

ВВЕДЕНИЕ

*Моей любимой сестре
Татьяне посвящается*

Конституционное право исторически формировалось в результате борьбы и конфликтов, связанных с противодействием абсолютной власти, с необходимостью ее ограничения в целях соблюдения прав и свобод человека и гражданина, установления и развития демократии либо в целях установления новой государственности, свободной от власти монарха. Таковы, например, причины появления Великой хартии вольностей 1215 г. в Великобритании, Декларации независимости Соединенных Штатов Америки 1776 г., Декларации прав и свобод человека и гражданина 1789 г. во Франции и других значимых для конституционного права формальных источников.

С каждым последующим конфликтом конституционное право усложнялось и обновлялось. Так, принятие Конституции Российской Федерации¹ (далее — Конституция РФ) завершило конституционный кризис 1993 г., а доктрина конституционной идентичности формировалась при столкновении национального конституционного правопорядка с общепризнанными международными принципами и нормами международного права.

Конституция как источник права и сегодня способствует разрешению одного из ключевых вопросов конституционализма для каждого конкретного государства: какая концепция будет обладать приоритетом — права человека или публичные интересы государства?

В конституционном праве много вопросов, существо которых можно выразить как противостояние, противодействие, поскольку конфликтность — естественная системная форма политико-правовой

¹ Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.: с учетом поправок, внесенных Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ // Рос. газета. 1993. 25 дек.; Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 11. Ст. 1416.

активности субъектов конституционно-правовых отношений¹ ввиду того, что конституционное право — самое политическое из всех отраслей права, и именно оно в первую очередь легализует все политические явления и процессы.

Этот тезис подтверждают позиции виднейших социологов своего времени. Так, Ральф Дарендорф отмечал, что власть и авторитет, представляющие весьма дефицитные ресурсы, выступают главными источниками конфликтных интересов и перемен в обществе². Современная практика государственного и муниципального строительства, в том числе отечественная, в полной мере доказала справедливость такой гипотезы, поскольку чем выше градус властеотношений, тем вероятнее возможность появления конфликтов в данной сфере.

Таким образом, изначальные координаты формирования и дальнейшего развития конституционного права были заданы относительно конфликтов, возникающих в государстве в части определения способов и пределов осуществления публичной власти, ее формы.

В настоящее время на развитие конституционного права влияют следующие объективные факторы: глобализация наряду с поиском и определением собственной конституционной идентичности государства; появление новых объектов правового регулирования (искусственный интеллект, биотехнологии, соматические права человека и т. д.); возникновение и развитие новых форм реализации правоотношений, их цифровая трансформация; диспропорции в социально-экономическом развитии территории государства (территориальное неравенство); необходимость противостояния коллективным угрозам в виде пандемии и ограничение прав человека в связи с этим. Решение указанных проблем неизбежно повлечет за собой модернизацию правовой системы, введение специальных инновационных правовых режимов, внесение изменений в нормы конституционного права.

Скорость распространения данных вызовов не позволит одновременно адаптироваться к новым реалиям и правовому регулированию всем видам правоотношений. Особенно это характерно для конституционно-правовых отношений, являющихся учредительными, наиболее стабильными и закрепляющими существующий баланс сил в обществе и государстве. В связи с этим конституционное право должно обладать эффективным и адекватным механизмом предупреждения и разрешения конституционных конфликтов, а наука конституционного права должна обратить пристальное внимание на их изучение и предложить новое систематизированное научное знание в этой области.

¹ *Езеров А. А.* Конституционная безопасность с позиций конфликтологического подхода // *Актуальні проблеми держави і права.* 2011. Вип. 57. С. 76.

² *Дарендорф Р.* Современный социальный конфликт. М., 2002. С. 12–26.

Отечественная наука конституционного права на современном этапе развития не уделяет должного внимания системному изучению конфликтов и рисков их возникновения. В то же время реалиями российской конституционно-правовой практики являются сложные федеративные отношения, сталкивающиеся публичные и частные интересы, противоречивые отношения между органами публичной власти в системе разделения властей, механизме сдержек и противовесов, в условиях пандемии обострилась ситуация с ограничением прав и свобод человека и гражданина. Например, неоднократно оспаривались конституционность правовых норм, регулирующих систему выборов высших должностных лиц субъектов Российской Федерации¹; законность вмешательства органов государственной власти в порядок формирования органов местного самоуправления²; конституционное

¹ См., напр.: По делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 3 октября 1994 г. № 1969 «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации» и пункта 2.3 Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации, утвержденного названным Указом: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 апреля 1996 г. № 11-П // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 19. Ст. 2320; По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 января 1996 г. № 2-П // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 4. Ст. 409; По делу о проверке конституционности положений пункта 5 статьи 18 и статьи 30.1 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», статьи 108 Конституции Республики Татарстан, статьи 67 Конституции (Основного Закона) Республики Саха (Якутия) и части третьей статьи 3 Закона Республики Саха (Якутия) «О выборах Президента Республики Саха (Якутия)»: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 9 июля 2002 г. № 12-П // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 28. Ст. 2909; По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 21 декабря 2005 г. № 13-П // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 3. Ст. 336; и др.

² См., напр.: Определение Верховного Суда Российской Федерации от 28 сентября 2011 г. по делу № 50-Г11-10 // Официальный сайт Верховного Суда Российской Федерации. URL: http://vsrf.ru/stor_pdf.php?id=460502; По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 2015 г. № 30-П // Рос. газета. 2015. 14 дек.; По жалобе муниципального образования «Родниковское сельское поселение» Троицкого муниципального района Челябинской области на нарушение конституцион-

регулирование отдельных социальных прав и активного избирательного права было признано Европейским Судом по правам человека не соответствующим международным правовым стандартам¹ и т. д.

Следует учитывать, что в настоящее время право в отрыве от контекста его применения, от политического и социологического дискурса не является более эффективным социальным регулятором и не может разрешить возникающие аномалии таким образом, чтобы в полной мере удовлетворить социальный запрос. Темпы современного развития общества, конституционные реформы, появление новых (цифровых) форм реализации прав граждан и участвовавшие случаи столкновения конституционных прав личности и интересов общества привели к «ренессансу» науки конституционного права, которая не могла остаться в стороне от происходящих событий. В настоящее время она претерпевает теоретическое и практическое обновление и может быть осмыслена в том числе с помощью общей теории конституционной конфликтологии.

Таким образом, развитие государства и российского общества, а также нормативно-правовой базы и правоприменительной практики свидетельствует о наличии конституционных конфликтов, которые, исходя из принципа верховенства и прямого действия Конституции РФ, должны предупреждаться и разрешаться на ее основе. Ввиду изложенного представляется необходимым осуществление научных исследований в области конституционной конфликтологии.

Изучение проблематики конституционного конфликта актуально также в связи с внесением в 2020 г. поправок к Конституции РФ в части институционализации единой системы публичной власти, введения новых объектов конституционно-правовой охраны и ряда новых принципов. Очевидно, что конституционные принципы самостоятельности местного самоуправления и единства системы публичной власти могут вступить в конкуренцию, как и конституционные нормы о приоритете международного права с возможностью неисполнения решений межгосударственных органов, как принцип народовластия с дискреционными полномочиями Президента РФ по организации публичной власти в стране и т. д.

ных прав и свобод отдельными положениями Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и статьей 2 закона Челябинской области «О некоторых вопросах правового регулирования организации местного самоуправления в Челябинской области»: определение Конституционного Суда Российской Федерации от 8 декабря 2015 г. № 2741-О // СПС «КонсультантПлюс».

¹ Константин Маркин против России (жалоба № 30078/06): решение Европейского Суда по правам человека от 7 октября 2010 г. // Официальная база данных Европейского Суда по правам человека «HUDOC». URL: <http://www.hudoc.echr.coe.int>; Анчугов и Гладков против России (жалобы № 11157/04 и 15162/05): решение Европейского Суда по правам человека от 4 июля 2013 г. URL: <http://www.hudoc.echr.coe.int>.

В. Н. Кудрявцев отмечал, что своеобразие юридического конфликта в конституционной сфере заключается в том, что он «прорывает» конституционную, правовую ткань государства и общества, наносит удар прежде всего по Конституции, а также по конституционному законодательству¹. Очевидно, что назрела необходимость научной разработки теории конституционного конфликта, а также определения способов его предупреждения и разрешения. Это подтверждается появлением коллективных работ, посвященных комплексным исследованиям теории юридического конфликта в российском праве².

Науке конституционного права под силу не только осмыслить существующие конфликтные проявления, но и с помощью специальной методологии осуществить моделирование грядущих конфликтов и тем самым в полном объеме реализовать свою прогностическую функцию. Поэтому сегодня весьма актуальны строки, написанные академиком Б. Н. Топорным в 1982 г.: «Не секрет, что иной раз можно встретиться с утверждением, что “звездный час” ученых, занимающихся конституционными проблемами, якобы прошел, и что центр тяжести в юридической науке переместился в отраслевые дисциплины. Отнюдь не принижая значимости исследований, проводимых нашими коллегами-смежниками, следует вместе с тем решительно выступить против недооценки значения разработок в конституционной сфере. Жизнь требует принципиально иного подхода»³.

Конституционная реформа 2020 г. вновь вывела конституционное право в авангард отечественной юридической науки, по праву занимаемое место этой «метаотрасли» российской правовой системы⁴. В фокусе внимания ученых оказались не только сами поправки к Конституции РФ, но и социальный, исторический контекст, на фоне которого осуществлялась реформа. Уже сейчас очевидно, что конституционные поправки отчасти деформировали внутреннюю структуру Конституции РФ⁵, следовательно, вопрос о возникновении конституционных конфликтов, вызванных конкуренцией норм Конституции

¹ Юридическая конфликтология: монография / под ред. В. Н. Кудрявцева. М., 1995. С. 5.

² Юридический конфликт: монография / О. А. Акопян [и др.]; отв. ред. Ю. А. Тихомиров. М., 2018. 312 с.

³ Теоретические вопросы реализации Конституции СССР: колл. монография / отв. ред. Б. Н. Топорнин. М., 1982. С. 5.

⁴ Боброва Н. А. Общетеоретический и межотраслевой аспекты юридической ответственности: монография. М., 2019. С. 17.

⁵ Подробнее см.: Боброва Н. А. Конституционная реформа-2020 как решение проблемы «транзита власти»-2024 // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 2. С. 3–9; Джагарян А. А. Исправленному верить? Субъективные заметки в связи с Заключением Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 г. № 1-3 // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 8. С. 9–17; и др.

РФ, является вопросом времени. И конституционное право должно быть готово к появлению таких конфликтов и способно предложить способы их разрешения.

Изложенное свидетельствует об актуальности научного поиска в целях формирования самостоятельного раздела научного знания о конституционных конфликтах и юридических способах их предупреждения и разрешения — общей теории конституционной конфликтологии. В отсутствие такого комплексного юридического знания о конституционных конфликтах сегодня юристы находятся в сложной ситуации, отмечаемой многими исследователями, когда знания только правовых норм оказалось явно недостаточным для успешной профессиональной деятельности, в связи с чем поиск компромисса в разрешении правовых конфликтов стал важным элементом юридической науки и практики¹.

Несмотря на значимость конституционного конфликта как явления правовой действительности, имеющего важное значение для стабильности конституционного строя, а также для правового регулирования конституционно-правовых отношений в целом, он не в полной мере изучен в науке конституционного права, в то время как категория юридического конфликта подробно исследована в рамках юридических дисциплин, а также в конфликтологии, социологии и психологии.

Проблематике юридического конфликта посвящены работы П. А. Астахова, Н. П. Варфоломеевой, А. Б. Зеленцова, Ю. А. Крохиной, В. Н. Кудрявцева, Ю. А. Тихомирова, Т. В. Худойкиной, А. С. Шапиева и др. Значительное влияние на российскую науку в области исследования конфликтов оказала западная наука, в частности, труды К. Боулдинга, М. Вебера, Р. Дарендорфа, Г. Зиммеля, Л. Козера, К. Маркса, Т. Парсонса и др.

Таким образом, отечественная наука конституционного права накопила значительный объем качественных, фундаментальных научных изданий, посвященных отдельным аспектам юридической конфликтологии в конституционном праве.

Автор также опирался на теоретические представления о природе конституционно-правовых норм, их видовом разнообразии и сущности конституции, изложенные в трудах С. А. Авакьяна, С. С. Алексеева, К. В. Арановского, М. В. Баглая, Н. С. Бондаря, Н. В. Витрука, Ю. А. Дмитриева, А. И. Казанника, В. О. Лучина, В. С. Нерсесянца, Ю. И. Скуратова, Н. Е. Таевой, В. А. Туманова, Т. Я. Хабриевой, С. М. Шахрая.

¹ См., напр.: *Худойкина Т. В., Васягина М. М.* Юридическая конфликтология в системе подготовки будущих юристов // *Интеграция образования.* 2006. № 1. С. 67; *Губинский М. Ш.* Юридическая конфликтология: учеб. пособие. М., 2019. С. 8.

Значение для настоящего исследования имели отдельные политико-правовые учения о справедливом государственном устройстве, теории общественного договора, которым были посвящены работы Т. Гоббса, Н. М. Коркунова, Ф. Лассаля, Дж. Локка, Ж.-Ж. Руссо, Г. Ф. Шершеневича.

С 2013 г. автором осуществлялось последовательное изучение конфликтологических аспектов конституционного права.

Предложенный автором подход к рассмотрению конституционного конфликта, конституционных норм конфликтологического типа, способов предупреждения и разрешения конституционных конфликтов обогащают современную концепцию конституционного права, создают теоретическую основу для последующих юридических исследований в данной области.

Глава 1

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОЙ КОНФЛИКТОЛОГИИ КАК РАЗДЕЛА НАУКИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА

§ 1. Конфликтологический аспект конституции: теоретические и исторические предпосылки

Принятая в государстве юридическая конституция является определенным свидетельством духовного, политического, социального и экономического развития государства в тот или иной период времени и представляет собой компромисс, сочетание публичных и частных интересов во всех сферах жизни общества.

Н. С. Бондарь утверждает, что конституция как основной закон государства призвана отражать на правовом уровне соответствующие противоречия и, по мере возможности, способствовать их разрешению с помощью специфического, юридико-правового конституционного инструментария воздействия на различные сферы общественных отношений¹.

Н. В. Витрук отмечает, что социально-правовая ценность Конституции РФ заключается в том, что она представляет собой результат достигнутого согласия всех социальных слоев и политических сил, сочетания различных интересов².

Полагаем, такой подход к определению конституции не является строго формально-юридическим, а представляется скорее философско-правовым, но не менее ценным. Изучение сущностной природы конституции невозможно без исследования конкретного исторического контекста принятия основного закона с помощью историче-

¹ Бондарь Н. С. Власть и свобода на весах конституционного правосудия: защита прав человека Конституционным Судом Российской Федерации. М., 2005. 592 с.

² Конституционное право Российской Федерации: учебник / под общ. ред. Н. В. Витрука. М., 2010. С. 143.

ского метода познания. Многоаспектная природа основного закона страны наиболее полно может быть продемонстрирована с помощью диалектико-материалистического метода познания. Общенаучные методы анализа и сравнения позволят проследить, как менялись научные представления ученых-правоведов о конфликтологической сущности конституции.

Конституция как результат поиска баланса и достижения компромисса в обществе

Понятие конституции как особого учредительного акта, который должен изменить прежний порядок в обществе и ввести новый, зародилось в преддверии буржуазных революций в Европе в XVII–XVIII вв. в трудах мыслителей-просветителей, энциклопедистов¹. По мнению М. В. Баглая, демократические революции XVII–XVIII вв. были вызваны потребностью не просто переустройства власти, а, главным образом, нахождения оптимального соотношения между властью и свободой². Позднее, уже в XIX в., Ф. Лассаль в своей знаменитой речи заявил, что конституция является действительным соотношением сил страны, эти фактические отношения записываются на бумаге, получают письменную форму, а когда они подписаны, то уже выражают право, правовые нормы, нарушение которых наказуемо³.

Существует множество подходов к определению понятия конституции, ее сущностной характеристики. В рамках настоящего исследования под конституцией предлагается понимать именно юридическую конституцию — нормативный правовой акт собой природы, свод законов, совокупность официально признанных конституционно-правовых обычаев и судебных прецедентов, священных писаний и преданий, закрепляющих устои общества и государства, основы правового статуса человека, личности и гражданина, политико-территориальную организацию государства, систему органов государственной власти и местного самоуправления, порядок их формирования и деятельности, название столицы страны и основные символы государства⁴.

Цивилизационное значение конституции состоит в том, что она воплотила такие идеалы, как учреждение механизмов и процедур осуществления властных функций и определение юридических границ

¹ Хабриева Т. Я. Конституционная реформа в современном мире: монография. М., 2016. 320 с.

² Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации: учебник для вузов. 4-е изд., изм. и доп. М., 2005. С. 64.

³ Лассаль Ф. О сущности конституции. СПб., 1905. С. 18.

⁴ Конституционное право: академический курс: учебник: в 3 т. / под ред. А. И. Казанника, А. Н. Костюкова. М., 2021. Т. I. С. 187.

вмешательства государства в сферу политической, экономической и социальной свободы индивида¹.

Для уяснения исторического контекста принятия конституции как способа разрешения конституционного конфликта, в котором оказалось определенное государство, достаточно проанализировать, например, преамбулы конституций. Так, В. Д. Зорькин считает, что преамбула конституции является не просто сводом политико-правовых деклараций или *исторической справкой*, а имеет юридическую силу и составляет своеобразный договор между народом, волей которого освящена конституция, и государством, выступающим от имени народа².

Конституции отдельных государств в своих преамбулах непосредственно указали, что принятие конституции стало способом разрешения конфликтной ситуации, в которой оказалось государство.

Примечательно, что в зарубежном праве ведутся исследования о том, как написать постконфликтную конституцию с учетом характеристики сложившегося конфликта. В 2007 г. было опубликовано следующее руководство: *Post-Conflict Constitution Drafter's Handbook*³. В данном руководстве отмечается, что каждая пост-конфликтная ситуация уникальна, в связи с чем предложенные положения и структура конституции являются общими рамками, содержание которых может быть изменено для учета нюансов каждой конкретной ситуации. В качестве структуры пост-конфликтной конституции, определенной в зависимости от основных конституционных положений, авторами предложены следующие ее части: преамбула; государственное устройство и передача власти; исполнительная, законодательная и судебная власть; избирательная система; финансовые вопросы и центральный банк; права человека; права меньшинства; права женщин; защита и безопасность; правовое положение религии; природные ресурсы; чрезвычайные меры.

Редкая конституция принимается в благоприятный период истории государства. Наоборот, конституции принимаются, обновляются в переломных, реформационных, конфликтных обстоятельствах, когда становится очевидным, что конституционные нормы не способны адекватно отражать существующую конституционную реальность, действующую расстановку сил в обществе и требуется их обновление, изменение. В связи с этим принятие конституции способствует

¹ Хабриева Т. Я. Указ. соч. С. 27–28.

² Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В. Д. Зорькина. 3-е изд. М., 2013. С. 37, 38.

³ *Post-Conflict Constitution Drafter's Handbook*. Prepared by The Public International Law & Policy Group / Paul R. Williams. 2007. 222 p. // URL: https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/PostConflictConstitutionDrafterHandbook_PILPG2007.pdf.

закреплению, признанию нового баланса сил, сложившегося в обществе и государстве.

Конституция в теории общественного договора

Далее необходимо рассмотреть подход к определению конституции, ее сущностной природы как соглашения, достигнутого консенсуса различных социальных и политических сил, некоего компромисса конституционных ценностей — теорию общественного договора. Именно данная теория ввела понятие общественного договора, закрепившего гражданский мир и согласие в обществе и государстве. Обращение к теории общественного договора не свидетельствует об ее истинности по отношению к иным теориям происхождения государства и права, поскольку каждая теория имеет как сторонников, так и противников, а также аргументы *pro et contra*.

Ученые-юристы дореволюционной России относились критически к договорной теории. В частности, Г. Ф. Шершеневич считал ее полностью дискредитированной по психологическому, идеологическому и политическому основаниям¹. Н. М. Коркунов также отвергал договорную теорию происхождения государства, называя ее механистической и внеисторической по своему содержанию и характеру, с гипертрофией роли субъективного фактора в образовании государства².

Оценка договорной теории происхождения государства, данная указанными авторами, в общих чертах совпадает с отношением к ней современных отечественных исследователей³. Так, М. Н. Марченко отмечает, что договорная теория выполняла и продолжает выполнять, прежде всего, определенную идеологическую, практико-политическую и, конечно же, академическую роль⁴.

Вместе с тем именно идеологический и практико-политический характер договорной теории определил рассмотрение в ее рамках конституции как основного договора государства с его гражданами. Противоположное отношение к этой теории можно наблюдать в науке французского конституционного права, где происхождение государства даже с позиции сегодняшнего дня рассматривается с точки зрения теории общественного договора⁵.

¹ Шершеневич Г. Ф. Общая теория права: в 2 т. М., 1995. Т. I. Вып. I. С. 213.

² Коркунов Н. М. Русское государственное право: в 2 т. 8-е изд., печат. без перемен с 6-го, испр. СПб., 1914. Т. 1: Введение и общая часть. С. 78.

³ Корнев В. Н. Теории происхождения государства в оценках русских ученых-юристов дореволюционной России // Право и политика. 2005. № 5. С. 69–77.

⁴ Марченко М. Н. Проблемы теории государства и права: учебник. М., 2001. С. 110.

⁵ Жиккель Ж., Жиккель Ж.-Э. Конституционное право и политические институты. 25-е изд. Париж, 2011. 806 с.

Поскольку именно договорная теория происхождения государства впервые дает наиболее полное представление о конституции как о способе достижения согласия в обществе, а следовательно, и способе разрешения сложившихся в нем противоречий, необходимо остановиться на трудах основоположников теории договора — Г. Гроция, Т. Гоббса, Ж.-Ж. Руссо, Дж. Локка и др., проанализировав их с работами представителей более позднего периода развития юридической мысли о духе и о сущности конституции — Ф. Лассалья и И. Канта.

Английский мыслитель Т. Гоббс был одним из первых ученых, кто придерживался позиции общественного договора. Он выделял три причины конфликтов в «войне всех против всех»: во-первых, соперничество; во-вторых, недоверие; в-третьих, жажда славы. При этом естественное состояние общества имеет тенденцию к самоуничтожению, в связи с чем, чтобы эта тенденция не реализовалась полностью, люди приходят к выводу о необходимости заключения договора, результатом которого становится появление общественных институтов, государства и права. Т. Гоббс писал, что при установлении государства люди руководствуются стремлением избавиться от бедственного состояния войны, являющегося необходимым следствием естественных страстей людей там, где нет видимой власти, держащей их в страхе и под угрозой наказания, принуждающей их к выполнению соглашений и соблюдению естественных законов¹.

Рассматривая природу указанных соглашений, Т. Гоббс выделял для достижения верховной власти два пути: один — это физическая сила; второй — добровольное соглашение людей подчиниться человеку или собранию людей в надежде, что этот человек или это собрание сумеет защитить их против всех других². Государство, основанное на втором подходе, мыслитель называл политическим, или государством, основанным на установлении. Таким образом, для образования государства необходимо фактически сложившаяся и явно выраженная воля народа на введение («установление») правил совместного общежития в целях обеспечения коллективной безопасности — так называемый общественный договор.

Разумное преодоление недостатков естественного состояния, по мысли Дж. Локка, ведет к общественному договору об учреждении политической власти и государства³.

Французский просветитель Ж.-Ж. Руссо утверждал, что статьи общественного договора определены самой природой акта так,

¹ Гоббс Т. Левиафан, или Материя, форма и власть государства церковного и гражданского // URL: <http://lib.ru/FILOSOF/GOBBS/leviafan.txt>.

² Там же.

³ Об этом см.: Нерсесянц В. С. История политических и правовых учения: учебник для вузов. М., 2007. С. 280.

что малейшее видоизменение этих статей лишило бы их действительности и полезности. Хотя эти статьи, пожалуй, и не были никогда точно сформулированы, они повсюду одни и те же, повсюду молчаливо принимаются и признаются до тех пор, пока в результате нарушения общественного соглашения каждый не обретает вновь свои первоначальные права и свою естественную свободу, теряя свободу, полученную по соглашению, ради которой он отказался от естественной¹.

Представляется, что положения данного общественного договора находят свое выражение в фактической конституции государства.

Позднее Ф. Лассаль отметил, что действительное уложение, действительную конституцию имела всякая страна всегда; каждая страна необходимо пишет реальное уложение или конституцию, это также необходимо, как всякое тело, всякий организм, непременно так или иначе устроенный, имеющий какую-нибудь хорошую или дурную конституцию, — ведь в каждой стране непременно существуют какие-нибудь фактические отношения силы².

В государствах, в которых фактическая конституция нашла свое выражение в конституции юридической, последняя и выступает в качестве такого *установления* естественных и гражданских законов. В связи с этим неудивительно, что, по общему сознанию народов, конституция должна быть чем-то еще более крепким и неизменным, чем обыкновенный закон, в том числе по способу ее принятия и изменения. Только в случае соответствия фактической и юридической конституций она будет «хороша и прочна; как скоро писаная конституция не соответствует действительной, между ними происходит столкновение, которого ничем нельзя предупредить и в котором писаная конституция, листок бумаги, неизбежно побеждается действительной конституцией, действительными отношениями силы, существующими в стране»³. Следует согласиться с К. В. Арановским в том, что назначение, суть конституции нужно понимать так, что она выражает и закрепляет известное состояние конфликта. Сущность конституции предстает выражением социальной и политической борьбы, поскольку едва ли не в большинстве случаев образование конституций сопровождается социально-политической, экономической, межнациональная борьба⁴.

¹ Руссо Ж.-Ж. Об Общественном договоре, или Принципы политического Права // URL: <http://lib.ru/FILOSOF/RUSSO/prawo.txt>.

² Лассаль Ф. Указ. соч. С. 18.

³ Там же.

⁴ Арановский К. В. Конституционная традиция в российской среде. СПб., 2003. С. 194–195.

Принятие Конституции в России

Обратимся к истории российского конституционализма по вопросу принятия писаной кодифицированной конституции, чтобы доказать, что само принятие новой конституции стало способом разрешения возникающих конституционных конфликтов и закрепления сложившихся политических сил в стране. С учетом того, что предметом исторического анализа является именно юридическая и кодифицированная конституция, выступающая основным законом страны, закономерно, что временными рамками исследования будет охватываться советский период развития российского конституционализма.

Примечательно, что юридическая наука советского периода базировалась на постулате о бесконфликтности советского общества и его государственного устройства, поскольку Советское государство само по себе было результатом классовой борьбы и соответствующей победы определенного класса¹. В связи с этим господствующими были представления о том, что существующая система государственной власти и федерализма придает Советскому государству дополнительную силу, делает его органы авторитетными и компетентными в решении как экономических и социально-политических, так и национальных вопросов².

Конституция РСФСР 1918 г. юридически закрепила новый советский социалистический строй³. «Конституция 1918 года, — отмечалось в докладе о советской Конституции 10 июля 1918 г., — является первой в мире попыткой вылить в формулах государственного права стремление рабочих, крестьян и всех угнетенных положить навсегда конец политическому и экономическому неравенству. Вот почему можно сказать, что Конституция 1918 года действительно вырабатывалась самим трудовым народом в процессе борьбы»⁴.

В качестве гарантий нового политического режима, социалистического государственного строя Конституция РСФСР 1918 г. устанавливала неравные нормы представительства от рабочих и крестьян в Советах всех звеньев. Большое преимущество в крестьянской России

¹ См., напр.: *Пономарев В. Ю.* Достижение социального согласия в условиях современного российского общества: социологический анализ: автореф. дис. ... канд. социол. наук. Саратов, 2004. С. 15.

² *Египи Р. А.* Отношения высших органов государственной власти и управления Союза ССР и союзных республик: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1984. С. 10.

³ Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики: принята V Всероссийским съездом Советов 10 июля 1918 г. // Собрание узаконений РСФСР. 1918. № 51. Ст. 582.

⁴ Цит. по: *Шевцов В. С.* Демократическая сущность конституции советского социалистического государства // Конституция общенародного государства. Вопросы теории. М., 1979. С. 51.

отдавалось рабочим, что исключало возможность проникновения во власть классово чуждых элементов, для того чтобы обеспечить классовую чистоту представительных учреждений¹.

С позиции диктатуры «ранее угнетенных» классов пролетариата и беднейшего крестьянства в Конституции РСФСР были сформулированы основные права и свободы не только граждан России, но и трудящихся-иностранцев. На конституционном уровне гражданам предоставлялись: свобода совести, слова, собраний, митингов, шествий, союзов, «доступ к знанию» (право на образование)².

В дальнейшем принятые советские конституции только поддерживали конфликтологическую парадигму первой Конституции при одновременном отрицании конфликтности советского общества. Так, Конституция РСФСР 1925 г. по-прежнему оставалась классовым документом, однако формулировки о насилии были исключены³.

Конституция РСФСР 1937 г. отражала принципиальные положения Конституции СССР 1936 г. и во многом была фиктивной конституцией, особенно в части реализации и охраны прав и свобод человека и гражданина, что свидетельствовало о наличии конституционных конфликтов между государством и частыми лицами.

До 1993 г. в России действовала Конституция 1978 г., принятая Верховным Советом РСФСР⁴. Права и свободы граждан в ней закрепились в отрыве от достижений мировой практики и общепринятых норм, а также принципов конституционного права. Само же государство объявлялось «советским», «социалистическим», «основным орудием строительства социализма и коммунизма». В соответствии с данными положениями формировался и государственный аппарат, не учитывавший принцип разделения властей.

Конституция с таким содержанием сразу стала входить в противоречие с процессами перестройки, начавшимися в 80-х гг. XX в. Впоследствии в Конституцию 1978 г. было внесено значительное количество изменений (инкорпорирована Декларация прав и свобод человека и гражданина Российской Федерации, принятая 22 ноября 1991 г.; введена должность Президента Российской Федерации и т. д.). Однако указанные изменения не смогли обеспечить фор-

¹ *Страшун Б. А.* Социализм и демократия. Социалистическое народное представительство. М., 1976. С. 188.

² Конституционное право: университетский курс: учебник: в 2 т. / под ред. А. И. Казанника, А. Н. Костюкова. М., 2015. Т. 1. 432 с.

³ *Нарутто С. В., Таева Н. Е., Шугрина Е. С.* Конституционное право России: учебник. 2-е изд. М., 2016. С. 40.

⁴ Конституция (Основной Закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики: принята Верховным Советом РСФСР 12 апреля 1978 г. // Ведомости Верховного Совет РСФСР. 1978. № 15. Ст. 407.

мирование целостной конституционной модели нового государства и лишь усугубили внутреннюю противоречивость и несогласованность конституционных норм. В результате это привело к тому, что Верховный Совет и Президент неоднократно вторгались в полномочия друг друга, что было отмечено, например, в послании Конституционного Суда Верховному Совету «О состоянии конституционной законности в Российской Федерации» от 5 марта 1993 г.: «Основная угроза конституционному строю России заключается в усиливающейся конфронтации законодательной и исполнительной властей, в стремлении каждой из них получить односторонние преимущества, занять главенствующее положение относительно другой ветви власти. Конституционный Суд, выполняя свою конституционную обязанность по защите конституционного строя и руководствуясь полномочиями, предусмотренными статьей 165.1 Конституции Российской Федерации, статьями 1, 2, 80 и другими Закона о Конституционном Суде Российской Федерации, *принял участие в разрешении этого конфликта* (курсив наш. — И. Т.)»¹.

По мнению очевидца тех событий В. А. Туманова, поскольку именно Конституция, адекватная новым общественным потребностям, способна обеспечить стабильность и упорядоченность для успеха крупных государственных реформ, не случайно с началом таковых в России после распада СССР одним из способов противодействия реформаторскому правительственному курсу его противники избрали тактику задержек и проволочек с принятием новой Конституции, призванной заменить Конституцию РСФСР 1978 г. Несмотря на многочисленные изменения, внесенные в эту Конституцию после 1989 г., в целом она не соответствовала новым общественным реалиям, наглядно иллюстрируя конфликт Конституции с обществом².

Юридическое несовершенство конституционно-правового регулирования основных вопросов государственного строительства в Российской Федерации усилило и без того нараставший в стране процесс поляризации политических сил. В частности, Верховный Совет и в особенности Съезд народных депутатов систематически противостояли деятельности Президента.

В обстановке острой конфронтации в декабре 1992 г. в Конституцию 1978 г. была введена ст. 121.6, согласно которой полномочия Президента РФ не могут быть использованы для изменения национально-государственного устройства Российской Федерации, роспуска либо

¹ О состоянии конституционной законности в Российской Федерации: послание Конституционного Суда Российской Федерации Верховному Совету Российской Федерации // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 1993. № 1. С. 2.

² Туманов В. А. Фундаментальная роль Конституции // Туманов В. А. Избранное. М., 2010. С. 511–512.

приостановления деятельности любых законно избранных органов государственной власти, в противном случае они прекращаются немедленно (в ред. Закона Российской Федерации от 10 декабря 1992 г. № 4061-1)¹.

По оценкам современников, с марта 1993 г. началось резкое обострение отношений Президента с Верховным Советом², подробно описанное во многих работах по конституционному праву. Такое развитие событий закономерно свидетельствовало о том, что несовершенство Конституции 1978 г. постоянно приводит к кризисам и при этом не содержит в себе способов их преодоления, в силу чего только стимулирует политические силы не к конституционному, а к силовым методам разрешения противоречий.

Как заключил С. М. Шахрай, «латаная – перелатаная Конституция РСФСР уже сама генерировала конфликты. В ней было столько взаимоисключающих поправок, что любая из сторон конфликта могла одинаково убедительно обосновать ими что угодно»³.

Осенью 1993 г. конституционный кризис вошел в новую фазу: законодательная и исполнительная власть имели свои проекты новой конституции и собственное представление о способе ее принятия. В итоге конституционный кризис подорвал основы российского федерализма, усилил резкую поляризацию политических сил в стране и поставил под вопрос российскую государственность в целом. Непосредственное разрешение конституционного кризиса виделось всеми участниками данного конституционного конфликта в принятии новой конституции, что и случилось 12 декабря 1993 г. И сегодня большинство (67%) респондентов, принимавших участие в проведенном автором социологическом опросе, считают, что принятие Конституции РФ в 1993 г. стало способом разрешения конституционного кризиса, сложившегося в стране на тот момент.

Конфликтологический аспект в Конституции Российской Федерации 1993 г.

Новая Конституция РФ в известной мере упорядочила политические отношения и ослабила остроту противоречий между реформаторским курсом Президента и оппозицией⁴. Непосредственное действие Конституции 1993 г. в течение первых трех лет показало, по мнению В. А. Туманова, что она достаточно эффективно определила юриди-

¹ Конституция (Основной закон) Российской Федерации: принята Верховным Советом РСФСР 12 апреля 1978 г.: в ред. Закона Российской Федерации от 10 декабря 1992 г. № 4071-1 // URL: <http://www.zakonprost.ru/content/base/62350>.

² Баглай М. В. Указ. соч. С. 92.

³ Шахрай С. М. Неизвестная Конституция. Constitutio incognita. М., 2013. С. 11.

⁴ См., напр.: Баглай М. В. Указ. соч. С. 100; Туманов В. А. Указ. соч. С. 512.

ческие параметры развития гражданского общества, политической системы и государственного устройства¹. Как считают С. М. Шахрай и С. С. Алексеев, была успешно реализована идея создания Конституции как процедурного документа, как своего рода технической, состоящей из сухих параграфов *инфраструктуры поиска консенсуса внутри правящего класса, а равно согласия между ним и обществом*².

Действительно, Конституция РФ 1993 г. в ряде статей содержит конфликтный тип взаимоотношений субъектов конституционных правоотношений, в то время как другие статьи являются неоднозначными по своему содержанию в силу общего характера конституционных норм³.

Приведем лишь некоторые примеры явного проявления конфликтологического аспекта Конституции РФ (табл. 1).

Таблица 1

**Положения Конституции РФ,
содержащие конфликтологический компонент**

№ п/п	Положение Конституции РФ	Участники возможного конфликта
1	Статья 10 Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны	Органы и должностные лица законодательной, исполнительной и судебной власти
2	Часть 3 статьи 11 Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется настоящей Конституцией, федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий	Органы и должностные лица Федерации и ее субъектов
3	Статья 12 Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти	Органы государственной власти и местного самоуправления

¹ Туманов В. А. Указ. соч. С. 512.

² Шахрай С. М. Указ. соч. С. 12.

³ Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.: с учетом поправок, внесенных Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ // Рос. газета. 1993. 25 дек.; Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 11. Ст. 1416.

Окончание табл. 1

№ п/п	Положение Конституции РФ	Участники возможного конфликта
4	Пункты 1, 5 статьи 13 В Российской Федерации признается идеологическое многообразие. Запрещается создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни	Органы государственной власти и общественные объединения

По мнению зарубежных исследователей, сама возможность возникновения конституционных конфликтов заложена в неоднозначности конституционных положений и возможности их толкования в угоду целесообразности¹.

Применению современных моделей разрешения конфликта в правовом поле на основе конституции, которая является главным легитимным средством урегулирования политических конфликтов, может препятствовать то обстоятельство, что сам термин «конфликт», используемый в юридической и политической науках, отсутствует в Конституции РФ. Последней известны лишь понятия «противоречие» и «разногласия» (ст. 76, 85, 105, 115). В юридической литературе отражается вывод о том, что отечественный законодатель, не используя в должной мере конфликтологическую систему понятий («правовая коллизия», «юридический конфликт», «снятие (преодоление) юридического конфликта» и т. д.), тем самым в немалой степени провоцирует реанимацию идеи бесконфликтного развития российского права².

С подобным утверждением сложно согласиться, поскольку Конституция, в первую очередь, представляет предмет юридической, а не социологической действительности и главным образом использует юридические, а не социологические дефиниции. Отсутствие в тексте Конституции РФ конфликтологических категорий вовсе не исключает наличие конституционных конфликтов.

Конституционное право является самым политическим из всех отраслей юридической науки, поэтому закономерно, что конституци-

¹ Zarefsky D., Gallagher V. J. From “conflict” to “constitutional question”: transformations in early American public discourse // Quarterly Journal of Speech. 1990. № 79. P. 247.

² Морозова Э. Г. Политический конфликт как объект политических и правовых исследований: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2002. С. 17.

онный конфликт, согласно одному из подходов, как политический тип социального конфликта, подлежит исследованию в том числе в рамках конституционного права, с позиций конфликтологического подхода к определению сущности самой конституции.

Действительно, конфликт не упоминается в Конституции РФ 1993 г., как и категория баланса, что, однако, не препятствует Конституционному Суду РФ осуществлять активный поиск конституционного баланса частных и публичных интересов на протяжении всей своей деятельности.

Однако многие зарубежные страны в своих конституциях используют соответствующие конфликтологические категории (табл. 2).

Таблица 2

**Положения конституций зарубежных стран,
содержащие конфликтологический компонент**

№ п/п	Наименование конституционного акта	Положения конституции
1	Конституция Королевства Испании от 27 декабря 1978 г. ¹	<p>Часть 3 статьи 149</p> <p>Вопросы, специально не отнесенные Конституцией к ведению государства, могут быть переданы в компетенцию автономных сообществ в силу их соответствующих статуты.</p> <p>Компетенция в вопросах, не включенных статутами об автономии, будет относиться к ведению государства, <i>нормы права которого в случае конфликта имеют большую юридическую силу, чем нормы автономных сообществ во всем, что не передано в исключительную компетенцию последних.</i> Право государства во всех случаях дополняет право автономных сообществ.</p> <p>Пункт «с» части 1 статьи 161</p> <p>Конституционный суд обладает юрисдикцией на всей испанской территории и компетентен:</p> <p><i>с) разрешать конфликты о компетенции между государством и автономными сообществами или между последними</i></p>
2	Конституция Азербайджанской Республики от 12 ноября 1995 г. ²	<p>Статья 112</p> <p>Применение чрезвычайного положения.</p> <p>При природных бедствиях, эпидемиях, эпизоотиях, больших экологических и иных катастрофах,</p>

¹ Конституции зарубежных государств: учеб. пособие / сост. В. В. Маклаков. 2-е изд., испр. и доп. М., 1999 // URL: <http://library.khpg.org/files/docs/1398678879.pdf>.

² Конституция Азербайджанской Республики от 12 ноября 1995 г. // URL: <https://legalns.com/download/books/cons/azerbaijan.pdf>.

Продолжение табл. 2

№ п/п	Наименование конституционного акта	Положения конституции
		а также совершении действий, направленных на нарушение территориальной целостности Азербайджанской Республики, мятеж против государства или государственный переворот, при массовых беспорядках, сопровождающихся насилием, <i>при возникновении других конфликтов, создающих угрозу жизни и безопасности граждан либо нормальной деятельности государственных институтов</i> , Президент Азербайджанской Республики объявляет в отдельных местностях Азербайджанской Республики чрезвычайное положение и в течение двадцати четырех часов вносит принятый им соответствующий указ на утверждение Милли Меджлиса Азербайджанской Республики
3	Конституция Австрийской Республики от 10 ноября 1920 г. ¹	Статья 121 К ведению Федерации относится установление общих принципов законодательства, а к ведению земли – издание конкретизирующих законов и исполнительная деятельность по следующим вопросам: – публичные учреждения <i>по внесудебному посредничеству при конфликтах</i>
4	Конституция Княжества Андорра от 14 марта 1993 г. ²	Статья 98 Конституционный Трибунал правомочен рассматривать: d) <i>конфликты по поводу распределения полномочий между конституционными органами</i> . Такими органами являются Соправители, Генеральный совет, Правительство, Высший совет Правосудия и общины
5	Конституция Бельгии от 17 февраля 1994 г. ³	Статья 82 Парламентская согласительная комиссия, состоящая на паритетных началах из членов Палаты представителей и Сената, <i>урегулирует конфликты в сфере компетенции</i> между обеими палатами и может при общем согласии продлить в любой момент сроки рассмотрения законопроектов, предусмотренные статьи 78–81

¹ Конституция Австрийской Республики от 10 ноября 1920 г. // URL: <https://legalns.com/download/books/cons/austria.pdf>.

² Конституция Княжества Андорра от 14 марта 1993 г. // URL: <https://legalns.com/download/books/cons/andorra.pdf>.

³ Конституция Бельгии от 17 февраля 1994 г. // Официальный сайт Конституционного Суда Бельгии. URL: <https://www.const-court.be/>.

Продолжение табл. 2

№ п/п	Наименование конституционного акта	Положения конституции
		<p>Chapter V – On the Constitutional Court, and the prevention and resolution of conflicts</p> <p><i>Раздел I. О предупреждении конфликтов в сфере компетенции.</i></p> <p>Статья 141. Закон устанавливает процедуру, направленную на предупреждение конфликтов между законом, декретом и нормами, указанными в статье 134, а также между декретами и нормами, указанными в статье 134.</p> <p><i>Раздел II. О Конституционном суде.</i></p> <p>Статья 142. Для всей Бельгии существует один Конституционный суд, состав, компетенция и порядок деятельности которого определяется законом. Этот суд выносит решения путем принятия постановлений: 1) по конфликтам, указанным в статье 141;</p> <p><i>Раздел III. О предупреждении и урегулировании конфликтов интересов.</i></p> <p>Статья 143</p> <p>1. При осуществлении своих полномочий федеральное государство, сообщества, регионы и Совместная комиссия сообществ действуют, соблюдая верность Федерации, во избежание конфликтов интересов.</p> <p>2. Сенат принимает решения путем мотивированного заключения о конфликте интересов между палатами, которые законодательствуют посредством закона, декрета, правил, перечисленных в статье 134, на условиях и способами, которые определяет закон, принимаемый большинством, предусмотренным последним абзацем статьи 4.</p> <p>3. Закон, принимаемый большинством, предусмотренным последним абзацем статьи 4, устанавливает процедуру, направленную на предупреждение и урегулирование конфликтов интересов между федеральным правительством, правительствами сообществ и регионов и объединенной коллегией Совместной комиссии сообществ.</p> <p>Переходное положение. В том, что касается предупреждения и урегулирования конфликтов интересов, обычный закон от 9 августа 1980 г. об институциональных реформах остается в силе; кроме того, он может быть отменен, дополнен, изменен или заменен только законами, указанными в параграфах 2 и 3 настоящей статьи</p>

Продолжение табл. 2

№ п/п	Наименование конституционного акта	Положения конституции
6	Конституция Республики Кипр от 16 августа 1960 г. ¹	<p>Статья 49</p> <p>Исполнительная власть, осуществляемая вице-президентом Республики, ограничивается следующими вопросами:</p> <p>1) право обращения к Верховному Конституционному суду в связи с любыми вопросами, вызванными коллизией властей, оспариванием компетенций Палаты и общинных собраний <i>или конфликтами между любыми органами власти Республики</i>, согласно статье 139.</p> <p>Статья 139</p> <p>1. Верховный Конституционный суд компетентен принимать окончательные и не подлежащие отмене решения по любому обращению, <i>касающемуся конфликтов или обжалованию полномочий или компетенции</i> Палаты представителей и общинных собраний или общинных собраний, а также и между любыми органами власти Республики. Однако настоящее положение не применяется в случае конфликтов и споров между судами и судебными властями Республики, которые разрешаются Верховным судом</p>
7	Конституция Княжества Монако от 17 декабря 1962 г. ²	<p>Статья 91</p> <p>Верховный трибунал принимает решение либо в пленарном заседании из пяти членов, либо административной секцией из трех членов. Он собирается и принимает решения в пленарном заседании:</p> <p>1. В конституционной области.</p> <p>2. Как <i>судья по конфликтам о компетенции</i></p>
8	Конституция Португалии от 2 апреля 1976 г. ³	<p>Статья 202</p> <p>Судебная функция</p> <p>1. Суды являются органами власти с компетенцией отправления правосудия от имени народа.</p> <p>2. В отправлении правосудия судам надлежит обеспечивать защиту прав и интересов граждан, охраняемых законом, наказывать за нарушения демократической законности <i>и улаживать конфликты общественных и частных интересов.</i></p>

¹ Конституция Республики Кипр от 16 августа 1960 г. // URL: <https://legalns.com/download/books/cons/cyprus.pdf>.

² Конституция Княжества Монако от 17 декабря 1962 г. // URL: <https://legalns.com/download/books/cons/monaco.pdf>.

³ Конституция Португалии от 2 апреля 1976 г. // URL: <https://legalns.com/download/books/cons/portugal.pdf>.

№ п/п	Наименование конституционного акта	Положения конституции
		<p>3. <i>Законом могут быть установлены несудебные формы и механизмы урегулирования конфликтов</i></p> <p>Глава 5 Организации жильцов Статья 263. Учреждение и территориальная сфера деятельности.</p> <p>1. С целью интенсифицировать участие населения в местной административной жизнедеятельности могут быть учреждены организации жильцов, проживающих в пределах территории меньшей по размерам, чем территория прихода.</p> <p>2. Ассамблея прихода по своей инициативе или по требованию комиссий жильцов, или значительного числа жильцов устанавливает территориальные границы деятельности организаций, упомянутых в предыдущем пункте, <i>разрешая вытекающие из этого возможные конфликты</i></p>

Примечателен в данном случае подход к регулированию конфликтов, отраженный в Конституции Бельгии, который предусматривает, что деление законодательной власти изначально между различными органами влечет за собой риск возникновения конфликтов компетенций. Необходимость разрешения подобных конфликтов побудила законодателя в 1980 г. учредить в Конституции новый судебный орган — Арбитражный Суд¹, перед которым была поставлена задача очертить границы компетенции каждого органа власти. Для этих целей суд мог пересматривать законы, декреты и ордонансы в целях определения их соответствия правилам разделения компетенции, определенным в Конституции (“for compliance with the division of competences that have been established by or in pursuance of the Constitution”)².

История российского конституционализма представляет историю сменяющих друг друга конституционных конфликтов, вызовов государственности, в целях разрешения которых принимались новые конституции, призванные закрепить не только достигнутый консенсус политических сил в государстве и обществе, но и механизмы разрешения будущих конституционных конфликтов. В связи с этим конфликтологическая парадигма нашла свое отражение непосредственно

¹ Который впоследствии стал Конституционным Судом Бельгии.

² The Constitutional court of Belgium. 2014. P. 5 // Официальный сайт Конституционного Суда Бельгии. URL: <https://www.const-court.be/public/brbr/e/brbr-2014-001e.pdf>.

в самом содержании норм юридической конституции — краеугольном камне конституционного права Российской Федерации.

Способами разрешения конституционных конфликтов не случайно стали новые писанные конституции либо же активное применение теории живой конституции, поскольку именно конституция государства (или ее новое истолкование, внесение в него поправок) в сущности своей содержит как разрешение ранее возникшего в конституционных правоотношениях конституционного конфликта, так и механизм предупреждения и разрешения его будущих аналогов и конфликтов нового типа.

Необходимо отметить, что конфликтологический аспект проявляется не только в тексте конституции, но также в фактических конституционных правоотношениях, например, в виде противостояния Федерации и ее субъектов, политических партий и иных субъектов конституционного права.

§ 2. Конституционная конфликтология: процесс формирования, понятие, объект и предмет изучения

Теоретические основы юридической конфликтологии

Отечественная наука конфликтология является весьма молодой, особенно такой ее раздел, как юридическая конфликтология, которая представляет собой в методологическом плане лишь конкретизацию конфликтологической парадигмы в правовой теории.

В настоящее время под конфликтологией понимается наука о причинах, формах, динамике социальных конфликтов и путях их разрешения¹. По мнению А. Я. Анцупова и А. И. Шипилова, конфликтология — это междисциплинарная наука, исследующая закономерности возникновения, развития и завершения конфликтов различного уровня, а также принципы, способы и приемы их профилактики и завершения². Объектом такой науки являются конфликты различного уровня: внутриличностные, социальные (межличностные, межгрупповые, межгосударственные); предметом — общие закономерности возникновения, развития и завершения конфликтов, а также основные принципы, способы и приемы деятельности по отношению к конфликту, т. е. управление конфликтом³.

¹ Основы конфликтологии: учеб. пособие / А. В. Дмитриев [и др.]; под ред. В. Н. Кудрявцева. М., 1997. С. 5.

² Анцупов А. Я., Шипилов А. И. Словарь конфликтов. 2-е изд. СПб., 2006. С. 202.

³ Анцупов А. Я., Шипилов А. И. Конфликтология: учебник для вузов. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2004. С. 574.

Острота и периодичность возникающих проблем и возможность их влияния на фактические конституционные отношения актуализируют задачу разработки и реализации эффективных механизмов управленческого воздействия на конфликтологические процессы, в том числе посредством юридических механизмов.

С учетом того, что родовым для юридического конфликта является категория социального конфликта, исследование юридических конфликтов и его отраслевых разновидностей будет неполным без изучения теоретических предпосылок возникновения учения о социальных конфликтах — науки конфликтологии.

Становление учения о социальных конфликтах происходило одновременно в нескольких крупных областях гуманитарного знания: философии, политологии и социологии. При этом значительное влияние на российскую науку в области исследования конфликтов оказала западная наука, в частности, труды К. Боулдинга, М. Вебера, Р. Дарендорфа, Г. Зиммеля, Л. Козера, К. Маркса, Т. Парсонса и др.

Если говорить о формировании науки о конфликтах на Западе, то «теории конфликта» связывают с работами Л. Козера, Р. Дарендорфа и К. Боулдинга: они обосновывали естественный характер социальных конфликтов и их позитивные функции в жизни общества¹. Так, Р. Дарендорф сформулировал новую теорию власти, которая заключалась в том, что различные позиции в обществе обладают разным объемом властных полномочий². Именно Р. Дарендорф предложил такую модель конфликта, согласно которой власть и авторитет, представляющие весьма дефицитные ресурсы, являются главными источниками конфликтных интересов и перемен в обществе³. Современная практика государственного строительства, в том числе отечественная, в полной мере доказали справедливость данной гипотезы. Необходимо сделать вывод, что чем выше градус властеотношений, тем выше риск возникновения в них конфликтов. Это обстоятельство, помимо прочего, свидетельствует о правильно выбранном фокусе настоящего исследования, поскольку сложно представить более властные отношения, чем конституционно-правовые, где часто оба субъекта правоотношения обладают властными полномочиями. Конкуренцию конституционному праву в этом плане может составить только административное

¹ *Coser L.* The functions of social conflict. New York, 1956. 196 p.; *Dahrendorf R.* Class and Class Conflict in Industrial Society. Stanford, 1959. 358 p.; *Boulding K.* Conflict and Defence: A general theory. New York, 1963. 372 p.

² *Роговая А. В.* Региональная конфликтология: исследовательская парадигма: социолого-управленческий аспект: дис. ... канд. социол. наук. М., 2008. С. 21.

³ *Роговая А. В.* Региональная конфликтология: исследовательская парадигма: социолого-управленческий аспект: дис. ... канд. социол. наук. М., 2008. С. 22; *Дарендорф Р.* Современный социальный конфликт. М., 2002. С. 12–26.

право, где, собственно, впервые из юридических наук исследовались проблемы юридического конфликта.

