конституционное правосудие в посткоммунистических странах: Сборник докладов. М., 1999.

4. О разночтении в интерпретации юридических терминов см например: *Рыхтикова Л.Ю.* Конституционно-правовые основы имплементации норм международного права в Российской Федерации. М., 2004.

5. *Хабриева Т.Я*. Доктринальное и компетентное толкование Конституции // Правоведение. 1998. № 1.

6. К 10-летию Конституции Российской Федерации: защита конституционных прав и свобод граждан: Интернет-конференция // http://www.garant.ru/action/conference/10154/

7. Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. *Н.И Матузова и А.В. Малько*. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2001.

8. *Кривенький А.И.* Конституция Российской Федерации как источник международного частного права// http://www.eurasialaw.ru/index.php?option=com_jcontentplus&view=article&id=1998:2011-03-28-08-51-04&catid=109:2010-06-17-09-48-32&Itemid=196

9. Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. N 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (с изменениями от 8 февраля, 15 декабря 2001 г., 7 июня 2004 г., 5 апреля 2005 г., 5 февраля 2007 г., 2 июня 2009 г.) // Справочная правовая система «ГАРАНТ», 2012.

10. Федеральный закон от 15 июля 1995 г. N 101-ФЗт «О международных договорах Российской Федерации» (с изменениями от 1 декабря 2007 г.) // Справочная правовая система «ГАРАНТ», 2012.

11. Коллизионное право: Учебное и научно-практическое пособие / *Тихомиров Ю.А.* М., 2000.