В вопросе периодизации становления теоретических и методологических основ конфликтологии как междисциплинарной области знания в России у исследователей существует определенное сходство взглядов. В качестве примера приведем периодизацию российской социологии конфликта, предложенную С. Л. Прошановым в своей докторской диссертации: первый этап — 60-е гг. XIX в. — 1917 г.; второй этап — 1917–1926 гг.; третий этап — 1961 г. — начало 90-х гг. XX в.; четвертый этап — с начала 90-х гг. XX в. по настоящее время¹. Первый и второй этапы характеризуются зарождением идей конфликтологии как совокупности практических знаний о правилах и приемах поведения в реальных конфликтных ситуациях. В эти годы первые научные знания о конфликтах накапливаются и изучаются в философии, правоведении, военных науках, психологии, искусстве, культуре и религиозных учениях, но не аккумулируются в качестве самостоятельного и обособленного предмета исследования. Представителями данного периода были Я. Л. Юделевский, П. А. Сорокин, А. С. Звоницкой. Третий этап — период изучения зарождения, становления и развития конфликтных явлений и процессов различными науками. Конфликт как самостоятельное явление начинают изучать в психологии, математике, философии, педагогике, исторических науках, политологии, социобиологии и др. Однако самостоятельные междисциплинарные исследования пока не ведутся. Данный этап характеризуется накоплением значительного эмпирического материала, поскольку становление Советского государства и общества породило самые различные по своей природе конфликты, начиная от классовых в марксистской парадигме и заканчивая экономическими и политическими конфликтами. Постепенно интерес к конфликтам практически во всех науках приобретает устойчивый и стабильный характер, формируются системные концепции конфликтов². *Именно в третий период к конфликтологической тематике возникает интерес и в юриспруденции.*

В 1992–2000 гг. появляются первые междисциплинарные исследования различных социальных конфликтов. Конфликтология начинает выделяться в самостоятельную науку, *формируются ее отдельные направления*: социология конфликта, *юридическая конфликтология*, политическая конфликтология и другие, опирающиеся на универсальный понятийно-категориальный аппарат новой науки. В первой половине

¹ Прошанов С. Л. Становление социологии конфликта в России (теоретико-методологическое и институционально-организационные основы): автореф. дис. ... д-ра социол. наук. М., 2007. С. 15.

² Анцупов А. Я., Прошанов С. Л. Российская конфликтология. Аналитический обзор 607 диссертаций. XX век. М., 2004. С. 19.

90-х гг. XX в. начинают формироваться теоретические и методологические основы российской конфликтологии.

Обобщая научные подходы к определению социального конфликта в данный период, необходимо сделать вывод, что под ним понимался динамический тип социальных взаимоотношений, связанных с потенциально возможным или реальным столкновением субъектов на почве тех или иных противоречно осознаваемых предпочтений, интересов или ценностей, постоянно присутствующих или не поддающихся устранению¹.

Это не единственная хронология развития научных представлений о конфликтологии. Так, А. Я. Анцупов и А. И. Шипилов выделяют следующие основные этапы становления конфликтологии, в целом соотносимые с ранее приведенной периодизацией²: первый период — до 1924 г.; второй период — 1924–1990 гг., в это время конфликт изучается как самостоятельное явление сначала в правоведении и социологии, а к концу периода — в психологии, математике, политологии, социобиологии и т. д.; третий период — с 1990 г. по настоящее время: при участии правоведов появились такие работы, как «Введение в общую теорию конфликта», «Юридическая конфликтология», «Основы конфликтологии» (А. В. Дмитриев, В. Н. Кудрявцев), В. Н. Кудрявцевым вводится термин «юридическая конфликтология»³.

Отметим, что многие современные конфликтологи скептически настроены относительно как возможности, так и необходимости выдвижения единой универсальной теории конфликта, претендующей на описание разнородных явлений⁴ и справедливой для всех областей знания.

Поддерживаем высказывание А. В. Роговой о том, что на современном этапе становления конфликтологии одной из проблем является наличие слабых междисциплинарных и внутрдисциплинарных связей наук, изучающих социальный конфликт, что не позволяет в известной степени проверить достоверность знания о юридических конфликтах, полученного в ходе сугубо юридических исследований. Анализ, проведенный А. Я. Анцуповым и А. И. Шипиловым в 2001 г., показал, что междисциплинарные связи отраслей конфликтологии за последние

¹ Чумиков А. Н. Конфликтология социальных отношений как комплексная научная дисциплина и практическая специализация // Социологические исследования. 1997. № 7. С. 119.

² Анцупов А. Я., Шипилов А. И. Конфликтология: учебник для вузов. 2-е изд., перераб. и доп. С. 35–38; Орланова А. И. Специфика развития отечественной конфликтологии // Вестник РУДН. Серия: Социология. 2003. № 4. С. 132–133.

³ См., напр.: Анцупов А. Я., Шипилов А. И. Конфликтология: учебник для вузов. М., 2000. С. 31–66; Орланова А. И. Указ. соч. С. 132–133.

⁴ См., напр.: Аберкромби Н., Хилл С., Тернер Б. С. Социологический словарь. The Penguin / пер. с англ.; под ред. С. А. Ерофеева. Казань, 1997. С. 137–138.

10 лет ослабевают¹, и это не позволяет говорить сегодня о формировании единой теории конфликта, применимой равно как в юриспруденции, так и в социологии, психологии и философии².

По мнению Э. Г. Морозовой, правовая составляющая теории конфликта, как правило, не представлена в чистом виде, в связи с чем общие теории конфликта надлежит рассматривать как в качестве *общеметодологической основы* правовой интерпретации политического конфликта, так и на предмет выявления в этих теориях подходов, элементов и сюжетов юридического характера³.

Соответственно, при исследовании юридических конфликтов в конституционном праве необходимо учитывать следующие основные и методологические постулаты конфликтологии:

- конфликт закономерен, объективен и выступает неотъемлемым свойством социального бытия, закономерностью социального развития, его источником и атрибутом;
- изменяя и преобразуя социальные структуры, социальный конфликт в то же время выступает стабилизирующим фактором функционирования социальной системы. Конфликт функционален, содержит конструктивную и деструктивную составляющие;
- социальный конфликт есть комплексное социальное явление и процесс, имеющий структурные, пространственно-временные и динамические характеристики⁴;
- органическая связь юридического конфликта с правом. Юридический конфликт возникает по поводу правовых явлений, реализуется под воздействием и с применением правовых норм, разрешается на основе нормативно-правового регулирования⁵.

Данные постулаты позволяют в дальнейшем сформулировать презумпции, применяемые при конституционно-конфликтной диагностике как специальной методологии конституционной конфликтологии. Собственно, конфликт не есть борьба прямая и непосредственная. Р. Дарендорф определял социальный конфликт как «любое отношение между элементами, которое можно охарактеризовать через объективные или субъективные противоположности»⁶.

¹ Анцупов А. Я., Шипилов А. И. Конфликтология: учебник для вузов. 2-е изд., перераб. и доп. С. 145.

² Прошанов С. Л. Указ. соч. С. 4.

³ Морозова Э. Г. Политический конфликт как объект политических и правовых исследований: дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2002. С. 15.

⁴ Прошанов С. Л. Указ. соч. С. 44; Роговая А. В. Указ. соч. С. 46.

⁵ Лукьяновская О. В., Мельниченко Р. Г. Основы юридической конфликтологии и медиации. Волгоград, 2011. 96 с.

⁶ Цит. по: Худойкина Т. В. Юридический конфликт: динамика, структура, разрешение: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1996. С. 16.

Очевидно, что если конфликт выступает неотъемлемым атрибутом социального бытия, то его существование объективно закономерно и в конституционных отношениях. Ведь любое конфликтное общественное отношение можно считать конфликтным юридическим отношением в той его части, в какой оно охватывает общественное отношение, имеющее правовую форму либо способное таковую иметь¹.

Таким образом, так или иначе любой социальный конфликт может приобретать юридическую форму на определенных стадиях своего развития, в том числе в конституционном праве, что объясняется следующей логической закономерностью:

1) человек без конфликтов не существует, поскольку он в них развивается, что было доказано психологией и социологией²;

2) общество состоит из людей, а значит, и из их конфликтов;

3) с учетом форм конфликта и применяемых для его регуляции социальных норм эти конфликты могут быть правовыми, а не только межличностными;

4) поскольку ключевые объекты конституционных правоотношений представляют ценность для человека, то неизбежно и существование конституционных конфликтов (юридических конфликтов по поводу конституционных ценностей).

Следовательно, конституционные конфликты для государств являются данностью, и очевидно, что государства избирают собственные пути и способы их разрешения и закрепляют их в конституциях либо в иных источниках конституционного права. По этому поводу С. М. Шахрай писал: «Когда человек не знает, как ему правильно поступить в сложной моральной ситуации, ему обычно советуют: “Поступай по совести”. Когда в подобном затруднении оказывается государство, оно должно поступать по Конституции»³.

Юридический конфликт может отражать деформации правовой действительности, указывать на дефекты правовой системы, несовершенство законодательства и судебной практики, выявлять дисбаланс в организации и функционировании государственно-правовых институтов⁴. Закономерен и обратный процесс, когда несовершенство законодательства и правоприменительной практики являются причинами возникновения конституционных конфликтов. Именно в таком виде юридические конфликты становятся объектом исследо-

¹ Цит. по: Худойкина Т. В. Юридический конфликт: динамика, структура, разрешение: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1996. С. 22.

² См., напр.: Дарендорф Р. Элементы теории социального конфликта // Социологические исследования. 1994. № 5. С. 142–147; Хасан Б. И., Сергоманов П. А. Психология конфликта и переговоры. М., 2006. 192 с.

³ Шахрай С. М. Указ. соч. С. 287.

⁴ Худойкина Т. В. Указ. соч. С. 38.

вания в конституционном праве, поскольку именно на рычагах взаимодействия различных уровней публичной власти либо отдельных ветвей государственной власти проявляется противоречие субъектов конституционного права в вопросах компетентностного характера, их финансового и правового обеспечения.

Примечательно, что специалисты в области теории государства и права отмечают весьма тесную связь своей дисциплины и юридической конфликтологии, причем делают это с помощью описания в том числе конституционно-правовой проблематики. Например, М. Н. Марченко считает, что юридическая конфликтология имеет тесные и обоюдные связи с теорией государства и права, которые находят свое выражение в том, что юридическая конфликтология использует весь необходимый арсенал теоретических и методологических средств, вырабатываемых в рамках теории государства и права (определение понятия интереса в праве и механизма его реализации, определение принципа разделения властей и выработки согласительных процедур для разрешения конфликтов между различными ветвями власти). Теория государства и права, в свою очередь, активно использует выводы юридической конфликтологии: это относится к разработке проблем, касающихся толкования норм права, совершенствования форм правления и государственного устройства и др.¹

С учетом текущей стадии развития конфликтологии, ввиду отсутствия единой теории социального конфликта и наличия исключительно теоретических и методологических основ, целью настоящего исследования является формирование последнего из пяти (по классификации С. Л. Прошанова) уровней знания о социальном конфликте — так называемой *отраслевой теории конфликта (исследовательский уровень)*². Исследовательский уровень является, по сути, эмпирической операционализацией категорий и понятий общеправового уровня, общесоциологического уровня и отраслевых конфликтологий, главным содержанием которого становится описание и логический анализ основных понятий исследуемого типа конфликтов, его эмпирическая идентификация и системный анализ выявленного множества конфликтов.

По мнению А. И. Орлановой, важной особенностью отечественной конфликтологии можно считать одновременное развитие ее трех основных внутренних структурных подразделов: теоретико-методологического, *концептуально-отраслевого* и технологического³.

¹ Марченко М. Н. Теория государства и права. Элементарный курс: учеб. пособие. 2-е изд., доп. М., 2007. С. 41–42.

² Прошанов С. Л. Указ. соч. С. 12.

³ Орланова А. И. Указ. соч. С. 135.

Поскольку невозможно уяснить смысл и значение конституционного конфликта без учета теоретико-методологических знаний о социальных и юридических конфликтах, к которым он относится, постольку необходимо и оправданно вести речь о существовании конституционной конфликтологии как исследовательского концептуально-отраслевого уровня более общего раздела — юридической конфликтологии, в рамках которой сосредоточены научные представления о конституционном конфликте и способах его предупреждения и разрешения специальными юридическими средствами, предусмотренными нормами конституционного права. Таким образом, достаточный уровень развития теоретико-методологических основ конфликтологии, в том числе юридической, позволяет говорить о формировании конституционной конфликтологии как исследовательского концептуально-отраслевого уровня юридической конфликтологии.

Формирование конституционной конфликтологии как нового раздела науки конституционного права

В науке конституционного права встречаются лишь единичные упоминания термина «конституционная конфликтология», без должного осмысления данного явления правовой действительности¹. Также отсутствуют специальные конституционно-правовые исследования, посвященные комплексному изучению конституционной конфликтологии как самостоятельной области юридического научного знания.

Вместе с тем формирование конституционной конфликтологии назрело по следующим объективным причинам:

- накопление значительного объема исследований различных аспектов конфликта и его проявлений в конституционном праве;
- власть и авторитет, являясь главными источниками конфликтных ситуаций в обществе, сосредоточены преимущественно в конституционно-правовых отношениях, субъекты которых обладают специальной конституционной правосубъектностью;
- ни один другой вид юридического конфликта (трудовой, служебный и т. д.), в отличие от конституционного, не оказывает влияния на важнейшие общественные отношения, не способен затронуть основы конституционного строя страны;
- конфликтологический аспект в сущности Конституции РФ, которая, в отличие от иных «профильных» кодифицированных

¹ *Никитина А. В.* Типология конституционных конфликтов // Вестник Омского университета. Серия: Право. 2016. № 1. С. 72; *Тетерин А. В.* Конституционно-правовой конфликт: теоретические проблемы и пути преодоления: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2018. С. 22; *Езеров А. А.* Наукове дослідження конфліктності конституційно-правових відносин як перспективний напрямок розвитку науки конституційного права // Актуальні проблеми держави і права. 2004. № 22. С. 274–277.

актов, изучаемых в рамках отраслевых наук, сама по себе является способом разрешения юридического конфликта.

Таким образом, формирование и самостоятельное изучение конституционной конфликтологии объективно назрели в науке конституционного права и его правоприменительной практике.

Отечественная наука конституционного права накопила внушительный объем качественных фундаментальных научных исследований, посвященных отдельным аспектам юридической конфликтологии в конституционном праве:

- разработана теория конституционно-правового спора¹, избирательного спора;
- формируется теория конституционного конфликта²;
- изучены конституционные ценности с точки зрения их системы, конкуренции и баланса³;
- подробно рассмотрены коллизии⁴ и конкуренции норм конституционного права⁵;
- исследованы споры о компетенции между властными субъектами конституционных правоотношений, институт федерального вмешательства⁶;
- рассмотрена система конституционно-правового принуждения как способа разрешения конституционного конфликта⁷;

¹ См., напр.: *Никитина А. В.* Конституционно-правовые споры. М., 2018. 319 с.

² См., напр.: *Третьяк И. А.* Конституционно-правовое принуждение в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2015. 215 с.; *Тетерин А. В.* Указ. соч.; и др.

³ См., напр.: *Нарутто С. В.* Конкуренция конституционных прав и свобод человека в интерпретациях Конституционного Суда Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 2. С. 56–65; *Карасева И. А.* Конкуренция конституционных ценностей в практике Конституционного Суда Российской Федерации и конституционных судов зарубежных государств: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. 244 с.; *Рудт Ю. А.* Баланс конституционных ценностей: монография. Новосибирск, 2017. 142 с.; *Мамонов В. В.* Конституционные ценности современной России // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2013. № 4. С. 125–132; и др.

⁴ См., напр.: *Таева Н. Е.* Нормы конституционного права в системе правового регулирования Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2019. 480 с.

⁵ См., напр.: *Пресняков М. В.* Коллизия конституционных прав: проблема обеспечения справедливого баланса // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 20. С. 12–16; *Стародубцева И. А.* Коллизии конституционного законодательства на уровне субъектов Российской Федерации: монография. Воронеж, 2004. 168 с.; и др.

⁶ См., напр.: *Котелевский Д. В.* Институт федерального вмешательства в конституционном праве Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2002. 171 с.; *Барциц И. Н.* Федеральное вмешательство: основания и механизмы // Правоведение. 2000. № 4. С. 62–74; и др.

⁷ См., напр.: Конституционное право: университетский курс: учебник: в 2 т. / под ред. А. И. Казанника, А. Н. Костюкова. Т. 1. С. 116–141; *Третьяк И. А.* Указ. соч.; *Давыдова Н. Ю.* Конституционно-правовое принуждение в механизме обеспечения законности деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления: дис. ...

- сформирована теория конституционно-правовой ответственности, а также общая концепция конституционного деликта и конституционного правонарушения¹;
- формируется общая теория рискологии и конституционно-правовой рискологии в частности² и т. д.

Значительный объем приведенных конституционно-правовых знаний под действием закона диалектики о переходе количественных показателей в качественные обусловил формирование нового элемента системы науки конституционного права — конституционной конфликтологии. По нашему мнению, этот элемент с определенной долей условности можно именовать разделом науки по следующим причинам.

Как указывает Н. А. Богданова в своей докторской диссертации, посвященной системе науки конституционного права (одной из фундаментальных работ по данной теме), применение различных методологических подходов позволяет дифференцировать конституционно-правовое знание на методологические блоки, части системы науки, которые либо занимают в структуре науки конституционного права относительно самостоятельное место (например, история отрасли, история науки, общая теория конституционного права, политика кон-

канд. юрид. наук. М., 2011. 195 с.; *Смирнов П. В.* Меры конституционно-правового принуждения в избирательном праве Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Сургут, 2005. 197 с.; *Суркова И. С.* Конституционно-правовое принуждение, применяемое к органам государственной власти субъектов Российской Федерации в системе федеративных отношений: дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2008. 232 с.

¹ См., напр.: *Богомолов Н. С.* Конституционно-правовая ответственность государственных органов и высших должностных лиц субъектов Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. 22 с.; *Виноградов В. А.* Субъекты конституционной ответственности: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000. 192 с.; *Гороховцев О. В.* Конституционная ответственность в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. 24 с.; *Скифский Ф. С.* Конституционные правонарушения: дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 1998. 143 с.; *Гаджиев Г. А.* Конституционные основы юридической ответственности и конституционно-правовая ответственность // Журнал российского права. 2014. № 1. С. 7–15; *Колосова Н. М.* Конституционная ответственность в Российской Федерации. М., 2000. 192 с.; *Кондрашев А. А.* Конституционно-правовая ответственность в Российской Федерации: теория и практика. М., 2006. 345 с.; *Шугрина Е. С., Нарутто С. В., Заболотских Е. М.* Ответственность органов публичной власти: правовое регулирование и правоприменительная практика: учебник для магистров. М., 2014. 347 с.; и др.

² См., напр.: *Баранова М. В., Купцова О. Б., Гудкова А. В.* Правовая рискология: доктрина, практика, техника // Вестник Владимирского юридического института. 2019. № 2. С. 193–206; *Рягин Ю. И.* Рискология: учебник для вузов: в 2 ч. М., 2019. Ч. 1. 255 с.; *Крючков Р. А.* Риск в праве: генезис, понятие и управление: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2011. 27 с.; *Киреев В. В.* Проблемы и перспективы развития конституционно-правовой рискологии // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. 2013. Т. 13. № 3. С. 71–76; и др.

ституционного права), либо позволяют придать методологическую окраску соответствующей предметно-определенной части системы науки (например, компаративное, эмпирическое, политологическое, историческое знание)¹. Полагаем, конституционной конфликтологии также свойственна своя предметная определенность в части изучения знакомых юридических конструкций правоотношения, нормы права и субъектов с позиций их участия в образовании новой категории конституционного конфликта. При этом такие конфликты изучаются с учетом данных юридической конфликтологии о неизбежности и системности конфликта, его структуре, стратегиях поведения сторон конфликта, способах разрешения конфликтов и т. д.

Н. А. Богданова также отмечает, что развитие системы науки конституционного права должно идти не по пути разделения, а в направлении усложнения ее структуры, что выражается не только в приращении новых компонентов, но и в более сложной организации имеющихся². На наш взгляд, не имеет определяющего значения наименование конкретных составных элементов, блоков системы науки конституционного права, за исключением наименований, обеспечивающих логическую связь составных частей системы.

Существует подход о наличии в науке конституционного права структурных элементов, тождественных элементам системы отрасли права. Однако еще Н. М. Коркунов разделил систему государственного права на две части — общую и особенную и выделил в каждой отдели³. Н. И. Лазаревский также писал о системе конституционного права и выделял разделы и части⁴.

Отмечая многомерность системы науки конституционного права, Н. А. Богданова предлагает три ее варианта, один из которых предполагает выделение по предметно-тематическому признаку следующих разделов, формирующихся в связи с конкретизацией предмета изучения науки и выделением конституционно-правовой характеристики познаваемых объектов:

- 1) конституционное право как юридическая наука;
- 2) конституционное право как отрасль права;
- 3) конституционные основы устройства общества и государства;
- 4) конституционные основы правового положения личности;
- 5) конституционные основы территориальной организации государственной власти;

¹ Богданова Н. А. Система науки конституционного права: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2001. 51 с.

² Там же.

³ Коркунов Н. М. Русское государственное право: в 2 т. 6-е изд. СПб., 1908. Т. 1: Введение и общая часть. С. 186–187.

⁴ Лазаревский Н. И. Русское государственное право. СПб., 1913. Т. 1. С. 88.

б) конституционные основы системы государственных органов и их конституционно-правовое положение¹.

М. П. Авдеенкова и Ю. А. Дмитриев предлагают свое видение системы науки конституционного права, составляющими которой являются следующие блоки:

1) теория конституционного права (предмет, метод, конституционно-правовые нормы и правоотношения, источники конституционного права, конституционно-правовая ответственность);

2) теория Конституции;

3) естественно-правовая и социально-правовая доктрины развития прав человека;

4) теория народного, национального и государственного суверенитета;

5) учение о форме правления и разделении властей;

6) теория политико-территориальной организации государственной власти;

7) теория и классификация политических режимов;

8) теория народного представительства;

9) учение о гражданском обществе;

10) концепция народовластия и ее реализация через механизм органов публичной власти².

Как справедливо утверждают Н. В. Лебедева и А. Ю. Огурцов, несмотря на то что система науки современного конституционного права в основном совпадает с системой отрасли, вместе с тем по объему она значительно шире системы одноименной отрасли, поскольку наука изучает не только конституционно-правовые отношения, нормы и институты, но и общие и специфические особенности отрасли, а также ее место и роль в системе отечественного права. Поэтому проблемы, содержащиеся в каждом из разделов системы науки, не являются раз и навсегда застывшими, могут образовываться новые разделы, поскольку постоянное изменение и развитие общества и государства обуславливает возникновение новых актуальных концепций, требующих соответствующего научно-теоретического познания³.

Считаем необходимым отметить позицию С. В. Нарутто и Н. Е. Таевой о том, что система науки конституционного права шире системы одноименной отрасли, и наука не просто повторяет систему действующего права, а критически его оценивает. В связи с этим наука кон-

¹ Богданова Н. А. Система науки конституционного права. М., 2001. С. 117–139.

² Авдеенкова М. П., Дмитриев Ю. А. Конституционное право в Российской Федерации: курс лекций: в 9 т. М., 2005. Т. 1: Основы теории конституционного права. С. 371.

³ Лебедева Н. В., Огурцов А. Ю. Теоретические подходы к определению понятия системы науки конституционного права и ее построению // Вопросы российского и международного права. 2017. Т. 7. № 1А. С. 37.

ституционного права включает в себя, например, такие элементы, как: учение о понятии отрасли конституционного права, ее предмете и системе; история развития отрасли; учение о конституции¹.

С учетом изложенного конституционную конфликтологию можно именовать именно разделом науки конституционного права, представляющим собой отдельный блок в системе науки конституционного права, выделение которого обусловлено особенностью ее объекта и предмета, а также учетом подходов юридической конфликтологии к изучению конституционного конфликта. Наименование конституционной конфликтологии в качестве теории или концепции как структурного элемента системы науки конституционного права также будет отвечать цели предметно-методологического обособления данной области научного знания. Следовательно, в настоящем исследовании будут рассмотрены понятие, объект, предмет, метод и система конституционной конфликтологии как нового раздела науки конституционного права.

Стоит упомянуть, что в свое время конфликтология выделилась в самостоятельную науку на стыке социологии и психологии именно в связи с накоплением информации о причинах, путях разрешения и общих закономерностях развития конфликтов². В отсутствие общей теории конфликта в целом и юридического конфликта в частности конституционную конфликтологию предлагается рассматривать именно как раздел науки конституционного права, а не междисциплинарной науки конфликтологии, поскольку это позволит включить в объект и предмет изучения конституционной конфликтологии только явления правовой действительности, выраженные в действующей системе права и законодательства, избежав при этом смешения с иными конфликтологическими категориями, не имеющими юридического содержания и тяготеющими к социологии и философии.

Объект и предмет конституционной конфликтологии

Для научно-познавательной деятельности любого содержания первичным является объект как фрагмент реальности, избранный субъектом для исследования³. Под объектом науки принято понимать определенную сферу объективной действительности, отдельную сторону реально существующего мира во всем многообразии ее проявлений — предметов, процессов, событий и т. п., изучением которой наука занимается. Предметом науки называют систему конкретных

¹ Нарутто С. В., Таева Н. Е. Конституционное право России: учебник. М., 2021. С. 25–26.

² Губинский М. Ш. Юридическая конфликтология: учеб. пособие. М., 2019. С. 8.

³ Карякин Ю. В. Объект и предмет науки // Успехи современного естествознания. 2008. № 1. С. 76–79.

закономерностей и существенных свойств объекта, изучаемых в рамках отдельной отрасли знания. Различие между предметом и объектом имеет не количественный, а качественный характер, поскольку предмет — это не составная часть, не область объекта, его особое видение, особый проблемный подход к нему¹. Таким образом, каждая из наук имеет свой предмет, свою проблематику. Другими словами, предмет науки есть то, что она теоретически осваивает в определенном объекте². С позиции философии права под объектом науки имеется в виду то, что еще предстоит изучить и понять, а под ее предметом — уже определенным образом теоретически (научно) осмысленное состояние объекта, его познавательную-смысловую форму выражения (образ, модель, конструкция), определенную концепцию его понимания и понятия³.

С учетом изложенных философско-теоретических подходов под объектом изучения конституционной конфликтологии возможно понимать ту часть объективной реальности, в которой находит свое выражение конституционный конфликт. Следовательно, объектом будут выступать конституционный конфликт и способы его предупреждения и разрешения — то, что выражено вовне — реальное противостояние (противодействие) сторон конфликта и применяемые способы предупреждения и разрешения конфликта.

Предметом конституционной конфликтологии будет являться особое видение объекта, определенная концепция понимания объективных форм выражения конституционного конфликта и способов его предупреждения и разрешения. В этом смысле в качестве предмета конституционной конфликтологии возможно выделить причины возникновения, особенности существования и правового регулирования конституционных конфликтов и способов их предупреждения и разрешения.

Применительно к объекту исследования конституционной конфликтологии на сегодняшний день можно выделить два подхода к рассмотрению конфликтов в конституционном праве: широкий, при котором под конфликтом понимается любое противоречие, коллизия правовых явлений (норм, концепций, установок, поведения индивидов и т. д.); и узкий, рассматривающий конфликт исключительно как противостояние, противодействие индивидов, выраженное в конкретном социальном взаимодействии. Иными словами, это не конфликт «на бумаге», «в законе», «во взглядах», это конфликт в реальных действиях индивидов, которые вступили в правоотношение.

В настоящей работе мы придерживаемся узкого подхода к пониманию конституционного конфликта, поскольку широкий подход не

¹ Малько А. В. Теория государства и права. М., 2021. С. 17.

² Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права: учебник. 5-е изд. М., 2020. С. 12.

³ Нерсесянц В. С. Философия права: учебник для вузов. 2-е изд. М., 2020. С. 1.

позволяет предметно и с точки зрения формально-юридического анализа подойти к исследованию конституционных конфликтов. К тому же наибольшую опасность представляют выраженные вовне деяния субъектов права, так как именно они преобразуют действительность, изменяют ее, а не коллизия конституционных норм, например.

Необходимость выделения сложного состава объекта конституционной конфликтологии обусловлена практической направленностью данной области науки, поскольку само по себе теоретическое знание о природе конституционного конфликта, его причинах не позволяет в полной мере эффективно управлять таким конфликтом, предотвращать его и разрешать. Следовательно, в объект изучения конституционной конфликтологии, по нашему мнению, должны быть включены не только собственно конституционные конфликты, но и способы их предупреждения и разрешения. Обращение в отдельных аспектах настоящей темы исследования к смежным гуманитарным наукам является вынужденной необходимостью, поскольку объяснительный потенциал науки конституционного права достаточно ограничен.

Конституционный конфликт как объект изучения конституционной конфликтологии будет подробно рассмотрен во второй главе настоящего исследования, в связи с чем в рамках данного параграфа возможно рассмотреть предмет конституционной конфликтологии — правовое регулирование конституционных конфликтов, выраженное в соответствующих нормах конституционного права. Эти конституционные нормы права относятся к различным классификациям, являются как регулятивными, так и охранительными, но объединяет их в некое множество определенная конфликтологическая сущность, определяемая как способность конституционно-правовых норм порождать конституционный конфликт, регулировать конституционный конфликт, устанавливать способы предупреждения и разрешения конституционного конфликта.

Схематически множество данных норм, объединенных орбитой конституционного конфликта, может быть изображено на рисунке 1.

Таким образом, определение данных норм в качестве конституционных норм конфликтологического типа преследует цель с помощью метода кластеризации обособить группу связанных конфликтологической сущностью норм права для их изучения в системном единстве причин и следствий в рамках конституционной конфликтологии. До этого в науке конституционного права исследования были посвящены отдельно либо конкуренции, коллизионности норм конституционного права, порождающей негативные правовые последствия, либо правовому статусу участников конституционного конфликта, либо процедурно-процессуальной форме разрешения конституционно-правовых споров и т. д. В системной взаимосвязи юридические причины конфликта в конституционном праве, способы его разрешения



Рис. 1. Множество конституционных норм конфликтологического типа

и юридические формы, опосредующие конституционный конфликт, не рассматривались. Справедливо замечание А. В. Семенова о том, что конституционные установления отражают исторические реалии политико-правовой действительности, объективируют через свое содержание динамику общественных отношений¹.

Ранее психологией и социологией был сформулирован тезис о невозможности бесконфликтного состояния общества. В связи с этим нормы о причинах возникновения конфликтов, способах их разрешения не могли не найти отражение в праве как одном из важнейших социальных регуляторов. С учетом того, что нормы конституционного права «есть не только продукт мировоззрения, но и средство закрепления идеологии»², в нормах конституционного права конфликтологического типа закрепляется в том числе избранная государством идеология управления юридическими конфликтами и их разрешения в сфере публичной власти. Именно характеристики такой идеологической модели дают представление об эффективности правового регулирования юридических конфликтов в его социальном контексте.

Конституционно-правовые нормы, порождающие конституционные конфликты

Наиболее распространенной причиной возникновения конституционных конфликтов в виде конституционно-правовых споров является конкуренция конституционных ценностей, закрепленных соответствующими нормами конституционного права. Однако не любое противоречие конституционных норм друг другу способно породить конституционный конфликт, а лишь такое противоречие, которое

¹ Семенов А. В. Нормы российского конституционного права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2011. С. 4.

² Там же. С. 44.

так или иначе затрагивает существо конституционной ценности как определенного нематериального блага, выступающего объектом конституционного конфликта.

Конкуренция (от лат. *«конкурро»* — сталкиваться) означает состязательность, соперничество конституционных прав и свобод, конституционных ценностей. Конкуренция возможна как в рамках одного права, свободы (конституционной ценности), так и между равно защищаемыми конституционно значимыми ценностями.

По мнению С. В. Нарутто, конкуренция прав приводит к конфликтам, поэтому Конституционному Суду РФ приходится преодолевать эти конфликты, осуществлять поиск баланса между конституционными ценностями. Конкуренция в рамках одного конституционного права может возникать в результате некачественных правовых норм, а также неправильного произвольного толкования содержания конкретного конституционного права, несоблюдения баланса между различными наполняющими и конкретизирующими его правами, которыми обладают обе стороны правоотношения¹.

С этим утверждением согласен Д. С. Миц, который в своей диссертации указывает, что в проектировании конституционно-правовых средств противодействия противоправным посягательствам на конституционный строй одной из сложнейших задач становится разрешение коллизий между конкурирующими конституционно-правовыми ценностями через достижение баланса интересов государства, общества и личности. Как показывает исторический опыт и сравнительно-правовой анализ современного конституционного развития, нарушение оптимального баланса или абсолютизация отдельных конституционно-правовых ценностей — это основная причина воспроизводства различных конфликтов².

Под конституционными ценностями чаще всего понимают приоритетные блага, особо защищаемые коллективные цели (идеи, идеалы, принципы), воплощенные в различных юридических формах (нормах-принципах, правах и свободах, иных нормах наиболее общего характера), закрепленные в Конституции и выводимые из ее содержания путем официального толкования³.

¹ Нарутто С. В. Указ. соч. С. 56–64.

² Миц Д. С. Конституционно-правовые ценности и механизмы в сфере противодействия противоправным посягательствам на конституционный строй (сравнительно-правовое исследование): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2016. С. 8.

³ См., напр.: Карасева И. А. Конкуренция конституционных ценностей в практике Конституционного Суда Российской Федерации и Конституционных Судов зарубежных стран: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. С. 8; Рудт Ю. А. Баланс конституционных ценностей в доктрине конституционного права и практике органов конституционной юстиции Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2019. С. 11; Клочко Е. И. Конституционные ценности в доктрине конституционного

И. А. Карасева предлагает понимать под конкуренцией конституционных ценностей их столкновение, которое проявляется в рамках конкретного правоотношения и может быть разрешено рациональным путем при помощи правовых средств¹. В своей диссертации автор предлагает, на наш взгляд, удачную классификацию конкуренции конституционных ценностей по такому критерию, как причины, ее порождающие:

- 1) мнимая конкуренция, возникающая в силу недобросовестного использования права (злоупотребления правом) или пробела в праве;
- 2) действительная конкуренция, являющаяся следствием конфликта интересов различных субъектов правоотношений, действующих добросовестно².

И. А. Карасева пишет также о «конфликте конституционных ценностей, норм». Считаем, более подходящей категорией будет конкуренция конституционных ценностей, в то время как конституционным конфликтом может выступать правоотношение, возникающее между субъектами конституционного права, которые руководствуются конкурирующими конституционными ценностями, поскольку «конституционный конфликт» всегда есть явление социальной (реальной) действительности, в то время как «конфликт конституционных ценностей» вне правоотношения таким фактом социального бытия не является и отражается исключительно «на бумаге».

Конкуренция конституционных ценностей порождает весьма сложные конституционные конфликты, выражающиеся, как правило, в форме конституционно-правовых споров, поскольку невозможно составить полный и исчерпывающий список всех конституционных ценностей по иерархическому принципу.

Отметим ряд примеров из правоприменительной практики, когда конкуренция конституционных ценностей, мнимая или действительная, привела к наступлению реальных конституционных конфликтов, некоторые из которых трансформировались в конституционно-правовые споры.

1. *Предоставление жилья инвалидам, вставшим на учет после 1 января 2005 г.*

В данном конституционном конфликте оказались замешаны сразу три субъекта конституционных правоотношений: Российская Федерация, субъекты Российской Федерации и муниципальные образования.

права и практике конституционной юстиции: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2018. С. 8.

¹ Карасева И. А. Конкуренция конституционных ценностей в практике Конституционного Суда Российской Федерации и конституционных судов зарубежных государств: дис. ... канд. юрид. наук. С. 12.

² Там же.

Конфликт заключался в определении субъекта (Федерация, субъект или муниципальное образование), на которого возложена обязанность предоставлять жилые помещения по социальному найму инвалидам с тяжелыми формами заболеваний, вставшим на учет после 1 января 2005 г.¹ В итоге в практике судов общей юрисдикции данная обязанность возлагалась на органы местного самоуправления, которые впоследствии в арбитражных судах предъявляли требования о компенсации соответствующих убытков за предоставленные объекты муниципального жилого фонда с Российской Федерации. Первоначально Верховный Суд РФ подтвердил правильность взыскания данных убытков с Федерации как субъекта, уклонившегося от реализации возложенной на него конституционной обязанности, но когда подобные иски от муниципальных образований к Федерации приобрели массовый характер, Верховный Суд РФ изменил свою позицию по делу и признал надлежащим субъектом исполнения данной обязанности субъект Российской Федерации.

Конкурирующие конституционные ценности, вызвавшие конфликт: социальное и правовое государство, самостоятельность местного самоуправления, разграничение компетенции между Федерацией и ее субъектами. Причиной данного конституционного конфликта явился пробел в Федеральном законе от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации».

Начиная с апреля 2016 г. Администрация города Омска предъявила Омской области в лице Министерства финансов Омской области 94 исковых требования о взыскании убытков. Арбитражными судами требования были удовлетворены на общую сумму около 276 303 260 рублей², количество данных требований растет.

2. Транспортирование тел умерших без явных признаков насильственной смерти, в отношении которых отсутствуют лица, готовые их похоронить (исполнители волеизъявления умершего).

Данный конфликт также является многосторонним, его участниками выступают органы исполнительной власти Российской Федерации и субъекта Российской Федерации и органы местного самоуправления.

¹ Инвалиды, нуждающиеся в улучшении жилищных условий, вставшие на учет до 1 января 2005 г., обеспечиваются жильем за счет средств федерального бюджета в соответствии с положениями ст. 28.2 Федерального закона от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», регулирующими передачу соответствующих полномочий органам государственной власти субъектов Российской Федерации вместе со средствами на их реализацию, которые предусматриваются в составе Федерального фонда компенсаций, образованного в федеральном бюджете, в виде субвенций (Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 48. Ст. 4563).

² По материалам картотеки арбитражных дел // URL: <http://kad.arbitr.ru/>.

Конфликт заключался в определении уполномоченного органа публичной власти, на которого возлагались бы обязанности по транспортированию в морги тел умерших без явных признаков насильственной смерти, в отношении которых отсутствуют установленные родственники и которые были обнаружены в общественных местах (остановки общественного транспорта, скверы, парки и т. д.).

Конфликт состоял в том, что медицинские организации, созданные органами государственной власти субъекта Российской Федерации, могли транспортировать только умерших лиц, в отношении которых установлена их личность и которые были прикреплены к территории обслуживания данной медицинской организации. Именно на перевозку данных лиц выделялись денежные средства из регионального бюджета, и это соответствовало федеральным нормативным правовым актам. Специальным транспортом МВД России осуществлялась перевозка в морги только тел умерших с признаками насильственной смерти вне зависимости от установления их личности. Таким образом, не подлежали транспортировке специальным транспортом, принадлежащим органам государственной власти, неопознанные тела умерших без признаков насильственной смерти. Тела, как правило, лиц без определенного места жительства, обнаруживали в городских скверах и парках либо с наступлением весны в результате таяния снега, и ни одна вызываемая для транспортировки организация не выезжала на место в силу указанных обстоятельств. В результате тела неопознанных умерших лиц длительное время находились в публичных местах, чем создавали угрозу санитарно-эпидемиологическому состоянию территории муниципального образования, у которого также данные полномочия по их транспортировке не соотносились ни с одним вопросом местного значения.

В настоящее время в отдельных субъектах Российской Федерации такой конституционный конфликт разрешен различными способами (от организации конкурентной закупки соответствующих услуг у ритуальных организаций, предоставления субсидий на компенсацию затрат ритуальным организациям по транспортировке, до принятия межведомственного регламента взаимодействия в подобных случаях).

Конкурирующие конституционные ценности, вызвавшие конфликт: общественная безопасность, самостоятельность местного самоуправления, разграничение компетенции между Федерацией и ее субъектами. Конфликтогеном данного конституционного конфликта также стал пробел в законодательстве.

3. Отмена ранее предусмотренных мер социальной поддержки в связи с экономией бюджетных средств.

Конфликт состоит в том, что региональный законодатель, отменяя или приостанавливая ту или иную меру социальной под-

держки, осуществляет этот шаг ввиду отсутствия средств в бюджете субъекта Российской Федерации, как, например, в недавно рассмотренном Конституционным Судом РФ деле о проверке конституционности п. 3 ст. 1 Закона Ставропольского края «О признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Ставропольского края» в связи с жалобой гражданки М. С. Колесниковой¹. Согласно фабуле дела законодатель Ставропольского края, отменяя меру социальной поддержки многодетных семей в виде материнского (семейного) капитала, не предусмотрел какого-либо компенсаторного механизма, направленного на смягчение неблагоприятных последствий такой отмены для семей, которые в связи с рождением третьего ребенка или последующих детей приобрели право на получение данной выплаты на основании ранее действовавшего правового регулирования; причем мера социальной поддержки была отмена ввиду дефицита бюджета.

В итоге складывается ситуация, когда субъект Российской Федерации становится заложником ранее установленных мер социальной поддержки, поскольку у публично-правового образования отсутствуют денежные средства как на реализацию расходного обязательства, так и для введения компенсаторного механизма при отмене (приостановлении) мер социальной поддержки.

Подобная правоприменительная практика ставит под сомнение дискреционные полномочия законодателя субъекта Российской Федерации, установленные ст. 72 Конституции РФ и ст. 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»² (далее — Федеральный закон № 184-ФЗ).

Конкурирующие конституционные ценности, вызвавшие конфликт: компетенционные полномочия субъектов Российской Федерации, принцип социального и правового государства.

Таким образом, предметом изучения конституционной конфликтологии являются нормы конституционного права, закрепляющие соответствующие конституционные ценности, которые вступили в конкуренцию в рамках конституционных правоотношений.

¹ По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 1 Закона Ставропольского края «О признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Ставропольского края» в связи с жалобой гражданки М. С. Колесниковой: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27 марта 2018 г. № 13-П // Рос. газета. 2018. 4 апр.

² Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ // Рос. газета. 1999. 19 окт.

Нормы, регулирующие разрешение конституционных конфликтов

В механизме правового регулирования указанные нормы преследуют особую цель — разрешить конституционный конфликт, в состоянии которого находятся субъекты правоотношений.

В силу особой цели условно данные нормы конституционного права сами по себе содержат правило разрешения конституционного конфликта либо закрепляют конкретный способ его разрешения, а также устанавливают принципы разрешения конституционного конфликта.

Считаем, что в правовом государстве именно норма права, как общеобязательное, формально определенное правило поведения, является той самой условной «нейтральной стороной», которая обязывает сторон правоотношения, обладающих каждая своим интересом, в силу государственного принуждения, и явного, и потенциального, разрешить конституционный конфликт.

В качестве научной гипотезы предлагаем отнести к нормам, регулирующим разрешение конституционных конфликтов, правовые регуляторы двух типов:

- коллизионные нормы конституционного права;
- конституционные нормы, регулирующие способы разрешения конституционных конфликтов.

1. Коллизионные нормы конституционного права.

Конституционной нормой конфликтологического типа выступает коллизионная конституционно-правовая норма, которая содержит в себе способ разрешения юридической коллизии в конституционном праве.

Как отмечает Н. Е. Таева, особой разновидностью конституционно-правовых норм являются коллизионные нормы, которые содержатся как в Конституции РФ, так и в других конституционно-правовых актах. Коллизионные нормы в конституционном праве служат разрешению столкновений, возникающих между нормативно-правовыми предписаниями. В целом это один из способов разрешения коллизий в данной отрасли права¹.

Наименование коллизионной нормы происходит от лат. *collisia*, *collision* и буквально означает «конфликт, столкновение»².

Ю. А. Тихомиров к такого рода коллизионным нормам в конституционном праве относит нормы, устанавливающие приоритет Конституции РФ перед другими нормативными правовыми актами, устанавливающие приоритет норм международных договоров, а также

¹ Таева Н. Е. Коллизионные нормы в конституционном праве России // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 15. С. 20–24.

² Ануфриева Л. П. Международное частное право: в 3 т. М., 2000. Т. 1. С. 169.

нормы ст. 76 Конституции РФ, в которых идет речь о соотношении законов по юридической силе¹.

Однако коллизионные нормы в конституционном праве весьма редко выступают самостоятельным предметом исследования. Одно из немногих определений коллизионным конституционно-правовым нормам дает Н. Е. Таева и предлагает понимать под ними нормы, направленные на устранение коллизий, возникающих между конституционно-правовыми предписаниями, а также нормы, закрепляющие юридические механизмы разрешения противоречий между субъектами конституционно-правовых отношений и выполняющие функцию обеспечения единства и непротиворечивости системы правового регулирования, придающие ей стабильность². Также она предлагает следующую, весьма удачную, на наш взгляд, классификацию коллизионных конституционно-правовых норм, позволяющую отразить их во всем многообразии:

1. В зависимости от уровня правового регулирования:
 - конституционно-правовые коллизионные нормы федерального уровня;
 - коллизионные нормы уровня субъектов Российской Федерации;
 - коллизионные нормы, содержащиеся в муниципально-правовых актах.
2. В зависимости от видов коллизий:
 - темпоральные коллизионные конституционно-правовые нормы;
 - пространственные коллизионные конституционно-правовые нормы.
3. Иерархические коллизионные конституционно-правовые нормы:
 - нормы, разрешающие противоречия между Конституцией РФ и всеми иными нормативными правовыми актами;
 - нормы, разрешающие противоречия между законами; между законами и подзаконными актами; между подзаконными актами;
 - нормы, разрешающие противоречия между национальным и международным правом.
4. Компетенционные коллизионные нормы. Это нормы, строго устанавливающие уполномоченный орган, который может осуществлять правовое регулирование конкретного вопроса на подзаконном уровне.
5. По сфере применения:
 - общие конституционно-правовые коллизионные нормы;
 - специальные конституционно-правовые коллизионные нормы³.

¹ Тихомиров Ю. А. Коллизионное право: учеб. и науч.-практ. пособие. М., 2000. С. 50–51.

² Таева Н. Е. Нормы конституционного права в системе правового регулирования Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. С. 233.

³ Там же.

Мы не согласны с широким подходом к коллизионным нормам в конституционном праве, отраженным в докторской диссертации Н. Е. Таевой, в рамках которого к коллизионным конституционно-правовым нормам отнесены как коллизионные нормы-предписания (в традиционном понимании их как отсылочных и бланкетных по своему содержанию, устанавливающих правило, которое следует применять), так и коллизионные нормы-механизмы, которые направлены на предотвращение и устранение коллизий, возникающих между любыми конституционно-правовыми явлениями. По мнению Н. Е. Таевой, к коллизионным нормам-предписаниям следует относить правила, устанавливающие механизм разрешения противоречий в федеративных отношениях, механизм разрешения противоречий между Президентом РФ и палатами Федерального Собрания РФ¹.

Широкого подхода к определению коллизионных конституционных норм придерживается В. С. Жеребин, утверждающий, что ограниченное, суженное понимание коллизионного права и соответствующих норм перестало соответствовать действительным реалиям развития российского общества, в то время как Конституция РФ легализует возможность возникновения противоречий и споров между законодательной и исполнительной властью, а также коллизий между различными субъектами нашего государства².

При таком подходе конституционно-правовые нормы, которые устанавливают меры конституционно-правового предупреждения, тоже признаются коллизионными, хотя конституционный конфликт как столкновение, коллизия интересов, как явление правовой действительности еще не возник. Согласно широкому подходу конституционный судебный процесс будет представлять собой коллизионное право.

Полагаем, в данном случае нарушаются логические связи общетеоретической категории коллизионной нормы как родовой для конституционно-правовых коллизионных норм. По нашему мнению, даже определенная специфика конституционного права как отрасли не может оправдать того обстоятельства, что в его рамках содержание коллизионных норм будет гораздо шире по объему, чем, например, в международном частном праве — отрасли права, из которой эта правовая категория была рецепирована специальными юридическими науками.

Подобное смешение сущностей производно от семантической близости категорий «конфликт» и «коллизия». Однако необходимо

¹ Таева Н. Е. Нормы конституционного права в системе правового регулирования Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. С. 230–231.

² Правовая конфликтология: метод. разработка для студентов очного и заочного отделения / сост. В. С. Жеребин, О. В. Богатова. Владимир, 2005. С. 17.

различать указанные понятия и под коллизионной конституционной нормой понимать исключительно норму конституционного права, определяющую, какое нормативно-правовое регулирование должно быть применено к соответствующему конфликтному правоотношению, и имеющую отсылочный характер. Руководствоваться данной нормой возможно только вместе с материально-правовыми нормами, решающими вопрос по существу.

Считаем, необходимо поддержать позиции указанных авторов в том, что конституционные нормы, содержащие механизм разрешения коллизий между субъектами конституционного права, должны быть предметом пристального изучения конституционалистов в системном единстве с коллизионными нормами конституционного права, но в узком понимании последних. В связи с этим, во избежание необоснованного расширения правовых сущностей, предлагаем говорить об отдельной категории конституционных норм, регулирующих способы разрешения конституционных конфликтов, но не являющихся коллизионными конституционно-правовыми нормами.

Для демонстрации множественности коллизионных конституционно-правовых норм приведем ряд их примеров:

1) согласно ч. 4 ст. 15 Конституции РФ общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотрены законом, то применяются правила международного договора;

2) в соответствии с чч. 4, 6 ст. 76 Конституции РФ вне пределов ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации республики, края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов. При этом в случае противоречия между федеральным законом и нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, изданным в соответствии с ч. 4 ст. 76 Конституции РФ, действует нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации. Данные конституционно-правовые нормы регулируют исключительную сферу ведения субъектов Российской Федерации и предполагают, что Российская Федерация может в нее вмешаться путем осуществления федерального правового регулирования. Коллизионная норма в данном случае содержится в ч. 6 ст. 76 Конституции РФ, которая устанавливает приоритет регионального правового регулирования соответствующих вопросов;

3) согласно п. 1 Раздела второго Конституции РФ в случае несоответствия положениям Конституции РФ положений Федеративного

договора — Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти суверенных республик в составе Российской Федерации, Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации, Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации, а также других договоров между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, договоров между органами государственной власти субъектов Российской Федерации — действуют положения Конституции РФ;

4) согласно п. 2 Раздела второго Конституции РФ законы и другие правовые акты, действовавшие на территории Российской Федерации до вступления в силу Конституции РФ, применяются в части, не противоречащей Конституции РФ;

5) в Федеральном законе № 184-ФЗ также содержатся коллизионные нормы, согласно которым субъекты Российской Федерации вправе осуществлять собственное правовое регулирование по предметам совместного ведения до принятия федеральных законов. Если орган государственной власти субъекта Российской Федерации полагает, что федеральный закон не соответствует Конституции РФ, спор о компетенции либо вопрос о соответствии федерального закона Конституции РФ разрешается соответствующим судом. До вступления в силу решения суда о признании федерального закона или отдельных его положений не соответствующими Конституции РФ, принятие законов и иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, противоречащих соответствующим положениям федерального закона, не допускается (ч. 3 ст. 3). Коллизионная норма в данном случае устанавливает приоритет федерального правового регулирования по вопросам совместного ведения Федерации и ее субъектов в период спора о компетенции или о конституционности федерального правового регулирования;

6) согласно ч. 4 ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹ (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ) в случае,

¹ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

если в соответствии с федеральным законом и (или) законами субъектов Российской Федерации полномочия органов государственной власти переходят к органам местного самоуправления, правовые акты органов исполнительной власти РСФСР, правовые акты федеральных органов исполнительной власти, правовые акты краевых, областных, городских (городов республиканского подчинения) Советов народных депутатов или их исполнительных комитетов, краевых, областных, городских (городов федерального значения) администраций, правовые акты органов государственной власти субъектов Российской Федерации, полномочия по принятию которых перешли к органам местного самоуправления, действуют в части, не противоречащей законодательству Российской Федерации, до принятия органами местного самоуправления и вступления в силу муниципальных правовых актов, регулирующих соответствующие правоотношения;

7) часть 9 ст. 85 Федерального закона № 131-ФЗ предусматривает, что до приведения нормативных правовых актов органов местного самоуправления в соответствие с требованиями Федерального закона № 131-ФЗ указанные акты действуют в части, ему не противоречащей.

2. Конституционные нормы, регулирующие способы разрешения конституционных конфликтов.

Указанным нормам также свойственна конфликтологическая сущность, поскольку они непосредственно закрепляют способы разрешения конституционных конфликтов. Отличие их от коллизионных норм конституционного права состоит в том, что конституционные нормы, регулирующие способы разрешения конституционных конфликтов, применяются прямо и непосредственно акторами конституционного конфликта либо участниками соответствующего конституционного правоотношения в ходе правоприменения.

В зависимости от предусмотренного способа разрешения конституционных конфликтов конституционные нормы конфликтологического типа могут быть сгруппированы следующим образом:

- нормы, регламентирующие механизм сдержек и противовесов как способ разрешения конституционных конфликтов;
- нормы, устанавливающие меры конституционно-правового принуждения;
- нормы, регламентирующие механизмы координации в российском конституционном праве.

Приведем ряд примеров соответствующих конституционно-правовых норм конфликтологического типа:

1) нормы, регламентирующие механизм сдержек и противовесов как способ разрешения конституционных конфликтов:

- в статье 10 Конституции РФ закрепляется основополагающий принцип разделения властей. Конфликтологический тип данной нормы проявляется в том, что она изначально предполагает

разделение и противопоставление, а не разделение и рациональное взаимодействие разных ветвей государственной власти. В то же время вторая часть указанной нормы содержит правило разрешения конфликтов, при которых одна ветвь власти будет пытаться присвоить себе полномочия другой: «органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны». С одной стороны, это норма-гарантия независимости и самостоятельности ветвей власти, но с другой стороны, это «спящий» механизм разрешения конфликтов, призванный вернуть ветви власти, вторгающиеся в не принадлежащие им сферы ведения, в состояние равновесия и самостоятельности. В настоящее время споры о компетенции органов государственной власти, вытекающие из принципа разделения властей, представляют собой одну из многочисленных разновидностей конституционных конфликтов, которые возникают из-за различия интересов, целей, экономических возможностей властных структур;

- в соответствии с ч. 1 ст. 128 Конституции РФ Председатель Конституционного Суда РФ, его заместитель и судьи Конституционного Суда РФ, Председатель Верховного Суда РФ, его заместители и судьи Верховного Суда РФ назначаются Советом Федерации по представлению Президента РФ, что определяет сдержки и противовесы между исполнительной и законодательной ветвями власти в вопросе формирования третьей — судебной ветви власти;
- 2) нормы, устанавливающие меры конституционно-правового принуждения:
- в соответствии с ч. 2 ст. 85 Конституции РФ Президент РФ вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случае противоречия этих актов Конституции РФ и федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом, что является мерой конституционно-правового пресечения;
 - в соответствии со ст. 88 Конституции РФ Президент РФ при обстоятельствах и в порядке, предусмотренных федеральным конституционным законом, вводит на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях чрезвычайное положение, что является мерой конституционно-правового пресечения;
- 3) нормы, регламентирующие механизмы координации в российском конституционном праве:

- в соответствии с ч. 1 ст. 85 Конституции РФ Президент РФ может использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также между органами государственной власти субъектов Российской Федерации. В случае недостижения согласованного решения он может передать разрешение спора на рассмотрение соответствующего суда;
- в соответствии с ч. 4 ст. 105 Конституции РФ в случае отклонения федерального закона Советом Федерации палаты могут создать согласительную комиссию для преодоления возникших разногласий, после чего федеральный закон подлежит повторному рассмотрению Государственной Думой, что призвано разрешить конституционный конфликт, в котором оказались палаты Федерального Собрания РФ.

Таким образом, предмет изучения конституционной конфликтологии включает в себя определенный массив конституционных норм, обладающих конфликтологической природой, которые могут быть классифицированы.

§ 3. Система и методология, цели и задачи конституционной конфликтологии: общая характеристика

Как самостоятельный раздел науки конституционного права конституционную конфликтологию отличают, помимо объекта и предмета, своеобразие методологии, применяемой для исследования конституционных конфликтов, определенные цели и задачи, на решение которых направлено новое конфликтологическое знание. Несмотря на начальный этап формирования конституционной конфликтологии, в ней можно выделить определенную систему взаимосвязанных, но относительно обособленных элементов.

Система конституционной конфликтологии

При определении внутренней структуры конституционной конфликтологии мы применим по аналогии принципы системной организации науки конституционного права в целом.

Как отмечает Н. А. Богданова, система науки конституционного права объективируется в ее структуре, представляющей собой организацию системы, ее внутреннюю форму, отличающуюся устойчивостью и закономерностью связей отдельных элементов такой системы. Многообразие элементов, проявляющееся в их количестве, построении и характере связей, представляет отражение в мышлении

сложности изучаемых наукой явлений и процессов конституционно-правовой действительности¹.

В основу системы конституционной конфликтологии не представляется возможным положить систему конституционного права в виде отдельных ее элементов (норм и институтов), поскольку изучаемые конституционные нормы рассредоточены по многим институтам и подотраслям конституционного права (федеративное устройство, парламентское право, права и свободы человека и гражданина, президентура, избирательное право, конституционное судопроизводство и т. д.), а также в иных разделах науки (теория и история конституции, социологическое, политологическое и психологическое направление в науке конституционного права). В связи с этим целесообразно выделить структурные элементы конституционной конфликтологии в зависимости от конкретной части или аспекта изучаемого объекта. Кроме того, необходимо выделить методологический элемент в системе конституционной конфликтологии.

Таким образом, система конституционной конфликтологии на начальном этапе ее формирования может быть представлена следующими элементами, соотносимыми с объектом исследования:

1. Общая часть конституционной конфликтологии:

1.1. Понятие конституционного конфликта, его структура, признаки, причины появления, классификация, отличие от смежных категорий.

1.2. Конституционно-конфликтная диагностика как специальный метод конституционной конфликтологии.

1.3. Способы предупреждения и разрешения конституционных конфликтов: конституционно-правовое принуждение, система сдержек и противовесов, координация в системе публичной власти.

1.4. Конституционные нормы конфликтологического типа, их классификация (нормы, порождающие конфликт, регулирующие и закрепляющие способы разрешения конфликта).

2. Особенная часть: отдельные виды конституционных конфликтов и способы их предупреждения и разрешения. В данной части конституционной конфликтологии могут быть представлены и описаны примеры конкретных конституционных конфликтов, как выявленных в ходе конституционно-конфликтной диагностики, так и имевших место в правоприменительной практике: о доверии правительству, о разграничении компетенции между уровнями публичной власти, об установлении границ между субъектами Российской Федерации, об ограничении прав граждан и т. д. Многие из данных конфликтов были приведены на страницах настоящего исследования в качестве приме-

¹ Богданова Н. А. Система науки конституционного права: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2001. 333 с.

ров и изложены достаточно кратко, что соответствует цели и задачам настоящего исследования. Более подробное изучение каждого конституционного конфликта, определение его причин, состава участников, объекта, способа разрешения, исторического и пространственного контекста может быть осуществлено в дальнейших исследованиях.

Методология конституционной конфликтологии

Конституционной конфликтологии свойственна особая методология научного познания, представляющая собой симбиоз методов родовой науки конфликтологии и традиционных методов науки конституционного права.

В литературе по общей теории права методы обычно определяются как совокупность приемов, средств, принципов и правил, с помощью которых постигается предмет, получают новые знания¹, либо как средство, способ познания исследуемой государственно-правовой материи². Чаще всего можно встретить классификацию методов на всеобщие (философские), общенаучные (их иногда объединяют с философскими), частнонаучные (специальные) методы познания³.

В науке конституционного права к общим методам относят философский метод в различных его вариациях, системный подход и структурно-функциональный метод, анализ, синтез, дедукцию, индукцию⁴.

Частнонаучные методы познания включают методологию конкретных наук, применяемую в конституционном праве: исторический метод, статистические и социологические методы⁵, а также специальные методы науки конституционного права: формально-юридический метод, метод толкования права, конституционно-правового моделирования, правового эксперимента и сравнительно-правового метода⁶.

Поскольку конституционная конфликтология представляет собой раздел науки конституционного права, следовательно, приведенные методы науки конституционного права применимы и для нее.

¹ Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права: учебник. 5-е изд. С. 17.

² Марченко М. Н. Теория государства и права. Элементарный курс: учеб. пособие. 2-е изд., доп. С. 45.

³ См., напр.: Теория государства и права: учебник для вузов / под ред. М. М. Расолова, В. О. Лучина, Б. С. Эбзеева. М., 2000. С. 15; Конституционное право России: учебник для студентов вузов / под общ. ред. В. О. Лучина, Б. С. Эбзеева. 9-е изд. М., 2018. С. 77.

⁴ Чиркин В. Е. Конституционное право: учебник для бакалавриата. М., 2018. С. 56, 57.

⁵ Там же.

⁶ Конституционное право: академический курс: учебник: в 3 т. / под ред. А. И. Казанника, А. Н. Костюкова. Т. 1. С. 148.

Помимо названных методов изучение конституционных конфликтов в силу природы исследуемого явления должно происходить в русле концепции интегральной (интегративной) юриспруденции. Как утверждал А. И. Казанник, методология интегративной юриспруденции требует, чтобы современное конституционное право изучалось одновременно как система юридических норм; объективная реальность; сложное социальное явление; форма выражения сознательной воли человеческих ценностей, а также нравственных принципов; продукт исторического развития; комплекс внутренних волевых актов и актов подчинения внешнему правопорядку, актов свободы и актов принуждения¹.

Много ранее правоведы осознали необходимость синтеза представлений о праве (Л. И. Петражицкий²), построения «синтетического определения права» (А. С. Яценко³), построения в перспективе синтетического правоведения (Б. А. Кистяковский⁴), что во второй половине XX в. по инициативе американских юристов привело к появлению интегративной (Дж. Холл⁵) и интегральной юриспруденции (Г. Дж. Бергман⁶). В контексте интегративной юриспруденции американский профессор Г. Дж. Бергман справедливо заметил, что «нам необходимо преодолеть... заблуждение относительно исключительно политической и аналитической юриспруденции (позитивизм), или исключительно философской и моральной юриспруденции (теория естественного права), или исключительно исторической и социометрической юриспруденции (историческая школа, социальная теория права). Нам нужна юриспруденция, которая интегрирует все три традиционные школы и выходит за их пределы»⁷.

В наши дни эта тема снова обсуждается как назревшая и разнообразно разрабатываемая, причем число таких разработок увеличилось в кратном отношении в сравнении с опытом столетней давности⁸.

¹ Конституционное право: академический курс: учебник: в 3 т. / под ред. А. И. Казанника, А. Н. Костюкова. Т. 1. С. 175.

² *Петражицкий Л. И.* Очерки философии права. Основы психологической теории права. Обзор и критика современных воззрений на существо права (1900) // *Петражицкий Л. И.* Теория и политика права: избр. тр. СПб., 2010. С. 246–247, 256.

³ *Яценко А. С.* Философия права Владимира Соловьева. Теория федерализма. СПб., 1999. 252 с.

⁴ *Кистяковский Б. А.* Социальные науки и право. Очерки по методологии социальных наук и общей теории права. М., 1916. 708 с.

⁵ *Холл Дж.* Интегративная юриспруденция // Антология мировой правовой мысли: в 5 т. М., 1999. Т. 3: Европа. Америка. XVII–XX вв. 829 с.

⁶ *Бергман Г. Дж.* Вера и закон: примирение права и религии. М., 1999. 432 с.

⁷ Цит. по: Конституционное право: университетский курс: учебник: в 2 т. / под ред. А. И. Казанника, А. Н. Костюкова. Т. 1. С. 175.

⁸ Современное правопонимание: курс лекций / отв. ред. М. Н. Марченко. М., 2019. С. 48.

В связи с этим настоящее исследование не является «уходом в сторону» от юриспруденции, а служит цели углубления научных представлений о значимых для конституционного права явлениях, что соответствует идее интегральной юриспруденции.

Следовательно, методология конституционной конфликтологии также должна иметь интегративный характер, обусловленный синтетической природой конституционного конфликта, в связи с чем система методов конституционной конфликтологии может быть представлена следующими элементами:

I группа методов — общенаучные методы:

1) диалектический метод, который заключается в исследовании конституционных конфликтов в их непрерывном развитии, трансформации, с учетом сущностных связей конституционного конфликта с институтами конституционного права, другими правовыми явлениями;

2) системный метод, который состоит в рассмотрении конституционного конфликта как сложно организованной системы, входящей, в свою очередь, в системы более высокого уровня;

3) структурно-функциональный метод, с помощью которого конституционные конфликты рассматриваются на предмет их внутреннего строения и внешнего проявления, изучаются функции участников конституционного конфликта.

II группа методов — частнонаучные методы:

1) исторический метод, позволяющий изучить все условия, в которых разворачивается конституционный конфликт: место, время, конкретная историческая обстановка в обществе;

2) методы формальной логики: анализ, сравнение отдельных элементов, видов конституционного конфликта, способов его разрешения;

3) статистический метод, позволяющий учитывать статистические данные при исследовании тех или иных конституционных конфликтов и причин, их породивших.

4) юридические методы научного познания:

- формально-юридический метод, предполагающий изучение норм конституционного права конфликтологического типа, их структурный анализ, исследование различных способов разрешения конституционных конфликтов, закрепленных в нормах права;
- сравнительно-правовой метод, заключающийся в сравнении отечественной и зарубежной правоприменительной практики в сфере разрешения конституционных конфликтов и т. д.;
- конституционно-конфликтная диагностика.

Несмотря на то что конституционно-конфликтная диагностика указана в числе последнего метода конституционной конфликтологии,

она имеет важное значение для изучения конституционных конфликтов, поскольку в качестве исследовательских операций включает в себя:

- юридический анализ конституционных норм конфликтологического типа;
- идентификацию риска возникновения конституционного конфликта и его оценку;
- мониторинг конституционных конфликтов, конфликтогенов и рисков;
- аналитику существующих конфликтов;
- прогнозирование и моделирование конституционных конфликтов с учетом правоприменительной практики и исторического контекста;
- определение мер по предупреждению и разрешению конституционного конфликта.

Наиболее подробно данный метод будет исследован в третьей главе.

В целом же подгруппа юридических методов научного познания позволяет выявить закономерности отражения в позитивном конституционном праве причин возникновения и способов разрешения конституционных конфликтов таким образом, который не позволит выйти за рамки правового поля, углубившись в философскую и социологическую семантику.

Цели и задачи конституционной конфликтологии

Чтобы установить цель конституционной конфликтологии, нужно ответить на вопрос, для чего мы изучаем конституционные конфликты. Ответ на этот вопрос в самом общем виде будет следующий: чтобы оказывать управленческое воздействие на конституционный конфликт на основе данных о его характеристиках, полученных в ходе диагностики, взяв его течение, тем самым, под контроль.

Неконтролируемое и неупорядоченное течение конституционных конфликтов может выйти за рамки правового поля и породить негативные социальные последствия: социальные протесты, кризис власти, территориальный сепаратизм и т. д. Для сохранения положительного потенциала конституционных конфликтов требуется их упорядоченное течение в русле правового поля. Этот положительный потенциал конституционных конфликтов заключается в том, что через них конституционное право обновляется, ведь это своего рода «черные дыры» в «галактике» системы права, которые хотя и прорывают правовую ткань государства, но через них можно попасть в другое «пространство и измерение», совершив качественный скачок к новому стандарту правопонимания. Проиллюстрируем это на следующем примере.

Концепция конституционной идентичности в России возникла из конституционного конфликта, связанного с реализацией избира-

тельных прав граждан, осужденных к лишению свободы. В частности, в постановлении от 19 апреля 2016 г. «По делу о разрешении вопроса о возможности исполнения в соответствии с Конституцией Российской Федерации постановления Европейского Суда по правам человека от 4 июля 2013 года по делу “Анчугов и Гладков против России”» Конституционный Суд РФ отметил, что взаимодействие европейского конвенционного и российского конституционного правопорядков невозможно в условиях субординации, поскольку только диалог между различными правовыми системами является основой их надлежащего равновесия, и от уважения Европейским Судом по правам человека национальной конституционной идентичности во многом зависит эффективность норм Конвенции о защите прав человека и основных свобод в российском правопорядке¹.

Таким образом, необходимость разрешения конкретного конституционного конфликта стала причиной, во-первых, формулирования права на возражение Европейскому Суду по правам человека; во-вторых, формирования в целом доктрины конституционной идентичности России; в-третьих, внесения отдельных конституционных поправок в ходе реформы 2020 г. в России.

Однако данный конституционный конфликт остался в русле правового поля усилиями Конституционного Суда РФ, который является последней инстанцией в делах о рассмотрении возможности исполнения решений межгосударственных органов на территории Российской Федерации и подходит весьма тщательно к вопросу выстраивания диалога с Европейским Судом по правам человека. Хотя такой конфликт мог повлечь масштабные негативные последствия в виде фактического отказа Российской Федерации от исполнения многих международных обязательств по мотивам любого противоречия Конституции РФ, а не только ее первых двух глав. Следовательно, общую цель конституционной конфликтологии можно сформулировать как оказание управленческого воздействия на конституционный конфликт. Управлять конфликтом — значит уметь влиять на конфликт в нужном направлении, добиваться коррекции поведения субъектов конфликтного противоборства, проводить организационные изменения².

¹ По делу о разрешении вопроса о возможности исполнения в соответствии с Конституцией Российской Федерации постановления Европейского Суда по правам человека от 4 июля 2013 года по делу «Анчугов и Гладков против России» в связи с запросом Министерства юстиции Российской Федерации: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 19 апреля 2016 г. № 12-П // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 17. Ст. 2480.

² Лукин Ю. Ф. Конфликтология: управление конфликтами: Management of the conflicts: учебник для вузов. М., 2007. С. 198.

Современные фундаментальные идеи управления конфликтами в разных формулировках сводятся к одному: конфликт может быть управляем, причем сведен к конструктивному исходу¹. Данная цель выступает ориентиром, к которому необходимо стремиться правоприменителю, а ученому — выявлять возможность такого конструктивного исхода.

Частными целями конституционной конфликтологии являются предупреждение конституционных конфликтов, совершенствование конституционного законодательства.

Особую значимость в силу специфики конституционных конфликтов и их правовых последствий приобретает именно предупреждение их возникновения. Превенция конституционных конфликтов позволяет предотвратить нарушения конституционных норм, обеспечив тем самым безопасность личности, общества и государства в важнейших учредительных с точки зрения правовой системы государства правоотношениях — конституционно-правовых. Очевидно, что конституционные конфликты, как и любую правовую аномалию, в первую очередь целесообразно предотвращать, чем впоследствии разрешать. В любом случае, конфликтами и рисками их возникновения необходимо управлять, для того чтобы построить эффективную правовую систему, способную сопротивляться конфликтогенам.

Существует позиция, согласно которой предупреждение юридического конфликта более эффективно по сравнению с прекращением и разрешением конфликта, уже имеющего место, в связи с чем именно на предупреждение конфликтов должны быть направлены усилия общества и государства².

Изучение конституционной конфликтологии позволит в новом, конфликтологическом ключе взглянуть на природу норм конституционного права, моделировать их возможное конфликтное правоприменение, чтобы предупреждать конфликтные взаимодействия либо не допускать их вовсе на стадии правотворчества.

С этим согласны и конфликтологи, которые считают, что знания о конфликтах, причинах, порождающих конфликт, структуре и элементах конфликта, динамике конфликта, способах, предупреждающих конфликт, видах управления конфликтом и его разрешения, становятся теоретическими и практическими знаниями, необходимыми, для того чтобы понимать суть происходящих процессов в обществе и мире, выработать бесконфликтный вектор взаимодействия. Как в свое

¹ *Какадий И. И.* Принципы управления конфликтом и предпосылки его предупреждения // Конфликтология XXI века. Пути и средства укрепления мира: мат-лы III Санкт-Петербургского междунар. конгресса конфликтологов. СПб., 2019. С. 155.

² *Юридический конфликт: монография / О. А. Акопян [и др.]; отв. ред. Ю. А. Тихомиров.* М., 2018. С. 136.

время утверждал Г. Форд, знать о конфликте и уметь его предотвратить стоит 25 лет технических нововведений¹.

Таким образом, изучение конституционной конфликтологии позволит решить следующие задачи:

- определить риски возникновения конституционных конфликтов, в том числе при проектировании соответствующих норм на стадии правотворчества;
- предложить алгоритм определения способа предупреждения и разрешения конституционных конфликтов;
- разрешить вопрос о составе правонарушения и вине в конституционном правонарушении (деликте) и об основаниях применения конституционно-правовой ответственности и иных мер конституционно-правового принуждения;
- выйти за рамки нормативистского подхода и использовать социологический подход, что представляется оправданным именно в конституционном праве, политический характер которого всегда с трудом умещался в теоретико-правовые догматы и тяготел к политике, социологии и отчасти к философии.

По результатам проведенного в настоящей главе исследования необходимо сделать следующие выводы.

1. В конституционном праве присутствует конфликтологический компонент.

2. Конституции РФ свойственен конфликтологический аспект, который заключается в том, что она:

- являлась способом разрешения конституционного конфликта, заключавшегося в противостоянии ветвей государственной власти;
- содержит в себе конституционные нормы-правила разрешения конституционных конфликтов;
- закрепляет механизмы предупреждения конституционных конфликтов, а также общие принципы их разрешения;
- содержит в себе конституционные нормы, порождающие конфликт и являющиеся его причиной.

3. Формирование общей теории конституционной конфликтологии в рамках науки конституционного права в качестве нового раздела является объективно обусловленным процессом в силу ряда взаимосвязанных причин:

- накопления значительного объема исследований;
- наличия в конституционных правоотношениях особого объекта — власти как главного источника конфликтных ситуаций в обществе;

¹ Алейников А. В., Стребков А. И. Конфликтология для XXI века // Знание. Понимание. Умение. 2008. № 2. С. 116.

- характера и масштаба последствий конституционного конфликта;
- конфликтологического аспекта Конституции РФ.

4. Конституционная конфликтология представляет собой раздел науки конституционного права, объектом изучения которого являются общественные отношения, выражающих конституционный конфликт.

5. Конституционные нормы конфликтологического типа в зависимости от их содержания могут быть классифицированы на две большие группы:

- 1) конституционно-правовые нормы, порождающие конституционные конфликты;
- 2) конституционные нормы, устанавливающие способы и принципы предупреждения и разрешения конституционного конфликта.

6. Конституционной конфликтологии свойственна следующая система научных методов, представленная тремя группами:

I группа: общенаучные методы (диалектический, системный, структурно-функциональный);

II группа: частнонаучные методы (исторический метод, методы формальной логики, статистический метод, юридические методы научного познания (формально-юридический метод, метод прогнозирования юридических последствий, сравнительно-правовой метод), конституционно-конфликтная диагностика).

7. Система конституционной конфликтологии состоит из следующих взаимосвязанных элементов:

- 1) общая часть конституционной конфликтологии:
 - понятие конституционного конфликта, его структура, признаки, причины появления, классификации;
 - конституционно-конфликтная диагностика как специальный метод;
 - способы предупреждения и разрешения конституционных конфликтов: конституционно-правовое принуждение, система сдержек и противовесов, координация в системе публичной власти;
 - конституционные нормы конфликтологического типа, их классификация (нормы, порождающие конфликт, его регулирующие и закрепляющие способы разрешения конфликта);
- 2) особенная часть: отдельные виды конституционных конфликтов и способы их разрешения.

С учетом выявления указанных теоретических основ конституционной конфликтологии следующая глава настоящего исследования будет посвящена рассмотрению конституционного конфликта как сложного многоаспектного явления правовой действительности и объекта изучения конституционной конфликтологии во всем видовом многообразии с установлением его внутренней структуры и содержания.

Глава 2

КОНСТИТУЦИОННЫЙ КОНФЛИКТ

§ 1. Конституционный конфликт как вид юридического конфликта

Относительно недавно в российской правовой науке появились комплексные исследования, посвященные юридическим конфликтам¹. Изначально разрабатываемое учеными в рамках социологии и политологии данное явление стало предметом собственно юридических исследований, как общетеоретических, так и отраслевых, что закономерно, поскольку право возникает из конфликтов, учится на конфликтах и обновляется в конфликтах².

Развитие юридической конфликтологии привело к проникновению ее идей практически во все отрасли российского права. Как следствие, сегодня традиционная для теории права и воспринятая многими отраслевыми науками категория спора о праве рассматривается как юридическая форма конфликта в трудовом³, финансовом⁴, административном⁵, гражданском процессуальном⁶ и других отраслях права. А собственно конфликты, конкуренция, коллизии конституционных

¹ См., напр.: Юридический конфликт: сферы и механизмы / отв. ред. В. Н. Кудрявцев. М., 1994. 172 с.; Юридический конфликт: процедуры разрешения / отв. ред. В. Н. Кудрявцев. М., 1995. 159 с.; Юридический конфликт: монография / О. А. Акопян [и др.]; отв. ред. Ю. А. Тихомиров. М., 2018. 312 с.

² Юридический конфликт: монография / О. А. Акопян [и др.]; отв. ред. Ю. А. Тихомиров. С. 37.

³ *Прасолова И. А.* Трудовые конфликты и трудовые споры по российскому праву: дис. ... канд. юрид. наук. Барнаул, 2005. С. 11–48.

⁴ *Крохина Ю. А.* Юридический конфликт в финансовой сфере: причины, сущность и процедуры преодоления // Журнал российского права. 2003. № 9. С. 68–76.

⁵ *Зеленцов А. Б.* Конфликты в управлении и управление конфликтами: опыт комплексного исследования предмета и форм административной юрисдикции: монография. М., 2001. 543 с.

⁶ *Ненашев М. М.* Спор о праве и его место в гражданском процессе: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2011. С. 11–18.

(основных) прав, ценностей и норм, конфликт толкований и конфликт суверенитетов уже давно стали предметом отдельных научных исследований в конституционном праве¹. Таким образом, конституционное право включилось в современную траекторию научного осмысления конфликтных проявлений в общественных отношениях, соотносимых с предметом соответствующей отрасли права.

Изучение соответствующих видов юридических конфликтов в трудовом, финансовом, административном и других отраслях права возможно при наличии объективной потребности в данного рода знаниях. В конституционном праве такая потребность, на наш взгляд, очевидна, поскольку сфера конституционных правоотношений не является бесконфликтной, в ней часто возникают противоречия и противодействия, но при этом в конституционном праве объективно мало санкций, видов наказания, составов правонарушений — рычагов правового принуждения, которые можно было бы применить для разрешения конституционного конфликта. В уголовном и административном праве такие механизмы присутствуют в изобилии, как и правила для разрешения конфликтных ситуаций, оформившихся в виде юридических споров соответствующей отраслевой принадлежности. Таким образом, конституционные конфликты в конституционном праве присутствуют, а систематизированные представления о способах, принципах их существования и разрешения — нет. Ярким примером служит конституционно-правовая ответственность — наиболее выраженная мера государственного принуждения в конституционном праве, в отношении оснований применения и природы которой до сих существует спор как среди конституционалистов, так и среди представителей теории права. Следовательно, конституционная конфликтология не является искусственным образованием, поскольку в таких научных представлениях имеется объективная потребность в конституционном праве. Если такая потребность возникнет в других отраслях права, автор не

¹ См., напр.: *Нарутто С. В.* Конкуренция конституционных прав и свобод человека в интерпретациях Конституционного Суда Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 2. С. 56–65; *Карасева И. А.* Конкуренция конституционных ценностей в практике Конституционного Суда Российской Федерации и конституционных судов зарубежных государств: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. 244 с.; *Гуляев К. С.* Эволюция представлений Европейского суда по правам человека об избирательном праве: от первого постановления до формирования «избирательного» Кодекса Европы // Российский ежегодник Европейской конвенции по правам человека (Russian Yearbook of the European Convention on Human Rights) / М. В. Агальцова [и др.]. М., 2018. Вып. 4: Роль прецедента в толковании Европейской конвенции по правам человека. С. 271–293; *Исполинов А. С.* Диалектика взаимодействия конституционного и международного правосудия на примере европейского суда по правам человека // Российский ежегодник Европейской конвенции по правам человека. М., 2018. Вып. 4. С. 315–330; и др.

видит ничего предосудительного в возникновении иных отраслевых уровней конфликтологии в системе юридической науки.

Понятие юридического конфликта

В юридических исследованиях встречается значительное количество определений юридического (правового) конфликта, в то время как сами конфликтологи гораздо чаще используют категорию «политический конфликт». Например, один из первых и наиболее известных терминологических словарей по конфликтологии содержит определения различных видов конфликта, но не упоминает о юридическом конфликте¹.

В целях настоящего конституционно-правового исследования в дальнейшем будет рассмотрена правовая категория юридического и конституционного конфликта, без обращения к первичной категории конфликта, которая сугубо юридической не является.

Юридическая конфликтология оперирует понятиями «правовой спор», «правовой конфликт», «юридический спор», «юридический конфликт». При этом слова «юридический» и «правовой», по справедливому замечанию С. А. Беньяминова, понимаются в качестве синонимов², что представляется обоснованным. В связи с этим в настоящей работе будут использоваться категории «юридический конфликт» и «юридический спор».

Впервые категория юридического конфликта стала предметом комплексного исследования в трудах коллектива авторов под руководством В. Н. Кудрявцева в 1993–1995 гг. И только в 2018 г. ученые Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации вернулись к комплексному исследованию данного вопроса³.

Согласно позиции В. Н. Кудрявцева, юридическим является любой конфликт, в котором спор так или иначе связан с правовыми отношениями сторон (их юридически значимыми действиями или состояниями). Следовательно, субъекты, либо мотивация их поведения, либо объект конфликта обладают правовыми признаками, а конфликт влечет юридические последствия⁴. Иными словами, юридический ха-

¹ Дмитриев А. В. Конфликтология: терминологический словарь. 2-е изд., испр. и доп. СПб., 2013. С. 30–32.

² Беньяминова С. А. Право на конституционное судопроизводство как элемент правового статуса гражданина // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 10. С. 143–150.

³ Юридический конфликт: монография / О. А. Акопян [и др.]; отв. ред. Ю. А. Тихомиров. 312 с.

⁴ Кудрявцев В. Н. Избранные труды по социальным наукам: в 3 т. М., 2002. Т. 2. С. 261.

рактер должен носить хотя бы один элемент конфликта, для того чтобы весь конфликт мог быть квалифицирован как юридический.

Необходимо отметить, что В. Н. Кудрявцев сформулировал теорию юридической конфликтологии, основываясь на категории социального конфликта. Под ним он понимает процесс, в котором два (или более) индивида или группы активно ищут возможность помешать друг другу достичь определенной цели, предотвратить удовлетворение интересов соперника или изменить его взгляды и социальные позиции. При этом юридическим социальный конфликт становится, если он протекает в сфере правовых отношений, порождается правовыми ситуациями, а затем и разрешается юридическими средствами¹.

С учетом обширности словоупотребления категории «конфликт» В. Н. Кудрявцев подчеркнул, что по аналогии термин «конфликт» может быть распространен на многое, вплоть до борьбы с неодушевленными предметами, но в социальном конфликте все стороны представлены людьми. Несмотря на то что проблематика конфликтов оперирует такими терминами, как «спор», «соперничество», «конкуренция», «противоречия» и т. д., ученый, описывая подобные явления, всегда употреблял слово «конфликт» в кавычках, поскольку такое употребление было не адекватно представлению о конфликте как о социальном явлении, которое было изложено в книге «Юридическая конфликтология»².

В продолжение рассмотрения юридического конфликта как конфликта социального, суть которого есть определенное взаимодействие индивидов, отметим, что социолог П. А. Сорокин еще в 1913 г. определял социальное явление как всякое взаимодействие, обладающее психическим характером³. Понимание социального явления как взаимодействия индивидов отчетливо сформировалось в начале прошлого века и было отражено в трудах Г. Зиммеля⁴ и Э. Дюркгейма⁵.

Мы также придерживаемся социологического подхода к определению юридического или правового конфликта, так как он всегда есть явление социальной (реальной) действительности, в которой участвуют люди либо их группы.

В своей докторской диссертации, одной из первых, посвященных юридическим конфликтам, П. А. Астахов отметил, что юридический

¹ Кудрявцев В. Н. Избранные труды по социальным наукам: в 3 т. М., 2002. Т. 2. С. 250–251.

² См., напр.: Там же. С. 252; Юридическая конфликтология: монография / отв. ред. В. Н. Кудрявцев. М., 1995. С. 5–7.

³ Сорокин П. А. Преступление и кара, подвиг и награда: социологический этюд об основных формах общественного поведения и морали. М., 2006. С. 90.

⁴ Simmel G. Sociologie. Leipzig, 1908. P. 5–7.

⁵ Дюркгейм Э. О разделении общественного труда. Одесса, 1901. С. 221.

конфликт как разновидность социального конфликта и специфическая форма взаимодействия его участников, протекающего в сфере позитивного права, представляет собой открытое противоборство как минимум между двумя субъектами права, обусловленное противоречиями их юридически значимых интересов, влекущее юридические последствия и преодолеваемое с помощью юридических средств и методов¹.

По мнению Т. В. Худойкиной, понятие юридического конфликта необходимо выводить из общего понятия конфликта как противоборства сторон, вызванного противоречивостью их интересов. Либо юридический конфликт непосредственно связан с правовыми отношениями сторон и тогда представляет собой противоборство субъектов права с противоречивыми правовыми интересами, возникшее в связи с созданием, реализацией, применением, изменением, нарушением, толкованием права. Либо юридический конфликт — это противоборство, имеющее хотя бы один элемент юридического характера, при котором стороны либо третьи лица обязательно прибегают к необходимой юридической процедуре, позволяющей в дальнейшем его завершение юридическим способом. То есть юридический конфликт напрямую связан либо с правовыми отношениями сторон, либо с юридизированными отношениями². Здесь мы можем наблюдать следование научной концепции, сформулированной академиком В. Н. Кудрявцевым.

В. А. Васильченко, анализируя понятие правового конфликта с философских позиций, отмечает, что правовой конфликт представляет собой конфликт между людьми и (или) группами людей, вызванный формальной или содержательной несовместимостью их правовых взглядов, которые складываются из ценностных установок индивидов и вытекающих из них норм, призванных воздействовать на социальную реальность³.

Значительный вклад в исследование юридических и конституционных конфликтов внесла А. В. Никитина, которая определяет юридический конфликт как противодействие (столкновение) субъектов права, вызванное противоречиями между ними, имеющими внешнее проявление и юридическую природу⁴.

Ф. В. Цомартова указывает, что юридический конфликт представляет собой разновидность социального конфликта, поэтому его сущность заключается в столкновении противоречивых, разнонаправлен-

¹ *Астахов П. А.* Юридические конфликты и современные формы их разрешения (теоретико-правовое исследование): дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2006. С. 24.

² *Худойкина Т. В.* Юридический конфликт: теоретико-прикладное исследование: дис. ... д-ра юрид. наук. Н. Новгород, 2002. 488 с.

³ *Васильченко В. А.* Антропология правового конфликта: дис. ... канд. филос. наук. Ставрополь, 2002. 153 с.

⁴ *Никитина А. В.* Конституционно-правовые споры. М., 2018. С. 21.

ных потребностей, интересов, ценностей и целей, который отвечает следующим признакам:

- возникает там, где существует легально установленный порядок;
- имеет нормативную характеристику;
- включает механизмы диагностики и предотвращения;
- разрешается в рамках процедуры разрешения споров и конфликтных ситуаций¹.

Все изложенные позиции одинаково отражают сущностную сторону юридического конфликта как определенного противоречия либо противодействия сторон в ходе их социального взаимодействия, элементы которого обладают юридической природой и соотносятся, на наш взгляд, с весьма полным и удачным определением социального конфликта (как родового понятия для юридического конфликта), данным в 1991 г. Е. М. Бабосовым: «Конфликт социальный — предельный случай обострения социальных противоречий, выражающийся в столкновении различных социальных общностей — классов, наций, государств, социальных групп, социальных институтов и т. п., обусловленном противоположностью или существенным различием их интересов, целей, тенденций развития. Конфликт социальный складывается и разрешается в конкретной социальной ситуации в связи с возникновением требующей разрешения социальной проблемы»².

Важно поддержать социологов в том, что любой конфликт всегда связан с конкретными действиями противоположных сторон³. Поэтому не может быть юридического конфликта между «неодушевленными» явлениями правовой действительности: юридического конфликта между нормами, принципами, ценностями, концепциями, правопорядками, суверенитетами, законами и т. д. В этом плане мы придерживаемся узкого подхода в понимании юридического конфликта.

Следует согласиться с теми авторами, которые разграничивают понятия юридического конфликта и юридической коллизии либо конкуренции и не относят юридическую коллизию к разновидности конституционных конфликтов⁴.

¹ Юридический конфликт: монография / О. А. Акопян [и др.]; отв. ред. Ю. А. Тихомиров. С. 35–36.

² Социологический словарь / сост. А. Н. Елсуков, К. В. Шульга. 2-е изд., перераб. и доп. Минск, 1991. С. 80.

³ Психология управления: учеб. пособие: в 2 ч. / под общ. ред. А. Н. Митина. Екатеринбург, 2005. Ч. 2: Технологии воздействия, регулирование конфликтных ситуаций. С. 149.

⁴ Варфоломеева Н. П. Конституционно-правовая природа и механизм разрешения споров о компетенции органов государственной власти: дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2007. С. 46; Никитина А. В. Указ. соч. С. 42; Зеленцов А. Б. Теоретические основы правового спора: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. С. 46.

Как справедливо отметил А. Б. Зеленцов, «между различными элементами правовой системы могут существовать противоречия, в том числе в форме юридических коллизий, которые превращаются в правовые конфликты лишь в том случае, если их сторонами становятся конкретные субъекты права, нацеленные на отстаивание своих интересов в процессе разрешения этих противоречий»¹.

Некоторые ученые, в частности, Ю. А. Тихомиров, в прошлом считали возможным юридические коллизии рассматривать как понятие, более широкое по содержанию, в то время как конфликт рассматривался ими как определенная фаза столкновения в рамках юридических коллизий. Теперь те же авторы понимают юридическую коллизию в качестве «своего рода нормативного ядра конфликта, для которого характерны в том числе другие элементы»².

Подобное понимание юридических конфликтов является узким, традиционным, и не включает в понятие юридического конфликта противоречия между нормами права (юридические коллизии), различные конфликты правовых идей и концепций. Данные явления, по нашему мнению, выступают причинами, порождающими юридический конфликт, который возникает в тот момент, когда у него появляются конкретные субъекты, готовые вступить в противостояние.

Обобщая приведенные высказывания к определению юридического конфликта, можно заключить, что в науке сложился следующий общий подход в части описания сущностных признаков юридического (правового) конфликта:

- юридический конфликт является внешней формой выражения социального противоречия, которое выражается в противоборстве (противодействии) сторон — субъектов права и (или) правоотношения;
- юридический конфликт возникает в связи с созданием, реализацией, применением, изменением, нарушением, толкованием права;
- имеется юридическая процедура, опосредующая разрешение юридического конфликта.

Можно констатировать, что в настоящее время в науке сложился узкий подход к пониманию юридического конфликта, который выражается в двух аспектах:

1) большинство элементов конфликта имеют юридическую «прописку»: причина конфликта (конфликтоген), мотивация, статус участников, способы его разрешения. Однако, принимая во внимание, что

¹ Зеленцов А. Б. Теоретические основы правового спора: дис. ... д-ра юрид. наук. С. 46.

² Юридический конфликт: монография / О. А. Акопян [и др.]; отв. ред. Ю. А. Тихомиров. С. 61.

право на сегодняшний день является универсальным социальным регулятором, очевидно, что оно проникло во все элементы конфликтного взаимодействия людей. И если раньше конфликт так или иначе мог быть разрешен с помощью нормы права, то с обилием законодательства каждый участник конфликта смог также обосновать свою позицию соответствующими нормами права, подкрепить ими свою мотивацию и т. д., что и привело к тому, что все элементы социального конфликта потенциально могут быть охарактеризованы как юридические;

2) в понятие юридического конфликта не включаются различные коллизии и конкуренции между явлениями правовой действительности, не способные к конкретному противодействию (нормы, принципы, ценности и т. д.).

Следовательно, под юридическими конфликтами предлагается понимать противостояние субъектов права по поводу создания, реализации, применения, изменения, нарушения, толкования права, выраженное в правоотношении и разрешаемое в особой юридической форме.

Понятие конституционного конфликта

Существуют различные классификации юридических конфликтов по множеству оснований. С учетом особенностей структуры системы права в рамках настоящего исследования особый интерес представляет классификация юридических конфликтов на общеправовые, межотраслевые и отраслевые. При этом отраслевые юридические конфликты призваны отражать специфику одной отрасли права и проявляются в процессе реализации участниками общественных отношений норм одной отраслевой принадлежности¹. Таким образом, конституционные конфликты могут быть выделены в качестве отраслевой разновидности юридического конфликта, проявляющегося в реализации норм конституционного права.

Как указывает А. А. Езеров, «конфликтность — это естественная системная форма политико-правовой активности субъектов конституционно-правовых отношений»².

Мы поддерживаем данное утверждение, поскольку уже неоднократно отмечали, что конституционное право является самой политической из всех отраслей права, и именно оно в первую очередь легализует все политические явления и процессы. В связи с этим юридические конфликты возникают в конституционных правоотношениях не только при создании, реализации, нарушении, толковании права, но и при

¹ Юридический конфликт: монография / О. А. Акопян [и др.]; отв. ред. Ю. А. Тихомиров. С. 51, 57.

² *Езеров А. А.* Конституционная безопасность с позиций конфликтологического подхода // Актуальні проблеми держави і права: збірник наукових праць / голов. ред. С. В. Ківалов; відп. за вип. В. М. Дрьомін. Одеса, 2011. Вип. 57. С. 76.

реализации государственной политики в той или иной сфере при решении нестрого правовых вопросов о целесообразности того или иного юридически значимого поведения. Данное обстоятельство значительно расширяет сферу общественных отношений, в которых могут возникнуть конституционные конфликты, и обуславливает специфику способов их разрешения.

Такой вывод подтверждают и результаты проведенного в мае 2021 г. социологического опроса (прил.) о конституционных конфликтах в Российской Федерации, в котором приняли участие 324 гражданина, проживающих на территории 31 субъекта Российской Федерации. Возраст респондентов составил: 18–25 лет (44,1%); 24–45 лет (38,9%); 45–65 лет (16,0%) и старше 65 лет (1,0%). На вопрос: «Существуют ли конфликты в системе публичной власти?» 55,6% респондентов ответили положительно; 39,2% опрошенных указали, что конфликты существуют, но их сложно выявить ввиду закрытости системы публичной власти; и только 5,2% участников опроса полагают, что конфликты в системе публичной власти в Российской Федерации отсутствуют.

Данные показатели подтверждают известный тезис социологов о том, что конфликтность — обязательная и естественная характеристика общества, не преодолеваемая в государстве даже формированием единой системы публичной власти, где принцип единства ориентирует, казалось бы, на отсутствие внутренних противоречий.

Абсолютное большинство респондентов (90,7%) ответили, что конфликты существуют между органами публичной власти и гражданами, когда органы публичной власти нарушают или ограничивают права граждан.

Юридические конфликты, возникающие в конституционном праве, могут протекать достаточно остро, трансформируясь в крупномасштабные конституционные кризисы, в связи с чем вопрос о предупреждении таких юридических конфликтов и их своевременном и эффективном разрешении должен быть включен как минимум в исследовательскую повестку конституционного права, не говоря уже о правоприменительной практике.

Следует указать на отсутствие комплексных научных исследований категории конституционного конфликта. Как отмечает А. В. Никитина, нет единого представления о том, какие явления, значимые с точки зрения именно конституционного права, подпадают под это понятие¹. Первые диссертационные исследования в области конституционного права, посвященные конституционным конфликтам, появились в 2015, 2018 и 2019 гг.²

¹ Никитина А. В. Типология конституционных конфликтов // Вестник Омского университета. Серия: Право. 2016. № 1. С. 70.

² Третьяк И. А. Конституционно-правовое принуждение в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2015. 215 с.; Тетерин А. В. Конституционно-правовой

Многие исследователи в своих трудах затрагивали отдельные аспекты данной фундаментальной категории конституционной конфликтологии. Еще в 2001 г. в своей докторской диссертации, посвященной проблемам правовой конфликтологии, В. С. Жеребин уделил внимание конституционным конфликтам, указав, что в отечественной юриспруденции вопрос о существовании конституционных конфликтов в российском обществе решается неоднозначно, что со всей очевидностью обнаружилось в дискуссии за круглым столом в журнале «Государство и право». На этот счет в ней четко определились три основные теоретические позиции. Во-первых, В. Л. Туманов решительно не согласился с тем, что Конституция РФ находится в некоем конфликте. По его мнению, в российском обществе конституционный конфликт был в прошлом, но не сейчас, поскольку Основной закон государства обеспечивает стабильный общественный порядок. Во-вторых, Т. Н. Радько, В. П. Казимирчук и некоторые другие участники дискуссии утверждали, что в российском обществе налицо конституционный конфликт. В-третьих, И. А. Ледеях указал, что если суммировать факты нашей действительности, то они свидетельствуют о кризисе Конституции РФ¹. Вместе с тем непосредственного определения конституционного конфликта В. С. Жеребин не приводит, указывая лишь его субъектов, объект, предмет и идейно-правовой компонент.

В данном случае мы видим, что причиной дискуссии стали в том числе различные подходы к пониманию конституционных конфликтов. С одной стороны, как объективную социальную реальность их сложно отрицать (узкий подход). С другой стороны, если исходить из широкого подхода и говорить о том, что сами нормы Основного закона находятся в конфликте друг с другом, то это прямая угроза принципу правового государства и национальной системе права в целом, следовательно, конституционалисту сложно даже допустить мысль о существовании конституционных конфликтов в таком широком значении.

В ходе экстраполяции Т. М. Пряхиной теории В. Н. Кудрявцева о юридической конфликтологии² на конституционное право были исследованы конституционные конфликты, под которыми она понимает имеющие политико-правовую природу формы взаимодействия субъектов конституционных отношений, обусловленные необходимостью разрешения разногласий по вопросам признания, реализации, защиты

конфликт: теоретические проблемы и пути преодоления: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2018. 266 с.; *Никитина А. В.* Конституционно-правовые споры: дис. ... д-ра юрид. наук. Омск, 2019. 500 с.

¹ *Жеребин В. С.* Проблемы правовой конфликтологии: дис. ... д-ра юрид. наук. Н. Новгород, 2001. С. 167–168; *Конфликт* закона и правовая реформа: «круглый стол» ИГП РАН // Гос-во и право. 1991. № 12. С. 8–13.

² *Юридическая конфликтология: монография / отв. ред. В. Н. Кудрявцев.* С. 243.

интересов субъектов, представляющих ценность с точки зрения их социальной значимости¹.

Т. М. Пряхина выделила следующие признаки конституционного конфликта:

- конфликтующими сторонами являются субъекты конституционных отношений, при этом один из участников в обязательном порядке должен быть наделен властными полномочиями;
- объект конституционного конфликта в любом случае в той или иной степени будет связан с обладанием, перераспределением, участием в организации государственной власти;
- мотивация поведения сторон всегда имеет правовое обоснование: каждая из сторон конфликта оправдывает избранный вариант поведения необходимостью достижения либо защиты конституционных ценностей².

Однако в данном определении из отраслевой составляющей конституционного конфликта выделены его субъекты, предмет конфликта — государственная власть, а также мотивация, имеющая отношение к конституционным ценностям. Кроме того, отраслевой спецификой должны обладать объект и способы разрешения конфликта, в противном случае его нельзя отличить, например, от политического конфликта, который может быть разрешен неюридическими способами.

А. В. Никитина предложила и обосновала следующее понятие конституционного конфликта: «Конституционный конфликт — это имеющее конституционное значение столкновение (противоборство, противодействие) субъектов конституционных отношений по поводу конституционных (основных) прав и свобод личности, публичной (в том числе государственной) власти, предметов ведения Российской Федерации, субъектов Российской Федерации или предметов их совместного ведения, вопросов местного значения, полномочий органов государственной власти или органов местного самоуправления, территории публичного образования, иных объектов конституционных отношений, представляющее угрозу основополагающим конституционным ценностям, нормам и принципам (либо нарушающее их) и опосредованное нормами конституционного права»³.

Указанное определение отражает отраслевую особенность субъектов конфликта, его объект и опосредованность нормами конституционного права, однако не учитывает специальный конституционно-правовой характер средств разрешения таких конфликтов. По нашему мнению, данный признак следует рассматривать в качестве самостоятельного, не ограничиваясь конструкциями опосредованности конфликта нор-

¹ Пряхина Т. М. Конституционные конфликты // Гос-во и право. 2004. № 11. С. 20.

² Там же. С. 20–21.

³ Никитина А. В. Типология конституционных конфликтов. С. 77.

мами конституционного права. Полагаем, можно провести аналогию между этим признаком и признаком наказуемости в определении преступления в уголовном праве. Напомним, что в соответствии с легальным понятием преступления, сформулированным в ст. 14 Уголовного кодекса Российской Федерации, таковым считается виновно совершенное общественно опасное деяние, запрещенное данным кодексом под угрозой наказания¹. Иными словами, формальным признаком преступления является его наказуемость уголовным законом. Этот признак, считавшийся догматичным и общепризнанным в советском уголовном праве, неоднократно становился предметом споров в современном уголовном праве².

Конституционное право предусматривает весьма специфичные и разнообразные способы разрешения конфликтных проявлений, что не дает их отождествить ни с каким существующим видом юридической ответственности. В качестве научной гипотезы можно предположить, что способ разрешения конфликтов в конституционном праве также является необходимой предпосылкой для категоризации конституционных конфликтов как самостоятельного отраслевого вида юридических конфликтов. Подробнее специфика способов разрешения конституционных конфликтов будет рассмотрена в четвертой главе настоящего исследования.

На наш взгляд, в правовом государстве, к которому стремится Российская Федерация, конституционные конфликты должны быть разрешимы специальными правовыми способами, предусмотренными нормами конституционного права. Следовательно, данный формальный признак целесообразно отразить в определении конституционного конфликта наряду с материальными признаками, такими как объект, субъекты, мотивация и характер противодействия. Данный признак, в свою очередь, позволит отграничить конституционные конфликты от прочих видов социального конфликта, политических противостояний, которые не разрешаются правовыми средствами и способами.

В определении конституционного конфликта, предложенном А. В. Никитиной, указано, что они возникают «по поводу конституционных (основных) прав и свобод личности, публичной (в том числе государственной) власти, предметов ведения Российской Федерации, субъектов Российской Федерации или предметов их совместного ведения, вопросов местного значения, полномочий органов государственной власти или органов местного самоуправления, территории публичного образования, иных объектов конституционных отношений». Полагаем,

¹ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 25. Ст. 2954.

² Подробнее см.: Российское уголовное право: в 2 т. / под ред. Л. В. Иногамовой-Херай, В. С. Комиссарова, А. И. Рапога. М., 2003. Т. 1: Общая часть. С. 69.

что в данном открытом перечне указаны объекты конституционного конфликта, которыми являются соответственно объекты конституционных правоотношений. Но, по нашему мнению, там указан и предмет конституционного конфликта — то, что отличает его, вкупе с объектом, от, например, конфликтов в сфере административного права или административно-правовых споров — публичная власть, которая является не объектом, а предметом конституционного конфликта и одним из главных его отличительных признаков. Поясним данный тезис.

Полагаем, что конституционные конфликты реализуются в форме правоотношения. Поскольку это правоотношение между субъектами конституционного права по поводу конституционно-значимых объектов, и они опосредованы нормами конституционного права, то это не просто правоотношения, а конституционные правоотношения. Конституционные правоотношения составляют предмет конституционного права как отрасли права, который традиционно делится на два больших блока: а) правоотношения между государством и частными лицами по поводу исполнения властных предписаний; б) правоотношения, связанные с устройством государства — отношения по поводу организации публичной власти. Наличие конституционных конфликтов во втором из указанных видов правоотношений не вызывает особых сомнений, поскольку иные отрасли внутригосударственного права, кроме конституционного, не регулируют данные правоотношения, в которых возникли определенные противоречия между властными субъектами конституционных правоотношений. Чего нельзя сказать о первой составляющей предмета конституционного права — правоотношениях «государство — частное лицо». Но именно данный вид правоотношений становится предметом разбирательства в Конституционном Суде РФ и представляет собой наиболее важную часть предмета конституционного права. Предметом таких правоотношений всегда будет публичная власть в виде властных полномочий государства по определению пределов реализации прав и свобод человека. Особенность конституционных правоотношений, возникающих между государством и частными лицами, состоит в том, что государство в этих отношениях рассматривается как единый и неделимый субъект, наделенный властью. Аналогичная ситуация может быть только в рамках международного права, однако в других отраслях внутригосударственного права нельзя обнаружить такого единого субъекта, наделенного всей совокупностью государственной власти. Например, в рамках административных правоотношений всегда фигурируют конкретные органы исполнительной власти или должностные лица. Следовательно, противодействие между государством и частным лицом будет конституционным конфликтом в случае, если: во-первых, государство представлено в этом противодействии как единый властный субъект; во-вторых, предметом конфликта является публичная власть и то,

как она обеспечивает правовое положение человека в государстве. Приведем пример для демонстрации данного тезиса и отграничения конституционных конфликтов между государством и частным лицом от административных споров.

Водитель нарушил правила дорожного движения в виде превышения установленной скорости движения транспортного средства на величину более 20 км/ч, что было отражено камерами фотофиксации. Совершенно определенный орган исполнительной власти — Управление ГИБДД по Омской области привлекло его к административной ответственности по ст. 12.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях¹ (далее — КоАП РФ). Водитель не согласился с вынесенным постановлением и оспорил его в суде общей юрисдикции по правилам КоАП РФ, где вынужден был доказывать свою невиновность в связи с особенностью рассмотрения данной категории дел. В данном случае имеется административно-правовой спор.

В ходе разбирательства дела в суде водитель осознал, что государство Российская Федерация неправомерно применило публичную власть и ограничило его право на презумпцию невиновности, поскольку в соответствии с примечанием к ст. 1.5 и ч. 3 ст. 1.5 КоАП РФ лицо, привлекаемое к административной ответственности, не обязано доказывать свою невиновность, за исключением случаев совершения административных правонарушений в области дорожного движения в случае фиксации этих административных правонарушений работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средствами фото- и киносъемки, видеозаписи. Посчитав такое вторжение публичной власти в реализацию права на презумпцию невиновности недопустимым, водитель обратился с жалобой в Конституционный Суд РФ. Конституционный конфликт в данном случае начнется, когда государство вступит в противодействие с водителем как единый субъект, что будет выражено в действиях всех трех ветвей государственной власти: законодательной, которая приняла соответствующую норму права; исполнительной в лице Управления ГИБДД по Омской области, которая установила нарушение и привлекла водителя к ответственности; и судебной, которая не защитила право конкретного водителя и применила к нему рассматриваемую норму права. Такое противодействие наступит, когда представители государства не согласятся с жалобой водителя в Конституционный Суд РФ и представят на нее отзывы, обосновывающие конституционность исключений из принципа презумпции невиновности. В данном примере конституционный конфликт сразу принимает форму конституционно-

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Рос. газета. 2001. 31 дек.

правового спора, который рассматривается по правилам конституционного судопроизводства.

По мнению М. Н. Москаленко, конституционный конфликт, являющийся разновидностью социального конфликта, может быть охарактеризован как реально существующие (конфликт между различными частями народа в его конституционно-правовом понимании) либо значительно чаще искусственно формируемые и представляемые обществу (в интересах группы лиц, партий, блоков и т. п.) противоречия, которые в первом случае могут быть разрешены на основе использования институтов, предусмотренных Конституцией РФ (референдум и свободные выборы), а во втором — требуют применения норм, закрепляющих соответствующий вид юридической ответственности¹. Важно отметить, что в данном определении автор учел формальный признак конституционного конфликта — его разрешение специальными способами либо наступление особого вида юридической ответственности.

В своем диссертационном исследовании, посвященном конституционным конфликтам, А. В. Тетерин предлагает следующее определение: «Конституционный конфликт — вид взаимодействия субъектов конституционно-правовых отношений, в основе которого лежит противоречие сторон, стремящихся к обладанию конституционной ценностью или ее защите»². В силу того что конституционный конфликт является динамичным явлением, ученый считает, что в процессе его развития возможна смена объекта конфликта.

А. В. Тетерин выделяет ряд признаков, присущих конституционному конфликту:

- возникновение в сферах общественных отношений, которые являются предметом конституционного права;
- участниками выступают субъекты конституционного права;
- стороны вступают в конфликт в целях защиты своих конституционных прав и законных интересов, полномочий, восстановления правового положения и др.

В определении А. В. Тетерина отражен лишь один аспект возможной мотивации участников конфликта, а именно стремление к обладанию конституционной ценностью или ее защите. При буквальном толковании это означает, что противоречия участников конфликта направлены на одну и ту же конституционную ценность. В большинстве случаев это действительно так. Но иная ситуация, на наш взгляд, имеет место в том случае, когда противоречие сторон конфликта выражено в противоправном бездействии одной из сторон. Например, когда при передаче феде-

¹ Москаленко М. Н. Сущность и специфика конституционных конфликтов на современном этапе развития Российского государства // Современный юрист. 2015. № 3. С. 54–70.

² Тетерин А. В. Указ. соч. С. 10–11.

ральных государственных полномочий для реализации субъектам Российской Федерации не были переданы соответствующие финансовые ресурсы. Активное противодействие субъекта Федерации здесь может быть выражено в сознательном ненадлежащем исполнении переданных полномочий либо обращением в уполномоченный федеральный орган с требованием о предоставлении субвенций в необходимом объеме. При этом Федерация в лице уполномоченного федерального органа исполнительной власти может избрать избегающую стратегию разрешения конфликта и просто бездействовать, не рассматривая требование субъекта Федерации и не предоставляя ему необходимые материальные ресурсы. В данном примере субъект Федерации стремится защитить компетенцию субъекта Российской Федерации (объем публичной власти) и избавиться от переданных ему полномочий. Федерация в данном случае стремится избежать дополнительных расходов. Таким образом, мы видим, что векторы отношения сторон к конституционной ценности могут быть не строго разнонаправленными, а более сложными и многоплановыми, включающими в противоречие не всегда одну конституционную ценность, либо одну, но в разных ее проявлениях. В связи с чем предлагаем не ограничивать мотивацию субъектов конституционных конфликтов обладанием и защитой только одной конституционной ценности. Также А. В. Тетерин не включает в определение конституционного конфликта возможность его разрешения специальными способами, опосредованными нормами конституционного права.

Считаем необходимым привести научную концепцию А. А. Белкина о текстуально-правовых конфликтах в Конституции РФ, которые он определил как некую группу юридических конфликтов, выявляемых при изучении (комментировании) правовых текстов, порядка их издания или в ходе правоприменения. Такие конфликты выступают в виде противоречий отдельных правовых текстов или их совокупностей, а не конкретных субъектов права, хотя действия последних и способствовали обнаружению конфликтов, и преодолеваются в рамках правоприменения, а не правотворчества.

По мнению А. А. Белкина, текстуально-правовые конфликты охватывают следующие ситуации: некомпетентность правовых актов, коллизии норм, пробелы, субъектно-статусный дисбаланс, неопределенность содержания норм¹. При изучении данного явления, обнаруживаемого в нормах Конституции РФ, ученый, стремясь выразить «правоприменительную неадекватность» как состояние нормативно-правовой системы, прибегнул к теории юридической конфликтологии, разработанной В. Н. Кудрявцевым.

¹ Белкин А. А. Избранные работы 90-х годов по конституционному праву. СПб., 2003. С. 184–187.

А. А. Белкин отмечал, что текстуально-правовой конфликт вписывается в общую систему юридических конфликтов и получает выход из области правового текста в область социально-правовых конфликтов¹. Он точно сформулировал, что «конфликтность» конституционно-правового текста содержит возможность воплощения в конкретных социальных взаимодействиях и в правоприменении.

Мы не можем согласиться с выделением текстуально-правовых конфликтов, поскольку руководствуемся узким подходом к пониманию юридических конфликтов в целом, однако признаем, что такие конфликтные проявления в системе норм конституционного права, безусловно, встречаются, являются причинами конфликтов и потому требуют изучения с позиций юридического подхода именно в контексте их возможных негативных последствий, иными словами, в случае «правоприменительной неадекватности» конституционно-правовых норм. Для того чтобы провести условное разграничение конституционно-правовых норм, обладающих свойством «правовой адекватности», и норм, содержащих пробелы, коллизии, конкуренцию как возможные причины конституционно-правовых конфликтов, ранее мы предлагали последние именовать конституционными нормами конфликтологического типа.

Зарубежные исследователи тоже обращались к тематике конституционного конфликта. Например, как отмечает Р. Дж. Суиней, во всех конституциях конфликты возникают по вопросу о том, какую власть имеет правительство, и в федерации главным источником конфликта является, прежде всего, разделение полномочий в сфере исполнительной власти между федерацией и штатами. Все федерации, таким образом, должны содержать особые механизмы — формальные или неформальные, правовые или политические — для решения споров по поводу деления полномочий исполнительной власти между правительством федерации и ее штатов — конституционных конфликтов². Здесь также выделен формальный признак разрешения конституционных конфликтов особыми способами.

В зарубежной научной литературе отмечается, что конституционные конфликты возникают в сфере взаимоотношений завоеванных территорий и правительств государств, их завоевавших, по вопросу определения степени автономности первых³. Именно как конституци-

¹ Там же. С. 186.

² *Sweeney R. J. Constitutional Conflict and the American Revolution*. Washington, 2004. P. 25.

³ *The Constitutional Conflict in Finland by a Member of the Finnish Diet // The North American Review*. 1899. Vol. 169. № 513. P. 189.

онный конфликт в зарубежной литературе квалифицируется роспуск парламента вследствие его противостояния с правительством¹.

Западные ученые широко используют категорию “*constitutional conflict*”. В качестве конституционного конфликта рассматривается конкуренция права Европейского Союза и национального конституционного права². Исследуются конституционные конфликты, связанные с ограничением контрольных полномочий парламента над исполнительной властью³. Таким образом, термин «конституционный конфликт» получил гораздо большее распространение в зарубежной литературе, чем в российской науке конституционного права, и его изучают преимущественно в университетах Испании, США, Германии и Польши.

В отечественной и зарубежной науке употребляется различная терминология: «конституционно-правовой конфликт», «конституционный конфликт» и реже — «государственно-правовой конфликт». В целях минимизации неоправданного множества терминов в настоящем исследовании используется понятие конституционного конфликта как соотносимое с наименованием отечественной отрасли права и науки «Конституционное право» и достаточное для отражения юридического характера исследуемого явления. Однако необходимо признать отсутствие значимых семантических различий между категориями конституционного и конституционно-правового конфликта, в связи с чем использование одного из них определяется личным предпочтением автора и не затрагивает конституционно-правовую природу исследуемого явления.

Ход научных исследований конституционных конфликтов позволяет сформулировать следующие признаки конституционного конфликта:

1) он является отраслевым видом юридического конфликта, что свидетельствует о наличии системных связей категории конституционного конфликта и юридического конфликта;

2) это явление правовой действительности, в связи с чем национальные, религиозные, политические конфликты и военные перевороты, не выраженные в форме конституционных правоотношений с участием субъектов конституционного права и не разрешаемые конституционно-правовыми средствами, не могут определяться как конституционные конфликты;

¹ *Mises L.* Omnipotent Government: The Rise of the Total State and Total War (1944) / edited with a Foreword by Bettina Bien Greaves. Indianapolis, 2010. P. 33.

² *Kumm M., Ferreres Comella V.* The Primacy Clause of the Constitutional Treaty and the Future of Constitutional Conflict in the European Union // International Journal of Constitutional Law. 2008. № 3. P. 474.

³ *McCanse Wright A.* Constitutional Conflict and Congressional Oversight // Marquette Law Review. 2014. Vol. 98. Issue 2. P. 880–971.

3) его содержание выражено в противодействии субъектов конституционного права, при этом субъектный состав конституционного конфликта отличает его от юридических конфликтов и споров иной отраслевой принадлежности;

4) он выражается в конкретном правоотношении, причем это правоотношение двух типов: а) между государством и частными лицами по поводу исполнения властных предписаний; б) правоотношения, связанные с устройством государства и организацией в нем публичной власти. Конституционный конфликт с учетом данного признака не могут признаваться конкуренция норм конституционного права, законов, конституционных ценностей, противоречия правовых позиций и иные аналогичные правовые явления, не выраженные в конкретном правоотношении;

5) разрешается специальными конституционно-правовыми способами.

Помимо изложенных, отличительными признаками конституционного конфликта являются те, по поводу чего стороны конфликта вступают в противодействие, а именно объект и предмет конституционного конфликта. Поэтому в продолжение установления отличительных признаков конституционных конфликтов далее будут рассмотрены объект и предмет конституционного конфликта.

Объект и предмет конституционного конфликта

Один из основателей юридической конфликтологии В. Н. Кудрявцев под объектом конфликта понимает конкретную материальную или духовную ценность, к обладанию или пользованию которой стремятся обе стороны конфликта. При этом предметом конфликта является основное противоречие, из-за разрешения которого субъекты вступают в противоборство, преследуя цель единоличного контроля за какой-либо ценностью (это может быть проблема власти, обладания теми или иными ценностями)¹. Нам близок данный подход о выделении не только объекта конфликта, но и его предмета. Если конституционный конфликт реализуется в конституционном правоотношении, в котором возможно выделить объект и предмет, следовательно, объект и предмет можно выделить и в конституционном конфликте. Конфликтологи также выделяют в структуре конфликта его объект и предмет в качестве обязательных элементов. Как указывают А. Я. Анцупов и А. И. Шипилов, предмет конфликта — это объективно существующая или воображаемая проблема, лежащая в основе конфликта. Это то противоречие, из-за которого и ради разрешения которого стороны вступают в противоборство. Еще одним неизменным атрибутом конфликта, как указывают данные авторы, является его объект, которым может

¹ Юридическая конфликтология: монография / отв. ред. В. Н. Кудрявцев. С. 34–36.

быть материальная, социальная или духовная ценность, к обладанию которой стремятся оба оппонента¹. Таким образом, на наш взгляд, выделение объекта и предмета конфликта логично и объективно.

По мнению А. В. Тетерина, объектом конституционного конфликта являются конституционные ценности, на обладание которыми или на защиту которых направлены действия конфликтующих сторон².

В. С. Жеребин отмечает, что объект конституционного конфликта многогранен и характеризуется не только противоборством федерального центра и органов субъектов Федерации, но и единством и противоположностью действий законодательной и исполнительной власти. В качестве предмета конституционного конфликта ученый называет фундаментальные ценности общественного развития: различные формы собственности, политическое и идеологическое многообразие, неотчуждаемые права и свободы человека и гражданина³.

В терминологическом словаре по конфликтологии отражено, что предметом конфликта являются материальные или духовные ценности либо обстоятельства (экономические, территориальные, политические, религиозные, языковые и др.), из-за которых разгорелся конфликт⁴.

Таким образом, сложилось определенное единство взглядов в части рассмотрения объекта конституционного конфликта в качестве конституционных ценностей. Детальное исследование конституционных ценностей выходит за пределы настоящей работы, в связи с чем далее будут изложены существующие подходы к определению конституционных ценностей в целях выявления общего подхода, который в дальнейшем может быть использован при рассмотрении категории объекта конституционного конфликта.

Данная аксеологическая категория является предметом пристального и давнего изучения конституционалистов⁵. Ценность — понятие

¹ Анупов А. Я., Шипилов А. И. Конфликтология: учебник для вузов. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2004. С. 254.

² Тетерин А. В. Указ. соч. С. 28.

³ Правовая конфликтология: метод. разработка для студентов очного и заочного отделения / сост. В. С. Жеребин, О. В. Богатова. Владимир, 2005. С. 39–40.

⁴ Дмитриев А. В. Указ. соч. С. 48.

⁵ См., напр.: Степанова А. А. Заметки о конституционных ценностях и государственной власти // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 12. С. 38–41; Ройzman Г. Б. Ценности в конституционном праве Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2012. 25 с.; Ераклинцева Е. В. Суверенитет и демократия как конституционные ценности современной России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2010. 25 с.; Балаяни М. С. Фундаментальные правовые ценности современного общества: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. 176 с.; Мартышин О. В. Проблема ценностей в теории государства и права // Гос-во и право. 2004. № 10. С. 5; Нарутто С. В. Указ. соч. С. 56–65; Карасева И. А. Указ. соч.; Рудт Ю. А. Баланс конституционных ценностей: монография. Новосибирск, 2017. 142 с.; и др.

полисемичное и многомерное. Например, с точки зрения философии ценность определяется как критерий или стандарт для выбора из альтернатив ориентаций, внутренне присущих определенной ситуации¹; результат реализации некоторого идеала, который лежит в основе системы ценностей, составляющей данную культуру².

Под конституционной ценностью А. А. Кондрашев предлагает понимать общесоциальные принципы (догматы) с правовой коннотацией, закрепленные в конституции или вытекающие из системного толкования нескольких конституционных предписаний, а также выявляемые в ходе конституционного правосудия, которые имеют целью обеспечить достижение такого соотношения интересов личности, общества и государства, где в приоритете — высшая ценность личных прав человека. При этом конституционная ценность — мерило действий любого государственного органа, должностного лица³.

С. А. Авакьян в качестве конституционных ценностей называет государство, саму конституцию, служение конституционных норм и правил интересам человека и гражданина; закрепление плюрализма форм собственности; закрепление демократического режима власти, основой которого является народовластие, установление принципов и правил сопричастности народа к законодательному процессу, наличие системы разделения властей, прозрачность и гласность осуществления государственной власти, выборы⁴.

Ю. А. Рудт провела интересное исследование категории «конституционная ценность» с различных сторон и пришла к выводу, что конституционные ценности представляют собой совокупность признаваемых и особо защищаемых коллективных целей (идей, идеалов, принципов), закрепленных в конституционном тексте либо выявленных в результате конституционного толкования органами конституционного правосудия⁵.

Изложенное позволяет заключить, что, как правило, конституционные ценности закреплены в Конституции РФ⁶. Е. И. Ключко в диссертации, посвященной конституционно-правовым ценностям, предлагает

¹ Миллс Ч. Р. Социологическое воображение / пер. с англ. О. А. Оберемко; под общ. ред. и с предисл. Г. С. Батыгина. М., 1998. С. 147.

² Бранский В. П. Искусство и философия. Калининград, 2000. С. 242–243.

³ Кондрашев А. А. Конституционные ценности в современном Российской государстве: о конфликтах и девальвациях // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 1. С. 8.

⁴ Авакьян С. А. Глобализация, общие конституционные ценности и национальное регулирование // Социальные интересы. 2001. № 4. С. 44–47.

⁵ Рудт Ю. А. Указ. соч. С. 11.

⁶ Таева Н. Е. Нормы Конституции Российской Федерации как форма выражения социальных ценностей // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 5. С. 3.

определять их как положительно значимые для общества в определенный исторический период его развития конституционно-правовые идеи, содержащиеся в положениях конституции и выявляемые органами конституционного судебного контроля в своей правоприменительной практике¹. По мнению А. А. Степановой, главной конституционной ценностью в правовом и демократическом государстве выступает сама конституция. Также конституционными становятся те ценности, которые она закрепляет².

Приведенный перечень дефиниций конституционной ценности является далеко не исчерпывающим, но вместе с тем достаточным для демонстрации общего подхода исследователей к определению конституционных ценностей как признаваемых и особо защищаемых коллективных догматов с положительным правовым содержанием, прямо или косвенно закрепленных в конституции, а равно и сама конституция. Полагаем, именно в таком выражении конституционные ценности являются объектами конституционных конфликтов.

Далее обратимся к предмету конституционного конфликта. Напомним, что ранее под предметом конфликта предлагалось понимать объективно существующую или воображаемую проблему, лежащую в основе конфликта, для разрешения которой стороны вступают в противоборство. В конституционном праве, на наш взгляд, такая проблема одна, она ключевая и пронизывает весь предмет конституционного права как отрасли права — это проблема публичной власти, ее реализации, конфигурации, обладания ею и установления с ее помощью правового статуса индивида в государстве. Наличие такого предмета вместе с объектом в виде конституционной ценности также будет отличать конституционные конфликты от конфликтов в сфере административного, уголовного, финансового и других отраслей права.

Приведем пример. Органами исполнительной власти гражданину было отказано в предоставлении материнского (семейного) капитала на том основании, что его дети появились на свет в результате применения вспомогательных репродуктивных технологий (суррогатное материнство), а в соответствии со свидетельством о рождении у детей имелся только отец. Гражданин обжаловал данный отказ в суде общей юрисдикции, который, в свою очередь, обратился с запросом в Конституционный Суд РФ. Это конституционные правоотношения типа «государство — индивид». Объектом конституционного конфликта выступает конституционная ценность — принцип социального государства и его реализация. Предметом — то, как публичная власть определяет, какие граждане вправе рассчитывать на поддержку со стороны государства, а какие — нет.

¹ Ключко Е. И. Конституционные ценности в доктрине конституционного права и практике конституционной юстиции: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2018. С. 7.

² Степанова А. А. Указ. соч. С. 39.

Другой пример из конституционных правоотношений, определяющих государственное устройство. В целях реализации конституционной реформы 2020 г. в России в Государственную Думу РФ был внесен проект федерального закона № 1256381-7 «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»¹ (далее — Законопроект о публичной власти), который предусматривает существенное изменение принципов организации публичной власти в субъектах Российской Федерации. Данный законопроект по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов в соответствии с установленной процедурой был направлен в субъекты Российской Федерации для согласования и предложений. Государственный Совет Республики Татарстан не согласился со многими положениями законопроекта на том основании, что предлагаемая редакция «противоречит основам конституционного строя Российской Федерации как демократического федеративного правового государства»², и предложил ряд поправок к законопроекту. В конституционно предусмотренной процедуре Республика Татарстан оказала противодействие Государственной Думе РФ в принятии законопроекта. Объектом данного конституционного конфликта является конституционная ценность в виде принципа федеративного и демократического государства, а предметом — конфигурация публичной власти в федеративном государстве и проблема вмешательства федеральной власти в вопросы становления и функционирования власти региональной.

В целях определения объектов конституционных конфликтов в Российской Федерации в ходе проведенного социологического опроса респондентам был задан вопрос: «Как вы считаете, наибольшее число конфликтов с участием органов публичной власти возникает по какому поводу?». Большинство респондентов (38,0%) посчитали, что наибольшее число конституционных конфликтов с участием органов публичной власти возникает по поводу разграничения компетенции между уровнями и органами публичной власти; 28,1% респондентов выбрали вариант ответа «формирование органов власти и назначение (выборы) их должностных лиц»; 27,2% участников опроса — «реализация прав и свобод человека и гражданина».

Действительно, компетенция органов публичной власти, права и свободы человека и гражданина являются частым объектом конституционных конфликтов с участием органов публичной власти, что подтверждают примеры, приведенные в первой главе настоящего исследования.

¹ URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1256381-7>.

² Проект постановления «О поправках к проекту федерального закона № 1256381-7 “Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации”» // URL: https://gossov.tatarstan.ru/file/gossov/docs/other_18569.pdf.

Участники конституционного конфликта

Применительно к конституционным конфликтам необходимо говорить именно об участниках конфликта и понимать под ними как субъектов реального конфликтного конституционного правоотношения, исходя из традиционных теоретических подходов, которыми выступают стороны конфликта, так и акторов конституционного конфликта, которые этот конфликт разрешают.

В юридическом конфликте, разновидностью которого являются конституционные конфликты, В. Н. Кудрявцев выделял две группы субъектов: физические и юридические лица¹. Однако данная классификация не в полной мере может быть применена к конституционному конфликту, поскольку в него могут вступать также публично-правовые образования в лице органов и должностных лиц публичной власти (Российская Федерация, субъект Российской Федерации, муниципальное образование) либо значительная группа физических лиц (местное сообщество, население субъекта Российской Федерации, многонациональный народ Российской Федерации).

Конституционному праву свойственен определенный специфический субъектный состав, участники которого часто не представлены в общественных отношениях иной отраслевой принадлежности. Очевидно, что сторонами конституционных конфликтов могут быть любые субъекты конституционно-правовых отношений. Приведем круг субъектов конституционно-правовых отношений из уже ставшего классическим труда О. Е. Кутафина, который выделял в качестве таковых: народ Российской Федерации и образующие его нации и народности; граждане, их группы и собрания, лица без гражданства и апатриды, Российская Федерация, субъекты Российской Федерации; административно-территориальные единицы; государственные органы; органы местного самоуправления; должностные лица, депутаты законодательных органов и органов местного самоуправления, а также их объединения; общественные объединения².

В качестве специфических субъектов конституционно-правовых отношений Е. И. Козлова определяла народ, государство, депутатов, органы государственной власти, избирательные комиссии, собрания избирателей, субъекты Федерации, муниципальные образования, органы местного самоуправления, политические партии, общественные объединения граждан, собрания граждан, собрания избирателей, граждан, иностранных граждан и лиц без гражданства³.

¹ Кудрявцев В. Н. Указ. соч. С. 18.

² Кутафин О. Е. Предмет конституционного права. М., 2001. С. 316–367.

³ Конституционное право: учебник для бакалавров / отв. ред. В. И. Фадеев. М., 2012. С. 30–31.

Поскольку власть является основной причиной возникновения многих конфликтов, считаем, что наиболее явно конституционные конфликты протекают в рамках единой системы публичной власти с соответствующим кругом субъектов. К субъектам единой системы публичной власти — потенциальным участникам конституционных конфликтов — можно отнести органы государственной власти, Президента РФ, должностных лиц, в том числе высших должностных лиц, депутатов, избирательные комиссии, публично-правовые образования.

Необходимо отметить следующую особенность конституционных конфликтов, возникающих между государством и частными лицами. Об этой особенности мы писали ранее, основываясь на общей теории конституционного права в части определения предмета отрасли. В таких конфликтах частному лицу, индивиду противостоит не конкретный государственный орган, а государство в целом как единый властный субъект, устанавливающий пределы реализации прав индивида. Наиболее ярко как единый властный субъект государство в конституционных конфликтах с индивидами проявляется в форме конституционно-правовых споров, разрешаемых судом, но преждевременно утверждать, что конституционные конфликты с участием индивидов существуют только и исключительно в форме конституционно-правовых споров. На настоящем этапе исследования мы далеки от такого вывода.

Приведем примеры конституционных конфликтов с очерченным кругом сторон — субъектов:

- 1) при неудовлетворительной оценке деятельности губернатора субъекта Российской Федерации, отдельных депутатов законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации, они могут быть отозваны населением субъекта Федерации, его избравшим;
- 2) Президент РФ может удалить высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации в отставку, досрочно прекратить полномочия главы муниципального образования, вынести предупреждение законодательному органу субъекта Российской Федерации;
- 3) представительный орган муниципального образования вправе удалить в отставку главу муниципального образования, неудовлетворительно оценить его деятельность и т. д.;
- 4) федеральные органы государственной власти вправе осуществлять контроль за реализацией органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных полномочий с вынесением им обязательных к исполнению предписаний.

В перечисленных примерах специальные субъекты конституционного права выступают субъектами конкретных конституционных правоотношений, в которых выражается конституционный конфликт по поводу конституционной ценности.

При этом часто механизмы по разрешению данного конфликта сосредоточены не у субъектов конституционного правоотношения — конфликтующих сторон, а у третьего лица, которое является неким арбитром

в разрешении конституционного конфликта: Президента РФ, Конституционного и Верховного Судов РФ, согласительной комиссии и т. д.

Отдельные конфликтологи полагают, что неправомерно включать в число участников конфликта их медиаторов (посредников, судей), так называемую третью сторону, которая решает задачу прекращения конфликта, в отличие от противоборствующих сторон конфликта, которые в той или иной мере участвуют в конфликте, содействуют его развитию, поддерживают и развивают борьбу и потому являются его участниками¹.

Данная точка зрения представляется необоснованной, поскольку третий участник, принимающий меры к разрешению конфликта, тоже вносит свой вклад в развитие и завершение конституционного конфликта, однако при этом не является его стороной.

Схематично конституционный конфликт в форме правоотношения можно изобразить следующим образом. Данная схема представляется «идеальной» по аналогии с трехчленной логической структурой нормы права. Конституционная ценность, помещенная в середину схемы, оказывает влияние как на стороны конфликта, так и на правоприменителя, разрешающего конфликт, который должен руководствоваться целью ее защиты (рис. 2).

Таким образом, наряду со сторонами конституционного конфликта для его разрешения в случае, если способ разрешения конфликта это предусматривает, в нем участвует также третий участник — субъект конституционного права, который стороной конфликта не является. Считаю методологически оправданным ввести такую категорию для его обозначения, которая позволит его отграничить от сторон конституционного конфликта. Используя арсенал теории права, третьего участника мы можем определить в качестве правоприменительного субъекта или властного субъекта правоприменения, инстанции раз-

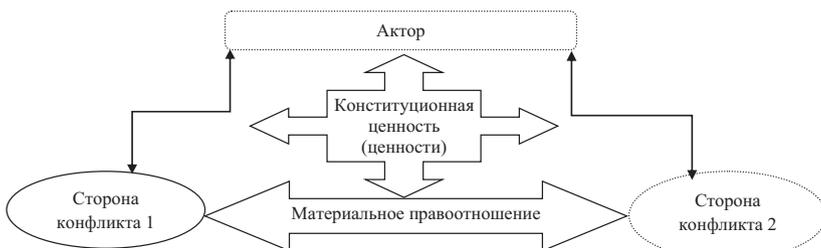


Рис. 2. Конституционный конфликт как правоотношение:

- > — права и обязанности;
 — факультативный элемент, может не присутствовать в конкретном конфликтном правоотношении с учетом его особенностей

¹ См., напр.: Анцупов А. Я., Шипилов А. И. Указ. соч. С. 253.

решения конфликта, однако все указанные категории представляются неточными в силу следующего. Стороны конфликта также могут быть правоприменительными субъектами. Например, в ситуации конституционного конфликта, когда представительный орган дважды дает неудовлетворительную оценку деятельности главы муниципального образования, представительный орган является правоприменителем. Но в случае, когда глава оспорит в суде удаление в отставку по данному основанию, правоприменителем уже будет выступать суд.

Поскольку ранее мы установили, что сторонами конституционного конфликта оказываются субъекты конституционного права, не исключен тот случай, когда обе стороны конституционного конфликта будут являться властными субъектами, в связи с чем использование категории властного субъекта правоприменения не позволит установить, кто же из участников конфликта способен применить способ его разрешения.

Последняя из рассматриваемых категория инстанции представляет категорию системы и обозначает ступень, на которой находится определенный учреждение относительно выше — и нижестоящих учреждений той же системы¹. Ее использование невозможно при множественности способов разрешения конституционных конфликтов и разноплановости субъектов, их применяющих (от населения субъекта Федерации до Президента). В связи с этим считаем необходимым охарактеризовать третьего участника конституционного конфликта в рамках правоотношения в такой форме, которая учитывала бы его функцию по разрешению конфликта, преследуемую им цель по защите конституционной ценности и в целом активное воздействие на динамику конфликта в целях его завершения. Такой категорией оперирует социология. Например, понятие «социальный актор» является ключевым для французского социологического подхода к исследованию проблем управления² и в настоящее время широко используется в социологии и иных науках³.

В частности, категория актора весьма значима в теории действия выдающегося американского социолога Т. Парсонса, который полагал, что актор — это эмпирическая система действия и одновременно точка отсчета, которая может быть как индивидом, так и коллективом⁴.

¹ Юридический словарь / под ред. А. Н. Азрилияна. М., 2007. С. 251.

² Бахмарова В. Н. Социальный актор в концепции управления М. Крозье // Теория и практика общественного развития. 2012. № 1. С. 85.

³ Князев И. В., Калтырина Е. Л. К вопросу о субъектах социальных изменений // Вестник ЮРГТУ (НПИ). 2009. № 4. С. 103–106; Холдоров О. Н. соотношение категорий «актор» и «субъект», «участник», «агент» в политической теории // Вестник Поволжского института управления. 2016. № 4. С. 128–133.

⁴ Парсонс Т. О структуре социального действия. М., 2000. 880 с.

При дословном переводе с фр. *actuer* — активный участник чего-либо. Иными словами, термин «актор» означает действующего субъекта, способного формировать социальное действие, обладающего автономностью воли при принятии решения и влияющим на определенную социальную систему в заданных условиях. Таким образом, участника конституционного конфликта, способного применить меры для его разрешения, предлагаем именовать актором конституционного конфликта, который является также субъектом конституционного права. По нашему мнению, данная категория оптимально отражает основную роль данного участника конституционного конфликта — оказать управленческое воздействие на конфликт и разрешить его. К числу акторов конституционного конфликта, исходя из их конституционных полномочий, возможно отнести Президента РФ, Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, арбитражные суды и суды общей юрисдикции, согласительные комиссии, создаваемые в рамках законодательного процесса.

§ 2. Конституционный конфликт и конституционно-правовой спор, конституционное правонарушение (деликт): соотношение категорий

На сегодняшний день наукой конституционного права в большем объеме исследованы конституционно-правовой спор и конституционно-правовой деликт (правонарушение), чем предшествующая им категория конституционного конфликта. Это можно объяснить тем, что юридической науке были понятны, прежде всего, категории, выраженные в строгой процессуальной форме и воплощенные в границах сутобо юридического знания. Когда же речь заходит об определенной междисциплинарности и необходимости ступить на «социологическую почву», это вызывает некоторое сопротивление у ученых, стремящихся к чистоте юридического знания. Вместе с тем юридическое сообщество не может более игнорировать значительный объяснительный потенциал, который накопили социология, конфликтология и отчасти экономика — ключевые науки о человеческом поведении, его мотивах и причинах, а также формах такого поведения в условиях существующих в обществе ограничений. Юриспруденция всегда могла объяснить вопросы формы, классификаций, признаков, в лучшем случае — сущности правового явления, но почему это явление именно такое, в чем причина его формирования — юристы далеко не всегда могли дать ответ.

Отдельные ученые стремились к верификации юридического знания с помощью междисциплинарного подхода. В частности, профессор Д. А. Керимов видел будущее отечественного правоведения в изучении двух фундаментальных направлений — методологии права и междис-

циплинарных исследований. Он писал о том, что наибольшего успеха достигают ученые, которые не пытаются с упорством узкого фанатизма сохранить превратно понятую «чистоту» своей дисциплины, ограждая ее от всяческого вторжения извне, но настойчиво и последовательно расширяют диапазон исследовательских усилий путем широкомасштабного и интенсивного привлечения инструментов и методов анализа, знаний и результатов, накопленных и используемых в других научных областях¹.

Именно в данном контексте юридическое научное сообщество неизбежно пришло к осмыслению категории конституционного конфликта, в связи с чем следует установить соотношение данной категории с конституционным правонарушением (деликтом) и конституционно-правовым спором. И конституционно-правовой спор, и конституционно-правовой деликт (правонарушение) исследованы на уровне докторских диссертаций, различных монографий по данной тематике. Поскольку другие правовые категории, соотносимые с теорией конституционного конфликта, не получили такого пристального внимания ученых и последующего обособления в науке конституционного права, считаем целесообразным рассмотреть соотношение конституционного конфликта именно с данными правовыми категориями, чтобы выяснить характер связи между ними, наличие сходства и отличий.

Соотношение конституционного конфликта и конституционно-правового спора

В отечественной науке конституционного права сравнительно недавно стало активно исследоваться понятие конституционно-правового спора². Соотношение данной категории с конституционным конфликтом отчасти базируется на соотношении предшествующих им в логическом ряду правовых категорий «спор о праве» и «юридический конфликт». По данному вопросу в науке выделяются три подхода:

1) правовой спор и юридический конфликт отождествляются (представитель данного подхода Е. К. Замотаева);

2) юридический конфликт — этап развития правового спора (представители Е. Е. Бобракова, С. В. Рузина);

3) правовой спор — это юридический конфликт, переданный на рассмотрение юрисдикционного органа (сторонники подхода О. В. Ворочевская, А. К. Саркисов, О. В. Брежнев и др.).

¹ Керимов Д. А. Методология права: предмет, функции, проблемы философии права: монография. 5-е изд. М., 2009. С. 19.

² См., напр.: Замотаева Е. К. Конституционно-правовые споры // Конституционное и муниципальное право. 2004. № 5. С. 2–7; Она же. Судебный нормоконтроль как способ разрешения конституционно-правовых споров в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. 246 с.; Никитина А. В. Понятие и сущность конституционно-правовых споров // Юридический мир. 2014. № 8. С. 12–16.

Наиболее достоверным из представленных подходов представляется третий, предполагающий, что спор в отличие от конфликта появляется там, где возникает третий субъект — арбитр, который может этот спор разрешить, где есть перед кем спорить. К данному выводу также подталкивает семантическое различие категорий «спор» и «конфликт». Так, второе значение слова «спор», согласно толковому словарю, — разногласие, разрешаемое судом¹. Спорить можно *перед* кем-то, а конфликтовать — *между* кем-то. Именно это различие определяет тот факт, что конфликтующие стороны часто могут находиться в состоянии неравенства, а в состоянии спора стороны находятся в равном положении перед арбитром, вне зависимости от конституционно-правового статуса сторон конфликта. Поэтому когда отсутствует субъект, перед которым можно спорить, отсутствует и правовой спор, но тем не менее присутствует правовой конфликт.

В качестве метафоры можно отметить, что правовой спор — это вершина айсберга, видимая арбитру, в то время как сам айсберг — это юридический конфликт. Правовой спор — это юридически значимая часть и форма существования юридического конфликта.

Поскольку стороны юридического конфликта, в особенности конституционного, часто не находятся в равном положении в силу их различного конституционно-правового статуса и объема полномочий, а стороны юридического спора должны быть равны в своих правах и обязанностях, данные правовые категории не могут быть отождествлены и совпадать по объему.

Значительный вклад в исследование института конституционно-правовых споров принадлежит А. В. Никитиной, в докторской диссертации которой изложена оригинальная авторская концепция конституционно-правового спора, базирующаяся на общей теории спора о праве с существенной конституционно-правовой составляющей. Сущность конституционно-правового спора — это разногласия субъектов конституционно-правового отношения, имеющего юридическое содержание в виде взаимных прав и обязанностей, позволяющих сторонам спора инициировать его, участвовать в его урегулировании и разрешении². Также автор убедительно и последовательно доказывает, что конституционно-правовой спор является связующим звеном между материальным и процессуальным правом³.

Таким образом, А. В. Никитина соотносит категории конституционно-правового конфликта и спора по принципу соотношения общего

¹ Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений. 4-е изд., доп. М., 2010. С. 758.

² Никитина А. В. Конституционно-правовые споры: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Омск, 2019. 42 с.

³ Там же. С. 22.

и частного¹. В связи с чем конституционно-правовой спор определяется исследователем как подлежащие разрешению в установленной законом процессуальной форме разногласия субъектов конституционно-правового отношения по поводу оценки соответствия конституционно-правовым нормам правовых актов, действий (бездействия) одной из сторон спора, нарушающих конституционные права, свободы или компетенцию другой стороны спора и (или) конституционно-защищаемые публичные интересы².

Как и конституционный конфликт, понятие конституционного спора не получило своего легального определения, являясь по существу категорией сугубо теоретической, несмотря на ее применение в отдельных законодательных актах и активное использование в решениях Конституционного Суда РФ³.

В частности, в особом мнении судьи Конституционного Суда РФ Г. А. Гаджиева к определению Конституционного Суда РФ от 7 февраля 2012 г. № 276-О-О отмечено, что «поскольку возникло явное противоречие между правовыми позициями Верховного Суда Российской Федерации и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, имеет место та неопределенность, которая является основанием для рассмотрения жалобы в Конституционном Суде Российской Федерации. Но более важно то, что *в основе конституционно-правового спора лежит конфликт между такими конституционными принципами, как принцип свободы экономической деятельности и принцип социального государства*

¹ Никитина А. В. Конституционно-правовые споры: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Омск, 2019. С. 12.

² Там же.

³ См., напр.: По делу о проверке конституционности положений части пятой статьи 244.6 и части второй статьи 333 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан А. Г. Круглова, А. В. Маргина, В. А. Мартынова и Ю. С. Шардыко: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 ноября 2012 г. № 29-П // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 51. Ст. 7323; Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Столяровой Натальи Андреевны на нарушение ее конституционных прав абзацем первым Перечня услуг транспортных, снабженческо-сбытовых и торговых организаций, по которым органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации предоставляется право вводить государственное регулирование тарифов и надбавок, в системной связи с положениями Указа Президента Российской Федерации «О мерах по упорядочению государственного регулирования цен (тарифов)», а также пунктом 3 части 2 статьи 2 Закона Республики Саха (Якутия) «О наделении органов местного самоуправления в Республике Саха (Якутия) отдельными государственными полномочиями по государственному регулированию цен (тарифов)»: определение Конституционного Суда Российской Федерации от 7 февраля 2012 г. № 276-О-О // СПС «Гарант»; По делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 779 и пункта 1 статьи 781 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобами общества с ограниченной ответственностью «Агентство корпоративной безопасности» и гражданина В. В. Макеева: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 23 января 2007 г. № 1-П // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 6. Ст. 828; и др.

(курсив наш. — *И. Т.*). От разрешения этого конфликта зависит жизненно важный для населения, проживающего в районах Крайнего Севера, вопрос о целесообразности ограничения свободы договора путем государственного регулирования цен на товары, завозимые в эти районы»¹.

Г. А. Гаджиев верно указал, что в основе конституционно-правового спора лежит конституционный конфликт. При этом не всегда разрешение конституционно-правового спора приводит к разрешению соответствующего конфликта, как не всегда устранение вершины айсберга приводит к устранению угрозы, лежащей под водной поверхностью.

В приведенном примере из практики Конституционного Суда РФ конституционный спор может быть снят в порядке конкретного судебного нормоконтроля путем выяснения конституционно-правового смысла оспариваемой нормы права, но аналогичный конфликт конституционных ценностей в дальнейшем может возникнуть, например, в правоотношениях с иным субъектным составом.

О. В. Брежнев определяет конституционно-правовой спор как разногласие, возникшее между субъектами конституционно-правовых отношений в процессе реализации норм конституционного права и подлежащее разрешению в особом порядке, установленном законом, в том числе путем использования государственными органами юрисдикционных процедур².

С. А. Беньяминова рассматривает конституционно-правовой спор как противостояние в виде активных действий, в формах, предусмотренных нормами конституционного права, по отстаиванию интересов сторон спора — субъектов конституционного правоотношения, которые, реализуя принадлежащие им конституционные права и обязанности, обнаруживают противоречия, разногласия по поводу материальных и духовных благ, являющихся объектами регулирования конституционного права³.

Наиболее часто в литературе встречается упоминание о конституционно-правовом споре в контексте процессуальных правоотношений и возможности разрешения конфликта в особой юрисдикционной

¹ Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Столяровой Натальи Андреевны на нарушение ее конституционных прав абзацем первым Перечня услуг транспортных, снабженческо-сбытовых и торговых организаций, по которым органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации предоставляется право вводить государственное регулирование тарифов и надбавок, в системной связи с положениями Указа Президента Российской Федерации «О мерах по упорядочению государственного регулирования цен (тарифов)», а также пунктом 3 части 2 статьи 2 Закона Республики Саха (Якутия) «О наделении органов местного самоуправления в Республике Саха (Якутия) отдельными государственными полномочиями по государственному регулированию цен (тарифов)»: определение Конституционного Суда Российской Федерации от 7 февраля 2012 г. № 276-О-О.

² *Брежнев О. В.* Судебный конституционный контроль в Российской Федерации: проблемы методологии, теории и практики: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2006. С. 36.

³ *Беньяминова С. А.* Указ. соч. С. 143–150.

процедуре, чаще всего в форме судопроизводства. Это не случайно, поскольку категория спора о праве оказывается ключевой именно для процессуальных отраслей права.

Однако не все конституционные конфликты подлежат разрешению в форме судопроизводства и, соответственно, не все конституционные конфликты должны или могут быть институционализированы в форму конституционно-правового спора, что опять не позволяет отождествлять данные категории.

В соответствии со ст. 3 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»¹ Конституционный Суд РФ решает исключительно вопросы права. Применяя данную норму, Конституционный Суд РФ отмечает, например, что он не рассматривает вопросы о политической целесообразности принятых решений о применении мер государственного принуждения для обеспечения государственной безопасности и территориальной целостности Российской Федерации, равно как об адекватности осуществлявшихся на их основе мер².

Также при проверке соблюдения компетенции органом или должностным лицом, принявшим нормативный правовой акт, суд общей юрисдикции выясняет, относятся ли вопросы, урегулированные в оспариваемом акте или его части, к соответствующему предмету ведения. При этом в случае, если оспариваемый акт принят в пределах усмотрения публично-правового образования в лице его органов, суды не вправе обсуждать вопрос о целесообразности принятия органом или должностным лицом оспариваемого акта, поскольку это относится к исключительной компетенции органов публичной власти³.

¹ Рос. газета. 1994. 23 июля.

² 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», Указа Президента Российской Федерации от 9 декабря 1994 г. № 2166 «О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и в зоне осетино-ингушского конфликта», постановления Правительства Российской Федерации от 9 декабря 1994 г. № 1360 «Об обеспечении государственной безопасности и территориальной целостности Российской Федерации, законности, прав и свобод граждан, разоружения незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и прилегающих к ней регионов Северного Кавказа», Указа Президента Российской Федерации от 2 ноября 1993 г. № 1833 «Об Основных положениях военной доктрины Российской Федерации»: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 31 июля 1995 г. № 10-П // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 33. Ст. 3424.

³ Пункт 28 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 г. № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» (Рос. газета. 2019. 15 янв.).

Таким образом, когда конституционный конфликт складывается по поводу какой-либо конституционной ценности и заключается в разногласиях и противодействии сторон конфликта относительно целесообразности и адекватности реализации прав и законных интересов сторон конституционного конфликта, юрисдикционные органы в виде суда не могут разрешить данный конфликт.

С учетом изложенного конституционно-правовой спор представляет собой процессуальную форму существования отдельных конституционных конфликтов, которые могут быть разрешены юрисдикционным органом в особой процедуре, обеспечивающей юридическое равенство сторон спора.

На основе данного определения можно выделить следующие отличительные признаки конституционного конфликта от конституционно-правового спора:

1) для наличия конфликта достаточно наличия сторон конфликта. В конституционно-правовом споре также принимает участие актор конституционного конфликта — такой субъект, перед которым стороны конфликта могут спорить;

2) в конституционном конфликте стороны могут находиться в неравном положении в зависимости от компетенции каждой стороны. В конституционно-правовом споре стороны конфликта находятся в равном положении относительно актора, т. е. обладают равными процессуальными правами и обязанностями.

В части общей характеристики конституционного конфликта и конституционно-правового спора необходимо указать их логическую связь как целого и его части, что можно проиллюстрировать на рисунке 3.



Рис. 3. Соотношение категорий конституционного конфликта и конституционно-правового спора

Проиллюстрируем данное соотношение категорий на конкретном примере из недавней правоприменительной практики. Между Президентом РФ и губернатором субъекта Российской Федерации возникли разногласия в части организации публичной власти на территории региона, в результате чего глава государства своим Указом отрешил от должности губернатора субъекта Российской Федерации в связи с утратой доверия Президента. В данном правоотношении участвуют только две стороны конституционного конфликта, статус которых неравен: Президент отрешает от должности, губернатор обязан подчиниться. Также отсутствует участник конфликта (актор), на разрешение которого поставлен вопрос о правомерности такого отрешения губернатора от должности. Следовательно, это конституционный конфликт. Но у отрешенного от должности губернатора в силу федерального законодательства есть право обжаловать соответствующий Указ Президента РФ в Верховный Суд РФ по правилам, установленным Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации. Таким образом, в конфликтном правоотношении появляется третий участник, перед которым стороны могут спорить и при этом обладать равными процессуальными правами и обязанностями. В таком случае конституционный конфликт приобретает форму конституционно-правового спора.

Не случайно категория конституционно-правового спора получила детальное изучение в науке конституционного права, поскольку в отличие от конституционных конфликтов она обладает формально определенными признаками и критериями, которые выражены в соответствующем процессуальном законодательстве, и представлена в текстах нормативных правовых актов. При этом исследованию конституционных конфликтов препятствует, например, избегающая стратегия поведения сторон, длительное бездействие по принятию мер, направленных на урегулирование конституционных конфликтов, что особенно характерно для системы публичной власти, которая инстинктивно пытается выстроить идеальную и бесконфликтную модель своего функционирования, но в то же время утопичную.

Соотношение конституционного конфликта и конституционного правонарушения (деликта)

Конституционно-правовой деликт или правонарушение как явления правовой действительности также получили детальное изучение в науке конституционного права в рамках теории конституционно-правовой ответственности. Существует значительное число авторских дефиниций конституционного правонарушения, деликта, проанализировать которые в полном объеме в рамках настоящей работы не представляется возможным и целесообразным.

Соотношение категорий конституционного конфликта и конституционного правонарушения (деликта) также базируется на соотношении предшествующих им правовых категорий «юридический конфликт» и «правонарушение».

Весьма распространенной в правовой среде является позиция о рассмотрении правонарушения в качестве формы выражения юридического конфликта. Так, П. А. Астахов приходит к выводу, что правонарушение наряду с правовым спором является основной формой проявления юридического конфликта¹. Н. Н. Тарусина также считает, что в понятие юридического конфликта, имеющее универсальный характер, входят все состояния противоправности². Соотношение категорий юридического конфликта и правонарушения по принципу родовых категории — видовой разновидности разделяет и А. Б. Зеленцов³.

Следует отметить утверждение А. В. Никитиной о том, что правонарушение выступает не одной из внешних форм проявления юридического конфликта, а скорее его предпосылкой, причиной, поскольку в отличие от юридического конфликта, в котором имеется противопоборствующая взаимосвязь как минимум между двумя субъектами, правонарушение является деянием конкретного лица. Непосредственно конфликт возникает в процессе привлечения лица, совершившего правонарушение, к ответственности⁴. Вот здесь появляется противопоборствующая сторона, которая инициирует и реализует процедуру привлечения виновного лица к юридической ответственности.

Данное замечание заслуживает внимания, если считать понятие юридического конфликта по объему шире, чем понятие правонарушения. Действительно, в теории права давно и детально разработана юридическая конструкция состава правонарушения, которая берет начало еще с римского права (*corpus delicti*) и состоит из 4 элементов: субъекта, субъективной стороны, объекта, объективной стороны. Она не предусматривает, таким образом, второго субъекта, чьи интересы противопоставлены правонарушителю. Вместе с тем в ряде правонарушений участвуют конкретные потерпевшие, но их наличие или отсутствие не является обязательным признаком правонарушения. В частности, такой элемент состава правонарушения, как его объективная сторона, включает не только характер деяния (действие или

¹ Астахов П. А. Указ. соч. С. 24.

² Тарусина Н. Н. Конфликт и конфликтность — понятия юрисдикционного процесса // Проблемы понятийного аппарата наук гражданского и процессуального права. Ярославль, 1987. С. 112–113.

³ Зеленцов А. Б. Конфликты в управлении и управление конфликтами: опыт комплексного исследования предмета и форм административной юрисдикции: монография. С. 81–101.

⁴ Никитина А. В. Конституционно-правовые споры. С. 37–38.

бездействием), но и наличие материально-правовых последствий от правонарушения. Однако этот элемент может отсутствовать в составе объективной стороны правонарушения в том случае, если состав правонарушения, например, является формальным или усеченным (так называемый состав опасности).

На наш взгляд, более оправданно говорить о правонарушении как о форме юридического конфликта только в том случае, когда государством в лице его органов инициирован юрисдикционный процесс по привлечению правонарушителя к ответственности и (или) когда установлен конкретный потерпевший от правонарушения. В таком случае непосредственно появляется либо устанавливается второй субъект, с которым правонарушитель вступил (в части потерпевшего) или вступает (государство в лице его органов) в юридический конфликт, предметом которого будет оценка деяния субъекта в качестве правомерного или противоправного. Подобные выводы необходимо учитывать при дальнейшем соотношении категорий конституционного конфликта и конституционного правонарушения (деликта).

В современной российской науке конституционного права наиболее целостная теория конституционного деликта была разработана В. О. Лучиным¹. Со времен постановки данной проблемы в науке появилось множество определений конституционного деликта, под которым понимают деяние (действие или бездействие) субъекта конституционной ответственности как участника конституционных правоотношений, не отвечающее должному поведению и влекущее за собой применение мер конституционной ответственности².

По мнению В. А. Виноградова, конституционный деликт — это деяние (действие или бездействие) субъекта конституционно-правовых отношений, не соответствующее должному поведению, предусмотренному нормами конституционного права, и влекущее за собой применение установленных мер конституционной ответственности. Этими действиями или бездействием не исполняются или исполняются ненадлежащим образом конституционные обязанности, нарушаются права и законные интересы участников конституционных правоотношений³.

В качестве нормативного основания конституционно-правовой ответственности М. П. Авдеенкова и Ю. А. Дмитриев также выделяют

¹ Лучин В. О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. М., 2012. С. 288–358; *Он же*. Конституционные деликты // Гос-во и право. 2000. № 1. С. 12–19.

² Гошуляк В. В. Теоретико-правовые проблемы конституционно-правовой ответственности // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 24. С. 9–12.

³ Виноградов В. А. Субъекты конституционной ответственности: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000. С. 22–23.

конституционный деликт, под которым согласно общетеоретической традиции понимают противоправное, виновное (умышленное или неосторожное) деяние (действие или бездействие) органа публичной власти или должностного лица такого органа, которое причинило либо создало опасность причинения вреда общественным отношениям в сфере осуществления публичной власти и за которое законодательством предусмотрена конституционно-правовая ответственность¹.

Вместе с тем конституционным конфликтам не обязательно присущи свойства противоправности и виновности. Например, до недавних изменений в федеральном законодательстве отрешение от должности Президентом РФ высшего должностного лица субъекта Федерации в связи с утратой доверия не обязательно могло быть связано с противоправным либо виновным поведением высшего должностного лица субъекта Федерации. Примером служит удаление в отставку мэра г. Москвы Ю. М. Лужкова.

В. О. Лучин по этому поводу справедливо отметил, что далеко не все меры государственного принуждения осуществляются по отношению к правонарушителям и в связи с правонарушениями².

Таким образом, конституционный конфликт может существовать в форме конституционного правонарушения, если лицо, его совершившее, привлекают к конституционно-правовой ответственности. В этом случае есть противодействие сторон — субъектов конституционного права, наличествуют объект — защита конституционной ценности и особые конституционно-правовые средства разрешения конфликта (применение мер конституционно-правовой ответственности). Если лицо совершило конституционно-правовой деликт, но не был инициирован процесс привлечения его к конституционно-правовой ответственности — отсутствует субъект, с которым могло быть установлено конфликтное противодействие. Например, в случае, если Президентом РФ было совершено тяжкое преступление, которое им было сокрыто, он продолжает осуществлять свои полномочия, не встречая противодействия со стороны Государственной Думы РФ в виде выдвижения ему обвинения. В данном примере совершение преступного деяния является причиной возможного конституционного конфликта, который подкрепляется правовым риском в виде возможности его обнаружения и в случае инициирования процесса привлечения к конституционно-правовой ответственности становится конституционным конфликтом между Президентом РФ и Государ-

¹ Авдеенкова М. П., Дмитриев Ю. А. Конституционное право в Российской Федерации: курс лекций: в 9 т. М., 2005. Т. 1: Основы теории конституционного права. С. 290, 291.

² Лучин В. О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. С. 273.

ственной Думой РФ. Предметом такого конфликта является конституционная ценность в виде осуществляемой президентской власти. Следовательно, конституционный деликт вне процедуры привлечения лица к конституционно-правовой ответственности может быть квалифицирован в качестве причины конституционного конфликта.

§ 3. Классификация конституционных конфликтов

В целях уяснения сущности и видового разнообразия конституционных конфликтов и их упорядочивания для научного осмысления необходимо осуществить классификацию таких конфликтов по ряду оснований. В научной литературе предпринимались отдельные попытки типологизации как юридических, так и непосредственно конституционных конфликтов, которые следует учитывать в настоящем исследовании.

А. В. Никитина предлагает выделять два основных типа конституционных конфликтов: юридические (правовые) и политические, но не исключает и существование их смешанных форм. При этом с точки зрения формы выражения конституционные конфликты юридического типа (в данной работе тождественные конституционным конфликтам) делятся на два основных вида: конституционные конфликты, вызванные конституционным деликтом и разворачивающиеся в рамках реализации конституционно-правовой ответственности за совершенное правонарушение, и конституционно-правовые споры. Видами конституционных конфликтов политического типа являются: структурные конфликты в системе публичной власти; системные конституционные конфликты; территориальные конфликты¹.

По мнению А. В. Тетерина, в зависимости от формы выражения необходимо выделять следующие подгруппы конституционного конфликта: конституционное противоборство, конституционный спор и конституционный кризис². Ученый считает, что конституционный конфликт в форме конституционного противоборства может быть урегулирован как при помощи правовых, так и при помощи политических средств; в основе такого конфликта лежат политические и личные противоречия. Конституционный конфликт в форме конституционно-правового спора характеризуется автором процедурными особенностями его разрешения, поскольку разрешается посредством судебных и альтернативных процедур. Конституционный кризис характеризуется комплексным характером, множественностью причин,

¹ Никитина А. В. Типология конституционных конфликтов. С. 70, 72.

² Тетерин А. В. Указ. соч. С. 45.

лежащих в основе конфликтного взаимодействия, хаотической динамикой развития¹.

Однако различие между выделяемыми формами конституционного конфликта А. В. Тетерин фактически проводит по способу их разрешения, причинам возникновения и характеру развития конфликтного взаимодействия, что не в полной мере соотносится с категорией формы выражения — заявленным основанием классификации. Так, причины возникновения конфликта и его объект имеют отношение к внутренней структуре конфликта, а не к внешней форме его выражения, и не всегда могут быть точно определены или установлены на начальных этапах возникновения конфликта. В то же время форма конституционного конфликта как его внешнее проявление предопределяет применение различных по содержанию способов разрешения конфликтов и различное правовое положение участников конфликта, и именно в этом значении может являться основанием классификации.

Наиболее последовательной и обоснованной представляется классификация А. А. Езерова, который предлагает выделять конфликты в зависимости:

- 1) от функций конституционного конфликта: социально-позитивные и социально-негативные конфликты;
- 2) от границ и масштаба конституционного конфликта: конфликты макроуровня, мезоуровня и микроуровня;
- 3) от формы конституционного конфликта: простые конституционные конфликты, конституционные деликты, конституционные споры и конституционный кризис;
- 4) от объекта (сферы разворачивания): комплексные, сугубо конституционно-правовые;
- 5) от субъектов: конституционные конфликты между властными субъектами, невластными субъектами, властными и невластными субъектами².

Данная классификация в целом дает представление о многообразии существующих конституционных конфликтов. По нашему мнению, выделение социально-позитивных и социально-негативных конституционных конфликтов не имеет значения для целей правового регулирования. К тому же в каждом конституционном конфликте можно найти как положительные, так и отрицательные аспекты, что вызвано диалектической природой социального конфликта в целом.

Приведенную классификацию считаем целесообразным развивать и уточнить следующим образом. Во-первых, конституционные конфликты возможно классифицировать в зависимости от объекта, кон-

¹ Тетерин А. В. Указ. соч. С. 47–49, 67.

² Проблемы современной конституционалистики: учеб. пособие / под ред. М. Ф. Орзиха. Киев, 2012. С. 227.

ституционной ценности, из-за которой он возник. По такому основанию можно выделить:

- конституционные конфликты по поводу разграничения компетенции;
- конституционные конфликты по формированию органов власти (в рамках данной категории конфликтов особо активно ведутся научные исследования в области избирательных споров)¹;
- конституционные конфликты по вопросам реализации прав и свобод человека и гражданина;
- конституционные конфликты по поводу государственного, народного и национального суверенитета и т. д.

Применительно к конституционным конфликтам по поводу разграничения компетенции важно отметить, что теоретическое осмысление споров о компетенции в системе государственной власти традиционно составляет предмет административно-правовых исследований. В частности, Е. Б. Лупарев указывает, что к административно-правовым спорам относятся в том числе споры о компетенции между различными субъектами, наделенными государственно-властными полномочиями. При этом к числу административно-правовых споров о компетенции автор относит: споры между федеральными и региональными органами исполнительной власти; споры органов исполнительной власти федерального уровня между собой; административно-правовые споры региональных органов исполнительной власти между собой; споры между органами исполнительной власти и местного самоуправления².

Рассматривая вопрос об отличии административно-правовых споров от конституционных, Е. Б. Лупарев отмечает, что если спор связан с реализацией основ конституционного строя (разделение властей, разграничения полномочий в рамках федерации), то это, безусловно, конституционный спор о компетенции, а если речь идет об исключительно управленческих отношениях — то административно-правовой³. Однако ученый не приводит определения исключительно управленче-

¹ См., напр.: *Казанцев А. О.* Избирательные споры в Российской Федерации (конституционно-правовое исследование): дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2005. 205 с.; *Рузина С. В.* Юридические споры в правовых отношениях, связанных с формированием представительных органов государственной власти и местного самоуправления: Общеправовой анализ: дис. ... канд. юрид. наук. Владимир, 2006. 188 с.; *Охотников Р. А.* Избирательные споры: понятие, структура, порядок рассмотрения): дис. ... канд. юрид. наук. Владивосток, 2006. 201 с.; *Галушко И. В.* Избирательные споры и судебная практика их разрешения в избирательном праве Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. 162 с.; и др.

² *Лупарев Е. Б.* Административно-правовые споры: дис. ... д-ра юрид. наук. Воронеж, 2003. С. 203—208.

³ Там же. С. 210.

ским отношениям, а также не поясняет, почему споры только по поводу главы 1 Конституции РФ «Основы конституционного строя» являются конституционно-правовыми. Учитывая распространенную среди конституционалистов точку зрения о том, что сама Конституция РФ либо весь ее первый раздел являются основами конституционного строя, полагаем, такое разделение весьма условно.

На наш взгляд, в случае возникновения противоречия между субъектами конституционных правоотношений в отношении конституционной ценности имеет место конституционный конфликт, который с учетом его непосредственного содержания (спор о компетенции) и персонального состава участников может на определенной стадии своего развития трансформироваться как в административно-правовой спор, так и в конституционно-правовой спор, что, однако, не лишает сам конфликт конституционно-правовой природы. Полагаем, следует поддержать проводимые отдельными авторами конституционно-правовые исследования споров о компетенции органов государственной власти¹.

Положительным аспектом классификации конституционных конфликтов по объекту является возможность четкого определения конституционной ценности, по поводу которой осуществляется противодействие как элемента конституционного конфликта, оказывающего влияние на актора при разрешении конфликта.

Во-вторых, по субъектному составу сторон конституционного конфликта можно выделить:

- конституционные конфликты, возникающие между властными субъектами конституционного права;
- конституционные конфликты с участием физических лиц и различных форм их организации;
- конституционные конфликты с участием публично-правовых образований.

Указанная классификация обусловлена специфичностью субъектного состава конституционных конфликтов и позволяет определить наличие или отсутствие юридического равенства сторон конституционного конфликта, что важно для определения способа разрешения конституционного конфликта.

В-третьих, по степени юридической формализованности объективной стороны противодействия можно выделить неформализованные конституционные конфликты и формализованные. В неформализованных конституционных конфликтах можно выявить объект, участников конфликта, чего нельзя сделать в отношении объективной и субъективной сторон, в том числе потому что объективная сторона

¹ См., напр.: *Варфоломеева Н. П.* Указ. соч.

представлена, в частности, не объективно противоправными действиями или бездействием, а, например, злоупотреблением конституционными правами.

Данная классификация призвана продемонстрировать широту форм, которые может принимать противодействие в рамках конституционного конфликта. Поскольку такая классификация вводится впервые, необходимо дать дополнительные пояснения относительно выделяемых видов конституционного конфликта. В частности, теория государства и права наряду с правомерным поведением и правонарушением выделяет особый вид юридически значимого поведения — злоупотребление правом. В самом общем виде злоупотребление правом можно определить как формально соответствующее нормам права поведение, но не соответствующее целям (назначению) этих норм. Или, как весьма красноречиво отметил В. И. Ленин, злоупотребление правом имеет место, когда «формально правильно, а по сути — издевательство»¹.

В рамках разработанной В. И. Круссом теории конституционного правопользования злоупотребление правом в его конституционно-правовом аспекте определяется как формально законное виновное деяние (действие или бездействие), прямо или косвенно направленное против справедливого (конституцированного) порядка общественных отношений, причиняющее ущерб и (или) вред личным и (или) общественным благам (ценностям) и непротивоправным (конституционным) интересам лиц, обусловленное неконституционными интересами и целями причинителя вреда и выраженное в конкретизированных формах недобросовестного пользования правами и свободами человека и уполномоченного правоприменителя².

Злоупотребление правом может быть запрещено законодателем, но в таком случае оно становится правонарушением³.

Изначально правовое явление злоупотребления правом исследовалось в рамках цивилистической науки, в которой отмечалось, что данная юридическая конструкция возникла в связи с тем, что законодатель не может через детализацию и конкретизацию запретов объявить правонарушениями всевозможные (многообразные) проявления социально неприемлемого поведения людей, поскольку, в силу объективных причин, не может осуществить исчерпывающее

¹ Ленин В. И. Полн. собр. соч. М., 1974. Т. 43. С. 328.

² См., напр.: Крусс В. И. Актуальные аспекты проблемы злоупотребления правами и свободами человека // Гос-во и право. 2002. № 7. С. 49; *Он же*. Теория конституционного правопользования: монография. М., 2007. С. 648–649; Смирнова А. А. Диффамация как правонарушение и злоупотребление правом: конституционно-правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 9.

³ Денисов С. А. Злоупотребление властных субъектов нормами конституционного права // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 6. С. 3.

правовое регулирование¹. Полагаем, данный тезис справедлив и для конституционных правоотношений, поскольку конституционным нормам права свойственна, с одной стороны, бланкетность, а с другой — максимально общий характер. Поэтому закономерно, что предметом теоретических исследований все чаще становится злоупотребление конституционными нормами как со стороны властных субъектов, так и гражданами и их объединениями².

Следует согласиться с Л. А. Шарниной в том, что в настоящее время актуализировалась важная для конституционного права тема, на протяжении многих десятилетий не находящая достойного развития в отечественной теории и практике, — соотношение категорий «злоупотребление конституционными правами», прежде всего политическими, и «злоупотребление полномочиями»³.

Г. А. Трофимова отмечает, что злоупотребление правами является одним из основополагающих оснований конституционно-правовой ответственности, однако в научной литературе довольно редко затрагивается данный аспект ответственности⁴.

Понятие «злоупотребление правом» берет начало в римском праве, определявшем его как неправомерное по сути, но формально законное деяние (*In fraudem legis facit, qui salvis verbis legis, sententiam ejus circumvenit* — «Тот обходит закон, кто, соблюдая его букву, действует не в духе закона»)⁵.

Формы злоупотребления правом многообразны, имеют тенденцию к совершенствованию и усложнению и, в частности, могут выражаться в бездействии со стороны властного субъекта в отсутствие правовых способов побудить его действовать активно. Злоупотребить можно и учредительной нормой, предписывающей, например, создание какого-либо органа или учреждения, в намеренном толковании норм конституционного права, расходящемся с их конституционно-правовым смыслом и т. д. Так, злоупотреблением права может быть длительное бездействие органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по созданию регионального органа охраны

¹ Гражданское право: учебник: в 2 т. / отв. ред. Е. А. Суханов. 2-е изд., перераб. и доп. М., 1998. Т. 1. С. 390.

² См., напр., Денисов С. А. Указ. соч. С. 3–10; Крусс В. И. Актуальные аспекты проблемы злоупотребления правами и свободами человека. С. 46–53.

³ Шарнина Л. А. Злоупотребление конституционными правами и злоупотребление полномочиями: общее и особенное // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 12. С. 9–15.

⁴ Трофимова Г. А. Злоупотребление правами как основание конституционно-правовой ответственности федеральных органов государственной власти // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 5. С. 12–16.

⁵ Дигесты Юстиниана: в 7 т. / пер. с лат.; отв. ред. Л. Л. Кофанов. М., 2002. Т. 1. С. 113.

объектов культурного наследия в соответствии с п. 2 ст. 10 Федерального закона от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»¹. Как злоупотребление правом можно квалифицировать длительное бездействие Федерального Собрания РФ по вопросу принятия Федерального конституционного закона о Конституционном Собрании при наличии фактов внесения неоднократных и существенных поправок к Конституции РФ. Данный перечень, к сожалению, можно продолжить.

По мнению Н. М. Колосовой, есть права, злоупотребление которыми затруднено в силу коллективного принятия решения (введение чрезвычайного положения, военного положения), и существуют права, за злоупотребление которыми должна возлагаться индивидуальная ответственность². Особенно значимым является злоупотребление правом вето и правом издавать указы и распоряжения. «Злоупотребление, — пишет Н. М. Колосова, — может проявиться в блокировании принятия конкретного закона, необходимость которого очевидна, а также в большом количестве отклоненных законов. Например, если Конституция РФ предусматривает принятие конкретного закона, а Президент РФ его постоянно блокирует, то в данной ситуации можно ставить вопрос о злоупотреблении им своим правом. В качестве ответственности для Президента РФ существует возможность преодоления его вето обеими палатами Федерального Собрания»³.

Таким образом, следует согласиться с В. И. Круссом в том, что возможно говорить о множественности форм и способов злоупотребления правом и об исключительном видовом многообразии явления⁴.

Злоупотребление правом — это особое юридическое явление, отличное от правонарушений, поскольку оно заключается в совершении действий (бездействия), формально соответствующих содержанию субъективного права (полномочия). Наличие злоупотребления правом, как правило, можно выявить по неблагоприятным для конституционно-значимых отношений последствиям. Тем сложнее выявить злоупотребление правом, поскольку властные субъекты, злоупотребляя правом намеренно, создают видимость обеспечения конституционно

¹ Рос. газета. 2002. 29 июня.

² Колосова Н. М. Конституционная ответственность в Российской Федерации: Ответственность органов государственной власти и иных субъектов права за нарушение конституционного законодательства Российской Федерации. М., 2000. С. 73.

³ Колосова Н. М. Указ соч. С. 73.

⁴ Крусс В. И. Актуальные аспекты проблемы злоупотребления правами и свободами человека. С. 48.

значимых целей. Например, по мнению С. А. Денисова, злоупотребление правом по ликвидации выборности глав регионов России в 2004 г. было обусловлено целями борьбы с терроризмом и поддержанием единой законности в стране¹.

На наш взгляд, одной из причин для злоупотребления правом является пробельное нормативно-правовое регулирование, не позволяющее ясно определить допустимые правовые возможности (пределы пользования) и основания их реализации, что более чем свойственно диспозициям конституционно-правовых норм, в особенности компетенционного характера.

Г. А. Трофимова конструирует следующие варианты злоупотребления конституционными правами:

- злоупотребление Президентом РФ правом вето, выражающееся в отклонении законопроекта без указания причины его неодобрения, что должно повлечь вынесение Советом Федерации или Государственной Думой предупреждения о недолжном выполнении Президентом РФ своих обязанностей;
- злоупотребление Президентом РФ правом издавать указы и распоряжения;
- принятие Президентом РФ решений об отставке Правительства РФ без указания на правонарушение (конституционный деликт), совершенное Правительством РФ;
- злоупотребление правом отмены актов Правительства РФ (ч. 3 ст. 115 Конституции РФ) по причине их неконституционности, незаконности, несоответствия указам Президента РФ;
- злоупотребление Президентом РФ правом роспуска законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, выражающееся в повторном выражении недоверия законодательному (представительному) органу государственной власти того же субъекта РФ в течение трех лет с момента последнего роспуска, произведенного по тому же основанию².

Изложенное позволяет признать наличие неформализованных конституционных конфликтов, в которых одна или обе стороны конфликта злоупотребляют своими конституционными правами.

Второй вид конституционных конфликтов по указанному основанию классификации — формализованные конституционные конфликты с определенной объективной стороной противодействия представлен такими конфликтами, в которых явно и объективно выражено противодействие, причем, как правило, это активное действие стороны конфликта. Например, такую точную формулировку объективной сто-

¹ Денисов С. А. Указ. соч. С. 7.

² Трофимова Г. А. Указ. соч. С. 13–14.

роны противодействия мы можем обнаружить в составах конституционных правонарушений.

Ф. С. Скифский различает конституционное правонарушение в широком и узком смысле, понимая под ним (в узком смысле) выразившееся в нарушении норм (нормы) конституционного права прямо закрепленное в законе виновное, общественно вредное деяние деликтоспособного субъекта, влекущее меры восстановительного правопорядка, ретроспективную юридическую ответственность и применение негативных юридических санкций конституционной направленности, имеющее причинную связь с наступившими последствиями¹.

Согласно данному подходу, определение конституционного деликта и конституционного правонарушения дано в соответствии с разработанным в теории права понятием состава правонарушения. Такое обстоятельство закономерно, учитывая распространенный тезис о том, что основанием наступления ретроспективной юридической ответственности служит противоправное поведение, правонарушение². Именно наличие в структуре конституционного деликта (конституционного правонарушения) четко формализованных элементов (персонифицированных субъектов, субъективной стороны, объекта и объективной стороны) позволяет его выделить в качестве самостоятельного вида конституционного конфликта.

Н. М. Колосова отмечает, что объектом конституционного правонарушения выступает конституционный строй, конституционная законность и правопорядок³. Ж. И. Овсепян в качестве объектов конституционных правонарушений выделяет конституционные принципы организации формы правления, форму государственного устройства, принципы народовластия, разделения властей и социального государства⁴, иными словами, конкретные конституционные ценности.

Что касается объективной стороны конституционного правонарушения, то, как считает В. А. Виноградов, некоторые конституционные деликты могут быть совершены как путем действия, так и путем бездействия, что не соответствует нормам конституционного права; при этом последствия конституционного деликта многообразны и проявляются в различных сферах⁵.

¹ Скифский Ф. С. Конституционные правонарушения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 1998. С. 8.

² Витрук Н. В. Общая теория юридической ответственности. 2-е изд., испр. и доп. М., 2009. 432 с.

³ Колосова Н. М. Указ. соч. С. 105.

⁴ Овсепян Ж. И. Юридическая ответственность и государственное принуждение. Ростов н/Д., 2005. С. 236.

⁵ Виноградов В. А. Конституционная ответственность: вопросы теории и правового регулирования. М., 2002. С. 28.

А. А. Матросов определяет объективную сторону конституционного правонарушения как противоправное деяние (действие или бездействие), вред, причиненный деянием, и причинную связь между деянием и наступившими последствиями, а также недостижение необходимых и эффективных результатов, которые противоречат целям и принципам действующего законодательства¹.

Спецификой конституционно-правового регулирования, в отличие от иных публичных отраслей права, является недостаточная регламентация объективной стороны конституционного правонарушения и часто совершенное отсутствие решения вопроса о его субъективной стороне. Следует согласиться с Д. А. Липинским и И. Е. Великосельской в том, что объективная сторона иных правонарушений (уголовных, административных), посягающих на публичные конституционные отношения, четко сформулирована, детализирована, чего нельзя сказать о конституционных правонарушениях, объективную сторону которых нужно выводить логическим путем из текста Конституции, федеральных конституционных законов и иных законов. Однако другая проблема формулирования объективной стороны составов конституционных правонарушений заключается в отсутствии четкого указания на сами последствия, которые могут наступить в результате их совершения².

Следующим дискуссионным вопросом является субъективная сторона конституционного правонарушения. К сожалению, законодатель даже непосредственно в нормах Конституции РФ не разрешает вопроса о наличии какой бы то ни было формы вины при совершении конституционных правонарушений. Вместе с тем в теории конституционного права отстаивается точка зрения как о ее обязательном наличии в составе конституционного правонарушения³, так и о ее факультативном характере⁴. В данной дискуссии необходимо поддержать тезис Д. А. Липинского и И. Е. Великосельской о том, что ответственность без вины, в том числе и конституционно-правовая, не имеет смысла, поскольку остается неясным, за что отвечает субъект⁵.

¹ Матросов А. А. Теоретико-правовые основы конституционной ответственности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 12.

² Липинский Д. А., Великосельская И. Е. К вопросу о составе конституционных правонарушений // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 9. С. 9.

³ Кондрашев А. А. Конституционно-правовая ответственность в Российской Федерации: теория и практика. М., 2006. С. 96; Матросов А. А. Указ. соч. С. 20.

⁴ Барциц И. Н. Федеративная ответственность: понятие и виды // Журнал российского права. 1999. № 12. С. 37; Сергеев А. Л. Конституционная ответственность федеральных органов государственной власти: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 12.

⁵ Липинский Д. А., Великосельская И. Е. Указ. соч. С. 9.

Не случайно именно в конституционном праве фокус правового регулирования в конституционных правоотношениях смещен с вопроса о вине субъекта на меры по разрешению возникшего конституционного конфликта. В действительности конституционные правоотношения представляют собой важнейшие учредительные правоотношения, в связи с чем аномалии, в них возникающие, требуют максимально оперативного разрешения. В таком случае очевидно, что в вопросах оперативного разрешения конституционных правонарушений приоритет отдается скорейшему восстановлению прав, которые так или иначе затрагивают коллективных субъектов конституционно-правовых отношений (народ, местное сообщество, общественные объединения и т. д.), чем рассмотрению вопросов вины, имеющих отношение, как правило, к индивидуальным субъектам (определенным должностным лицам). Тем не менее именно конституционные правонарушения являются наиболее опасным для стабильности фактической конституции видом конституционного конфликта.

В-четвертых, в зависимости от наиболее распространенных причин можно выделить: конституционные конфликты, возникающие из-за юридических коллизий; конституционные конфликты, возникающие из-за конкуренции законных интересов субъектов; конституционные конфликты, возникающие из-за ограниченности финансовых ресурсов на реализацию полномочий; конституционные конфликты, возникающие из-за несогласованности действий сторон. В данной классификации отражены наиболее распространенные причины конституционных конфликтов, что подтверждается результатами проведенного социологического опроса. Респондентам был задан вопрос: «Укажите возможные причины конфликтов в системе публичной власти». Среди предложенных вариантов ответов 64,8% респондентов выбрали «различные интересы, преследуемые сторонами»; 54,3% — «пробелы и коллизии законодательства»; 51,5% — «несогласованность действий»; 38,9% — «недостаточность финансового и ресурсного обеспечения».

В-пятых, по масштабам реализации конституционные конфликты подразделяются на федеральные, региональные и местные, что соответствует уровням территориальной организации публичной власти в Российской Федерации.

Значительный интерес с учетом сложного федеративного устройства Российской Федерации представляют региональные конституционные конфликты. Это могут быть конституционные конфликты между законодательной и исполнительной властью в регионе, между отдельными субъектами Российской Федерации, в том числе сложносоставными и т. д.

В-шестых, в зависимости от формы разрешения конституционного конфликта возможно выделить конфликты, не разрешаемые в строго определенной процессуальной форме, и конституционно-правовые

споры. Более подробно аспекты формы разрешения конституционного конфликта были освещены ранее, при соотнесении категорий конституционного конфликта и конституционно-правового спора.

В-седьмых, в зависимости от возможности разрешения конституционных конфликтов можно выделить абсолютные конституционные конфликты и неабсолютные конституционные конфликты. Абсолютные конституционные конфликты складываются по поводу абсолютных прав человека, которые не могут быть разрешены без существенного ущерба для одного из сталкивающихся интересов.

По вопросу выделения данного вида прав человека в науке возникла определенная дискуссия. Среди ученых нет однозначного подхода к возможности выделения неограничиваемых (абсолютных) прав и свобод человека и гражданина, а также к критериям такого выделения. В частности, А. В. Малько утверждает, что такие права и свободы есть, и относит к ним те, которые указаны в ч. 3 ст. 56 Конституции РФ¹. Н. В. Витрук также считает возможным выделение абсолютных прав и свобод². В. Д. Зорькин отмечает, что в Конституции РФ закреплен перечень прав и свобод человека и гражданина, которые не могут быть ограничены³. В. Е. Чиркин придерживается противоположной точки зрения и полагает, что нет абсолютных прав и свобод и вызывает сомнение по поводу выделения подобной группы прав⁴.

Большинство исследователей все же склоняется к тому, что неограничиваемые (абсолютные) права и свободы существуют и к ним относятся: право на жизнь, право на защиту чести и достоинства, право на неприкосновенность частной жизни, право на судебную защиту, презумпция невиновности, права потерпевших от преступлений и др.⁵ Мы поддерживаем идею о существовании абсолютных прав и свобод человека в том значении, что они являются неограничиваемыми в силу ч. 3 ст. 56 Конституции РФ. Практика международной защиты прав и свобод человека и гражданина также отражает идею о предъявлении повышенного стандарта защиты, например, таких прав, как право на жизнь, право на защиту чести и достоинства, право на неприкосновенность частной жизни.

¹ Малько А. В. Стимулы и ограничения в праве. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2003. С. 101–102.

² Витрук Н. В. Общая теория правового положения личности. М., 2008. С. 256.

³ Зорькин В. Д. Россия и Конституция в XXI веке. Взгляд с Ильинки. М., 2007. С. 310.

⁴ Подробнее см.: Чиркин В. Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. М., 1998. 448 с.; Он же. Конституционная терминология: монография. М., 2013. 272 с.

⁵ Подробнее см.: Подмарев А. А. Неограничиваемые (абсолютные) права и свободы человека и гражданина в Конституции РФ 1993 г. и международных актах // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2019. № 4. С. 69–75.

Приведем примеры абсолютных конституционных конфликтов, которые не могут быть разрешены без существенного ущерба для конфликтующих интересов одной из сторон:

- противоречия по поводу обеспечения конституционного права на жизнь заложников при проведении контртеррористических операций. По данному вопросу Европейским Судом по правам человека были рассмотрены дела по жалобам Тагаева и др. против России¹, Финогенова и др. против России². Судебная практика по данной категории дел сложилась по жалобам против Российской Федерации;
- противоречия в реализации права на жизнь в контексте вопроса об искусственном поддержании жизни. Перед необходимостью разрешения такого конфликта оказались французская судебная система и Европейский Суд по правам человека в 2015 г. при рассмотрении дела «Винсент Ламбер и другие против Франции»³;
- спор об основаниях законного прерывания беременности в условиях конституционной защиты жизни с момента зачатия. Перед разрешением подобного сложнейшего конституционного спора оказался Конституционный трибунал Польши осенью 2020 г.⁴, который признал неконституционным аборт по медицинским показаниям, разрешив тем самым коллизия между правом на жизнь плода и неприкосновенностью частной жизни матери в пользу первого из них при явном и существенном ограничении второго.

Указанные примеры абсолютных конституционных конфликтов существенно модернизировали понимание абсолютной конституционной ценности — права на жизнь. Очевидно, что такие конфликты будут возникать, пока человек живет, пока ученые расшифровывают его геном, применяют способы редактирования генетического кода и т. д. Перечисленные основания классификации в полной мере демонстрируют видовое многообразие конституционных конфликтов, возникающих между субъектами конституционного права, которые

¹ Дело «Тагаева и другие (Tagayeva and Others) против Российской Федерации» (жалоба № 26562/07 и шесть других): постановление Европейского Суда по правам человека от 13 апреля 2017 г. // СПС «Гарант».

² Дело «Финогенов и другие (Finogenov and others) против Российской Федерации» (жалобы № 18299/03 и 27311/03): постановление Европейского Суда по правам человека от 20 декабря 2011 г. // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2012. № 9. С. 63–112.

³ Дело «Ламбер и другие (Lambert and Others) против Франции» (жалоба № 46043/14): постановление Европейского Суда по правам человека от 5 июня 2015 г. // СПС «Гарант».

⁴ *Троцкая А. А., Храмова Т. М.* Некоторые вопросы не имеют ответов, или Дело о прерывании беременности // *Международное правосудие*. 2021. № 1. С. 13–42.

должны стать предметом пристального научного осмысления. При этом видовое многообразие конституционных конфликтов в современной российской действительности требует таких же разнообразных способов их разрешения.

По результатам рассмотрения в настоящей главе конституционных конфликтов как объекта изучения конституционной конфликтологии сформулируем следующие выводы.

1. Конституционный конфликт является отраслевым видом юридического конфликта и представляет собой противостояние (противодействие) субъектов конституционного права по поводу конституционных ценностей, реализуемое в форме правоотношения и разрешаемое способами, закрепленными нормами конституционного права.

2. Объект конституционного конфликта представляют конституционные ценности. Предмет конституционного конфликта — публичная власть и ее реализация.

3. Участниками конституционных конфликтов являются субъекты конституционного права, выступающие в качестве сторон и акторов конфликта. Актором конституционного конфликта является его участник, обладающий конституционной правосубъектностью, способный применять способы для его разрешения.

4. Конституционные конфликты могут быть классифицированы по семи основаниям:

- 1) по объекту;
- 2) по субъектному составу сторон;
- 3) по степени юридической формализованности;
- 4) в зависимости от причин возникновения;
- 5) по масштабам реализации;
- 6) в зависимости от формы разрешения конфликта;
- 7) в зависимости от возможности разрешения.

Приведенные классификации не являются исчерпывающими и могут быть осуществлены по иным основаниям. С учетом рассмотрения в настоящей главе объекта конституционной конфликтологии в следующей главе будет исследована специальная методология, направленная на изучение конституционных конфликтов во всем многообразии их видов и особенностей каждого конфликта.

§ 4. Конституционные конфликты в федерациях

Необходимо отдельно остановиться на конституционных конфликтах, которые возникают в федеративных государствах. Ранее по такому основанию, как масштаб реализации, мы выделили федеральные, региональные и местные конституционные конфликты. Взаимоотношения федерации и ее субъектов всегда представляли значительный интерес для ученых в области конституционного права,

в связи с чем в настоящее время можно найти немало исследований, посвященных принципам построения и функционирования федераций, теории федеративных отношений и т. д. Конституционные конфликты в сфере федеративных отношений могут сложиться в случае, например, реализации субъектом права на выход из состава федерации. Напомним, что нормы советских конституций предусматривали право суверенных республик выйти из состава Союза, что, однако, не было реализовано на практике. Также в федерации могут возникнуть конфликты, связанные с установлением территориальных границ между соседними субъектами и по иным территориальным вопросам.

С учетом этого приведем примеры конкретных конституционных конфликтов данного вида, которые возникали не только в российской практике, но и в практике зарубежных стран.

1. Территориальный спор между субъектами федерации.

16 июля 1997 года Московская городская Дума приняла в новой редакции Закон города Москвы «О территориальном делении города Москвы», в соответствии с которым известный многим гражданам аэропорт «Шереметьево» был включен в состав территории города Москвы, а территория аэропорта — в границы Молжаниновского района Северного административного округа города Москвы.

Полагая, что территория аэропорта «Шереметьево» является частью территории Московской области и что принятием данного Закона городом Москвой в одностороннем порядке, без согласования с Московской областью изменены границы этих субъектов Российской Федерации, Московская областная Дума дважды, 17 февраля 1999 года и 27 октября 1999 года, обращалась в Московскую городскую Думу с предложением о разрешении возникшего спора во внесудебном порядке, однако, Московская городская Дума от проведения согласительных процедур уклонилась. Поскольку Московская область как субъект Российской Федерации не смогла урегулировать данный конституционный конфликт, она, в лице уполномоченных органов государственной власти, обратилась в Конституционный Суд Российской Федерации за разрешением спора о компетенции.

Конституционный Суд Российской Федерации в Определении от 8 июня 2000 года № 90-О «Об отказе в принятии к рассмотрению ходатайства Московской областной Думы о разрешении спора о компетенции между Московской областной Думой и Московской городской Думой по определению состава территории» указал на необходимость обращения Московской области к Президенту Российской Федерации с просьбой об использовании согласительных процедур для разрешения этого спора. Отсутствие же федерального закона, регулирующего процессуальный порядок осуществления согласительных процедур, не является, по мнению Конституционного Суда Российской Федерации, препятствием для реализации положений статьи 85

Конституции РФ, так как нормы Конституции РФ имеют высшую юридическую силу и прямое действие на всей территории Российской Федерации.

При этом признание Конституционным Судом Российской Федерации необходимости использования согласительных процедур в конкретном споре о компетенции между Московской областной Думой и Московской городской Думой по определению состава территории не означает возложение соответствующей обязанности на Президента Российской Федерации, поскольку использование согласительных процедур является правом, а не обязанностью Президента Российской Федерации.

Еще одним примером масштабного конституционного конфликта являлся территориальный спор об установлении границы между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой. Напомним, что Главой Республики Ингушетия и Главой Чеченской Республики 26 сентября 2018 года было подписано Соглашение об установлении границы между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой. Со стороны Республики Ингушетия данное Соглашение было утверждено Законом Республики Ингушетия от 4 октября 2018 года № 42-РЗ «Об утверждении Соглашения об установлении границы между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой» и вступило в силу 16 октября 2018 года. Однако Конституционный Суд Республики Ингушетия своим Постановлением от 30 октября 2018 года № 19-П признал указанный Закон Республики Ингушетия – как изменяющий границы территорий муниципальных образований Республики Ингушетия и тем самым изменяющий территорию Республики Ингушетия без учета мнения населения и, кроме того, принятый с нарушением установленного порядка принятия законов – не соответствующим Конституции Республики Ингушетия и постановил, что Соглашение об установлении границы между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой без его утверждения на референдуме Республики Ингушетия не порождает правовых последствий для органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций и граждан в Республике Ингушетия.

Глава Республики Ингушетия не согласился с данным решением Конституционного Суда Республики Ингушетия и обратился в Конституционный Суд Российской Федерации с просьбой подтвердить соответствие Конституции РФ как Закона Республики Ингушетия «Об утверждении Соглашения об установлении границы между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой», так и утвержденного им Соглашения.

Разрешая данный конституционный конфликт, перешедший в форму конституционно-правового спора, Конституционный Суд Российской Федерации в своем Постановлении от 6 декабря 2018 г.

№ 44-П признал, что Закон Республики Ингушетия «Об утверждении Соглашения об установлении границы между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой» и Соглашение об установлении границы между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой в их нормативном единстве не противоречат Конституции РФ.

В качестве третьего примера возможно привести конституционный конфликт между самой федерацией и частью ее территории по вопросу об изменении конституционно-правового статуса. Столь длительный конституционный конфликт сложился в Соединенных Штатах Америки. Так, с 1801 года жители округа Колумбия, связанные всеми обязательствами американского гражданства, хотя бы равными с остальными гражданами Америки, которые проживают в полноправных субъектах федерации. США — единственная на сегодня демократическая страна в мире, которая отрицает право голоса представителей столицы в высшем законодательном органе страны.

Впервые упоминание о территории, управляемой непосредственно федеральной властью, появляется в Конституции США 1787 г. Согласно пункту 8 статьи 1 Конституции США, Конгресс США осуществляет исключительную законодательную власть во всех случаях в таком округе (не превышающем площадь 10 квадратных миль), который в результате уступки определенных штатов и одобрения Конгресса станет резиденцией правительства Соединенных Штатов¹. К моменту принятия Конституции США точное местонахождение столицы нового государства не было фактически определено. В течение 1770–1780 гг. столица США «перемещалась» по городам восточного побережья и какое-то время она фактически оставалась в Филадельфии, затем в Аннаполисе (1783–1784 гг.), а позже в Нью-Йорке (1785–1790 гг.).

С принятием 16 июля 1790 г. Акта об установлении временного и постоянного местонахождения правительства США (D.C. Residence Act)², было установлено, что участок на реке Потомак станет постоянной столицей и местом нахождения правительства США через 10 лет, а до тех пор Филадельфия (штат Пенсильвания) была назначена временной столицей. При этом Палата представителей одобрила такое перемещение федерального правительства 32 голосами против 29, таким образом, судьбу местонахождения американской столицы решили всего 3 голоса. Такое непростое голосование при принятии данного акта известно как «Компромисс 1790 года» между представителями южных штатов Томасом Джефферсоном и Джеймсом Мэдисоном

¹ The Constitution of the United States: A Transcription // URL: <https://www.archives.gov/founding-docs/constitution-transcript> (дата обращения: 20.12.2021).

² Act of July 16, 1790 (D.C. Residence Act), Establishing the Temporary and Permanent Seat of Government of the United States // URL: <https://catalog.archives.gov/id/299948> (дата обращения: 21.12.2021).

и представителем севера Александром Гамильтоном¹. В обмен на размещение столицы в южном регионе представители юга отказались от своей оппозиции в отношении программы Александра Гамильтона, предполагавшей, что федеральное правительство возьмет на себя долги штатов в войне за независимость.

В 1790 году округ был основан на земле, уступленной штатами Мэриленд и Вирджинией федеральному правительству. В то время в этом районе проживало около 3000 граждан. В этот период люди, проживающие в федеральном округе, продолжали голосовать в Мэриленде и Вирджинии соответственно, т.е. пользовались в полном объеме политическими правами, предоставленными всем гражданам США.

Выбор точного географического местоположения новой столицы был оставлен на усмотрение президента Джорджа Вашингтона, который выбрал участок с центром на мэрилендском берегу реки Потомак, простирающийся в форме ромба почти до горы Вернон (Mount Vernon). Президент Джордж Вашингтон проявил личный интерес к развитию новой столицы и назначил трех уполномоченных для временного управления и строительства. Члены комиссии называли новый город «Городом Вашингтона», что и повлияло на его наименование. 21 ноября 1800 г. Конгресс впервые собрался на свою сессию в округе Колумбия. С этого времени начинается постепенная эволюция конституционно-правового статуса округа Колумбия, в ходе которой можно выделить 7 этапов. При этом в качестве вектора такой эволюции можно определить реализацию права данного публично-правового образования на автономию, самоуправление и реализацию политических прав жителей округа в полном объеме.

Первый этап: 1800—1870 гг. Округ находится под управлением федеральных органов государственной власти и собственных органов публичной власти не имеет. В 1801 году Конгресс принял чрезвычайное законодательство, разделяющее округ на две части: округ Вашингтон, где будут применяться законы штата Мэриленд, и округ Александрия, где будут применяться законы штата Вирджиния (данная часть округа была впоследствии возвращена штату Вирджиния в 1846 году)².

Жители города Вашингтона, выступающие за самоуправление, организовывали протесты и митинги, а в 1802 году обратились в Конгресс с петицией о принятии муниципальной хартии. Хартия предусматривала предоставление избирателям право избирать местный законодательный орган (называемый Советом), который мог бы принимать законы и взимать налог на недвижимость для оплаты городских услуг.

¹ *Jessie Kratz*. The Compromise of 1790 May 31, 2015. U. S. House, U. S. Senate // URL: <https://prologue.blogs.archives.gov/2015/05/31/the-compromise-of-1790/> (дата обращения: 21.12.2021).

² *Саликов М. С.* Федеральный округ Колумбия: проблемы правового статуса // Российский юридический журнал. 1997. № 4 (16). С. 125

В состав местного самоуправления также входил бы мэр, назначаемый Президентом. Таким образом, с самого первого этапа существования округа Колумбия его жители стали бороться за свои права в области самоуправления данной территорией, и данная борьба длится вот уже на протяжении более двух столетий, что и составляет конституционный конфликт в федеративных отношениях и в сфере народовластия. Напомним, что на момент образования округа на данной территории проживали около 3000 американцев.

Данный этап непосредственного федерального управления был длительным и составил 70 лет. Второй этап продлился с 1871 г. по июнь 1874 г. Спустя 70 лет в отношении территории округа была создана единая система окружного управления, которая состояла из губернатора, назначаемого Президентом с согласия Сената, и Ассамблеи, верхняя палата которой назначалась Президентом с согласия и по совету Сената, а нижняя палата избиралась населением. Также федеральный округ имел одного делегата от округа в Палате представителей Конгресса США без права голоса (*non-voting delegate*). Такая система управления просуществовала три года, поскольку увязла в долгах, администрация обанкротилась и была без дебатов упразднена Конгрессом¹.

Третий этап с 20 июня 1874 г. по 1967 г. Законом от 20 июня 1874 г. Президент был уполномочен назначить трех комиссионеров для управления округом, а институт делегата от округа в Палате представителей был упразднен. В течение этого периода жители округа и их поддержка в Сенате продолжали кампанию за самоуправление территорией округа и полноправное представительство в Конгрессе. В 1878 году система управления округом немного видоизменяется и руководящим органом становится постоянная комиссия. Данный период, так же как и первый, был длительным и просуществовал вплоть до 1967 г.

Четвертый этап: 1967–1973 гг. Административно-исполнительные полномочия, принадлежавшие ранее комиссионерам, передавались мэру; городской совет, состоявший из 9 членов, получил некоторые законотворческие и регулятивные функции. При этом мэр, вице-мэр и члены совета назначались Президентом.

В 1963 году жители округа получили право голосовать на выборах президента и вице-президента Соединенных Штатов путем определения выборщиков с ратификацией 23-й поправки к Конституции США. Согласно данной поправке, принятой Конгрессом 16 июня 1960 года, округ (*The District*), являющийся резиденцией правительства Соединенных Штатов, назначает число выборщиков Президента и вице-президента равное числу сенаторов и представителей в Конгрессе, на которые округ имел бы право, если бы он был штатом, но

¹ *Green C. M. Washington: A History the Capital, 1800–1950. Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1962. P. 29–30.*

ни в коем случае не превышал бы штат с наименьшей численностью населения; они должны быть в дополнение к тем выборщикам, кто назначен штатами, но для целей выборов Президента и вице-президента они считаются выборщиками, назначенными штатом; и они должны собираться в округе и выполнять такие обязанности, которые предусмотрены двенадцатой поправкой¹.

В 1970 году округ получил делегата без права голоса в Палате представителей Конгресса. В то время как борьба за местную автономию продвигалась шаг за шагом, Конгресс, особенно Комитет Палаты представителей по округу Колумбия, продолжал осуществлять большую власть над местными делами округа.

Пятый этап: 1973—1983 г. Данный период начинается с принятием важнейшего Закона об Округе Колумбия (District of Columbia Home Rule Act (Approved December 24, 1973)). Его принятие было исторически важным моментом, поскольку цель данного акта, согласно статье 102, была сформулирована следующим образом: «При условии сохранения Конгрессом высшей законодательной власти в отношении столицы государства, основанной на статье 1, пункте 8 Конституции США, намерение Конгресса состоит в том, чтобы делегировать определенные законодательные полномочия правительству округа Колумбия; ввести избрание определенных местных должностных лиц зарегистрированными квалифицированными избирателями округа Колумбия; гарантировать жителям округа Колумбия полномочия местного самоуправления; модернизировать, реорганизовать и иным образом улучшить систему управления округом Колумбия; и в максимальной степени в соответствии с конституционными полномочиями, освободить Конгресс от бремени принятия законодательства по вопросам местного значения округа»².

В соответствии с данным законом жители округа избрали мэра и Совет осенью 1974 года. Граждане восприняли новую систему управления как более представительную по отношению к местным жителям и более чуткую к их потребностям. Полномочия и обязанности Совета сопоставимы с полномочиями законодательных органов штатов, включая полномочия по принятию законов и утверждению годового бюджета округа, представляемого мэром. Как законодательный орган Совет является равноправной ветвью власти и частью системы сдержек и противовесов, аналогичной любому другому правительству штата.

¹ The Constitution: Amendments 11-27 // URL: <https://www.archives.gov/founding-docs/amendments-11-27> (дата обращения: 22.12.2021).

² District of Columbia Home rule Act. Public Law 93-198 // URL: <https://dcccouncil.us/wp-content/uploads/2018/11/Home-Rule-Act-2018-for-printing-9-13-182.pdf> (дата обращения: 22.12.2021).

Когда должность мэра становится вакантной, исполняющим обязанности мэра становится Председатель Совета¹.

Однако Конгресс рассматривает все законы, принятые Советом, до их вступления в силу, обладает правом вето и сохраняет полномочия в отношении утверждения бюджета округа. Кроме того, Президент назначает судей округа, также обладает правом вето в отношении актов Совета округа и округ по-прежнему не имеет представительства с правом голоса в Конгрессе.

В 1978 году Конгресс принял поправку к Конституции о представительстве интересов округа в Конгрессе с правом голоса. Однако поправка не прошла в 1985 году, после того как ее не ратифицировали в установленный срок 38 штатов.

В 1980 году избиратели округа одобрили инициативу, призывающую к созыву конституционного собрания округа для написания конституции, а два года спустя одобрили конституцию штата Новая Колумбия, что стало началом нового этапа по признанию округа самостоятельным 51 штатом Америки – Новой Колумбией.

Шестой этап с сентября 1983 г. по 2016 г. Данный этап начался, когда округ официально обратился в Конгресс с петицией о предоставлении ему статуса штата и приеме его в Союз в качестве штата Новая Колумбия. В 1987 году делегат от округа в Конгрессе внес в Палату представителей Конституцию штата Новая Колумбия. Голосование по закону о принятии в Союз нового штата состоялось в ноябре 1993 года. Палата представителей большинством голосов отклонила ходатайство округа Колумбия о предоставлении ему статуса штата. Несмотря на такое решение, как указывает М. С. Саликов, сторонники статуса штата расценили это голосование как свою большую политическую победу, поскольку, во-первых, никогда еще в истории США ни одна из палат Конгресса не рассматривала этот вопрос на пленарном заседании, а, во-вторых, число проголосовавших «за» было больше ожидаемого примерно на 20–30².

Необходимо отметить, какую политическую позицию на протяжении всего процесса эволюции конституционно-правового статуса округа занимали основные политические партии США, и какая была их позиция по данному голосованию в 1993 году. Республиканцы традиционно выступали за сохранение статуса кво округа, а демократическая партия поддерживала идею о придании округу статуса полноправного штата.

Седьмой этап длится с 2016 г. по настоящее время. Со времен принятия Закона об Округе Колумбия в 1973г. округ стал управляться

¹ D. C. Home Rule // URL: <https://dccouncil.us/dc-home-rule/> (дата обращения: 22.12.2021).

² Саликов М. С. Федеральний округ Колумбия: проблемы правового статуса // Российский юридический журнал. 1997. № 4 (16). С. 133.

практически как любой штат США. В частности, в системе публичной власти округа существует три отдельных равных ветви власти: законодательная, исполнительная и судебная, а также существует система сдержек и противовесов. Однако в нескольких важных областях правительство округа не может функционировать автономно, тогда как правительства 50 штатов Америки —могут. В частности, штаты имеют полномочия по принятию законов, по созданию собственных органов и свободному управлению делами штата в отсутствие влияния со стороны федерального правительства. Также штаты имеют представителей с правом голоса в обеих палатах Конгресса, в отличие от округа.

Также у округа отсутствует автономия в следующих вопросах:

- ограничение по составу Совета округа: только 13 членов Совета вне зависимости от роста численности населения или сложности управления;
- все законы округа вступают в силу только после одобрения Конгрессом, в т.ч. ежегодный бюджет. И любой закон округа без исключения может быть изменен или отменен Конгрессом.

В ноябре 2016 года на территории округа был проведен референдум, на котором 86% жителей округа высказались за образование нового штата — the State of Washington, DC (Douglass Commonwealth) — штата Вашингтон, Содружество Дуглас¹.

Впоследствии 26 января 2021 года в Сенат был представлен законопроект № S.51 — Washington, D. C. Admission Act, его внес сенатор от штата Дэлавер Томас Карпер². Примечательно, что штат Дэлавер был первым штатом, который 7 декабря 1787 года 100% голосов ратифицировал Конституцию США, в том числе и конституционную норму об особом федеральном округе.

Внесенный законопроект предусматривает образование в составе США нового штата Вашингтон, Содружество Дуглас, включающего в себя практически всю территорию округа Колумбия, за исключением федеральных зданий и монументов: Белый дом, здание Капитолия, Верховного Суда США и здания федеральной законодательной, исполнительной и судебной власти. Территория округа Колумбия, исключенная таким образом из территории штата Вашингтон, должна именоваться столицей («shall be known as the Capital») и в ней должно находиться федеральное правительство. Законопроект также содержит норму о том, что новый штат признает, что он готов принять автономию и всю ответственность, с этим связанную.

Описание столицы в статье 112 (a) законопроекта следующее: «the Capital shall consist of the property described in subsection (b) and shall

¹ URL: <https://statehood.dc.gov/page/faq> (дата обращения: 23.12.2021).

² S.51 — Washington, D. C. Admission Act // URL: <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/senate-bill/51> (дата обращения: 23.12.2021).

include the principal Federal monuments, the White House, the Capitol Building, the United States Supreme Court Building, and the Federal executive, legislative, and judicial office buildings» (столица должна состоять из собственности, описанной в подпункте «б» и должна включать значимые федеральные памятники, Белый дом, Здание Капитолия, здание Верховного Суда США и здания федеральной исполнительной, законодательной и судебной власти). Автору представляется, что это принципиально новый подход к определению столицы государства не как территории, а, в первую очередь, как зданий, находящихся в федеральной собственности и располагающихся на определенной территории. Данная территория не превышает две квадратные мили и будет находиться под федеральной юрисдикцией как округ Колумбия (the District of Columbia), в то время как вся остальная территория будет являться штатом Вашингтон, Содружество Дуглас.

Таким образом, только жилые и коммерческие площади округа Колумбия станут частью нового 51 штата. При этом большинство жителей округа (более 67%) работают в частной, а не правительственной сфере¹.

Законопроект также предусматривает, что Вашингтон, Содружество Дуглас провозглашается штатом в составе Соединенных штатов Америки, и является равным в правах с другими штатами². Помимо законопроекта разработана Конституция штата Washington, DC³.

Отдельно нужно сказать о наименовании, т.к. в целях сохранения всемирно известной аббревиатуры «DC», к которой привыкли и сами американцы, новый штат планируется называть «Содружество Дуглас» как дань уважения Фредерику Дугласу, — выдающемуся американскому политическому деятелю, который родился в рабстве в штате Мэриленд, чья территория в итоге была уступлена в 18 веке для создания федерального округа. Он самостоятельно выучился читать, писать, а также обучал других рабов, после 20 лет рабства бежал на север и возглавил борьбу против рабства по всей Америке.

В настоящее время идет очень активная фаза борьбы за признание Вашингтона, Содружество Дуглас новым 51 штатом Америки. В связи

¹ Who Lives in DC. Fixing the Hole in Our Democracy. League of Women Voters Education Fund // URL: https://static1.squarespace.com/static/56e6cad12fe13155d5243018/t/6035a8506dea1d555dcca5e9/1614129232829/01_Who+Lives+in+DC.pdf (дата обращения: 23.12.2021).

² S.51 –Washington, D. C. Admission Act // URL: <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/senate-bill/51/text#toc-HD9DDA942D048440983DE3417D95027E5> (дата обращения: 23.12.2021).

³ URL: <https://statehood.dc.gov/sites/default/files/dc/sites/statehood/publication/attachments/Constitution-of-the-State-of-Washington-DC.pdf> (дата обращения: 23.12.2021).

с этим приведем аргументы сторонников данной реформы – действующего мэра и Совета округа, а также ряда конгрессменов¹:

1) налогоплательщики округа Колумбия платят федеральных налогов больше на душу населения, чем в любом штате, и совокупно больше федеральных налогов, чем в 12 штатах, а также платят больше в общей сумме федерального подоходного налога, чем в 22 других штатах;

2) в округе Колумбия проживает около 712 000 жителей, что больше, чем в штатах Вермонт (643 077) и Вайоминг (576 851), и сопоставимо с другими штатами, включая Северную Дакоту (779 094), Аляску (733 391) и некоторые другие. В любом случае, Конституция США не устанавливает никаких требований к численности населения или размеру территории для признания штатом;

3) жители округа Колумбия внесли свой вклад в развитие нации, как и жители всех других штатов. Более 11 000 жителей округа Колумбия, которые в настоящее время служат в армии, могут быть отправлены на войну, чтобы бороться за американские ценности, но не имеют полного права голоса по месту своего жительства. Со времен Первой мировой войны округ Колумбия послал почти 200 000 храбрых мужчин и женщин для защиты демократии за рубежом;

4) Вашингтон, округ Колумбия имеет свою собственную школьную систему; управляет собственными медицинскими и социальными программами, а также получает федеральные целевые гранты, которые обычно получают штаты (например, гранты на обучение персонала, на развитие сообществ, на жилье, гранты на борьбу с ВИЧ и насилием в отношении женщин);

5) округ Колумбия принял 23 подряд сбалансированных бюджета, финансируемых в основном за счет местных доходов, без учета федеральных источников;

6) хотя округ Колумбия является де-факто финансово независимым и имеет местный бюджет в размере 15,5 миллиардов долларов, он по-прежнему подлежит процессу федеральных ассигнований со стороны Конгресса, что позволяет любому члену Конгресса навязывать свою волю жителям округа Колумбия.

Из вышеизложенного следует, что у округа есть успешное, самостоятельное, эффективное и ответственное правительство, которое может более не полагаться на федеральное правительство, как и любой другой город или штат. В связи с этим действующие представители публичной власти округа считают, что государственность – единственное средство («statehood is the only remedy»), которое обеспечивает полное представительство в Конгрессе жителей Вашингтона, и называют себя: «Мы Вашингтон, 51-й штат».

¹ Why Statehood for DC // URL: <https://statehood.dc.gov/page/why-statehood-dc> (дата обращения: 22.12.2021).

В своем официальном выступлении мэр округа Мюриэл Броусер от-метила: «Вашингтонцы служат Америке и платят больше федеральных налогов на душу населения, чем в любом другом штате, однако когда Конгресс США голосует по важнейшим для американцев вопросам, вашингтонцы не имеют представительства. Пришло время устранить данную большую несправедливость в гражданских правах и дать более чем 700 000 жителям Washington, DC полный доступ к демократии нашей страны.»¹.

Действующий Президент США от Демократической партии Джо Байден официально не высказывался о конституционно-правовом статусе округа Колумбия, однако, 26 июня 2020 года в своем аккаунте в социальной сети президент написал: «DC should be a state. Pass it on» (округу Колумбия следует быть штатом. Передайте это)².

Таким образом, конституционные конфликты в федерациях могут возникать по самым разнообразным вопросам: от территориальных споров и споров о компетенции, до изменения конституционно-правового статуса субъекта федерации. Представляется, что для стабильности федерации и реализации принципа государственного суверенитета федеральные и региональные конституционные конфликты в федерациях должны разрешаться своевременно при наличии у глав государства обязанности принимать определенные меры для разрешения подобных конфликтов, и такие конфликты не должны существовать длительное время без какого бы то ни было управленческого воздействия, дестабилизируя федеративные отношения и нарушая права граждан.

¹ Mayor Bowser Joins Congresswoman Eleanor Holmes Norton and DC Council Chairman Phil Mendelson to Announce Introduction of the Washington, DC Admission Act // URL: <https://dc.gov/release/mayor-bowser-joins-congresswoman-eleanor-holmes-norton-and-dc-council-chairman-phil> (дата обращения: 22.12.2021).

² URL: <https://twitter.com/joebiden/status/1276285377595281408> (дата обращения: 22.12.2021).

Глава 3

КОНСТИТУЦИОННО-КОНФЛИКТНАЯ ДИАГНОСТИКА КАК МЕТОД КОНСТИТУЦИОННОЙ КОНФЛИКТОЛОГИИ

§ 1. Понятие, цели и задачи конституционно- конфликтной диагностики

Инструментарий современной конституционно-правовой науки до конца не приспособлен к анализу юридических конфликтов соответствующей отраслевой направленности в силу господствующего нормативистского подхода к пониманию права. Однако такой подход не сближает правовую науку с правовой действительностью, нивелирует антропогенную природу права, из которой проистекают не только деяния, но также мотивы, идеологии, стратегии социального поведения и т. д. В связи с этим особое значение приобретает поиск специальной методологии, которая представляла бы понятный юристам алгоритм исследования конституционных конфликтов в единстве не только юридических, но и социальных, психологических и исторических характеристик.

В настоящей работе предпринята попытка такую методологию обосновать, кристаллизовав ее из способов исследования конституционных конфликтов различных отраслей гуманитарного знания. На данном этапе исследования нам видится, что конституционно-конфликтная диагностика — это определенная система исследовательских операций, позволяющая выявить предпосылки, причины будущих конфликтов, провести анализ складывающейся конфликтной ситуации, правовых норм конфликтологического типа, осуществить поиск оптимального способа предупреждения и разрешения конституционных конфликтов. Основой конституционно-конфликтной диагностики будет являться юридический анализ, однако им она не исчерпывается и предполагает применение не только других методов научного исследования, но и определенных принципов и презумпций.

В качестве научной гипотезы мы полагаем, что:

1) поскольку существуют конституционные конфликты как объекты правовой действительности, можно выделить причины их возникновения (конфликтогены) и установить риск их появления в тех или иных правоотношениях исходя из конструкции конкретных конституционных норм, практики их применения и/или исторического контекста;

2) конституционный конфликт может быть диагностирован, т. е. обнаружен и проанализирован, начиная с предпосылок его появления и заканчивая определением «методов лечения» — способов его разрешения;

3) при установлении рисков возникновения конституционных конфликтов необходимо принять оптимальные и возможные меры по их предупреждению и разрешению.

Вопросы диагностики социального конфликта подробно описаны в трудах представителей науки социологии, менеджмента, множество исследований проводилось в контексте управления человеческими ресурсами.

Современная конфликтология — междисциплинарная наука, это не вызывает сомнений и дает возможность каждой науке, в том числе юриспруденции, внести свою лепту в ее развитие¹.

Однако необходимо отметить, что диагностика юридических конфликтов редко становилась предметом юридических исследований, особенно конституционно-правовых. Такое положение дел можно объяснить тем, что конфликты в конституционных правоотношениях связаны с осуществлением государственной власти, следовательно, и с носителями этой власти, критика действий которых часто воспринимается неоднозначно и негативно в силу невосребованности сегодня критической и прогностической функций конституционного права, что отмечает Н. А. Боброва² и другие ученые, которые говорят о фасадном конституционализме и имитации конституционного строя³.

¹ *Леонов Н. И.* Проблема тезауруса современной конфликтологии // Конфликтология XXI века. Пути и средства укрепления мира: мат-лы III Санкт-Петербургского междунар. конгресса конфликтологов. СПб., 2019. С. 199.

² *Боброва Н. А.* Общетеоретический и межотраслевой аспекты юридической ответственности: монография. М., 2019. С. 272.

³ См., напр.: *Денисов С. А.* Общая теория имитации конституционного строя // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 3. С. 12–18; *Добрынин Н. М.* Фасадный конституционализм как практика современного конституционного строительства // Современные проблемы конституционного и муниципального строительства: опыт России и зарубежных стран: мат-лы Междунар. науч. конф. / отв. ред. С. А. Авакьян. М., 2010. С. 34–50.

Понятие конституционно-конфликтной диагностики

При исследовании конституционно-конфликтной диагностики первоначально следует рассмотреть родовое явление диагностики социального конфликта. Категория диагностики имеет греческое происхождение и означает распознавание, распознавание признаков и черт возможных конфликтных проявлений в окружающей действительности.

В терминологическом словаре по конфликтологии А. В. Дмитриев определяет диагностику конфликта как анализ конфликта в целях определения его основных характеристик¹. Различные определения диагностики конфликта даны в социологических исследованиях.

Как отмечает С. А. Параскевова, центральной проблемой конфликтологии является проблема управления конфликтами, в связи с чем выделяются следующие виды управляющих воздействий: диагностика, прогнозирование, профилактика, предупреждение, ослабление, урегулирование, разрешение, завершение; в то время как в общей конфликтологии поднимается вопрос о диагностике конфликта. Однако на сегодняшний день ее механизмы нельзя считать разработанными². Иными словами, по мнению данного автора, управление конфликтом начинается с его диагностики.

Е. Д. Бреус полагает, что конфликтология вынуждена использовать для диагностики конфликта методы, имеющиеся в других отраслях знания, и прежде всего методы психологии³. В данном случае диагностика — это не только анализ как логическая операция, но некое множество методов, причем иных отраслей знания.

Следует согласиться с С. А. Параскевовой в том, что своевременная диагностика конфликтов играет крайне важную роль на всех этапах управляющих социальных воздействий, следовательно, необходима разработка эффективных диагностических механизмов. В связи с этим указанный автор приходит к выводам, что, во-первых, общество крайне заинтересовано в юридизации любого социального конфликта в целях его урегулирования правовыми средствами, поэтому нуждается в диагностических механизмах, позволяющих констатировать его наличие; во-вторых, одним из эффективных диагностических средств является понятие правонарушения, поскольку констатация последнего свидетельствует о наличии социального конфликта⁴.

¹ Дмитриев А. В. Конфликтология: терминологический словарь. 2-е изд., испр. и доп. СПб., 2013. С. 19.

² Параскевова С. А. О функциях социального конфликта и правовых средствах его диагностики // Юрист. 2006. № 10. С. 7–10.

³ Конфликтология: учеб. пособие для студентов вузов / Ю. Г. Запрудский [и др.]. Ростов н/Д., 2000. С. 260.

⁴ Параскевова С. А. Указ. соч. С. 7–10.

По результатам проведенного анализа информационной базы научной электронной библиотеки, фонда электронных документов Российской государственной библиотеки были выявлены научные исследования (публикации), посвященные диагностике конфликта и проведенные преимущественно в рамках социологии, медицины, психологии и менеджмента¹. Это демонстрирует недостаточную разработку в юриспруденции вопросов диагностики юридических конфликтов.

До недавнего времени юридических исследований категории диагностики конфликта в каком-либо значимом объеме не проводилось, однако встречаются отдельные публикации о диагностике трудовых конфликтов и конфликтов, складывающихся при прохождении государственной службы².

Изложенное позволяет заключить, что юриспруденция как наука объективно нуждается в диагностических механизмах, позволяющих констатировать наличие юридического конфликта, что требует приложения достаточных исследовательских усилий для уяснения сущности и формы такой диагностики в целях формирования отраслевой теории конституционно-конфликтной диагностики, так как нет ничего более практичного, чем хорошая теория.

По нашему мнению, подобная ситуация связана с недостаточно выраженной превентивной функцией права и малочисленностью комплексных исследований по данной теме. Право как социальное явление имеет дело с фактами реальной действительности — правоотношениями, возникающими на основе правопорождающих юридических фактов. Следовательно, в отсутствие указанных юридических фактов потенциал права не может быть реализован в полной мере, а само право, правовая норма выполняют во многом идеологическую функцию.

Ю. А. Тихомиров связывает право и его превентивную функцию со средством прогнозирования и утверждает, что опережающее правовое

¹ См., напр.: *Макринова Е. И., Пахомова Ю. А.* Диагностика противоречий и конфликтов в социально-трудовой сфере организаций потребительской кооперации // *Вестник Белгородского университета потребительской кооперации*. 2010. № 3. С. 30–35; *Василенко И. В., Наумов В. И., Небыков И. А.* Социальные конфликты в современной организации: диагностика и регулирование: монография. Волгоград, 2009. 154 с.; *Фанталова Е. Б.* Диагностика ценностей и внутренних конфликтов в общей и клинической психологии // *Клиническая и специальная психология*. 2013. № 1. С. 66–83; *Эбич А. В.* Конфликт между врачом и пациентом: причины, диагностика и решения // *Заместитель главного врача*. 2014. № 1. С. 88–92; *Рожков Н. Т.* Синергетический подход к диагностике причин конфликтов в студенческой среде // *Вестник Орловского государственного университета*. Серия: Новые гуманитарные исследования. 2011. № 2. С. 84–87.

² *Кулагина П. Ю.* Социологическая диагностика трудовых конфликтов в финансовой организации // *Актуальные проблемы гуманитарных и социально-экономических наук*. 2019. Т. 13, № 5. С. 47–50; *Дергачев С. В.* Выявление и первичная диагностика конфликта интересов на государственной гражданской службе: социально-правовой аспект // *Марийский юридический вестник*. 2015. № 1. С. 17–19.

воздействие в качестве результата правового прогнозирования должно способствовать эффективности и устойчивости социального, экономического и политического развития¹.

В связи с этим Я. И. Тихонов отмечает, что развитие теории превенции в праве, возникновение опережающего регулирования отношений в свете предупреждения негативных явлений — малоизученный феномен, хотя предупредительные нормы пронизывают все российское право и затрагивают все сферы регулирования общественных отношений. По мнению ученого, наличие в юридических нормах превентивной цели приводит к тому, что возникает опережающее регулирование².

Применение диагностики в сфере конституционных конфликтов будет служить превенции аномалий в конституционном праве, что в целом будет соответствовать превентивной функции права и способствовать стабильности конституционных правоотношений — важнейшей составляющей гражданского мира и согласия в государстве.

Теперь обратимся к работам в области социологии, предметом изучения которых являлась диагностика социальных конфликтов.

Так, В. В. Нагайцев определяет диагностику социального конфликта как детальный анализ отдельно взятого конфликта, предполагающий нахождение ответов на серию вопросов об основных характеристиках изучаемого конфликта, прежде всего его причинах и целесообразных способах его решения, в связи с чем предлагает включать в диагностику конфликта 12 самостоятельных стадий (этапов): определение состава участников; выявление предмета конфликта; определение ресурсов сторон конфликта и баланса сил; типологизация конфликта; установление причин; выяснение интересов сторон конфликта; определение мотивов; установление целей; определение стадии конфликта; выяснение цены и знака конфликта; составление формулы конфликта; выбор оптимального способа (модели) решения конфликта³.

По мнению исследователей Д. А. Абгаджавы, А. И. Стребкова и А. Н. Сунами, конфликтологическая диагностика представляет собой процесс исследования системы отношений, выявляющий скрытые причинно-следственные связи, порождающие конфликт и структурирующий представление о нем. Сама диагностика является основным и необходимым элементом для корректного осуществления управленческих действий. Таким образом, управление конфликтами — ключевая цель конфликтологии как науки — включает в себя диагностику, которая позволяет не только выявить и обнаружить конфликты еще на

¹ Тихомиров Ю. А. Право: прогнозы и риски: монография. М., 2015. С. 11.

² Тихонов Я. И. Юридическая превенция как фактор опережающего регулирования // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 9. С. 3–5.

³ Нагайцев В. В. Диагностика социального конфликта: сущность и содержание // Конфликтология. 2009. № 3. С. 198.

ранней стадии их зарождения, но и определяет возможность и необходимость вмешательства в конфликтную (предконфликтную) ситуацию, а также тип такого вмешательства¹.

Данная позиция заслуживает особого внимания, поскольку кратко и содержательно отмечает ключевое, на наш взгляд, определение диагностики как исследования системы отношений, выявляющего причинно-следственные связи конфликта и структурирующего представление о нем. В дальнейших своих рассуждениях мы будем оттачивать именно от этого определения диагностики конфликта.

Из приведенных подходов следует, что диагностика социального конфликта позволяет провести не только анализ конфликта и его основных характеристик, но и типологизацию социального конфликта, выявить его причины, предпосылки появления и определить оптимальный способ предупреждения и разрешения конфликта.

Таким образом, под конституционно-конфликтной диагностикой предлагается понимать систему последовательно применяемых научных методов, правовых принципов и презумпций, направленных на получение информации о конституционном конфликте и конституционно-правовых способах его предупреждения и разрешения.

Конституционно-конфликтная диагностика в качестве операций включает в себя:

- юридический анализ конституционных норм конфликтологического типа;
- идентификацию риска возникновения конституционного конфликта и его оценку;
- мониторинг конституционных конфликтов, конфликтогенов и рисков;
- аналитику существующих конфликтов;
- прогнозирование и моделирование конституционных конфликтов;
- определение мер по предупреждению и разрешению конституционного конфликта.

Таким образом, юридический анализ — лишь часть конституционно-конфликтной диагностики, первостепенная и важная, но все-таки часть методологии.

Требуется дополнительное обоснование избранной терминологии, поскольку исследуемое в настоящей работе правовое явление может быть определено и как диагностика конституционного конфликта, и как конституционно-конфликтная диагностика. Применение категории конституционно-конфликтной диагностики представляется более оправданным, поскольку диагностика конституционного конфликта

¹ Абгаджавя Д. А., Стребкова А. И., Сунами А. Н. Теоретико-методологические основания конфликтологической диагностики современного российского общества // Конфликтология. 2005. № 2. С. 9, 15.

может быть осуществлена в том числе с применением социологического и психологического подходов, что выходит за рамки юридического исследования.

Определение исследуемой категории как диагностики конституционного конфликта уже содержит в себе указание на единственный объект исследования — конституционный конфликт, в связи с чем может сложиться неверное представление о том, что диагностика не включает в себя, например, анализ конституционного законодательства, нормы которого могут выступать конфликтогеном, поскольку норма закона не может быть отождествлена с конституционным конфликтом. В то же время определение диагностики как конституционно-конфликтной непосредственно указывает на конституционно-правовой характер применяемых при диагностике методов и принципов, что позволяет получить в ходе такой диагностики юридически значимое знание. Также конституционно-конфликтная диагностика может быть осуществлена в отношении законодательства, правоприменительной практики, общественных отношений в целях обнаружения конфликтогенов, признаков, содержания и других аспектов конституционного конфликта и его предупреждения, разрешения.

В связи с этим полагаем, что категория конституционно-конфликтной диагностики наиболее точно отражает исследуемое в настоящей работе правовое явление.

Первостепенная операция в рамках конституционно-конфликтной диагностики представляет собой установление причин для возможного возникновения конституционных конфликтов. Такие причины определяются путем юридического анализа конституционно-правовых норм на предмет выявления в них конфликтогенов — пробелов, коллизий, конкуренции и т. д. Следовательно, конституционно-конфликтная диагностика включает в себя юридический анализ данных конституционных норм конфликтологического типа в целях определения их «правоприменительной неадекватности».

Цели конституционно-конфликтной диагностики

Можно выделить как общую, так и частные цели диагностики. Общая цель корреспондирует общей цели конституционной конфликтологии — оказывать управленческое воздействие на конфликт на основе данных о его характеристиках, полученных в ходе диагностики, взяв его течение под контроль.

Частные цели диагностики — выявление и устранение причин появления конфликтов, минимизация негативных последствий. Как отмечают Д. А. Абгаджав, А. И. Стребков и А. Н. Сунами, конфликтологическая диагностика, предполагающая анализ социальной напряженности и конфликтных ситуаций, позволяет своевременно об-

наружить факторы, способствующие актуализации деструктивных конфликтов¹.

Для конституционно-конфликтной диагностики особенно актуальны следующие частные цели:

- предупреждение конституционных конфликтов;
- совершенствование конституционно-правовых норм;
- минимизация негативных правовых последствий для развития конституционно-правовых отношений.

В силу специфики конституционных конфликтов и их правовых последствий особую значимость приобретает именно предупреждение их возникновения, как и соответствующая частная цель конституционной конфликтологии.

А. А. Езеров, например, в качестве основного средства профилактики конституционного конфликта рассматривает именно конституционно-конфликтную диагностику, в которую включает мониторинг конституционных конфликтов, конституционно-конфликтную аналитику, конституционно-конфликтологическую экспертизу конституционного законодательства и практики его применения². Мы положительно оцениваем исследования автора в области конституционно-конфликтной диагностики, его существенный вклад в постановку и разработку данной проблемы, поскольку в ее рамках возможно аккумулировать различные юридические средства борьбы с конституционными конфликтами.

А. В. Тетерин в качестве средств профилактики конституционных конфликтов выделяет конституционно-конфликтную диагностику, институт общественного контроля и подготовку судебными органами конституционного контроля посланий о состоянии конституционной законности³.

Однако не стоит прибегать к правовому идеализму, полагая, что с помощью диагностики, даже в ее самой совершенной форме, возможно предотвратить или управлять всеми конституционными конфликтами, поскольку ранее мы писали о том, что конфликтность — имманентное свойство человеческого общества, которое не может исчезнуть. Юридические конфликты в целом подобны неиссякаемым природным ресурсам, поскольку мы можем долго черпать из их источника, создавая новые конфликты, разрешая их и тем самым совершенствуя право, усиливая прочность и стабильность конститу-

¹ Абгаджва Д. А., Стребкова А. И., Сунами А. Н. Теоретико-методологические основания конфликтологической диагностики современного российского общества // Конфликтология. 2005. № 2. С. 9.

² Цит. по: Тетерин А. В. Конституционно-правовой конфликт: теоретические проблемы и пути преодоления: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2018. С. 137–138.

³ Там же. С. 11.

ционно-правовых норм. Проведя аналогию с уголовно-правовыми конфликтами, мы предполагаем, что и для конституционного права существует «приемлемое количество конституционных конфликтов»¹, выступающее в качестве допустимой величины колебаний в «фактической конституции» государства.

Таким образом, формирование научных представлений о конституционно-конфликтной диагностике было обусловлено особой актуальностью преследуемых ею целей — управления конфликтом (общая цель) и ряда частных целей, среди которых важное значение имеет цель предупреждения конституционных конфликтов. Появление юридических конфликтов подобного типа затрагивает правоотношения, связанные с реализацией конституционных прав и свобод, законных интересов; их последствия могут быть неперсонифицированы и распространяться длительное время не на ограниченный круг лиц. Конституционные ценности, защищаемые либо оспариваемые сторонами в ходе конституционных конфликтов, могут быть реализованы, например, в рамках правоотношений, имеющих определенный срок (конституционное право на образование, на охрану здоровья, избирательные права и т. д.), по истечении которого фактическое восстановление нарушенных прав становится невозможным (несвоевременное получение необходимого лечения, завершение выборов, необходимость своевременного завершения обучения и т. д.). Приведем ряд примеров, чтобы проиллюстрировать данный тезис. Речь в них пойдет о конституционно-правовых спорах (процессуальной форме отдельных конституционных конфликтов).

В связи с допущенной технической ошибкой при формировании списков кандидатов от партии весь список кандидатов политической партии «Российская партия пенсионеров за справедливость» не был зарегистрирован и допущен к участию на выборах в Государственную Думу седьмого созыва по одномандатным избирательным округам. По результатам рассмотрения соответствующего конституционно-правового спора Конституционный Суд РФ признал отдельные нормы федерального законодательства не соответствующими Конституции РФ в той мере, в какой содержащиеся в них положения позволяют Центральной избирательной комиссии РФ отказывать в заверении списка кандидатов, выдвинутых политической партией по одномандатным избирательным округам, если представленные для заверения этого списка документы содержат сведения о выдвижении в некоторых одномандатных избирательных округах более одного кандидата в случае, когда решения о выдвижении кандидатов по другим одномандатным избирательным округам приняты политической партией

¹ См., напр.: *Кристи Н.* Приемлемое количество преступлений / под общ. ред. Я. И. Гилянского. 2-е изд. СПб., 2011. 176 с.

в соответствии с законом и позволяют достоверно определить поименный состав кандидатов и их распределение по одномандатным избирательным округам. Конституционный Суд РФ в резолютивной части постановления особо отметил, что признание примененной нормы права неконституционной не затрагивает результаты выборов в Государственную Думу седьмого созыва, состоявшихся 18 сентября 2016 г., и не может служить основанием для их пересмотра, а для заявителей по делу не исключается возможность использовать для защиты своих прав компенсаторные механизмы, предусмотренные действующим законодательством (ст. 53 Конституции РФ)¹. В данном конституционном конфликте, а впоследствии в споре, не было восстановлено пассивное избирательное право заявителей и целой политической партии в связи с завершением избирательного процесса по выборам в Государственную Думу седьмого созыва.

Второй пример касается конституционного права на образование: дочь заявителя была отчислена из школы после 9 класса в связи с непрохождением индивидуального отбора в профильные десятые классы, при отсутствии в конкретной гимназии 10 класса универсального профиля, при наличии классов математического, гуманитарного и иных образовательных профилей. Рассматривая указанный конституционно-правовой спор, Конституционный Суд РФ выявил конституционно-правовой смысл оспариваемых норм, согласно которому не допускается лишение лиц, освоивших программу 9 класса, но не прошедших индивидуальный отбор для обучения в соответствующей образовательной организации по образовательным программам среднего общего образования, предполагающим углубленное изучение отдельных учебных предметов, возможности продолжить обучение в той же образовательной организации, без нормативного установления указанных гарантий продолжения обучения по общеобразовательным программам среднего общего образования. Иное понимание оспариваемых положений по существу означало бы необоснованные ограничения права обучающихся, желающих продолжать освоение общеобразовательных программ среднего общего образования на непрофильной основе (по универсальному профилю), а потому вело бы к нарушению конституционных прав². Вместе с тем к тому моменту,

¹ По делу о проверке конституционности части 2 статьи 40, частей 10 и 11 статьи 42 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», пунктов 2 и 3 части 1 статьи 128 и части 10 статьи 239 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в связи с жалобой граждан И. Л. Трунова и М. В. Юревича: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 13 апреля 2017 г. № 11-П // Собрание законодательства Российской Федерации. 2017. № 17. Ст. 2655.

² По делу о проверке конституционности пункта 1 части 1 статьи 61 и части 5 статьи 67 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина И. И. Пиккулина: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 13 апреля 2017 г. № 11-П // Собрание законодательства Российской Федерации. 2017. № 17. Ст. 2655.

как суд принял данное решение, дочь заявителя уже завершила обучение в 10 и 11 классах. С учетом характера и особенностей реализации права, о нарушении которого применительно к своей несовершеннолетней дочери ставил вопрос заявитель и восстановление которого не представлялось возможным по прошествии длительного времени с момента, когда ребенок был лишен возможности продолжить обучение по программе среднего общего образования в образовательной организации, где им ранее было получено основное общее образование, решения судов по делу заявителя не были пересмотрены, а фактическое восстановление прав заявителя не произошло в связи с завершением правоотношений.

Список подобных примеров, к сожалению, может быть продолжен, что подтверждает тезис о значимости предупредительных мер в отношении конституционных конфликтов.

Задачи конституционно-конфликтной диагностики

Перечислим задачи, которые позволяет решить диагностика конституционного конфликта:

- определение риска возникновения конфликта при заданном конституционно-правовом регулировании;
- установление юридических обстоятельств возникновения и развития конституционного конфликта;
- проведение идентификации типа (вида) конфликта в соответствии с предложенной в настоящем исследовании классификацией;
- определение или моделирование конституционно-правовых последствий конфликта;
- определение способа разрешения конфликта, установленного нормами конституционного права;
- предложение мер по предупреждению конфликта;
- прогнозирование появления конституционных конфликтов.

С точки зрения психологии в диагностике имеет значение установление мотивации и интересов конфликтующих сторон, состава используемых ресурсов для противодействия в ходе конфликта и т. д. Основой для такого подхода служит теория Г. Зиммеля, согласно которой конфликты неизбежны, так как они обусловлены самой природой человека¹. Л. Козер впоследствии различал в анализе Г. Зиммеля социологическую и психологическую составляющие, считая главным предметом изучения конфликты в группах, а не особенности индивидуального поведения человека в конфликте. Таким образом, как отмечает

Федерации от 23 июля 2020 г. № 39-П // Официальный сайт Конституционного Суда Российской Федерации. URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision481533.pdf>.

¹ Зиммель Г. Социальная дифференциация / пер. с нем. Киев, 1898. 223 с.

Н. И. Леонов, исторически сложились две парадигмы в исследовании конфликта: философско-социологическая и психологическая¹.

Юриспруденция, изучающая право как социальный регулятор, тяготеет к философско-социологической парадигме. В связи с этим полагаем, что аспекты мотивации и интересов конфликтующих сторон, состава используемых ресурсов для противодействия в ходе конфликта не имеют особого юридического значения в контексте конституционного права, где вопрос о вине как о психическом отношении лица к деянию традиционно выносился «за скобки» научных исследований, начиная с постановки вопроса о конституционно-правовой ответственности. Иными словами, с учетом специфики конституционных правоотношений первостепенное в плане юридических конфликтов значение имеет вопрос: «Что делать?», а не «Кто виноват?». Вместе с тем определение законных интересов, на которых основываются действия участников конституционного конфликта, входит в предмет конституционно-конфликтной диагностики, поскольку является правовой категорией.

§ 2. Содержание и функции конституционно-конфликтной диагностики

Конституционно-конфликтная диагностика представляет собой, прежде всего, систему последовательно применяемых научных методов в совокупности с иными элементами (правовыми принципами и презумпциями). Следовательно, методы научного познания, конкретные исследовательские операции, направленные на получение нового знания, и есть содержание конституционно-конфликтной диагностики.

В ходе конституционно-конфликтной диагностики ученый отвечает на следующие вопросы:

1. Может ли данная конституционная норма стать причиной конституционного конфликта? Если «да», то при каких условиях?

2. В чем такой конфликт заключается? Каково его содержание? Кто его участники? Каков его объект?

3. Как данный конфликт может быть предупрежден или разрешен, какими средствами?

Таким образом, конституционно-конфликтную диагностику характеризует установление: причинно-следственной связи на основе ключевых юридических теорий причинности; конфликтогенов, выраженных, как правило, в конституционно-правовых нормах; особого предмета диагностики (конституционного конфликта); материально-правовых последствий в виде нарушения конституционных прав, свобод и законных интересов субъектов конституционного права;

¹ Леонов Н. И. Указ. соч. С. 199.

специальных конституционно-правовых способов предупреждения и разрешения конфликтов.

Традиционной и общепризнанной является классификация методов на общие, частнонаучные и специальные методы познания объекта и предмета. В ходе конституционно-конфликтной диагностики применяются следующие методы.

Диалектический метод заключается в исследовании предмета диагностики в непрерывном развитии, трансформации. Как точно указывает С. И. Захарцев, в диалектическом развитии раскрываются такие обязательные свойства научного знания, как предметность, определенность, точность, системность, логичность, проверяемость, теоретическая и эмпирическая обоснованность, практическая полезность. Совокупность этих свойств определяет и гарантирует объективность научного знания; именно диалектика является методом, жизненно необходимым для любой науки, в том числе (а может быть, и в первую очередь) для правовых дисциплин¹. Диалектический метод позволяет установить предмет конституционно-конфликтной диагностики, выявить его связь с социальной действительностью.

Основными законами диалектики выступают: единство и борьба противоположностей; переход количественных показателей в качественные; отрицание отрицания. В рамках закона единства и борьбы противоположностей конституционно-конфликтная диагностика исследует общественные отношения в контексте сосуществования разнонаправленных сил и интересов их сторон, вступивших в конфликт, причем эти силы одновременно находятся в единстве и противоречии друг другу.

Закон перехода количественных изменений в качественные проявляется в том, что количественное накопление данных в ходе конституционно-конфликтной диагностики позволяет сделать качественно новые выводы относительно исследуемых явлений. При рассмотрении этого закона В. С. Нерсесянц отмечал, например, что качественные изменения философско-правового знания связаны с переходом от прежнего понятия права к новому понятию права, с формулированием новой философско-правовой теории с соответствующим новым методом и новым предметом. Разумеется, степень подобных качественных изменений может быть различной, но новые понятия выражают качественный скачок в процессе развития философско-правового познания и процессе философско-правовой мысли².

В. К. Бабаев верно указывал, что каждый из диалектических законов проявляет себя в любом юридическом явлении, процессе, поскольку любая юридическая норма, и прежде всего вновь принятая, отражает един-

¹ Захарцев С. И. *Философия права и диалектика // Мир политики и социологии.* 2012. № 11. С. 182.

² Нерсесянц В. С. *Философия права: учебник для вузов.* М., 2011. С. 12.

ство и противоположность регулируемых общественных отношений, совпадающие и в то же время противоречивые интересы. Они проявляются тогда, когда изменения в социальной жизни, постепенно накапливаясь, достигают нового качественного состояния и требуют принципиально иной юридической нормы. Новые общественные отношения сменяют прежние, а вновь принятая юридическая норма, регулирующая эти отношения, отрицает старые, предшествующие ей правовые предписания¹.

Диалектика является традиционным методом познания для юридических наук, поскольку общественные отношения, даже конституционно-правовые, несмотря на их учредительный характер и стабильность, все же изменяются, новые виды отношений приходят на смену устаревшим, изменяется форма их выражения, и данный процесс непрерывен, что особенно ярко проявляется в конституционных конфликтах, через которые конституционное право обновляется.

Как точно отметили В. И. Новосельцев и Ю. Л. Полевой, конфликты обладают уникальным свойством — в них нарушается привычный ход событий, разрушаются стереотипы, возникают принципиально новые проблемные ситуации, в которых сентенции прошлого становятся малоэффективными, а часто и вредными, поскольку конфликты — это процессы, теряющие контроль над самими собой. В них обнуляются накопленные знания о прошлом и происходит не то, что было, а то, чего еще никогда не было. Вследствие этого при разрешении текущих конфликтных проблем недостаточно опираться только на опыт, необходимо знать закономерности развития конфликтов, понимать фундаментальные причины их возникновения и научиться строить модели, позволяющие имитировать динамику и синтезировать технологии рационального управления ими².

Именно по этой причине отдельно взятый метод научного исследования, не подчиненный единой цели, задачам и принципам конституционно-конфликтной диагностики, не в состоянии дать представление о развитии исследуемого конфликта, его динамике и возможных способах разрешения.

Приведем пример такого процесса. 25 декабря 2020 г. Конституционный Суд РФ принял постановление № 49-П «По делу о проверке конституционности подпункта 3 пункта 5 постановления Губернатора Московской области “О введении в Московской области режима повышенной готовности для органов управления и сил Московской областной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и некоторых мерах по предотвращению распространения

¹ Общая теория права / под ред. В. К. Бабаева. Н. Новгород, 1993. С. 42.

² Новосельцев В. И., Полевой Ю. Л. Теория конфликта: заблуждения и перспективы // Известия Тульского государственного университета. Технические науки. 2013. № 2. С. 243.

новой коронавирусной инфекции (COVID-2019) на территории Московской области” в связи с запросом Протвинского городского суда Московской области¹. Это было первое дело об ограничениях конституционных прав граждан в связи с распространением новой коронавирусной инфекции, рассмотренное Конституционным Судом РФ. Данные ограничения конституционных прав носили массовый характер² и были введены в нарушение ч. 3 ст. 55 Конституции РФ не федеральным законом, а региональными нормативными актами.

Конституционные конфликты возникали между гражданами и органами публичной власти по поводу таких конституционных ценностей, как свобода передвижения, общественная безопасность и эпидемиологическое благополучие населения. Очевидно, что каждая из сторон конфликта защищала свою конституционную ценность.

При рассмотрении этого дела Конституционный Суд РФ принял во внимание мировой опыт ограничения свободы передвижения, отметив, что меры изоляции и самоизоляции граждан по месту их проживания (пребывания), получившие международное обозначение “lockdown”, не являются особенностью Российской Федерации. В апреле 2020 г. они в той или иной степени применялись более чем в 90 странах мира и таким образом охватывали более половины населения планеты. Суд отметил, что в сложившейся экстраординарной ситуации Губернатором Московской области как высшим должностным лицом государственной власти субъекта Российской Федерации (это относится к большинству регионов), по сути, было осуществлено оперативное (опережающее) правовое регулирование, впоследствии (спустя незначительный период) легитимированное правовыми актами федерального уровня, что само по себе, по смыслу правовой позиции, неоднократно высказанной Конституционным Судом РФ, не может расцениваться как противоречие положениям Конституции РФ. При этом динамика одновременного автономного развития нормативного регулирования такого процесса на федеральном и региональном уровне отчетливо отражает экстраординарность ситуации, в которой каждый из уровней государственной власти в рамках конституционной обязанности по защите жизни и здоровья граждан предпринимал усилия по минимизации ущерба для этих ценностей регулятивными средствами, причем понимание необходимости таких средств было общим и для федерального, и для регионального уровня публичной

¹ URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision507676.pdf>.

² См., напр.: Суд отклонил иск к мэру Москвы об оспаривании штрафов за нарушение самоизоляции // URL: www.interfax.ru/moscow/711617; Москвичи обжаловали в судах штрафы за нарушение карантина более чем на 270 млн рублей // URL: <https://www.forbes.ru/obshchestvo/412083-moskvichi-obzhalovali-v-sudah-shtrafy-za-narushenie-karantina-bolee-chem-na-270>.

власти. В связи с этим обстоятельство, при котором осуществленное в постановлении Губернатора Московской области регулирование носило опережающий характер (особенно принимая во внимание масштаб угрозы распространения коронавирусной инфекции), не может служить основанием для вывода о признании его в конкретно-исторической ситуации противоправным и противоречащим положениям Конституции РФ даже в короткий период, до принятия федеральных актов, придавших ему формально-юридическую легитимацию.

В данном случае Конституционный Суд РФ осуществил расширительное толкование ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, основываясь в том числе на конкретно-исторической ситуации и опыте зарубежных стран по борьбе с эпидемией. При этом суд проанализировал именно развитие событий и общую цель правового регулирования. Таким образом, Конституционный Суд РФ подошел к разрешению конституционно-правового спора с диалектических позиций, несмотря на неоднократно ранее сформулированные им правовые позиции о допустимости ограничения конституционных прав граждан только федеральным законодателем.

Указанная ситуация продемонстрировала, что цель введения ограничения конституционных прав в конкретных исторических обстоятельствах может нивелировать ненадлежащую форму, в которой это ограничение было осуществлено. Такой подход, безусловно, является прогрессивным и задает новые стандарты правового регулирования ограничения прав граждан, требующие учета социально-исторического контекста, единства целей правового регулирования, осуществляемого различными уровнями публичной власти, а также учета мировой практики введения ограничений и т. д. Очевидно, что диалектический подход, основанный на учете различных факторов борьбы с эпидемией, вносит новые штрихи к такому, казалось бы, знакомому «портрету» принципа верховенства закона и правового государства.

В конституционно-конфликтной диагностике применяется также системный метод, с помощью которого конституционный конфликт рассматривается как сложная организованная система, входящая, в свою очередь, в системы более высокого уровня, например, в категорию юридического конфликта. Системный подход позволяет увидеть конституционный конфликт за рядом типичных юридических споров, так как для защиты конституционных ценностей используются различные способы защиты права: восстановление положения, существовавшего до нарушения права; пресечение действий, нарушающих право или создающих угрозу его нарушения; признание недействительным акта государственного органа или органа местного самоуправления; самозащита права; возмещение убытков; прекращение или изменение правоотношения; неприменение судом акта государственного органа или органа местного самоуправления, противоречащего закону; привлечение к юридической ответственности и т. д.

При изучении конституционных конфликтов автор сделал следующее заключение: поскольку объективное проявление данного конфликта часто носило характер спора о праве, то конституционная природа такого конфликта учеными и практиками не усматривалась, в связи с чем звучала критика о том, что это всего лишь гражданско-правовой либо административный спор, и так далее.

На наш взгляд, очевидно, что, например, экономический спор между юридическими лицами о взыскании задолженности по договору поставки не тождественен экономическому спору, связанному со взысканием убытков, возникших в связи с исполнением публичной обязанности муниципальным образованием за субъект Российской Федерации в связи с отсутствием законодательного разделения компетенции по спорному вопросу.

Иными словами, проблема заключается в том, что конституционный конфликт подобен айсбергу, и в первом приближении видна только его верхушка, которая с учетом отраслевой направленности исследователя может рассматриваться и как гражданско-правовой спор, и как административный, и как финансовый, и т. д. И именно системный метод позволяет определить основу данного «айсберга» — имеются ли там противодействие и разногласия по поводу конституционной ценности либо нет.

Системность подхода к изучаемым правоотношениям позволяет выявить те из них, в которых присутствует именно конституционная конфликтологическая парадигма, и оставить за рамками исследования обычные гражданско-правовые, административные споры о праве. Также системный метод позволяет рассматривать конституционные конфликты как неотъемлемый элемент жизни общества, которое, в свою очередь, тоже является системой.

С помощью структурно-функционального метода конституционные конфликты рассматриваются на предмет их внутреннего строения и внешнего проявления. Выявляется состав участников конфликта, их правовой статус. Определяется объект и предмет конституционного конфликта.

В конституционно-конфликтной диагностике задействована также группа частнонаучных методов познания в составе:

- 1) исторического метода, позволяющего изучить конкретные социально-исторические условия, в которых разворачивается конституционный конфликт: место, время, обстановка в обществе. Например, конституционный спор о способе наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации был разрешен Конституционным Судом РФ с учетом изменения исторической обстановки. Конкретная социально-историческая обстановка была учтена и при принятии вышеописанного постановления по делу об ограничениях конституционных прав граждан в связи с распространением новой коронавирусной инфекции. Исторический метод дает понимание кон-

фликтной ситуации, сложившейся в связи с избранием оппозиционных губернаторов и их последующем отрешении от должности и т. д.;

2) методов формальной логики: анализа, сравнения отдельных элементов, видов конституционного конфликта, способов его разрешения;

3) статистического метода, позволяющего учитывать статистические данные при исследовании тех или иных конституционных конфликтов и причин, их породивших, а также просчитывать последствия таких конфликтов. Например, статистические данные о результатах голосования на выборах дают представление о масштабах нарушения пассивного избирательного права граждан в случае противоправного прекращения полномочий избранных ими должностных лиц.

В конституционно-конфликтной диагностике непосредственно задействованы юридические методы научного познания:

а) метод юридического анализа норм конституционного права;

б) формально-юридический метод, предполагающий изучение норм конституционного права конфликтологического типа;

в) сравнительно-правовой метод, заключающийся в сравнении, например, опыта зарубежных стран по разрешению конституционных конфликтов;

г) метод прогнозирования юридических последствий развития конституционного конфликта.

Применяемые в ходе диагностики методы дают понимание о функциях, выполняемых такой диагностикой. Конституционно-конфликтная диагностика носит прогностическую, аналитическую и моделирующую функции, что позволяет выявить не только конфликтогены, но и зону правоприменительного риска.

Прогностическая функция заключается в формировании и предложении обоснованных вариантов развития обнаруженных конфликтогенов с учетом правоприменительной практики и исторических фактов.

Аналитическая функция состоит в сборе и систематизации информации о конституционных конфликтах, способах его предупреждения и разрешения.

Моделирующая функция конституционно-конфликтной диагностики проявляется в построении логической модели конституционного конфликта и его развития, начиная с определения конфликтогена и заканчивая материально-правовыми последствиями конфликта.

§ 3. Принципы и презумпции конституционно-конфликтной диагностики

Как любое научное исследование, конституционно-конфликтная диагностика должна базироваться на основополагающих началах руководящего характера, позволяющих получить достоверное знание, — принципах.

А. В. Садкова к основным принципам, обуславливающим результативность исследования конфликтов, относит следующие:

- принцип развития, позволяющий при изучении конфликтов выявлять тенденции их эволюции;
- принцип всеобщей связи, который ориентирует на исследование максимального количества существенных связей конфликта с другими явлениями и между его подструктурами;
- принцип диалектического единства теории, эксперимента и практики, который направляет на раскрытие диалектики движения знания к истине и определяющей роли практики в процессе познания;
- принцип конкретно-исторического подхода, указывающий на необходимость учета в процессе изучения конфликтов всех конкретных условий их развития;
- принцип объективности, требующий минимизировать влияние личных и групповых интересов, установок, других субъективных факторов на процесс и результаты исследования конфликтов¹.

Приведенные принципы являются общенаучными и часто выделяются конфликтологами в качестве основных принципов исследования конфликтов².

Принципы, на которых основана конституционно-конфликтная диагностика, во многом обусловлены применяемыми в ходе диагностики методами, а природа таких принципов зависит от исследуемого явления. В нашем случае предметом исследования выступают правовые явления — конституционные конфликты, в связи с чем правовая составляющая должна быть отражена и в принципах, которыми будет руководствоваться исследователь.

Итак, с учетом описанных методов научного поиска, применяемых в конституционно-конфликтной диагностике, можно выделить следующие принципы изучения конституционных конфликтов в ходе их диагностики.

Принципы конституционно-конфликтной диагностики

Принцип учета конкретно-исторической обстановки, в которой конфликт возник. Поскольку конституционный конфликт выражается в общественных отношениях, складывающихся в объективной реальности,

¹ Садкова А. В. Социальный конфликт: методологические подходы, принципы анализа // Акмеология. 2014. № 4. С. 202.

² См., напр.: Анципов А. Я., Шипилов А. И. Конфликтология: учебник для вузов. 4-е изд. М., 2009. 512 с.; Лавренко М. Ф. Принципы и основные подходы к изучению конфликта как системного социально-психологического явления // Конфликты в образовании и социальной сфере: теоретические и прикладные аспекты: мат-лы 1-й Междунар. науч.-практ. конф. / отв. ред. Д. А. Яковец, Н. Г. Брюхова. Астрахань, 2018. С. 44.

он всегда разворачивается в определенных «декорациях» (место, время, политическая расстановка сил и т. д.). Обычно именно исторический контекст дает представление о причинах, породивших конституционный конфликт. Поэтому данный принцип призван «приземлить» теоретические суждения о конституционных конфликтах, связать их таким образом с непосредственной правоприменительной практикой, сделать их предметными. Этот принцип значим и с точки зрения права, поскольку правовое регулирование также всегда осуществляется в конкретном историческом периоде, а некоторые нормы, например, о порядке назначения глав субъектов Российской Федерации, изменялись именно благодаря метаморфозам конкретно-исторической обстановки. В связи с этим, возможно, такой принцип и не имеет правовой природы, но это не означает, что он не значим для права.

Принцип диалектического единства в изучении конституционного конфликта предполагает не только изучение всех существенных связей и признаков конфликта, но и единство применяемого для исследования научного юридического знания и правоприменительной практики. Также данный принцип означает единство формы и содержания конституционного конфликта.

Конституционные конфликты в силу множества правовых средств, применяемых для защиты права, могут принимать различную форму, которая тем не менее не может отменять сущности такого противодействия сторон конфликта.

Принцип системности изучения конституционных конфликтов ориентирует на изучение всех элементов и характеристик конфликта в их взаимосвязи, а также в контексте систем более высокого порядка.

Принцип верховенства права в исследовании конституционных конфликтов означает, что в обязательном порядке должны быть изучены нормы права, регулирующие тот или иной конституционный конфликт, содержащие его конфликтоген. Способ разрешения конфликта или его предупреждения также должен быть установлен правовыми средствами и выражен в конкретных правовых нормах. Данный принцип является универсальным для правовой системы и более узким значением принципа господства права, который, как указывает И. А. Кравец, проник в российскую науку и практику (юрисдикционную и конституционное правосудие) как часть концепции правового государства и является ключевым ориентиром Конституционного Суда РФ для определения границ конституционного балансирования¹.

¹ Кравец И. А. Господство права, границы конституционного судебного правотворчества и принцип соразмерности (российский опыт и практика ЕСПЧ) // Правотолкование и проблема судебного правотворчества: мат.-лы III Всерос. науч.-практ. конф. Симферополь, 2020. С. 27.

В связи с тем, что предмет исследования представляет собой противодействие сторон, наделенных конституционной правосубъектностью, по поводу конституционной ценности, а не рядовой межличностный конфликт, а его элементы существуют в правовом поле, то изучены они должны быть с полным пониманием исследователем системы права, основ конституционного строя и т. д.

Презумпции конституционно-конфликтной диагностики

В качестве научной гипотезы следует предложить ряд презумпций, допустимых при конституционно-конфликтной диагностике, тех предположений, из которых исходит исследователь при диагностике конституционных конфликтов.

Презумпция неизбежности конституционных конфликтов основана на следующих постулатах конфликтологии:

- конфликт закономерен, объективен и выступает неотъемлемым свойством социального бытия, закономерностью социального развития, его источником и атрибутом;
- изменяя и преобразуя социальные структуры, социальный конфликт в то же время выступает стабилизационным фактором функционирования социальной системы. Конфликт функционален, содержит конструктивную и деструктивную составляющие;
- социальный конфликт есть комплексное социальное явление и процесс, имеющий структурные, пространственно-временные и динамические характеристики¹;
- органическая связь юридического конфликта с правом. Юридический конфликт возникает по поводу правовых явлений, реализуется под воздействием и с применением правовых норм, разрешается на основе нормативно-правового регулирования².

В связи с тем, что конфликт выступает неотъемлемым атрибутом социального бытия, то его существование объективно закономерно и в конституционных правоотношениях, так как любое конфликтное общественное отношение можно считать конфликтным юридическим отношением в той его части, в какой оно охватывает общественное отношение, имеющее правовую форму либо способное таковую

¹ См., напр.: *Прошанов С. Л.* Становление социологии конфликта в России (теоретико-методологическое и институционально-организационные основы): дис. ... д-ра социол. наук. М., 2007. С. 44; *Роговая А. В.* Региональная конфликтология: исследовательская парадигма: социолого-управленческий аспект: дис. ... канд. социол. наук. М., 2008. С. 46.

² *Лукьяновская О. В., Мельниченко Р. Г.* Основы юридической конфликтологии и медиации. Волгоград, 2011. 96 с.

иметь¹. Таким образом, так или иначе любой социальный конфликт может приобретать юридическую форму на определенных стадиях своего развития.

Юридический конфликт часто может отражать деформации правовой действительности, указывать на дефекты правовой системы, несовершенство законодательства и судебной практики, выявлять дисбаланс в организации и функционировании государственно-правовых институтов². Закономерен и обратный процесс, когда несовершенство законодательства и правоприменительной практики оказывается причиной возникновения конституционных конфликтов. Поскольку в конституционных правоотношениях власть не иссякает, являясь базовой категорией, следовательно, конституционные конфликты неизбежны.

Презумпция разрешимости конституционных конфликтов. Неразрешенные конституционные конфликты дестабилизируют общество, подрывают доверие граждан к представителям власти и их действиям, представляют собой угрозу социальной справедливости и солидарности общества. В связи с этим противодействия сторон такого конфликта должны быть разрешены, будь то в силу применения мер конституционно-правового принуждения, согласительных процедур или иных способов, предусмотренных нормами конституционного права. Если конституционное право, принципы аналогии права, толкование права не позволяют выявить способ разрешения конституционного конфликта, исследователь должен предложить механизмы разрешения такого конфликта.

В части презумпции разрешимости конституционных конфликтов необходимо отметить, что существуют абсолютные конституционные конфликты, складывающиеся по поводу абсолютных прав человека, которые не могут быть разрешены без существенного ущерба для одного из сталкивающихся интересов.

Презумпция превенции конституционных конфликтов означает, что конституционный конфликт должен быть предупрежден, если такие юридические средства имеются, чем в последствии разрешен. Данная презумпция основана на негативных последствиях, которые могут наступить при развитии конституционного конфликта в важнейших для стабильности правовой системы государства общественных отношениях. Если существует способ такой конфликт предупредить, он должен быть использован уполномоченным субъектом вне зависимости от его усмотрения.

¹ Худойкина Т. В. Юридический конфликт: теоретико-прикладное исследование: дис. ... д-ра юрид. наук. Н. Новгород, 2002. С. 22.

² Там же. С. 38.

§ 4. Применение конституционно-конфликтной диагностики к отдельным поправкам к Конституции Российской Федерации 2020 г.

В целях демонстрации методологического потенциала конституционно-конфликтной диагностики в рамках данного параграфа мы применим ее к отдельным положениям конституционной реформы. Осуществленная в 2020 г. конституционная реформа внесла много новелл в конституционно-правовое регулирование, широко и активно дискутировавшихся в научном сообществе. Поскольку данные поправки сравнительно недавно вступили в силу, большинство из них еще не успели воплотиться в конкретных правоотношениях и в правоприменении в целом. Однако это не является препятствием для моделирования общественных отношений, которые будут регулироваться новыми конституционными нормами в целях выявления конфликтогенов в тексте Закона РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»¹.

Конституционно-конфликтная диагностика поправки о праве бывшего Президента Российской Федерации на вхождение в состав Совета Федерации в качестве пожизненного сенатора

В соответствии с поправкой к ст. 95 Конституции РФ о составе Совета Федерации, Президент РФ, прекративший исполнение своих полномочий в связи с истечением срока его пребывания в должности или досрочно в случае его отставки, пожизненно входит в состав Совета Федерации в качестве сенатора, если не реализует свое право на отказ от пожизненного сенаторства.

Из анализа п. «б» ч. 2 ст. 95 Конституции РФ следует, что правом стать пожизненным сенатором не обладает Президент РФ, прекративший исполнение своих полномочий иными способами, предусмотренными ч. 2 ст. 92 Конституции РФ, а именно: прекращение исполнения полномочий ввиду стойкой неспособности по состоянию здоровья их осуществлять либо отрешение от должности в порядке, предусмотренном ст. 93 Конституции РФ, что в целом логично.

Однако в истории конституционного права зарубежных стран имеются примеры, когда глава государства подавал в отставку после инициирования в отношении него процедуры импичмента. Так, Р. Никсон

¹ О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти: закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 11. Ст. 1416.

стал первым в истории США президентом, ушедшим в отставку со своего поста, чтобы избежать импичмента. Несмотря на это тень Уотергейтского скандала сопровождала Р. Никсона вплоть до его смерти, а негативное отношение к нему значительной части американской нации нашло свое отражение не только в исторической хронике, но и в литературе и кинематографе.

После подобной «добровольной» отставки президента процедура импичмента завершается, поскольку субъект уже не обладает конституционно-правовым статусом, которого его можно лишить в ходе импичмента.

Далее осуществим моделирование возможного конституционного конфликта, поскольку нуждается в рассмотрении вопрос о необходимости распространения ограничения на занятие должности пожизненного сенатора Российской Федерации также в отношении бывшего президента, досрочная отставка которого состоялась после начала процедуры импичмента, поскольку это снижает уверенность в безупречной репутации как требования, предъявляемого к кандидатуре сенатора в соответствии с законодательством о формировании Совета Федерации.

Согласно ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 22 декабря 2020 г. «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» сенатором Российской Федерации может быть гражданин Российской Федерации, достигший возраста 30 лет, обладающий безупречной репутацией¹. В соответствии с ч. 1 ст. 6 указанного Федерального закона, которая регулирует порядок реализации права бывшего президента на осуществление полномочий сенатора РФ, Президент РФ, прекративший исполнение своих полномочий, принявший решение об осуществлении полномочий сенатора, подает в Совет Федерации письменное заявление, подтверждающее такое решение. Заявление может быть подано однократно. На этом правовое регулирование данного вопроса исчерпано, и какое-либо санкционирование поданного бывшим Президентом РФ письменного заявления со стороны Совета Федерации не предусмотрено.

Следовательно, отсутствует инстанция, которая могла бы предотвратить вступление в должность пожизненного сенатора бывшего президента, досрочная отставка которого состоялась после начала процедуры импичмента, поскольку это явно снижает уверенность в его безупречной репутации, тем более, например, если Государственная Дума успела выдвинуть обвинение до отставки президента.

¹ О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: федеральный закон от 22 декабря 2020 г. № 439-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 52 (ч. 1). Ст. 8585.

В случае, если отставка Президента РФ состоялась под угрозой неконституционного смещения с должности в ситуации политического кризиса, конфликта или переворота, тот факт, что данное лицо будет являться пожизненным сенатором, создает угрозу конституционного конфликта.

Поскольку Федеральное Собрание в целом, согласно ст. 94 Конституции РФ, является представительным органом, возникает обоснованный вопрос о том, представителем чьих конституционно-значимых интересов будет бывший президент, отставка которого состоялась в ситуации политического кризиса, конфликта или переворота. Разумеется, бывший Президент РФ вправе отказаться от полномочий сенатора Российской Федерации, однако если он этого не сделает, отсутствует механизм воспрепятствования ему в занятии такой должности.

Определим состав возможного конституционного конфликта. Сторонами такого конфликта могут выступать:

- бывший Президент РФ, ушедший в отставку после инициирования в отношении него процедуры импичмента либо в ситуации политического кризиса, конфликта или переворота;
- Совет Федерации как орган, представляющий интересы многонационального народа России, проживающего в соответствующих субъектах Федерации.

Разногласия сторон конфликта касаются такой конституционной ценности, как государственная власть и ее представительный характер, а также реализации принципа правового государства в части поддержания доверия народа к власти.

В завершении определим способ предупреждения такого конфликта: необходим механизм санкционирования письменного заявления Президента РФ, прекратившего исполнение своих полномочий, о принятии им решения об осуществлении полномочий сенатора Российской Федерации. Такой инстанцией может выступать непосредственно Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

Конституционно-конфликтная диагностика поправок о новых требованиях к кандидату на должность Президента Российской Федерации

В ходе конституционной реформы 2020 г. были ужесточены требования к занятию должности Президента РФ. Результатом конституционных поправок явилось: 1) увеличение ценза «оседлости» кандидата в Президенты РФ (с 10 до 25 лет); 2) введение требования об отсутствии у кандидата в прошлом гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверж-

дающего право на постоянное проживание на территории иностранного государства.

Данная конституционная поправка стала одной из немногих, которая была рассмотрена Конституционным Судом РФ ввиду ее определенного расхождения с положением ч. 1 ст. 6 Конституции РФ о едином и равном гражданстве независимо от оснований его приобретения.

Конституционный Суд РФ в заключении от 16 марта 2020 г. № 1-3 пришел к выводу, что введение для Президента РФ требования не иметь в прошлом гражданства иностранного государства согласуется с его особым конституционно-правовым статусом и полномочиями по охране государственного суверенитета, гарантирует правовую и эмоциональную (духовно-культурную) связь с Российским государством. Такое требование является допустимой гарантией соблюдения гражданской верности как неперемennого условия для занятия должности, в связи с чем эти требования не могут рассматриваться как вступающие в конфликт с конституционными нормами о равном гражданстве вне зависимости от оснований его приобретения — по рождению или в порядке натурализации¹.

В приведенном заключении содержатся новые конституционно-правовые категории, которые условно можно обозначить как конституционно-правовые (конституционно значимые) чувства: национальное самосознание и гражданская верность, духовная и эмоциональная связь с Российским государством. Полагаем, данные правовые явления вскоре станут предметом научного исследования в отечественной науке конституционного права.

Подобная аргументация введения новых требований была отражена и в Послании Президента РФ В. В. Путина Федеральному Собранию РФ, которым и ознаменовалось начало конституционной реформы. В частности, глава государства предложил закрепить на конституционном уровне обязательные требования к лицам, которые занимают должности, значимые для обеспечения безопасности и суверенитета страны, поскольку мысл и назначение государственной службы именно в служении, и человек, который выбирает данный путь, должен связать свою жизнь с Россией и ее народом без каких-либо оговорок. При этом еще более жесткие требования, по мнению

¹ О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации: заключение Конституционного Суда Российской Федерации от 16 марта 2020 г. № 1-3 // Рос. газета. 2020. 17 марта.

Президента РФ, должны предъявляться к лицам, претендующим на должность президента, в связи с чем им было предложено закрепить требование об увеличении минимального срока постоянного проживания на территории России до 25 лет, а также требование об отсутствии иностранного гражданства или вида на жительство в другом государстве, причем не только на момент участия в выборах, но и когда бы то ни было ранее¹.

В серии разъяснительных материалов по поправкам к Конституции РФ, публикуемых на официальном сайте Государственной Думы РФ, отмечалось, что данные поправки позволят повысить ответственность тех, кто претендует на государственные должности и укрепит антикоррупционную политику государства².

Таким образом, ключевыми аргументами для введения ограничений к занятию должности президента стало обеспечение безопасности и суверенитета страны. В целом такая аргументация понятна. Вместе с тем различные теоретические и практические аспекты адаптации и аккультурации не были учтены при решении вопроса о лишении принятых в российское гражданство лиц пассивного избирательного права на выборах президента, равно как и лишение такого права лиц, имевших ранее вид на жительство в иностранном государстве. Данное обстоятельство вызывает сомнение, поскольку аргументация, изложенная в упомянутом заключении Конституционного Суда РФ, апеллировала как раз к устойчивой интеграции лица в российскую культуру, историю и действительность, — факторы, доказательства которых содержатся в социологии и психологии, но никак не в юридических конструкциях. Так, важнейшим результатом и целью процесса аккультурации является долговременная адаптация к жизни в чужой культуре. Успешной и полной адаптацией следует считать практически полное слияние с титульной нацией, активное участие в жизни общества и совершенное владение языком³.

В целом логика об уверенности в стабильности правовой связи, гражданской верности кандидата в президенты представляется относительно последовательной, однако возникает вопрос, почему значительное увеличение ценза оседлости (с 10 до 25 лет) не является доста-

¹ Послание Президента Российской Федерации В. В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации от 15 января 2020 г. // Официальный сайт Президента России. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/62582>.

² Как поправки в Конституцию усилят борьбу с коррупцией // URL: <http://duma.gov.ru/news/48111/>.

³ *Маркова С. Д.* Аккультурация: к теории вопроса // Современные научные исследования и инновации: электрон. науч.-практ. журнал. URL: <http://web.snauka.ru/issues/2015/12/60006>.

точным для подтверждения гражданской верности и связи кандидата в президенты с государством.

Обратимся к опыту зарубежных стран в части установления требований к кандидатам на должность президента. Как отмечал В. Е. Чиркин, по общему правилу, обычными требованиями к кандидату выступают: гражданство государства, обладание полными гражданскими и политическими правами, достижение определенного возраста; иногда для президента устанавливается также предельный возраст избрания (например, в Намибии, Таджикистане — не старше 65). Многие конституции устанавливают для кандидата определенный срок проживания в стране (ценз оседлости) (в Болгарии — 5 лет, на Украине — 10 лет). В ряде стран (США, Бразилия, Туркменистан) требуется, чтобы кандидат был гражданином по рождению. В Нигерии кандидат в президенты должен иметь среднее образование, в Азербайджане и Турции — высшее¹.

Таким образом, в части требований гражданства кандидата в президенты и оснований его приобретения некоторые страны все-таки устанавливают определенные критерии (цензы), допуская к занятию должности только граждан по рождению, а не натурализованных граждан.

Классическим примером такой страны является США. В соответствии с разделом 1 ст. 2 Конституции США 1787 г. только гражданин США по праву рождения может быть избран на должность Президента². Однако Конституция США в разделе 1 поправки XIV не устанавливает принципа равного гражданства. Таким образом, Штаты не вправе устанавливать различия в статусе гражданина, однако сама федеральная конституция не лишена возможности такие различия установить, что и было сделано основателями американской государственности применительно к президентской должности.

В соответствии с параграфом 3 ст. 12 Конституции Бразилии должность президента может замещаться также только бразильцем по рождению. Но при этом в параграфе 2 той же статьи указано, что закон не может устанавливать иных различий между бразильцами по рождению и бразильцами по натурализации, кроме тех, которые указаны в Конституции Бразилии³. Следовательно, конституционными нормами непосредственно установлены исчерпывающие случаи различий в правовом статусе между бразильцами по рождению и бразильцами в результате натурализации.

¹ Чиркин В. Е. Конституционное право: курс для преподавателей, аспирантов и магистров. М., 2013. С. 214.

² Конституция Соединенных Штатов Америки 1787 г. // URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Text/cnstUS.htm>.

³ Конституция Бразилии 1988 г. // URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=563>.

Предположим, что приверженность указанных стран принципу почвы при определении гражданства и наличие ограничения на занятия должности главы государства только гражданином по рождению может быть объяснена конституционной традицией этих стран, сформированной под воздействием причин колонизации. Так, Бразилия была колонизирована португальцами и французами, США — англичанами, французами, голландцами и представителями прочих европейских стран, также на континент прибывали жители Африки. В случае если бы эти страны установили приоритет принципа крови при определении гражданства, они не смогли бы сформировать сообщество американских или бразильских граждан, в целом сформировать нацию. В данном ключе требование о том, что президентом может стать только гражданин по праву рождения, т. е. гражданин, как правило, родившийся на территории страны, было гарантией, что столь высокий пост не займут представители стран-колонизаторов, не имеющие духовной, культурной, исторической связи с государством и его судьбой.

Еще раз подчеркнем, что конституции перечисленных стран внутренне последовательны в признании вводимых ими различий в конституционно-правовом статусе граждан по рождению и по натурализации, и норм о едином и равном гражданстве они не содержат.

Далее предлагаем обратиться к опыту конституционного регулирования требований к кандидату на должность президента, сложившемуся в ФРГ и Франции, в силу следующих причин. Именно конституции этих двух стран оказали значительное влияние на процесс составления проекта Конституции РФ 1993 г. По мнению В. А. Туманова, в Конституции РФ был использован европейский конституционный опыт, в связи с чем особо необходимо указать на Основной закон ФРГ 1949 г. и Конституцию Французской Республики 1958 г., поскольку некоторые институты и нормы российской Конституции явно корреспондируют институтам и нормам названных конституций.

В. А. Туманов отмечал преобладающее сходство французской и российской модели режима президентской республики и репутацию Франции как страны, имеющей самый значительный в Европе конституционный опыт¹. Кандидатом на должность президента Франции может стать ее гражданин старше 18 лет, имеющий статус избирателя и не имеющий ограничений пассивного избирательного права, не находящийся под опекой или попечительством². Кандидатура президента должна быть поддержана (рекомендована к участию в выборах)

¹ Туманов В. А. Избранное. М., 2010. С. 505–508.

² Élection du président de la république. Mémento à l'usage des candidats. 2017. Le présent mémento a été soumis pour avis au Conseil constitutionnel // URL: https://presidentielle2017.conseil-constitutionnel.fr/wp-content/uploads/2017/01/I12e_Memento_usage_candidat_election_presidentielle_2017-1.pdf.

500 официальными лицами, занимающими определенные должности. Причем такие требования устанавливает органический закон, в то время как в ст. 6 Конституции Франции закреплено, что Президент Республики избирается на пять лет всеобщими прямыми выборами, а условия применения данной статьи устанавливаются органическим законом¹.

В соответствии со ст. 54 Конституции ФРГ Федеральный Президент избирается Федеральным собранием. Избираемым может быть каждый немец, обладающий правом быть избранным в Бундестаг и достигший 40 лет. При этом правом быть избранным в Бундестаг обладают лица, достигшие 18 лет, состоящие не менее одного года в гражданстве ФРГ и не лишенные активного избирательного права².

Таким образом, конституционное законодательство Франции и Германии предъявляет весьма лояльные требования к кандидатам на должность президента и не содержит запрета на наличие в прошлом гражданства иностранного государства либо вида на жительство.

В данном контексте Российская Федерация на небольшом примере конкретной поправки разрешила основной вопрос современного конституционализма в пользу концепции государства национальной безопасности, а не прав человека³. Приоритет защиты государственного суверенитета как ключевой конституционной ценности в рамках концепции государства национальной безопасности ранее был отражен, например, в деле К. А. Маркина⁴, и получил дальнейшее закрепление в заключении Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 г. № 1-З.

Целый блок конституционных поправок касался признания детей важнейшим приоритетом государственной политики России. Согласно ч. 4 ст. 67.1 Конституции РФ дети являются важнейшим приоритетом государственной политики России, а государство обеспечивает приоритет семейного воспитания. Согласно ч. 2 ст. 24 Федерального

¹ Конституция Французской Республики 1958 г. // URL: https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/constitution/constitution_russe_version_aout2009.pdf.

² Конституционное право: академический курс: учебник: в 3 т. / под ред. А. И. Казанника, А. Н. Костюкова. М., 2021. Т. III. С. 107.

³ См., напр.: *Шапо А., Умуц Р.* Конституция свободы: введение в юридический конституционализм. М., 2021. С. 5–8; *Эбзев Б. С.* Конституция, власть и свобода в России: опыт синтетического исследования. М., 2014. 336 с.

⁴ Об отказе в принятии к рассмотрению жалоб гражданина Маркина Константина Александровича на нарушение его конституционных прав положениями статей 13 и 15 Федерального закона «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей», статей 10 и 11 Федерального закона «О статусе военнослужащих», статьи 32 Положения о порядке прохождения военной службы и пунктов 35 и 44 Положения о назначении и выплате государственных пособий гражданам, имеющим детей: определение Конституционного Суда Российской Федерации от 15 января 2009 г. № 187-О-О // URL: <https://legalacts.ru/doc/opredelenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-15012009-n-187-o-o-ob/>.

закона от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» гражданство Российской Федерации ребенка прекращается при прекращении гражданства Российской Федерации его родителей¹. По правилам ч. 2 ст. 9 данного Закона для прекращения гражданства Российской Федерации ребенком в возрасте от 14 до 18 лет необходимо его согласие. Таким образом, при прекращении российского гражданства в отношении ребенка до 14 лет его мнение даже не будет выявлено, в то время как Российская Федерация приняла на себя обязательство обеспечить приоритет семейного воспитания даже в том случае, когда семья ребенка решила выйти из гражданства Российской Федерации.

В данной ситуации возникает закономерный вопрос о справедливости ограничения конституционных прав бывших граждан Российской Федерации, принявших, будучи детьми, гражданство иностранного государства в связи с прекращением российского гражданства их родителей либо получивших вид на жительство. При этом бывшие граждане России не могли повлиять на свой выход из гражданства, поскольку были детьми и их волеизъявление в силу закона не требовалось и не устанавливалось.

Обоснованно ли сомнение (электората, многонационального народа, Центральной избирательной комиссии, Конституционного Суда РФ) в гражданской верности таких лиц, если у них было гражданство иностранного государства, но они вновь впоследствии приняли гражданство Российской Федерации? Либо если они получили в дополнение к российскому гражданству также иностранное гражданство или вид на жительство будучи детьми?

Для установления смыслового значения гражданской верности обратимся к толковому словарю, в котором верность определяется как стойкость и неизменность в чувствах, отношениях, в исполнении своих обязанностей, долга². Парадоксально требовать гражданской верности от детей, которые в силу учения о дееспособности еще не успели приобрести обязанностей и у них еще не сформировано чувство долга. Эта проблема также актуальна в контексте осуществления государственной политики, направленной на переселение соотечественников в Российскую Федерацию, а также для приграничных территорий. Например, на территории Омской области проживает значительное число бывших граждан республики Казахстан, иностранное гражданство которых прекратилось в раннем возрасте в связи с получением российского гражданства. В этом случае можно смоделировать конституционный конфликт, когда такому гражданину, имевшему в прошлом

¹ О гражданстве Российской Федерации: федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ; в ред. Федерального закона от 30 декабря 2020 г. № 517-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 22. Ст. 2031; 2021. № 1 (ч. 1). Ст. 56.

² *Ожегов С. И., Шведова Н. Ю.* Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений. 4-е изд., доп. М., 2006. С. 74.

гражданство иностранного государства либо вид на жительство, будет отказано в регистрации в качестве кандидата на выборах Президента РФ. Предметом конфликта будут выступать следующие защищаемые сторонами конституционные ценности: семья и семейная форма воспитания детей, равное гражданство, с одной стороны, и государственный суверенитет — с другой. Такой конституционный конфликт с наибольшей вероятностью примет форму конституционного спора.

Рассмотрим новые требования к кандидату на должность Президента РФ под другим углом — образовательным. В соответствии с ч. 1 ст. 43 Конституции РФ каждый имеет право на образование. В статье 17 Основного закона закреплён важнейший конституционный принцип приоритета и непосредственного действия норм о правах и свободах человека и гражданина. Взывает сомнение невозможность установления гражданской верности в отношении гражданина Российской Федерации, получившего вид на жительство в иностранном государстве в связи с обучением в образовательной организации высшего образования. Не оспаривая тот факт, что в Российской Федерации много достойнейших образовательных организаций высшего образования, отметим, что образование, как и знания в целом, интернациональны, и российский гражданин свободен в выборе собственной траектории обучения.

По данным международного рейтинга QS World University Rankings 2020–2021, ежегодно составляемого британской компанией QS, российские высшие учебные заведения включены в данный рейтинг в количестве 28 организаций на 74, 225, 228 и последующих рейтинговых местах соответственно¹.

Из этого следует, что в мире существует достаточное количество учебных заведений и часть из них по определенным критериям превосходит российские образовательные организации. Вместе с тем получение разностороннего, в отдельных случаях более престижного образования и, как следствие, вида на жительство в иностранном государстве станет препятствием для занятия должности Президента РФ.

В мировой практике имеются случаи, когда главы государств получали образование в иностранных государствах, что не снизило уверенность в их гражданской верности. Например, правящая королева Дании Маргрете II училась в Сорбонне и Лондонской школе экономики². Глава Пакистана Ариф Алви обучался в том числе в Мичиганском и Тихоокеанском университетах США³. При этом студенческий

¹ Российские вузы в мировом рейтинге QS-2020 // URL: <https://na.gia.ru/20200609/1572684784.html>.

² Маргрете II, королева Дании // URL: <https://tass.ru/arhiv/554976>.

³ Алви, Ариф Президент Пакистана // URL: <https://tass.ru/encyclopedia/person/alvi-arif>.

вид на жительство предоставляют такие страны, как Греция, Австрия, Италия, Испания и др.¹

Парадоксальность довода о снижении уверенности в гражданской верности кандидата в президенты — гражданина Российской Федерации, имевшего в прошлом вид на жительство в иностранном государстве, усматривается в контексте ретроспективного анализа практики Конституционного Суда РФ. Еще в 2010 г. суд рассматривал дело о значении наличия вида на жительство для реализации конституционного права российских граждан на участие в делах государства. В частности, в постановлении Конституционного Суда РФ от 22 июня 2010 г. № 14-П отмечено, что наличие у российского гражданина вида на жительство не приводит к возникновению между ним и соответствующим иностранным государством постоянной политико-правовой взаимосвязи, равноценной по своему содержанию и значению гражданству России. Соответственно, предоставление российскому гражданину вида на жительство на территории иностранного государства, в отличие от получения им иностранного гражданства, не может свидетельствовать об объективном снижении для такого гражданина ценности его политико-юридической связи с Россией и создавать при осуществлении им права на участие в управлении делами государства предпосылки для отступления от конституционного принципа государственного суверенитета, которые ставили бы под сомнение верховенство Конституции РФ, ее ст. 6, 19, 27, 55 и др.²

Это постановление весьма интересно, аргументированно и принято с явной целью обеспечить реализацию высшей ценности Российского государства — конституционные политические права граждан. Особо стоит отметить вывод суда о том, что участие граждан, имеющих вид на жительство в другой стране, в избирательных правоотношениях в качестве члена избирательной комиссии «как таковое не представляет угрозы основам конституционного строя, обеспечению обороны страны и безопасности государства, не ставит под сомнение способность такого гражданина независимо, беспристрастно и с соблюдением требований закона осуществлять соответствующие полномочия».

Спустя десятилетие данная правовая позиция так и не была учтена при решении вопроса о виде на жительство для кандидата в прези-

¹ Образование в ЕС: право на ВНЖ // URL: <https://international.expert/obrazovanie-v-es-pravo-na-vnzh.html>.

² По делу о проверке конституционности подпункта «а» пункта 1 и подпункта «а» пункта 8 статьи 29 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина А. М. Малицкого: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 22 июня 2010 г. № 14-П // Сборник законодательства Российской Федерации. 2010. № 27. Ст. 3552.

денты. И если наличие вида на жительство на момент регистрации кандидата еще может быть дискутируемым вопросом, то наличие его у российского гражданина в далеком прошлом, очевидно, не должно быть препятствием для участия в выборах. К тому же Конституционный Суд РФ разделял правовые последствия наличия иностранного гражданства и вида на жительство для уверенности в стабильности правовой связи. Однако в рассматриваемых конституционных поправках эти различия были нивелированы.

К кандидату на должность президента, безусловно, должны применяться определенные требования, гарантирующие его эмоциональную и духовную связь с государством, однако конституционное право не учитывает образовательный, профессиональный ценз для кандидата на должность президента. Парадоксально, но кандидатом на должность Президента РФ, хотя бы теоретически, может стать 35-летний житель самой глухой деревни на необъятных российских просторах, окончивший 9 классов школы и ни разу не выезжавший за границы родного муниципального района. И не сможет стать таким кандидатом 35-летний гражданин Российской Федерации, получивший образование, например, в Австрии, ввиду наличия у него в прошлом вида на жительство в иностранном государстве, полученного в целях обучения.

Меры по защите государственного суверенитета должны быть предусмотрены основным законом страны, в том числе в вопросе занятия высшей должности. Вместе с тем эти меры должны быть оправданными, обоснованными и разумными и не ограничивать, например, конституционное право на образование, на использование каждым своих способностей, для того чтобы в последствии принести пользу стране своей гражданской принадлежности не только чувством гражданской верности, но и своими знаниями, навыками и умениями, в том числе и с помощью полученного разностороннего образования, столь необходимого в эпоху четвертой промышленной революции в стремительно меняющемся мире инноваций и искусственного интеллекта.

Данный конституционный конфликт возможно предупредить, осуществив ограничительное по объему толкование ч. 2 ст. 81 Конституции РФ в рамках реализации полномочий Конституционного Суда РФ, предусмотренных ч. 5 ст. 125 Конституции РФ. Подобное толкование может быть осуществлено в системном единстве с положениями ч. 1 ст. 6, ст. 18, ч. 1 ст. 43 Конституции РФ и предполагать требование об отсутствии в прошлом вида на жительство или гражданства иностранного гражданства, полученных в конституционно незащищаемых целях (образование, семейное воспитание). Либо этот конфликтоген может быть исключен при пересмотре конституцион-

ного текста, в том числе в результате принятия новой конституции. На такую вероятность указывает, например, Н. А. Боброва¹.

В заключение освещения указанной поправки предлагаем провести следующую параллель в вопросе о гражданстве для Президента РФ и судьи Конституционного Суда РФ. Общеизвестно, что Президент РФ в силу ч. 2 ст. 80 Конституции РФ является гарантом Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина, т. е. лицом, гарантирующим народу их соблюдение. Согласно ст. 1 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» целью деятельности данного судебного органа является защита основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечения верховенства и прямого действия Конституции РФ на всей территории страны². Следовательно, деятельность Конституционного Суда РФ и его судей направлена на защиту основ конституционного строя, прав и свобод человека и гражданина, в то время как Президент РФ это также гарантирует.

Смысловые значения слов «гарантия» и «защита» являются настолько близкими, что их можно считать синонимами³. Отдельные ученые небезосновательно считают, что Конституция РФ установила не одного, а двух гарантов конституционной законности в России — Президента РФ и Конституционный Суд РФ⁴. При этом требованием к кандидатам на должность судьи Конституционного Суда РФ является наличие российского гражданства и отсутствие гражданства (подданства) иностранного государства либо вида на жительство или иного аналогичного документа⁵. Требование об отсутствии в прошлом второго гражданства либо вида на жительство к кандидату на должность судьи Конституционного Суда РФ не применяется.

Таким образом, чтобы гарантировать Конституцию РФ лицо не должно в прошлом иметь гражданство иностранного государства или вида на жительство, но чтобы ее защищать — наличие в прошлом граж-

¹ Боброва Н. А. Конституционная реформа—2020 как решение проблемы «транзита власти»—2024 // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 2. С. 9.

² О Конституционном Суде Российской Федерации: федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ; в ред. Федерального конституционного закона от 9 ноября 2020 г. № 5-ФКЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 13. Ст. 1447; 2020. № 46. Ст. 7196.

³ На основе словаря синонимов В. Н. Тришина (URL: <http://trishin.ru>).

⁴ См., напр.: Боброва Н. А. Общетеоретический и межотраслевой аспекты юридической ответственности: монография. С. 269; Кравец И. А. Два гаранта Конституции в российском конституционализме и концепция сильного государства // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 1. С. 3–7.

⁵ О Конституционном Суде Российской Федерации: федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ.

данства иностранного государства или вида на жительство не будет являться препятствием. С учетом этого можно констатировать определенную долю непоследовательности конституционного законодателя к решению сходных конституционно значимых вопросов, а также сформулировать вывод о внутренней рассогласованности конституционных норм в части усматриваемой коллизии конституционной поправки к ч. 2 ст. 81 Конституции РФ и положений ч. 1 ст. 6, ст. 18, ч. 1 ст. 43 Конституции РФ. Данная коллизия конституционных норм является конфликтогеном, способным привести к возникновению в будущем конституционного конфликта.

Конституционно-конфликтная диагностика поправок о единой системе публичной власти

В ходе конституционной реформы 2020 г. были внесены изменения в главу 8 Конституции РФ о местном самоуправлении. Фактически именно изменениями в данную главу на конституционном уровне была оформлена юридическая конструкция единой системы публичной власти в Российской Федерации.

Согласно ч. 3 ст. 132 Конституции РФ органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории. Очевидно, что предметом правового регулирования данной конституционно-правовой нормы является не только деятельность органов местного самоуправления, но и деятельность органов государственной власти. В связи с этим нахождение этой нормы права в главе «Местное самоуправление» вызывает справедливые замечания.

Как верно отметил Е. В. Гриценко, вопросы федерализма и местного самоуправления не стали предметом широкой общественной или экспертной дискуссии, они также остались в тени агитационной кампании и информирования при проведении общероссийского голосования об одобрении закона о поправке¹.

Выступая на заседании Совета по вопросам развития местного самоуправления 31 января 2020 г., посвященном роли местного самоуправления в реализации национальных проектов, глава государства заявил: «Наша общая задача — обеспечить эффективность местного самоуправления, устранить разрывы, несогласованность между регионами и муниципалитетами. На федеральном уровне надо значительно улучшить координацию во всем, что касается местного самоуправ-

¹ Гриценко Е. В. Федерализм и местное самоуправление в свете российской конституционной реформы 2020 года // Сравнительное конституционное обозрение. 2020. № 4. С. 81.

ления. В этой связи прошу начать разработку проекта новых Основ государственной политики в сфере развития местного самоуправления на период до 2030 г. Прежде всего, требуется упрочить финансовое положение муниципальных структур. Именно здесь причины многих трудностей в их работе»¹.

Первым шагом на пути к указанной координации стала институционализация единой системы публичной власти на конституционном уровне, которая, однако, не является одной из основ конституционного строя Российской Федерации, отраженных в главе 1 Конституции РФ. Основы конституционного строя в рассматриваемой части остались неизменными и располагаются в:

- статье 10: государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную;
- статье 12: в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Очевидно, что система публичной власти, по существу объединяющая две основы конституционного строя (государственную власть и местное самоуправление), также должна быть отражена в главе 1, однако закреплена в главе 8, что, по нашему мнению, обусловлено порядком внесения изменений в Конституцию РФ.

Единая система публичной власти, действительно, не является новеллой, поскольку много ранее Конституционный Суд РФ сформулировал соответствующие правовые позиции. Вопросы природы местной публичной власти, включающей как государственную власть, так и местное самоуправление, и критериев разграничения органов государственной власти и органов местного самоуправления были предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ в деле о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 г. «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике»² и в деле о проверке конституционности ст. 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и ст. 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 г. «Об органах исполнительной власти в Республике Коми»³.

¹ Заседание Совета по развитию местного самоуправления // URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/62701>.

² По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике»: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 января 1997 г. № 1-П // СПС «КонсультантПлюс».

³ По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 года «Об органах

Также Конституционным Судом РФ в постановлении по «Удмуртскому делу» выработаны правовые позиции, позволяющие определить территориальную сферу местного самоуправления, для того чтобы, будучи максимально приближенным к населению, оно при этом не лишалось необходимой эффективности и чтобы в наибольшей степени учитывались особенности конкретной правовой и фактической ситуации: на уровне города районного подчинения, других городских и сельских поселений в районах, а также прочих городских поселениях публичная власть осуществляется посредством местного самоуправления и его органов, не входящих в систему органов государственной власти.

Приведенная правовая позиция Конституционного Суда РФ была полностью основана на прежней редакции ч. 1 ст. 131 Конституции РФ о том, что местное самоуправление осуществляется в *городских, сельских поселениях* и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций. Данная редакция конституционно-правовой нормы соответствовала международным обязательствам Российской Федерации, принятым в связи с ратификацией Европейской хартии местного самоуправления¹.

Напомним, что согласно ч. 3 ст. 4 Европейской хартии местного самоуправления осуществление публичных полномочий, как правило, должно преимущественно возлагаться на органы власти, *наиболее близкие к гражданам*. Передача какой-либо функции какому-либо другому органу власти должна производиться с учетом объема и характера конкретной задачи, а также требований эффективности и экономии. В связи с этим Конституционный Суд РФ, вставая на защиту конституционного права на местное самоуправление, неоднократно отстаивал данное право именно для первичного территориального звена двухуровневой модели местного самоуправления (для городских и сельских поселений).

Несмотря на это, в Российской Федерации сформировалась устойчивая тенденция к укрупнению сельских поселений и даже отказ от поселенческого уровня, максимально приближенного к населению². Указанный вывод подтверждается следующими статистическими данными³ (табл. 3).

исполнительной власти в Республике Коми»: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 января 1998 г. № 3-П // СПС «КонсультантПлюс».

¹ О ратификации Европейской хартии местного самоуправления: федеральный закон от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 15. Ст. 1695.

² *Бабичев И. В.* Нормы-принципы Европейской хартии местного самоуправления как составная часть правовой доктрины российской модели местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 6. С. 67–74.

³ База данных показателей муниципальных образований // URL: https://rosstat.gov.ru/free_doc/new_site/bd_munst/munst.htm.

Сравнение количества городских и сельских поселений в России

Количество муниципальных образований в Российской Федерации				
Период	Муниципальные образования (ед.)			
	Всего (разница с предыдущим периодом)	Поселения		
		Всего (разница с предыдущим периодом)	в том числе:	
			городские	сельские
На 1 января 2010 г.	23 907	21 330	1739	19 591
На 1 января 2012 г.	23 118 (-789)	20 544 (-786)	1711	18 833
На 1 января 2014 г.	22 777 (-342)	20 185 (-359)	1660	18 525
На 1 января 2017 г.	22 327 (-450)	19 690 (-495)	1589	18 101
На 1 января 2019 г.	21 501 (-826)	18 870 (-820)	1490	17 380
На 1 января 2020 г.	20 846 (-655)	18 219 (-651)	1398	16 821

При этом закономерно, что отказ от поселенческого уровня местного самоуправления, как показало исследование А. С. Пузанова и Р. А. Попова, приводит к отчуждению значительной части населения от участия в местном самоуправлении¹.

Новая редакция ч. 1 ст. 131 Конституции РФ звучит следующим образом: «Местное самоуправление осуществляется в муниципальных образованиях, *виды которых устанавливаются федеральным законом*. Территории муниципальных образований определяются с учетом исторических и иных местных традиций».

Таким образом, Конституция РФ больше не содержит юридических гарантий организации местного самоуправления в наиболее приближенных к населению муниципальных образованиях, которыми являются городские и сельские поселения. С учетом сложившейся и продемонстрированной тенденции к сокращению данных типов муниципальных образований логично предположить, что законодатель явно не преследовал цель сохранить либо гарантировать поселенческий принцип организации местного самоуправления, а сама тенденция будет усилена и количество поселений и муниципальных образований в целом сокращено. Чем меньше объектов управления, тем стабильнее централизованная система, в данном случае — единая система публичной власти.

¹ Пузанов А. С., Попов Р. А. Оценка территориальной доступности местного самоуправления: экономико-географическое исследование // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2017. № 3. С. 24.

Существенное сокращение первичного звена системы местного самоуправления, по нашему мнению, также не будет соответствовать ч. 3 ст. 4 Европейской хартии местного самоуправления и создаст угрозу реализации конституционного права граждан на местное самоуправление.

В соответствии с ч. 3 ст. 132 Конституции РФ органы местного самоуправления и органы государственной власти осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории. Из содержания ст. 133 Конституции РФ в новой редакции следует, что органы местного самоуправления выполняют во взаимодействии с органами государственной власти публичные функции.

Полагаем, данные изменения лишь усилят тенденцию размывания собственной и исключительной компетенции муниципальных образований, отмечаемую международным экспертным сообществом. В частности, на 37-ой сессии Конгресса местных и региональных властей 30 октября 2019 г. был рассмотрен Доклад о состоянии местной и региональной демократии в Российской Федерации с принятием в отношении России рекомендаций № 440 (2019)¹, в которых экспертами отмечены следующие нарушения Европейской хартии местного самоуправления:

- низкий объем самостоятельной компетенции муниципальных образований (ст. 3.1 Хартии);
- нечеткое разделение компетенции между местным и региональными уровнями власти, что приводит к перекрестной ответственности и ограничивает дискреционные полномочия местных сообществ по реализации их собственных инициатив (ст. 4.2, 4.4 Хартии);
- определение объема компетенции местных сообществ, в частности, сельских и московских муниципалитетов вышестоящим уровнем власти в соответствии с федеральным и региональным ad-hoc законодательством, что порождает, помимо прочего, множественную асимметрию между муниципальными образованиями одного типа в различных субъектах Федерации, размывание корневой компетенции сельских муниципалитетов в нарушении принципа subsidiarity и при снижении уровня управления в интересах местного населения (ст. 3.1, 4.3 и 4.4 Хартии);
- диспропорциональная передача полномочий на местный уровень в ущерб их собственным функциям при ограниченных возможностях муниципальных образований адаптировать ис-

¹ Report CG 37 (2019) 11 final 30 October 2019 «Local and regional democracy in the Russian Federation» // Официальный сайт Совета Европы. URL: <https://rm.coe.int/local-and-regional-democracy-in-the-russian-federation-monitoring-comm/1680973ba5>. С. 3–4.

полнение переданных полномочий под местные условия ввиду передачи только части полномочий и частичного финансирования от вышестоящих органов власти (ст. 4.5, 9.2 Хартии).

В соответствии с ч. 1.1 ст. 131 Конституции РФ органы государственной власти могут участвовать в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления в порядке и случаях, установленных федеральным законом.

Органы государственной власти в настоящее время участвуют в формировании органов местного самоуправления: формируют состав комиссий, избирающих главу городского округа, муниципального района. Глава субъекта Российской Федерации вправе выступать с инициативой об удалении главы муниципального образования в отставку. Полномочия главы муниципального района, главы муниципального округа, главы городского округа прекращаются досрочно в связи с утратой доверия Президента РФ и т. д.

Вместе с тем еще в 2010 г. Комитет местных и региональных властей Совета Европы по итогам рассмотрения доклада о состоянии российской демократии рекомендовал России вернуть прямые выборы мэров, отменить принятые в 2009 г. нормы закона о местном самоуправлении, разрешающие удалять мэров в отставку по инициативе губернаторов, расширить полномочия местной власти и увеличить ее финансирование¹.

Во втором докладе о состоянии местной и региональной демократии в Российской Федерации и рекомендациях № 440 (2019) международными экспертами были отмечены следующие нарушения Европейской хартии местного самоуправления в части вмешательства органов государственной власти в вопросы формирования органов местного самоуправления:

- предусмотренная законодательством возможность глав регионов заменять прямые выборы главы муниципального образования на систему их назначения сокращает избирательные права жителей при диспропорциональной роли губернаторов в данном процессе, что усматривается в назначении ими 50% членов комиссии и в результате подрывает политическую автономию местных сообществ (ст. 3.1, 3.2 и 7 Хартии);
- право регионов определять внутреннюю административную структуру муниципальных образований в отдельных регионах ограничивает местную организационную автономию (ст. 6.1 Хартии);

¹ Барахова А., Городецкая Н., Хартвих И. Совет Европы назначил России губернаторские выборы // Коммерсантъ. 2010. 29 окт.

- право губернаторов удалять в отставку мэров подрывает принцип свободного осуществления полномочий выборными должностными лицами местного самоуправления (ст. 7.1 Хартии).

С принятием поправок к Конституции РФ и введением ч. 1.1 в ст. 131 у органов государственной власти появилась гарантированная основным законом страны возможность участвовать в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления в порядке и случаях, установленных федеральным законом. Юридически и фактически эта возможность существовала и ранее, но ее конституционная регламентация допускает новые варианты для участия органов государственной власти в формировании органов местного самоуправления. В связи с этим предлагаем вспомнить, как органы государственной власти реализовывали свое право на участие в формировании органов местного самоуправления. Например, реализуя право устанавливать вид избирательной системы, которая может применяться при проведении муниципальных выборов, и порядок их применения, законодатель Омской области в 2011 г. ввел безальтернативную пропорциональную систему на выборах депутатов представительного органа муниципального района, городского округа с численностью 20 и более депутатов, что было признано Верховным Судом РФ незаконным¹.

Законодатель Иркутской области установил безальтернативный вариант замещения должности главы муниципального образования и определил его место в структуре органов местного самоуправления в городском округе «Город Иркутск» путем избрания представительным органом этого муниципального образования из своего состава сроком на 5 лет и последующим руководством местной администрации. Данный вопрос был предметом конституционного судебного контроля².

В Законе Челябинской области от 11 июня 2015 г. № 189-ЗО «О некоторых вопросах правового регулирования организации местного самоуправления в Челябинской области» также предусмотрена безальтернативная форма, по которой главы муниципального района, городского и сельского поселений Челябинской области избираются представительными органами муниципальных образований из числа

¹ Определение Верховного Суда Российской Федерации от 28 сентября 2011 г. по делу № 50-Г11-10 // URL: http://vsrf.ru/stor_pdf.php?id=460502.

² По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 2015 г. № 30-П // URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision215624.pdf>.

кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, и возглавляют местные администрации¹.

Можно сделать вывод, что существует значительный конституционно-правовой риск необоснованного вмешательства органов государственной власти в деятельность органов местного самоуправления, в ключевые вопросы их формирования и роспуска путем установления безальтернативных способов формирования органов местного самоуправления и назначения их должностных лиц.

Таким образом, поправки к ст. 131, 132, 133 Конституции РФ содержат в себе конфликтоген, способный породить конституционный конфликт между органами местного самоуправления, местным обществом, с одной стороны, и органами государственной власти — с другой, в вопросах защиты самостоятельности местного самоуправления как конституционной демократической ценности.

По результатам рассмотрения в настоящей главе теоретических аспектов конституционно-конфликтной диагностики как методологии конституционной конфликтологии необходимо прийти к следующим выводам.

1. Под конституционно-конфликтной диагностикой понимается система научных методов, правовых принципов и презумпций, направленных на получение информации о конституционном конфликте и способах его предупреждения и разрешения.

2. Принципами конституционно-конфликтной диагностики являются:

- 1) принцип учета конкретно-исторической обстановки;
- 2) принцип диалектического единства;
- 3) принцип системности;
- 4) принцип верховенства права.

3. Презумпции конституционно-конфликтной диагностики представляют:

- 1) презумпция неизбежности;
- 2) презумпция разрешимости;
- 3) презумпция превенции.

4. При конституционно-конфликтной диагностике применяются следующие методы научного познания:

¹ По жалобе муниципального образования «Родниковское сельское поселение» Троицкого муниципального района Челябинской области на нарушение конституционных прав и свобод отдельными положениями федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и статьей 2 закона Челябинской области «О некоторых вопросах правового регулирования организации местного самоуправления в Челябинской области»: определение Конституционного суда Российской Федерации от 8 декабря 2015 г. № 2741-О // СПС «КонсультантПлюс».

1) общенаучные методы: диалектический, системный, структурно-функциональный;

2) частнонаучные методы познания в составе исторического метода, статистического метода, методов формальной логики;

3) юридические методы научного познания: метод юридического анализа, формально-юридический метод, сравнительно-правовой метод и метод прогнозирования юридических последствий.

5. Цели конституционно-конфликтной диагностики:

1) общая цель — оказывать управленческое воздействие на конституционный конфликт;

2) частные цели диагностики:

- предупреждение конституционных конфликтов;
- совершенствование конституционно-правовых норм;
- минимизация негативных правовых последствий для развития конституционных правоотношений.

С помощью конституционно-конфликтной диагностики можно не только исследовать правовую природу и структуру конституционного конфликта, но и определять способ предупреждения и разрешения каждого конфликта. В связи с этим следующая глава будет посвящена рассмотрению различных существующих способов предупреждения и разрешения конституционных конфликтов на основе российского и зарубежного опыта.

Глава 4

ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ И РАЗРЕШЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННЫХ КОНФЛИКТОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

§ 1. Предупреждение и разрешение конституционных конфликтов: общая характеристика

Конституционная конфликтология во многом является прикладным научным знанием, поскольку не только отвечает на вопрос: «Что представляют собой конституционные конфликты?», но и дает ответ на вопрос: «Как предупреждать и разрешать эти конфликты?».

В рамках исследуемой А. А. Езеровым категории конституционной безопасности рассматриваются меры разрешения конституционных конфликтов, при этом в целом под конституционной безопасностью ученый понимает «систему, которая предупреждает и разрешает конфликты с наименьшими потерями для общества и государства, трансформирует их “энергию” в позитивное русло; систему мер по защите конституционного строя»¹. Следует согласиться с А. А. Езеровым в том, что конституционное право обладает определенным арсеналом мер, способов разрешения конституционных конфликтов, которые при наличии системообразующих факторов могут быть сгруппированы в упорядоченное множество.

Ранее специалисты в области конфликтологии, в том числе юридической, неоднократно рассматривали вопрос о понятии, содержании и видовом разнообразии способов разрешения юридических конфлик-

¹ См., напр.: *Езеров А. А. Гарантии и средства обеспечения конституционной законности // Актуальні проблеми держави і права: збірник наукових праць / голов. ред. С. В. Ківалов; відп. за вип. В. М. Дрьомін. Одеса, 2011. Вип. 61. С. 68; Он же. Конституционная безопасность с позиций конфликтологического подхода // Актуальні проблеми держави і права: збірник наукових праць. Одеса, 2011. Вип. 57. С. 80.*

тов. В связи с этим важно определиться с терминологией в части описания различных способов разрешения конфликта.

Понятие и содержание разрешения конституционных конфликтов

Завершение конфликта означает его любое прекращение, не обязательно предполагающее положительный результат, т. е. достижение сторонами конфликта согласия. В связи с этим примечательно, что латинское слово “lex” переводится не только как «закон», но и как «согласие».

В конфликтологии наблюдается плюрализм понятий, отражающих прекращение конфликтных действий, например: разрешение, затухание, преодоление, пресечение, пригашение, саморазрушение, угашение, урегулирование, устранение, улаживание и др. Но, как отмечают А. Я. Анцупов и А. И. Шипилов, в конфликтологии стало традиционным завершающий этап в динамике конфликта обозначать термином «разрешение конфликта»¹.

Мы поддерживаем позицию указанных авторов о преимущественном использовании категории «разрешение» как наиболее широкой и всеобъемлющей, поскольку анализ значительного количества работ по конфликтологии показал, что данная категория чаще использовалась исследователями и характеризовалась как минимизация проблем, разделяющих стороны, обычно осуществляемая через поиск компромисса, достижение согласия и т. д. В частности, именно категория разрешения конфликта вошла в толковый словарь конфликтолога, где была определена как снятие противоречий, вызвавших конфликт, и установление нормальных отношений между противоборствующими сторонами; то, чем разрешается конфликт, его результат².

Разрешить конфликт — значит: 1) решить, кто является победителем и кто побежденным, каким будет будущее распределение ценностей; 2) осуществить это распределение ценностей; 3) прийти к заключению о том, что конфликт полностью завершен³. Иными словами, «разрешение» понимается именно как положительное решение конфликта, решение возникшей аномалии в праве.

Вместе с тем сами конфликтологи А. Я. Анцупов и А. И. Шипилов полагают, что наиболее широким понятием все-таки является завершение конфликта, которое заключается в окончании конфликта

¹ Анцупов А. Я., Шипилов А. И. Конфликтология: учебник для вузов. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2004. С. 504.

² Дмитриев А. В. Конфликтология: терминологический словарь. 2-е изд., испр. и доп. СПб., 2013. С. 51.

³ Гришина Н. В. Психология межличностного конфликта: дис. ... д-ра психол. наук. СПб., 1995. С. 235–236.

по любым причинам, а не только положительного свойства. В качестве форм завершения конфликтов ученые приводили: разрешение, урегулирование, затухание, устранение, перерастание в другой конфликт¹.

В. С. Жеребин предлагает использовать термин «снятие юридического конфликта». Он утверждает, что преодоление юридических конфликтов означает их снятие на основе качественного изменения взаимоотношений между его контр субъектами и другими его составными элементами. Соответственно, понятие «преодоление» и «снятие» по своей сущности тождественны и являются совпадающими категориями. Понятие «снятие» в философии впервые употребил Г. Гегель, буквально оно означает «сберечь, сохранить» и вместе с тем «прекратить, положить конец»². В итоге, к способам преодоления (снятия) юридических конфликтов В. С. Жеребин относит:

- предупреждение юридических конфликтов;
- урегулирование юридических конфликтов;
- консенсуализацию юридических конфликтов;
- разрешение юридических конфликтов;
- устранение юридических конфликтов;
- ликвидацию юридических конфликтов³.

Аналогичной точки зрения придерживается С. В. Рузина, которая считает, что преодоление правового спора есть конструктивное его развертывание, результатом которого выступает завершение последнего, сопровождаемое снятием с его контр субъектов взаимных и противоположных юридических претензий⁴.

А. В. Дмитриев отмечает, что родовым понятием выступает разрешение юридических конфликтов, а его формами — парламентские и иные конституционные процедуры, судебное рассмотрение, посредничество, консенсус⁵.

М. М. Лебедева определяет в качестве родового понятия урегулирование конфликтов, а его формами — предупреждение, улаживание и разрешение⁶.

¹ Анцупов А. Я., Шипилов А. И. Конфликтология: учебник для вузов. М., 2000. С. 468.

² Жеребин В. С. Проблемы правовой конфликтологии: дис. ... д-ра юрид. наук. Н. Новгород, 2001. С. 222–228; *Он же*. Правовая конфликтология: курс лекций: в 3 ч. Владимир, 2000. Ч. 3. С. 106–107.

³ Жеребин В. С. Проблемы правовой конфликтологии: дис. ... д-ра юрид. наук. С. 271–367.

⁴ Рузина С. В. Юридические споры в правовых отношениях, связанных с формированием представительных органов государственной власти и местного самоуправления: Общеправовой анализ: дис. ... канд. юрид. наук. Владимир, 2006. С. 121–125.

⁵ Основы конфликтологии: учеб. пособие / А. В. Дмитриев [и др.]; под ред. В. Н. Кудрявцева. М., 1997. С. 146.

⁶ Лебедева М. М. Политическое урегулирование конфликтов: учеб. пособие. М., 1999. С. 39.

Из приведенного плюрализма мнений представляется обоснованным говорить о финальной стадии развития конфликта как о его завершении, окончании либо снятии вне зависимости от результата (положительного либо отрицательного). Однако когда речь идет об окончании (завершении, снятии) конфликта с положительным, конструктивным результатом (не только когда стороны достигли определенного взаимоустраивающего решения, но и когда была обеспечена эффективная защита конституционной ценности, восстановлено нарушенное состояние правовой материи) следует говорить о *разрешении* конфликта.

В толковом словаре русского языка «разрешение» означает «найти правильное решение, рассудить в том числе конфликт»¹. «Снятие», согласно этому же словарю, понимается как «устранить, преодолев, разрешив»². В словаре синонимов русского языка слову «снятие» соответствуют синонимы «устранение», «удаление»³. Таким образом, определенную степень различия, по нашему мнению, имеет не столько буквальное значение данных терминов, сколько придаваемое им дополнительное смысловое сопровождение. Так, у снятия преобладает нейтральное либо отрицательное сопровождение, в то время как разрешение свойственна положительная смысловая нагрузка — поиск решения конфликта, а не фактическое его снятие, блокирование.

По нашему мнению, термин «разрешение» наиболее удачно означает положительный результат решения конфликта, а не механическое его завершение, снятие, удаление. В связи с этим можно согласиться с предложением А. В. Дмитриева использовать термин «разрешение» в качестве родового понятия ко всем формам и механизмам решения конфликта, которые позволяют не просто его прекратить, но прекратить положительно и эффективно.

Классификация способов разрешения конституционных конфликтов

Способы, которыми могут разрешаться возникшие конфликты, можно классифицировать по критерию принудительности или обязательности для конфликтующих сторон.

К первой группе относятся способы, к которым участники конфликта прибегают добровольно и используют в них кооперативную стратегию взаимодействия (переговоры, привлечение посредника, медиатора) — кооперативные способы разрешения конфликта, не предполагающие наличие у участников конфликта рычагов и механизмов правового принуждения.

¹ Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка. М., 1999. С. 653.

² Там же. С. 739.

³ Словарь синонимов русского языка // URL: <http://словарь-синонимов.рф/>.

Вторая группа представлена способами, связанными с применением властных полномочий и (или) правового принуждения, вынесением обязательного к исполнению решения, как правило, одним из участников конфликта (актором).

Например, С. Б. Нанба к способам разрешения юридических конфликтов относит: согласительные процедуры разрешения конфликтов, альтернативные способы разрешения конфликтов и судебные процедуры¹.

Способ разрешения юридических конфликтов во многом зависит от поведенческой стратегии его участников, которую необходимо отличать от способа разрешения конфликтов. Часто встречающимися являются следующие стратегии поведения в конфликтах:

- соперничающая — навязывание другой стороне предпочтительного для себя решения;
- кооперативная — поиск решения, которое удовлетворяло бы обе стороны;
- уступающая — понижение своих стремлений, в результате чего исход конфликта становится менее приемлемым, чем хотелось бы;
- избегающая — уход из ситуации конфликта;
- бездействие — нахождение в ситуации конфликта, но без всяких действий к его разрешению².

Ученые также говорят о наличии трех основных методов регулирования конфликтной ситуации: уклонение (бездействие, избегание конфликта), компромисс (переговоры и посредничество) и насилие (властное принуждение)³.

В диссертационном исследовании Е. В. Комбарово́й предложена следующая классификация способов, используемых в процессе разрешения разногласий в системе органов публичной власти:

- 1) способы разрешения уже возникших разногласий: несудебные и судебные способы;
- 2) способы предотвращения разногласий между органами публичной власти⁴.

Применительно к конституционному конфликту наиболее ярко выраженными выступают: соперничающая стратегия поведения или

¹ Юридический конфликт: монография / О. А. Аюбян [и др.]; отв. ред. Ю. А. Тихомиров. М., 2018. С. 152–178.

² Лукьяновская О. В., Мельниченко Р. Г. Основы юридической конфликтологии и медиации. Волгоград, 2011 // URL: <http://psihdocs.ru/osnovi-yuridicheskoy-konfliktologii.html>.

³ См., напр.: Психология управления: учеб. пособие: в 2 ч. / под общ. ред. А. Н. Митина. Екатеринбург, 2005. Ч. 2: Технологии воздействия, регулирование конфликтных ситуаций. С. 166.

⁴ Комбарово́ва Е. В. Конституционно-правовой механизм разрешения разногласий в системе органов публичной власти Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2009. С. 77.

бездействие, поскольку участники конституционного конфликта, обладая публичной властью, либо стремятся отстоять собственные интересы и самостоятельность в принятии решений всеми силами, либо, обнаружив конфликт, бездействуют и сохраняют status quo конфликта (стратегия уклонения от конфликта).

Важно отметить стремления, в частности Конституционного Суда РФ, интегрировать в российскую правовую действительность кооперативную стратегию поведения участников конституционных конфликтов. В ряде своих правовых позиций относительно конституционных конфликтов органов государственной власти субъектов РФ и муниципальных образований Конституционный Суд РФ неоднократно отмечал, что возложение Конституцией РФ¹ именно на органы местного самоуправления самостоятельного решения вопросов местного значения не препятствует конструктивному, основанному на признании и гарантировании самостоятельности местного самоуправления взаимодействию между органами местного самоуправления и органами государственной власти для наиболее эффективного решения общих задач, непосредственно связанных с вопросами местного значения, в интересах населения муниципальных образований, равно как и участию органов местного самоуправления в выполнении тех или иных имеющих государственное значение публичных функций и задач на соответствующей территории². Данная кооперативная стратегия от-

¹ Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.: с учетом поправок, внесенных Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ // Рос. газета. 1993. 25 дек.; Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 11. Ст. 1416.

² См., напр.: По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 242 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой муниципального образования — городского округа «Город Чита»: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 июля 2018 г. № 33-П // Рос. газета. 2018. 30 июля; По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 49 Федерального закона от 28 августа 1995 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 октября 1997 г. № 14-П // Рос. газета. 1997. 23 окт.; По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области»: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 ноября 2000 г. № 15-П // Рос. газета. 2000. 19 дек.; По делу о проверке конституционности положения пункта 4 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой муниципального образования — городского округа «Город Чита»: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 29 марта 2011 г. № 2-П // Рос. газета. 2011. 13 апр.; По делу о проверке конституционности пункта 18 части 1 статьи 14 и пункта 14 части 1 статьи 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федера-

части была отражена в соответствующих поправках к главе 8 Конституции РФ в части согласованного и наиболее эффективного решения задач органами публичной власти в интересах населения. Однако попыткам подобного внедрения в правоприменительную практику кооперативной стратегии разрешения конституционных конфликтов препятствует фактически единая вертикальная структура организации публичной власти в Российской Федерации.

По мнению А. В. Тетерина, в качестве средств разрешения конституционных конфликтов выступают: разрешение споров органами судебного конституционного контроля, применение процедур, предусмотренных конституцией (отставка правительства, роспуск законодательного органа, импичмент президента), применение согласительных процедур уполномоченными субъектами, применение мер федерального вмешательства, рассмотрение вопроса на референдуме¹. Данная точка зрения заслуживает положительной оценки, однако не учитывает существующую возможность разрешения конституционных конфликтов не только органами судебного конституционного контроля, но и иными судами (общей юрисдикции и арбитражными).

С учетом изложенного к способам разрешения конституционных конфликтов в Российской Федерации в зависимости от содержания и поведенческой стратегии можно отнести:

- способы, связанные с применением властных полномочий и (или) правового принуждения (обобщенно данные способы можно назвать властно-принудительными) (меры конституционно-правового пресечения, восстановление и конституционно-правовой ответственности, механизм сдержек и противовесов, закрепленный в Конституции РФ);
- кооперативные способы (координация в российском конституционном праве (согласительные процедуры, переговоры, посредничество)).

Под властно-принудительными способами следует понимать механизмы разрешения конституционных конфликтов, предусмотренные нормами конституционного права в рамках системы сдержек и противовесов и (или) основанные на силе конституционно-правового принуждения, применяемого к одной из сторон конфликта.

Кооперативные способы разрешения конфликтов — это механизмы разрешения конституционных конфликтов, закрепленные нормами конституционного права и основанные на сотрудничестве, взаимопомощи сторон конфликта на паритетных началах.

ции» в связи с жалобой администрации муниципального образования «Нерюнгринский район»: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 26 апреля 2016 г. № 13-П // Рос. газета. 2016. 11 мая.

¹ Тетерин А. В. Конституционно-правовой конфликт: теоретические проблемы и пути преодоления: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2018. С. 11.

Предупреждение конституционных конфликтов

Отдельно необходимо рассмотреть предупреждение конституционных конфликтов, которое приобретает особую значимость в силу ранее описанной специфики таких конфликтов и их правовых последствий. Очевидно, что конституционные конфликты целесообразно, как и любую правовую аномалию, в первую очередь предотвращать, чем впоследствии разрешать. В любом случае, конфликтами и рисками их возникновения необходимо управлять, чтобы построить эффективную правовую систему, способную сопротивляться конфликтогенам. В самом общем виде предупреждение конфликта заключается в воздействии на его элементы: причину, участников, мотивы их поведения, объект и предмет до того, как противостояние возникло¹.

Предупреждение возникновения конституционных конфликтов преследует цель предотвращения нарушения конституционных норм, обеспечивая тем самым безопасность личности, общества и государства. Согласно аксиоме, что болезнь легче предотвратить, чем лечить², меры предупреждения конституционных конфликтов направлены именно на предотвращение «болезни» — конституционного конфликта.

К. П. Ермакова и М. В. Залоило считают, что предупреждение юридического конфликта более эффективно по сравнению с прекращением и разрешением конфликта, уже имеющего место, в связи с чем именно на предупреждение конфликтов должны быть направлены усилия общества и государства³.

Подобной точки зрения придерживается В. Е. Василенок, который к числу мер предупреждения политических конфликтов относит деятельность правоохранительных структур по укреплению правопорядка и законности и повышение эффективности правотворчества⁴.

В настоящее время исследователями в качестве способов предупреждения конфликтов приводятся как превентивные меры общего характера (повышение правосознания, научного характера правотворчества, укрепление правопорядка и законности и т. п.), так и специально-юридические меры (прогнозирование эффективности проектируемой

¹ Юридическая конфликтология: монография / отв. ред. В. Н. Кудрявцев. М., 1995. С. 305.

² Она же в медицине — принцип приоритета профилактических мер в области охраны здоровья (подробнее см.: Права человека: учебник для вузов / отв. ред. Е. А. Лукашева. М., 1999. С. 168; Еникеев О. А. Конституционное право на медицинскую помощь: состояние и перспективы развития // Рос. судья. 2007. № 11. С. 19–21).

³ Юридический конфликт: монография / О. А. Акоюн [и др.]; отв. ред. Ю. А. Тихомиров. С. 136.

⁴ Василенок В. Е. Юридические технологии предупреждения и разрешения политических конфликтов: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д., 2006. С. 16–18.

правовой нормы, правовой мониторинг). В своем диссертационном исследовании, посвященном профилактике юридического конфликта, М. М. Васягина предлагает выделять общесоциальные и специально-юридические средства профилактики юридического конфликта. При этом к общесоциальным автор предлагает отнести разнообразные социальные нормы и принципы, средства коммуникации, официальные и неофициальные документы и др., а к специально-юридическим средствам — любые правовые предписания, конструкции, акты, договоры и т. п., которые используют субъекты профилактики для достижения целей предупреждения конфликта¹.

Мы согласны с мнением М. М. Васягиной о необходимости разделения всех предупредительных (профилактических) способов на общесоциальные и специально-юридические. Это позволит в рамках настоящей работы сконцентрироваться именно на специально-юридических способах предупреждения конституционных конфликтов, которые выражаются в конкретных юридических конструкциях и не включают способы повышения правосознания, правовой культуры, усиления и укрепления законности и т. д. Данные меры или способы, безусловно, оказывают влияние на предупреждение конституционных конфликтов, но они создают некий общий предупредительный фон для профилактики любых аномальных проявлений в праве, в том числе конституционном, но не дают ответа на вопрос, каким образом предупредить конкретный конституционный конфликт, вызванный, например, передачей государственных полномочий с одного уровня реализации на другой без необходимого финансового обеспечения.

А. А. Езеров, например, в качестве основного средства профилактики конституционного конфликта рассматривает конституционно-конфликтную диагностику, в которую включает мониторинг конституционных конфликтов, конституционно-конфликтную аналитику, конституционно-конфликтологическую экспертизу конституционного законодательства и практики его применения².

А. В. Тетерин в качестве средств профилактики конституционных конфликтов также выделяет конституционно-конфликтную диагностику, институт общественного контроля и подготовку судебными органами конституционного контроля посланий о состоянии конституционной законности³.

Можно согласиться с указанными авторами в том, что требуется особый комплексный юридический механизм, позволяющий:

¹ *Васягина М. М.* Профилактика юридического конфликта как многоуровневый процесс: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2006. С. 11.

² Об этом см.: *Тетерин А. В.* Указ. соч. С. 137–138.

³ *Тетерин А. В.* Указ. соч. С. 11.

- определять риски возникновения конституционных конфликтов, осуществлять их мониторинг и управлять такими рисками;
- диагностировать причину конфликта;
- обобщать практику разрешения существующих конституционных конфликтов.

Таким образом, предупреждением конституционного конфликта будет являться применение конституционно-конфликтной диагностики, направленной на обнаружение причины конфликта и риска его возникновения. Ключевое значение при этом будет иметь категория риска, причем конституционного риска, для чего ее важно рассмотреть подробнее.

Однако конституционно-конфликтная диагностика не является единственным специально-юридическим способом предупреждения конституционных конфликтов. Поскольку конституционному праву также свойственна превентивная функция¹, в нормах законодательства нашли выражение такие меры конституционно-правового принуждения, которые выполняют данную функцию. А. И. Казанник называл их мерами конституционно-правового предупреждения и указывал, что такие меры закрепляются в диспозициях отраслевых норм в форме строго определенных предписаний, которые направлены на предупреждение возможных конституционных правонарушений или обеспечение безопасности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, нормального функционирования органов публичной власти². Подробнее меры конституционно-правового предупреждения будут рассмотрены во втором параграфе настоящей главы.

Риск возникновения конституционного конфликта

Очевидно, что не существует свободных от рисков видов деятельности, в связи с чем человеческое общество превращается в «общество рисков»³. В то же время право, являясь инструментом, специально ориентированным на системное регулирование общественных отношений, играет важнейшую роль в деле выявления и управления рисками. При этом само право и юридическая деятельность также подвержены различным факторам риска. В последние годы ученые уделяют значительное внимание проблеме правовых рисков. В частности, следует согласиться с коллективом авторов Института права, социального управления и безопасности Удмуртского государствен-

¹ Данченко А. А. Превентивная функция российского права: дис. ... канд. юрид. наук. Кострома, 2002. С. 8–9.

² Конституционное право: университетский курс: учебник: в 2 т. / под ред. А. И. Казанника, А. Н. Костюкова. М., 2015. Т. 1. С. 128.

³ Rasmussen M. V. The Risk Society at War: Terror, Technology and Strategy in the Twenty-First Century. Cambridge, 2006. P. 34.

ного университета в том, что без внимания остаются риски, которые изначально заложены в конкретной норме права, несмотря на то что именно они порождают возникновение на практике определенных проблем и конфликтов¹.

Риск в праве может быть определен как присущая человеческой деятельности объективно существующая и в определенных пределах способная к оценке и волевому регулированию вероятность несения субъектами правоотношений негативных последствий вследствие наступления неблагоприятных событий, закономерно связанных с разнообразными предпосылками (факторами риска)². При этом право выступает универсальным средством правового управления рисками и действует двойственным образом: стабилизирует ситуацию выбора (например, между правомерным и неправомерным риском) или же, наоборот, обогащает выбор рискующего субъекта различными вариантами, диверсифицирует риски, предоставляет свободу в принятии риска (право на риск)³.

Особое и наиболее значимое место среди правовых рисков, как точно отмечает В. В. Киреев, принадлежит конституционно-правовым рискам⁴. Ю. А. Тихомиров и С. М. Шахрай отмечают, что деструктивный потенциал конституционного риска обладает системным характером, так как последствия этого риска могут выразиться в появлении других рисков, а также в нарушениях законности в различных сферах жизни общества, в связи с чем предвидение таких рисков требует последовательной деятельности всех институтов государства и гражданского общества⁵. Следовательно, своевременное выявление и управление конституционно-правовыми рисками приобретает особую значимость в силу масштаба их деструктивного потенциала для иных видов общественных отношений.

Изучению рисков в праве посвящен соответствующий раздел научного знания — правовой рискологии, в рамках которой в последнее время учеными высказываются идеи о формировании конституционно-правовой рискологии⁶, изучающей непосредственного конституционно-правовые риски. Так, за последнее десятилетие резко возросло количество исследований, посвященных рискам в конституционном

¹ Риски в праве: пути решения : монография / Д. Д. Барамидзе [и др.]; под ред. Л. Г. Татьяниной. М., 2020. С. 4.

² Крючков Р. А. Риск в праве: генезис, понятие и управление: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2011. С. 8.

³ Там же. С. 9.

⁴ Киреев В. В. Проблемы и перспективы развития конституционно-правовой рискологии // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. 2013. Т. 13. № 3. С. 71.

⁵ Тихомиров Ю. А., Шахрай С. М. Риск и право. М., 2012. С. 20.

⁶ См., напр.: Киреев В. В. Указ. соч. С. 71–76; Он же. Роль науки конституционного права в выявлении и оценке конституционных рисков // Вестник Челябинского государственного университета. Серия: Право. 2013. № 27. С. 28–32.

праве¹. Появляются работы, посвященные рискам в муниципальном праве². Данную тенденцию следует оценивать положительно, поскольку исследование риска и способов управления им в конституционном праве будет носить положительный системный эффект, направленный на предупреждение возникновения правовых аномалий в различных сферах жизни общества и областях правового регулирования.

Вместе с тем целостное системное научное знание в области конституционно-правовой рискологии до настоящего момента не сформировалось, а подробное исследование категории конституционно-правового риска выходит за рамки настоящей работы, в связи с чем далее будут исследованы лишь отдельные аспекты конституционно-правового риска, релевантные объекту исследования.

В. В. Киреев описывает конституционно-правовой риск следующим образом: «Конституционные риски возникают тогда, когда существует неопределенность, которая проявляется в том, что возможен не единственный вариант развития каких-либо конституционно-правовых и опосредованных ими социальных процессов»³. По мнению Т. С. Масловской, риск в конституционном праве выступает разновидностью правового риска, которой свойственна особая сфера возникновения (принятие и реализация конституционных норм)⁴. В своей монографии А. Е. Новикова указывает, что риск как объект конституционно-правовой науки представляет собой категорию, содержательно интерпретируемую на основе теоретических и прикладных положений, систематизированных социогуманитарными науками, — это диалектическое единство отрицательного и положительного аспектов, выраженных как в неопределенности наступления неблагоприятных последствий, так и вероятности достижения запланированного субъектами конституци-

¹ См., напр.: *Масловская Т. С.* Риски в конституционном праве // Журнал российского права. 2016. № 12. С. 17–26; *Новикова А. Е.* Проблемы институционализации правозащитных рисков в современной конституционно-правовой науке России // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 10. С. 21–25; *Киреев В. В.* О теории риска в российской науке конституционного права // Проблемы права. 2012. № 7 (38). С. 11–16; *Он же.* Формирование научных представлений о конституционных рисках в современной России: проблемы и перспективы // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 10. С. 12–14; *Безруков А. В.* Выявление, минимизация и устранение конституционных рисков как средство обеспечения правопорядка // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 11. С. 18–22; *Любовенко Е. С.* Конституционные риски социальных коллизий // Юридическая техника. 2019. № 13. С. 515–518; *Губина А. О.* Конституционно-правовые риски // Юридическая техника. 2019. № 13. С. 668–670; и др.

² *Шайхуллин М. С.* Конституционно-правовые гарантии развития местного самоуправления в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. Казань, 2020. 515 с.

³ *Киреев В. В.* Роль науки конституционного права в выявлении и оценке конституционных рисков. С. 28.

⁴ *Масловская Т. С.* Указ. соч. С. 18–19.

онно-правовых отношений результата с учетом возможности отклонений от него, обусловленных объективными и субъективными факторами¹.

Очевидно, что таким неблагоприятным последствием в конституционном праве, вероятность наступления которого и составляет риск, является, в том числе конституционный конфликт. Например, Ю. А. Тихомиров отмечает, что «конституционный риск выражается подчас и в остром противоборстве властей, и в тенденциях к чрезмерной централизации, ослаблению институтов политической системы и институтов гражданского общества»². Конституционный риск, возможно, и выражается в этом, но вместе с тем считаем методологически неверным отождествлять риск с самим неблагоприятным явлением, вероятность наступления которого и составляет риск. Например: риск совершения преступления, риск наступления гражданско-правовой ответственности при наступлении убытков, риск привлечения к конституционно-правовой ответственности и т. д. Безусловно, категория риска отлична от категорий «преступление», «гражданско-правовая ответственность» и «конституционно-правовая ответственность». Это нисколько не умаляет самостоятельного правового значения конституционного риска, однако ставит вопрос о том, вероятность наступления какого неблагоприятного для конституционно-правовой материи явления заключает в себе такой риск? Полагаем, что одним и, возможно, ключевым таким неблагоприятным явлением выступает конституционный конфликт.

С учетом теоретических разработок в области правовой рискологии возможно предложить следующее определение конституционного риска, влекущего наступление конституционного конфликта: это вероятность наступления для субъектов конституционного права негативных последствий (правового урона) ввиду возникновения противодействия по поводу конституционных ценностей.

С помощью метода моделирования представим следующую логическую цепочку возникновения конституционного конфликта:

**Конфликтоген (причина конфликта) +
Риск возникновения конфликта.
Наступление конституционного конфликта**

Из данной модели следует, что конфликтоген может долгое время «безобидно» существовать в конституционно-правовой материи и не порождать споров и противодействий до того времени, пока не появит-

¹ Новикова А. Е. Риск как объект конституционно-правовой науки: монография. М.: Юр-ВАК, 2019. С. 28.

² Тихомиров Ю. А. Риск в фокусе правового регулирования // Право и современные государства. 2017. № 6. С. 13.

ся катализатор, который повысит существующий риск возникновения конституционного конфликта.

В предыдущих главах настоящего исследования мы писали о том, что конституционный конфликт есть правоотношение сторон, реализуемые в правовом пространстве взаимные права и обязанности сторон. Следовательно, катализатором является непосредственное применение субъектами конституционного права нормативных предписаний, так или иначе затрагивающих конфликтоген.

Данный вывод иллюстрирует случай из воспоминаний С. М. Шахрая о том, как Председатель Правительства РФ В. С. Черномырдин поставил перед Государственной Думой РФ вопрос о доверии самому себе и тем самым сэкономил на досрочных выборах¹. Речь идет об эпизоде, когда Государственная Дума РФ практически шантажировало Правительство РФ выражением ему недоверия, внося этот вопрос практически в каждую повестку своего заседания, но откладывая его фактическое рассмотрение, в связи с чем в такой обстановке Правительство РФ не могло осуществлять нормальную текущую деятельность. Для разрешения сложившейся ситуации Правительство РФ и его Председатель, в частности, пошли на риск и поставили перед Думой вопрос о доверии Правительству, рассчитывая на то, что Госдума не сможет больше откладывать этот вопрос и препятствовать ему в работе. В соответствии с ч. 4 ст. 117 Конституции РФ в прежней редакции, если Государственная Дума РФ в доверии отказывает, Президент в течение семи дней принимает решение об отставке Правительства РФ или о роспуске Государственной Думы и назначении новых выборов. Таким образом, Дума была вынуждена рассмотреть в течение 7 дней вопрос о доверии Правительству РФ.

Как только Правительство РФ реализовало свое право на постановку вопроса о доверии — непосредственно применило конституционно-правовую норму, это повлекло наступление конституционного конфликта. Налицо катализатор риска наступления конституционного конфликта.

С учетом изложенного становится очевидным, что своевременное выявление конституционно-правового риска и грамотное управление им может свести к необходимому минимуму возникновение конституционных конфликтов либо ускорить его возникновение и разрешение с минимальными последствиями.

Алгоритм определения способа разрешения конституционных конфликтов

Проведенное в настоящем параграфе исследование показало, что существуют различные способы разрешения конституционных конфликтов, условно разделенные на две группы:

¹ Шахрай С. М. Неизвестная Конституция. Constitutio incognita. М., 2013. С. 23–24.

- 1) принудительные способы (конституционно-правовое принуждение, система сдержек и противовесов, заложенная в Конституции РФ);
- 2) кооперативные способы (координация в российском конституционном праве (согласительные процедуры, переговоры, посредничество)).

Если предположить, что каждый конституционный конфликт уникален и обладает лишь ему присущим составом участников, причиной, координатами места и времени, то нельзя установить универсальный способ для разрешения всех конфликтных ситуаций с учетом их специфики. Соответственно, нужен алгоритм определения способа разрешения (тест), который был бы оптимален условиям конкретного конституционного конфликта.

В основу такого алгоритма могут быть положены следующие основополагающие принципы, применяемые системно и последовательно:

- 1) принцип законности способа разрешения конституционных конфликтов. Любая мера, применимая к субъектам конституционного конфликта, должна соответствовать законодательству;

- 2) принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина. Указанный принцип корреспондирует положениям ст. 18 Конституции РФ в том, что права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими и определяющими смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием;

- 3) принцип последнего средства (*ultimo ratio*). Он означает, что кара, наказание должны являться последним доводом, последним средством в вопросах восстановления нарушенных в ходе конфликта прав. С. А. Авакьян отмечает, что возможность реального применения санкции в государственном праве существует как крайняя мера, а необходимые результаты достигаются организационными средствами, практической работой компетентных органов и лиц¹. Именно масштабы деструктивного потенциала конституционных конфликтов обуславливают необходимость применения примирительных и согласительных мер либо мер конституционно-правового принуждения, отвечающих в первую очередь целям превенции и пресечения. Меры конституционно-правовой ответственности должны применяться в крайнем случае. В основе данного правового принципа лежит психологическая аксиома о том, что никому не нравится действовать по принуждению²;

- 4) принцип соразмерности и пропорциональности способов разрешения конституционного конфликта. Конституционный Суд РФ

¹ Авакьян С. А. Санкции в советском государственном праве // Размышления конституционалиста: избр. ст. М., 2010. С. 56.

² Дэвид Б. Терапия настроения: Клинически доказанный способ победить депрессию без таблеток / пер. с англ. М., 2019. С. 148.

определяет данный принцип как вытекающий из конституционных начал гуманизма и справедливости и предполагающий применение лишь необходимых и достаточных для достижения целей репрессии принудительных мер государственно-правового реагирования¹. Иными словами, меры разрешения конституционного конфликта должны быть оптимальными и справедливыми. Также принцип соразмерности означает, что конституционные конфликты пресекаются с помощью соразмерных (пропорциональных) им мер, при одновременном избегании как чрезмерной репрессии, так и полной депенализации в отношении деяний, объективно требующих конституционно-правового принуждения;

5) принцип эффективности способа, направленного на разрешение конституционного конфликта. Данный принцип означает применение таких мер по разрешению конституционного конфликта, которые имеют низкую стоимость, обеспечивают простоту реализации и приносят значимый результат.

Таким образом, в случае выявления в ходе конституционно-конфликтной диагностики риска или факта возникновения конституционного конфликта возможно осуществление пятиступенчатого анализа (теста²) на применимость способа разрешения конфликта, соответствующего пяти указанным принципам.

Практически для определения способа разрешения конституционного конфликта правоприменителю необходимо последовательно ответить на следующие вопросы.

1. Соответствует ли избранный способ законодательству Российской Федерации, напрямую ли он им предусмотрен или допустим по аналогии закона или права, в силу толкования нормы права?

2. Обеспечивается ли при применении данного способа приоритет прав и свобод человека и гражданина?

3. Возможно ли применение менее репрессивного способа разрешения конституционных конфликтов?

4. Является ли избранный способ соразмерным и пропорциональным риску возникновения или самому конституционному конфликту?

5. Является ли избранный способ эффективным в данном конкретном случае?

¹ По запросу Курганского областного суда о проверке конституционности положений статей 50, 80 Уголовного кодекса Российской Федерации и статей 396, 397 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации: определение Конституционного Суда Российской Федерации от 17 января 2013 г. № 2-О // СПС «КонсультантПлюс».

² В данном случае понятие «тест» используется по аналогии с практикой ЕСПЧ и означает совокупность всех вопросов, определенные ответы на которые свидетельствуют в ту или иную пользу применения нормы.

Путем прохождения пятиступенчатого теста на способы разрешения конституционных конфликтов можно прийти к выводу об эффективности той или иной меры разрешения какого-либо конституционного конфликта.

§ 2. Конституционно-правовое принуждение как способ предупреждения и разрешения конституционных конфликтов

В понятийном аппарате российского конституционного права термин «конституционно-правовое принуждение» нечасто упоминается и исследуется. Лишь в последнее десятилетие XX в. — начала XXI в. в связи с изучением конституционно-правовой ответственности в научной литературе появились первые упоминания о более многообразном специфическом принудительном воздействии в конституционном праве¹.

В отечественной науке предпринято большое число исследований по отдельным аспектам конституционно-правового принуждения. Значимый вклад в изучение теоретических проблем конституционно-правового принуждения внесен монографическим исследованием Ж. И. Овсепян «Юридическая ответственность и государственное принуждение (Общетеоретическое и конституционно-правовое исследование)». Отдельные вопросы конституционно-правового принуждения становились объектом диссертационных исследований П. В. Смирнова (2005 г.), И. С. Сурковой (2008 г.) и Н. Ю. Давыдовой (2011 г.), которые рассматривали меры конституционно-правового принуждения в избирательном праве, а также применяемые к органам государственной власти субъектов Федерации и органам, должностным лицам местного самоуправления отдельные меры конституционно-правового принуждения. В 2015 г. автором также была предпринята попытка комплексного исследования конституционно-правового принуждения².

В настоящее время не исчезает интерес к одной из мер конституционно-правового принуждения — конституционно-правовой ответственности, выразившийся в работах С. А. Авакьяна, М. П. Авдеенковой, М. В. Баглая, Н. А. Бобровой, В. А. Виноградова, Н. В. Витрука, Ю. А. Дмитриева, Н. М. Добрынина, Е. М. Заболотских, Т. Д. Зражевской, А. Н. Кокотова, Н. М. Колосовой, А. А. Кондрашева, О. Е. Кутафина, Д. А. Липинского, В. О. Лучина, С. В. Нарутто, Т. М. Пряхиной, Т. Я. Хабриевой, Р. Л. Хачатурова, В. Е. Чиркина, Т. Д. Шона, Е. С. Шугриной, Б. С. Эбзеева и др.

¹ Овсепян Ж. И. Юридическая ответственность и государственное принуждение. Ростов н/Д., 2005. С. 234.

² Третьяк И. А. Конституционно-правовое принуждение в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2015. 215 с.

Научные исследования указанных авторов создали прочный базис для дальнейшего исследования конституционно-правового принуждения как способа разрешения конституционных конфликтов.

Понятие и сущность конституционно-правового принуждения

С учетом того, что Конституция РФ и иные источники отечественного конституционного права имеют указания на возможность использования специфических принудительных мер, не сводимых к мерам правового принуждения других отраслей права, имеются все основания для выделения конституционно-правового принуждения в российском конституционном праве в качестве самостоятельного явления правовой действительности.

В конституционном праве как отрасли заложен только потенциал принуждения, и, если эти правила, закрепленные в конституционно-правовых нормах, исполняются субъектом благодаря самопринуждению и самопринуждению, воля субъекта права остается свободной, поскольку вне зависимости от того, какими мотивами руководствовался субъект конституционного правоотношения: страхом наказания, общим законопослушным поведением, правосознанием и т. п. — на его волю не было оказано никакого внешнего воздействия. Реализация своих обязанностей осуществлялась им благодаря внутренним силам, мотивам и т. д. Воздействие на волю — это сущностный признак принуждения, в том числе конституционно-правового.

А. Н. Кокотов считает, что конституционно-правовое регулирование в необходимых случаях опирается на публичное принуждение, являющееся разновидностью ограничения прав; при этом к видам правового принуждения традиционно относят меры пресечения, защиты, восстановления прав, меры ответственности, которые встречаются и в конституционном праве¹.

Реализуемое в рамках конституционного права правовое принуждение отличает особый объект поражения — конституционно-правовой статус, определенное конституционно-правовое положение. Как справедливо отмечает А. Н. Кокотов, меры конституционно-правового принуждения заключаются в изъятии конституционно-правовых статусов; при этом ближайший аналог названных санкций — лишение специального права, например, права охоты, в административном праве. Их принципиальное различие — сфера предоставления и осуществления соответствующих специальных правовых статусов².

По мнению Н. Ю. Давыдовой, конституционно-правовое принуждение — это институт, составляющий в совокупности с другими

¹ Кокотов А. Н. Конституционно-правовое принуждение // Российский юридический журнал. 2003. № 1. С. 17–21.

² Там же.

юридическими средствами «инструментальный компонент» механизма обеспечения законности, в частности, деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления¹.

И. С. Суркова утверждает, что конституционно-правовое принуждение — это вид правового принуждения, состоящий в применении в особом процессуальном порядке установленных нормами конституционного права принудительных мер, преимущественно организационного характера, к субъектам конституционно-правовых отношений, обладающим публично-властными полномочиями либо имеющим (пытающимся приобрести) конституционно-правовой статус, при нарушении или угрозе нарушения принципов конституционного строя Российской Федерации в целях защиты и восстановления конституционного правопорядка и законности².

В данном определении точно указано на особенный организационный характер мер конституционно-правового принуждения, поскольку он обусловлен самим объектом конституционно-правовых отношений, складывающихся по поводу власти либо иной конституционной ценности.

Таким образом, в юридической литературе сложилось относительно общее поле взглядов на определение конституционно-правового принуждения в качестве специального вида правового принуждения, регулируемого нормами конституционного права и обращенного, прежде всего, к субъектам конституционного права в особой процедурной форме. Конституционно-правовое принуждение представляет собой систему мер властного воздействия, применяемых к субъектам конституционного права для предупреждения и разрешения конституционных конфликтов в особом порядке, закрепленном нормами конституционного права, выражающемся в причинении правового урона субъектам воздействия. Смысл конституционно-правового принуждения состоит во властном воздействии на конституционно-правовой статус субъекта правоотношений и не включает в себя идеологические формы воздействия права на правосознание субъекта.

Система мер конституционно-правового принуждения

Д. Н. Бахрахом был сформулирован и доказан тезис о том, что принуждению свойствен характер системности³. Неупорядоченное многообразие мер конституционно-правового принуждения не способствует

¹ Давыдова Н. Ю. Конституционно-правовое принуждение в механизме обеспечения законности деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 10.

² Суркова И. С. Конституционно-правовое принуждение, применяемое к органам государственной власти субъектов Российской Федерации в системе федеративных отношений: дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2008. С. 8.

³ Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Административное право: учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2008. С. 520.

уяснению правовой природы и цели последнего, а также не позволяет выявить механизм определения оптимальной меры принуждения.

Существуют различные основания для классификации мер правового принуждения, предпринятые в разных отраслях правовой науки. Весомый вклад в разработку проблемы классификации мер правового принуждения внесли ученые-административисты, в первую очередь Д. Н. Бахрах и Б. В. Россинский. По мнению указанных авторов, все меры административно-правового принуждения можно разделить на те, которые могут применяться во внесудебном порядке, и те, которые могут применяться лишь в судебном порядке¹. Анализ правовых актов, устанавливающих меры административного принуждения, показывает, что по целевому назначению их можно разделить на три группы: административно-предупредительные меры, меры административного пресечения и меры административной ответственности (большинство авторов придерживается именно такой классификации)².

Представители общей теории права тоже обращались к вопросу о классификации мер правового принуждения. Например, С. Н. Кожевников, избрав в качестве основания классификации цель принимаемых мер, выделил меры: предупредительного воздействия, пресечения правонарушений, защиты субъективных прав и обязанностей, юридической ответственности³. Позднее данная классификация была скорректирована им и уже состояла из предупредительных, пресекающих и праввосстановительных мер, а также мер юридической ответственности и процессуального обеспечения⁴. Приведенные основания для классификации мер правового принуждения чаще всего встречаются в отечественной юриспруденции⁵.

Таким образом, классификация форм (мер) правового принуждения вполне подготовлена всем ходом развития научных идей и представлений о правовом принуждении. Основанием классификации, отражающим не только его правовую, но и социальную и психологическую сущность, характер воздействия правового принуждения на общественные отношения, является цель применения мер правового принуждения. Именно цель, будучи моделью конечного результата применения принуждения, выражающегося в определенном поведении

¹ Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Административное право: учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2008. С. 520.

² Там же. С. 520–521.

³ Кожевников С. Н. Меры защиты в советском праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Свердловск, 1968. С. 9.

⁴ Кожевников С. Н. Государственное принуждение: регулятивно-охранительное назначение, формы. 2010 // URL: http://www.juristlib.ru/book_10414.html.

⁵ См., напр.: Жаренов И. П. Государственное принуждение в условиях демократизации общества: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 84.

субъекта права (достижения эффекта «гарантированного результата»¹), позволяет отразить специфику правового принуждения, в первую очередь, как социального регулятора.

В зависимости от цели применения конституционно-правового принуждения необходимо выделить:

- меры конституционно-правового предупреждения (цель — предупредить субъекта воздействия, что в случае продолжения противостояния (противодействия) его конституционно-правовой статус будет ограничен, либо он будет лишен соответствующего статуса);
- меры конституционно-правового пресечения (цель — прекращение противоправного поведения субъекта воздействия);
- меры конституционно-правового восстановления (защиты) (цель — восстановление нормального состояния конституционно-правовых отношений путем принуждения субъектов к надлежащему исполнению возложенных на них юридических обязанностей);
- конституционно-правовую ответственность (цель — кара, наказание за нарушение конституционно-правовых норм);
- меры конституционно-правового обеспечения (цель — обеспечение соблюдения инстанциями конституционно-правового принуждения процессуальной формы при применении мер конституционно-правового принуждения (предупреждения, пресечения, восстановления (защиты) и конституционно-правовой ответственности).

Различные меры конституционно-правового принуждения могут заключать в себе и различные цели. Поскольку, например, цель права как социального регулятора — это общая превенция, следовательно, в той или иной степени данная цель будет заключена во всех мерах конституционно-правового принуждения, но в отдельной мере она будет главенствующей — мере конституционно-правового предупреждения. В связи с этим классификация в рамках системы конституционно-правового принуждения была проведена именно по критерию главенствующей цели, не отменяя при этом наличие в определенной степени иных целей в соответствующих мерах конституционно-правового принуждения.

Мы не согласны с А. А. Петровым в том, что наличие в конкретной мере конституционно-правового принуждения признаков (целей), свойственных одновременно предупреждению, пресечению, ответственности и восстановлению, порождает некую новую комплекс-

¹ Алексеев С. С. Общая теория права: в 2 т. М., 1981. Т. 1. С. 267.

ную меру конституционно-правового принуждения¹. Полагаем, что в каждой конкретной мере конституционно-правового принуждения наряду с другими присутствуют главенствующая цель, определяющая смысл и содержание ее регулятивного воздействия на конституционные правоотношения.

С учетом того, что система мер конституционно-правового принуждения была подробно исследована нами ранее в диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук, в дальнейшем будут рассмотрены только общетеоретические аспекты каждой меры принуждения, сгруппированные с помощью научного метода кластеризации объектов². В рамках настоящей работы автор не преследует цели исчерпывающего исследования всех существующих мер конституционно-правового принуждения, которых множество в российском и зарубежном законодательстве. Их исследование способно породить не один монографический труд. Нами будет лишь продемонстрирована на примере ряда отдельных мер конституционно-правового принуждения их способность предупреждать или разрешать конституционные конфликты. Выбор соответствующих мер конституционно-правового принуждения был осуществлен с учетом практики их применения и очевидности цели, которой данные меры достигают, предупреждая или разрешая конституционный конфликт.

Таким образом, меры конституционно-правового обеспечения, поскольку они применяются в целях обеспечения строгого соблюдения процессуальной формы и не оказывают непосредственного воздействия на конституционные конфликты для их предупреждения или разрешения, не будут рассмотрены далее в настоящей главе.

Меры конституционно-правового предупреждения

В конституционном праве существует определенное множество мер конституционно-правового предупреждения, которые могут быть сгруппированы следующим образом:

I группа — меры конституционно-правового предупреждения, обеспечивающие баланс конституционных ценностей и, как следствие, предотвращающие конфликтное поведение участников правоотношений, отстаивающих различные конституционные ценности. В данном

¹ Петров А. А. Решения Конституционного Суда Российской Федерации в доктрине и практике конституционного правосудия: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Омск, 2019. С. 14.

² См., напр.: Махрусе Н. Современные тенденции методов интеллектуального анализа данных: метод кластеризации // Московский экономический журнал. 2019. № 6. С. 360–361; Назаров А. О. Модель и метод кластеризации объектов с нечеткими значениями параметров: автореф. дис. ... канд. техн. наук. Казань, 2015. С. 3.

случае речь идет о нормах, ограничивающих права и свободы человека и гражданина в конституционно значимых целях.

II группа мер конституционно-правового предупреждения, применяемых в правоотношениях отдельных видов:

- предупреждение Президентом РФ законодательного (представительного) органа и высшего должностного лица субъекта Российской Федерации и другие меры;
- меры предупреждения при нарушении законодательства о некоммерческих организациях (их отдельных формах).

Применительно к I группе мер конституционно-правового предупреждения необходимо указать, что вопрос о критериях и основаниях ограничения прав и свобод граждан является необходимым аспектом конституционно-правового регулирования в конституциях различных стран мира. Иными словами, он всегда стоит в конституционной повестке большинства стран мира.

А. А. Подмарев выделяет следующие модели конституционного регулирования ограничения прав и свобод человека и гражданина:

- первая модель: в конституциях устанавливаются общие условия ограничения всех прав и свобод (цели, форма закрепления, соразмерность) и основания, способы, процедуры ограничения отдельных конкретных прав и свобод (например, ч. 3 ст. 55, ч. 2 ст. 20, ч. 2 ст. 22, ч. 2 ст. 23, ст. 25, ч. 2 и 4 ст. 29, ч. 3 ст. 32 Конституции РФ и др.). Подобные нормы общего и конкретного характера есть в конституциях Португалии 1976 г., Турции 1982 г., Хорватии 1990 г., Румынии 1991 г., Словении 1991 г., Молдовы 1994 г., Таджикистана 1994 г., Армении 1995 г., Казахстана 1995 г., Беларуси 1996 г., Польши 1997 г., Албании 1998 г., Швейцарии 1999 г., Кыргызстана 2010 г.;
- вторая модель: в конституции есть оговорка общего характера о возможности ограничения прав и свобод только законом или на основе закона и положения об ограничении отдельных прав и свобод (конституции Бахрейна 2002 г., Ирака 2005 г. и других государств);
- третья модель: конституция устанавливает только ограничения отдельных прав и свобод, не упоминая об общих условиях ограничений (конституции Ирландии 1937 г., Италии 1947 г., Индии 1950 г., Кувейта 1962 г., Дании 1953 г., Сингапура 1959 г., Кипра 1960 г., Монако 1962 г., ОАЭ 1971 г., Бангладеш 1972 г., Пакистана 1973 г., Сан-Марино 1974 г., Греции 1975 г., Испании 1978 г., Ирана 1979 г., Нидерландов 1983 г., Йемена 1991 г., Болгарии 1991 г., Литвы 1992 г., Андорры 1993 г., Азербайджана 1995 г., Боснии и Герцеговины 1995 г., Грузии 1995 г., Омана

1996 г., Украины 1996 г., Финляндии 1999 г., Катара 2003 г., Афганистана 2004 г.)¹.

Изложенное свидетельствует о том, что законодатели многих стран принимают во внимание очевидный и неизбежный конституционный риск возникновения конкуренции между различными конституционными ценностями в виде прав и свобод человека и гражданина и конституционных конфликтов, в том числе абсолютных, для чего впоследствии и предусматривают меры их предупреждения в виде законодательного пропорционального и соразмерного ограничения конституционных прав и свобод граждан.

Ранее учеными соответствующие конституционные нормы не рассматривались в качестве мер конституционно-правового предупреждения. В связи с чем требует доказательств гипотеза о признании мерами конституционно-правового предупреждения всех ограничений конституционных прав граждан и организаций превентивного характера, вводимых в соответствии с ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, поскольку фактически законодатель тем самым предупреждает еще не начавшийся конфликт о приоритете конституционных ценностей, устанавливая ограничение одной из них в пользу приоритета другого конституционного блага в конкретных правоотношениях. При этом конституционно-правовое принуждение выражается в изначальном поражении статуса субъекта конституционного права в обладании определенными правами.

Итак, согласно правовым позициям Конституционного Суда РФ в рамках ч. 3 ст. 55 Конституции РФ допускается возможность ограничения прав и свобод человека и гражданина федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства, что в силу принципа верховенства права, а также принципа юридического равенства и логически обусловленного им общеправового принципа формальной определенности права предполагает недопущение использования юридических санкций для несоразмерного и, по сути, произвольного ограничения прав и свобод при применении мер принуждения².

¹ *Подмарев А. А.* Вопросы ограничения прав и свобод человека и гражданина в современной конституции // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2014. № 4. С. 144–145.

² По делу о проверке конституционности положений пунктов 2 и 4 статьи 12, статей 22.1 и 23.1 Закона РСФСР «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» и статей 23, 37 и 51 Федерального закона «О защите конкуренции» в связи с жалобами ОАО «Газэнергосеть» и ОАО «Нижекамскнефтехим»: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 июня 2009 г. № 11-П // Рос. газета. 2009. 14 июля.

Ограничения конституционных прав должны быть необходимыми и соразмерными конституционно признаваемым целям этих ограничений. В тех случаях, когда конституционные нормы позволяют законодателю установить ограничения закрепляемых ими прав, он не может осуществлять такое регулирование, которое посягало бы на само существо того или иного права и приводило бы к утрате его реального содержания. При допустимости ограничения того или иного права в соответствии с конституционно одобряемыми целями государство, обеспечивая баланс конституционно защищаемых ценностей и интересов, должно использовать не чрезмерные, а только необходимые и строго обусловленные этими целями меры. Публичные интересы, перечисленные в ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, могут оправдать правовые ограничения прав и свобод, только если такие ограничения отвечают требованиям справедливости, являются адекватными, пропорциональными, соразмерными и необходимыми для защиты конституционно значимых ценностей, в том числе прав и законных интересов других лиц, не имеют обратной силы и не затрагивают само существо конституционного права, т. е. не ограничивают пределы и применение основного содержания соответствующих конституционных норм. Чтобы исключить возможность несоразмерного ограничения прав и свобод человека и гражданина в конкретной правоприменительной ситуации, норма должна быть формально определенной, точной, четкой и ясной, не допускающей расширительного толкования установленных ограничений и, следовательно, произвольного их применения¹.

Публичные интересы, перечисленные в ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, могут оправдывать правовые ограничения прав и свобод, только если такие ограничения адекватны социально необходимому результату². Соответственно, целью ограничений по ч. 3 ст. 55 Конституции РФ является защита конституционно значимых ценностей, в том числе прав и законных интересов других лиц. Поскольку речь идет только об угрозе нарушения таких прав, в то время как само посягательство на данные блага не совершалось, следует говорить о предупредительном характере принимаемых мер.

¹ По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобами граждан С. А. Бунтмана, К. А. Катаняна и К. С. Рожкова // Рос. газета. 2003. 31 окт.

² По делу о проверке конституционности подпункта «а» пункта 1 и подпункта «а» пункта 8 статьи 29 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина А. М. Малицкого: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 22 июня 2010 г. № 14-П // Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 27. Ст. 3552.

Вопрос правомерного ограничения конституционных прав граждан неоднократно становился предметом диссертационных и монографических исследований¹. По мнению В. М. Малиновской, правомерное ограничение прав и свобод человека и гражданина — это такое ограничение, которое устанавливается федеральным законом, имеет как постоянный, так и временный характер, целью его является установление баланса интересов индивидуумов и общества в целом. При этом правомерное ограничение важно отличать от запретов совершения преступных действий и, следовательно, мер ответственности, устанавливаемых за нарушение соответствующих запретов².

Н. И. Шаклеин под конституционными ограничениями понимает установленные в Конституции границы, в пределах которых субъекты могут использовать свои права и свободы; подобные границы устанавливаются, как правило, с помощью обязанностей и запретов, приостановлений и ответственности³.

Российское законодательство изобилует конституционными ограничениями прав граждан, которые могут быть классифицированы по различным основаниям:

- по типу ограничиваемых прав (ограничения гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав);
- от времени действия (постоянные и временные ограничения);
- по способам осуществления ограничений (запреты, обязанности)⁴.

¹ См., напр.: *Ермаков В. Г., Зубова О. В.* Ограничение конституционных прав при государственно-правовом регулировании борьбы с терроризмом: монография. Елец, 2004. 147 с.; *Бородин В. В., Тарасов А. В., Ушаков В. И.* Ограничение конституционных прав и свобод человека в Российской Федерации: конституционно-правовой аспект: монография. СПб., 2008. 155 с.; *Сагынбекова Г. М.* Допустимые ограничения конституционных прав и свобод граждан по законодательству Республики Казахстан об особых правовых режимах: монография. Алматы, 2016. 275 с.; *Зубова О. В.* Терроризм и проблемы ограничения конституционных прав граждан в борьбе с ним: дис. ... канд. юрид. наук. Елец, 2004. 213 с.; *Тарасов А. В.* Ограничение конституционных прав и свобод человека в условиях особых правовых режимов в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2006. 189 с.; *Рудт Ю. А.* Баланс конституционных ценностей: монография. Новосибирск, 2017. 142 с.; *Бондарь Н. С.* Публичное и личное: поиск баланса продолжается...: мемуарная юриспруденция. 2-е изд., перераб. и доп. Ростов н/Д.; М.: Юрист, 2020. 750 с.; *Соболев О. В.* Правомерные ограничения прав граждан органами исполнительной власти: дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2019. 238 с.; и др.

² *Малиновская В. М.* Правомерное ограничение конституционных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 7.

³ *Шаклеин Н. И.* Ограничение прав и свобод человека в Российской Федерации: конституционно-правовые вопросы: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 10.

⁴ Там же. С. 11.

Поскольку меры конституционного ограничения прав граждан и организаций: а) устанавливаются в целях разрешения конкуренции конституционных ценностей; б) вводятся субъектами конституционного права (Федеральное Собрание Российской Федерации) и применяются к субъектам конституционного права (гражданам, организациям, группам граждан); в) активируются в ситуациях, свидетельствующих о риске возникновения конституционного конфликта; г) выражаются, как правило, в виде активных или пассивных обязанностей, в которых уже заложен принудительный механизм, оказывающий влияние на выбор модели поведения субъектом права, то, по нашему мнению, они соответствуют мерам конституционно-правового принуждения, а именно — предупреждению.

Таким образом, данным нормам свойственна предупредительная функция, а также очевиден устанавливаемый ими баланс при конкуренции конституционных ценностей, что составляет предмет возможного конституционного конфликта. Тот факт, что именно этой конституционной нормой, в силу ее прямого действия, будет руководствоваться правоприменитель, осуществляя властное воздействие на стороны конфликта, позволяет нам относить их к мерам конституционно-правового предупреждения.

Весьма разнообразны меры конституционно-правового предупреждения II группы, применяемые в отдельных видах конституционных правоотношений.

На основании ч. 4 ст. 9 и ч. 2 ст. 29.1 Федерального закона № 184-ФЗ¹ Президент РФ выносит предупреждение законодательному (представительному) органу государственной власти или высшему должностному лицу субъекта Федерации в связи с принятием последними нормативных правовых актов, противоречащих Конституции РФ и федеральному законодательству в случае, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а орган (должностное лицо), их издавший (принявший), в течение установленного законом времени не принял мер по исполнению решения суда. Вместе с тем для вынесения предупреждения законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта Федерации дополнительно необходимо, чтобы после истечения предусмотренного Федеральным законом № 184-ФЗ срока судом было установлено, что в результате уклонения законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Федерации от исполнения решения суда были созданы препятствия для реализации закрепленных Конституцией РФ, федеральным законодательством полномочий федеральных органов

¹ Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ // Рос. газета. 1999. 19 окт.

государственной власти, органов местного самоуправления, нарушены права и свободы человека и гражданина, права и охраняемые законом интересы юридических лиц.

В дополнение к изложенному основанием для вынесения предупреждения высшему должностному лицу субъекта Федерации является уклонение последнего в течение двух месяцев со дня издания указа Президента РФ о приостановлении действия нормативного правового акта высшего должностного лица субъекта Федерации либо нормативного правового акта органа исполнительной власти субъекта Федерации от издания нормативного правового акта, предусматривающего отмену приостановленного нормативного правового акта, или от внесения в указанный акт изменений, если в течение этого срока высшее должностное лицо субъекта Федерации не обратилось в соответствующий суд для разрешения спора.

Законопроект о публичной власти, с принятием которого Федеральный закон № 184-ФЗ поэтапно утратит силу к 2023 г., также сохраняет возможность вынесения Президентом Российской Федерации предупреждения законодательному органу субъекта Российской Федерации в случае, если соответствующим судом установлено, что законодательным органом субъекта Российской Федерации приняты конституция (устав), закон субъекта Российской Федерации или иной нормативный правовой акт, противоречащие Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам и федеральным законам, а законодательный орган субъекта Российской Федерации в течение шести месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока не принял в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда, в том числе не отменил соответствующий нормативный правовой акт (ч. 6 ст. 14).

В случае с высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации Законопроект о публичной власти в ст. 29 предусматривает, что Президент Российской Федерации выносит предупреждение высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации в случае:

а) издания высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации нормативного правового акта, противоречащего Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам и федеральным законам, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации в течение двух месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока не были приняты в пределах его полномочий меры по исполнению решения суда;

б) уклонения высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в течение двух месяцев со дня издания указа Президента Российской Федерации о приостановлении действия нормативного правового акта высшего должностного лица субъекта Российской Федерации

Федерации либо нормативного правового акта органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации от издания нормативного правового акта, предусматривающего отмену приостановленного нормативного правового акта, или от внесения в указанный акт изменений, если в течение этого срока высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации не обратилось в соответствующий суд для разрешения спора.

Президент Российской Федерации в данном случае, принимая в форме указа соответствующее предупреждение, транслирует следующее: имеющееся противостояние очевидно и при его продолжении конституционно-правовой статус законодательного органа субъекта либо высшего должностного лица будет прекращен. Указанные меры служат цели предупреждения законно сформированных органов власти о том, что их деяния, нарушающие единство правового пространства и состояния законности, приведут к прекращению их конституционно-правового статуса, а также к побуждению органов (должностных лиц) государственной власти субъектов Федерации к добровольному восстановлению конституционной законности в рамках процедуры исполнения судебного решения. В данном случае меры конституционно-правового предупреждения дополняют самостоятельную процедуру исполнения решения суда.

Меры конституционно-правового предупреждения широко применяются, например, к коллективным субъектам конституционно-правовых отношений при нарушении законодательства о некоммерческих организациях. По мнению О. А. Кожевникова, право некоммерческих организаций выделяется как относительно самостоятельный структурный элемент права в комплексной структуре российского права, а законодательство о некоммерческих организациях — в комплексной структуре российского законодательства¹. В связи с этим обоснованно говорить об определенной видовой особенности данного вида правоотношений, в которых реализуется конституционное право на объединение.

Приведем примеры таких мер конституционно-правового предупреждения применительно к отдельным формам некоммерческих организаций. При осуществлении контроля за деятельностью некоммерческой организации в соответствии с п. 5 ч. 5 ст. 32 Федерального закона от 12 января 1996 г. «О некоммерческих организациях»² в отношении некоммерческой организации уполномоченный орган и его должностные лица в порядке, установленном законодательством

¹ Кожевников О. А. Право некоммерческих организаций в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2008. С. 34.

² О некоммерческих организациях: федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 3. Ст. 145.

Российской Федерации, имеют право в случае выявления нарушения законодательства Российской Федерации или совершения некоммерческой организацией действий, противоречащих целям, предусмотренным ее учредительными документами, вынести ей письменное предупреждение с указанием допущенного нарушения и срока его устранения, составляющего не менее месяца.

В отношении общественных объединений орган, принимающий решение о государственной регистрации общественных объединений, в соответствии с подп. 5 абзаца второго ст. 38 Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях»¹ в случае нарушения общественными объединениями Конституции РФ и законодательства Российской Федерации или совершения ими действий, противоречащих их уставным целям, вправе вынести руководящим органам данных объединений письменное предупреждение, с указанием конкретных оснований вынесения предупреждения и срока устранения указанного нарушения, который составляет не менее одного месяца. Подобную объективно предупредительную меру отдельные исследователи рассматривают в качестве меры ответственности², а также меры реагирования уполномоченных государственных органов³.

По официальной информации Министерства юстиции Российской Федерации, размещенной в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», в 2021 г. по результатам проведенных проверок общественных объединений было вынесено 7 предупреждений⁴, в 2020 г. — 4⁵, в 2019 г. — 12 предупреждений общественным объединениям⁶. Нарушения, связанные с реализацией конституционного права на объедине-

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 21. Ст. 1930.

² Кондрашев А. А. Современный политический режим России: ограничения базовых гражданских прав и свобод посредством законодательных новаций и правоприменительной практики // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 2. С. 10–17; Он же. Особенности современного формирования политической системы России в контексте характеристики государственного режима // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 5. С. 21–32.

³ Брежнев О. В. Институт судебного контроля за законностью в деятельности общественных объединений в России: проблемы и перспективы развития // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 6. С. 8–13.

⁴ Результаты проверок общественных объединений 2021 год // Официальный сайт Министерства юстиции Российской Федерации. URL: <https://minjust.gov.ru/ru/pages/rezultaty-proverok/>.

⁵ Результаты проверок общественных объединений 2020 год // Официальный сайт Министерства юстиции Российской Федерации. URL: <https://minjust.gov.ru/ru/pages/rezultaty-proverok/>.

⁶ Информация о результатах проверок деятельности общественных объединений, проведенных Минюстом России в 2019 г. // Официальный сайт Министерства юстиции Российской Федерации. URL: <https://minjust.ru/ru/rezultaty-proverok-nekommercheskih-organizacij/informaciya-o-rezultatah-proverok-deyatelnosti-10>.

ние, способны вызвать конституционные конфликты, если их вовремя не устранить. Учитывая, что, например, общественные объединения создаются согласно ст. 3 Федерального закона «Об общественных объединениях» для достижения общих целей, следовательно, их участников связывает некая общая идея. Она может войти в противоречие с идеологией конституционализма, который представляет собой традицию, определенную систему мировоззренческих представлений¹. Чтобы конфликтная конституционализму идея не проявилась в конкретных противоправных действиях участников общественного объединения, нужно не ждать развития всех стадий конституционного конфликта для применения мер конституционно-правового принуждения, а принимать своевременные меры предупреждения, создавая тем самым оптимальный баланс между реализацией конституционного права на объединение и защитой прав и свобод других лиц, общественного порядка.

Меры конституционно-правового пресечения

К мерам конституционно-правового пресечения в системе конституционно-правового принуждения могут быть отнесены:

- меры пресечения при нарушении избирательного законодательства;
- приостановление действия правовых актов;
- временное отстранение высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) от исполнения обязанностей в случае предъявления указанному лицу обвинения в совершении преступления и др.

Приведем примеры. По мнению П. В. Смирнова, посвятившего диссертационное исследование мерам конституционно-правового принуждения в избирательном праве Российской Федерации, мерами конституционно-правового пресечения при нарушении избирательного законодательства являются: представление в адрес руководящих органов политической партии, ее регионального отделения, связанное с нарушением последними избирательного законодательства; отстранение члена избирательной комиссии от работы².

Данный перечень можно дополнить следующими мерами конституционно-правового пресечения: отказ в регистрации кандидата (списка кандидатов); аннулирование и отмена регистрации кандидата (списка

¹ Арановский К. В. Конституция как государственно-правовая традиция и условия ее изучения в российской правовой среде // Правоведение. 2002. № 1. С. 41.

² Смирнов П. В. Меры конституционно-правового принуждения в избирательном праве Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Сургут, 2005. С. 10–11.

кандидатов); пресечение противоправной агитационной деятельности; пресечение выпуска средства массовой информации и др.

Установленные чч. 24, 25 ст. 38 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»¹ (далее — Федеральный закон № 67-ФЗ) основания для отказа в регистрации кандидата (списка кандидатов) (за исключением, например, отсутствия у кандидата пассивного избирательного права) свидетельствуют о том или ином нарушении избирательного законодательства: недостаточном количестве достоверных подписей избирателей; сокрытии кандидатом сведений о неснятой и непогашенной судимости; неоднократном использовании кандидатом преимуществ своего должностного или служебного положения; несоблюдении требований к выдвигению списка кандидатов; установленном решением суда факте подкупа избирателей избирательным объединением, и т. д. Таким образом, при наличии указанных в Федеральном законе № 67-ФЗ оснований и неприменении мер пресечения в дальнейшем избирательные правоотношения будут развиваться дефективно, аномально. Так, если гражданину, не обладающему пассивным избирательным правом, не будет отказано в регистрации в качестве кандидата, это повлечет за собой допуск, например, недееспособного лица к осуществлению властных полномочий, что создаст реальную угрозу для реализации прав и свобод человека и гражданина.

В статье 76 Федерального закона № 67-ФЗ установлены основания для аннулирования и отмены регистрации кандидата (списка кандидатов). Они различны по своей правовой природе и представляют собой: регистрацию кандидата при проведении одних и тех же выборов в нескольких избирательных округах; заявление кандидата о снятии своей кандидатуры; решение избирательного объединения об отзыве кандидата (списка кандидатов); смерть кандидата; утрату кандидатом пассивного избирательного права; наличие вступившего в законную силу решения суда о приостановлении деятельности либо ликвидации соответственно политической партии, ее регионального отделения, иного структурного подразделения (в отношении списка кандидатов), и др. Указанные нарушения избирательного законодательства не составляются *corpus delicti*, тем не менее создают опасность для возникновения правовой аномалии в избирательных правоотношениях, требующих реагирования со стороны государственных органов. Эти меры применяются субъектом, обладающим конституционно-правовым статусом, — избирательными комиссиями — по поводу конституционно значимых объектов, т. е. подлежащей реализации

¹ Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 24. Ст. 2253.

избирательных прав граждан, и служат цели пресечения конституционных конфликтов.

В целях принудительного обеспечения субординационных отношений, согласно ч. 2 ст. 85 Конституции РФ, Президент вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов Федерации в случае противоречия этих актов Конституции РФ и федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом. Неоспоримым преимуществом данной меры конституционно-правового пресечения будет оперативность реагирования на попытки нарушения конституционных норм органами государственной власти и должностными лицами и действенность мер, применяемых к нарушителям.

В юридической науке не сложилось однозначного мнения относительно указанного полномочия Президента РФ. А. Е. Козлов считает неоправданным предоставление Президенту права приостанавливать действие актов исполнительной власти субъектов Федерации, поскольку установление таких полномочий является прерогативой конституционного правосудия¹.

Можно согласиться в данном вопросе с И. А. Умновой, отметившей, что в условиях нестабильности российской правовой системы, устойчивой тенденции к принятию в регионах актов, противоречащих Конституции и федеральному законодательству, отказываться от рычагов предварительного конституционного контроля, осуществляемого Президентом РФ, едва ли уместно².

Президент РФ фактически неоднократно использовал данное полномочие в случае превышения главами субъектов Российской Федерации своих конституционных полномочий³, приостанавливал

¹ Козлов А. Е. Статус Российской Федерации и проблемы совершенствования механизма государственной власти // Конституционный строй России. М., 1996. Вып. 3. С. 71.

² Умнова И. А. Как обеспечить единство законодательной и исполнительной власти в условиях федерации // Журнал российского права. 1998. № 4/5. С. 36–46.

³ См., напр.: О приостановлении действия Указа Президента Республики Ингушетия от 22 апреля 2000 г. № 76 «Об упразднении Государственного комитета Республики Ингушетия по связи» и постановления Правительства Республики Ингушетия от 20 мая 2000 г. № 192 «Об учреждении государственного унитарного предприятия “Управление электрической связи Республики Ингушетия”»: указ Президента Российской Федерации от 7 февраля 2001 г. № 132 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 7. Ст. 627; О приостановлении действия Указа Президента Республики Адыгея от 22 августа 1994 г. № 131 «Об административной ответственности за нарушения установленного порядка приобретения права на место жительства, порядка пребывания и правил регистрации в Республике Адыгея»: указ Президента Российской Федерации от 9 сентября 2000 г. № 1621 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 38. Ст. 3778; О приостановлении действия Указа Пре-

действие актов исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации, предложив соответствующим должностным лицам привести их в соответствие с федеральным законодательством¹. В то же время, как отмечает С. А. Авакьян, Президенту РФ обычно не приходится прибегать к названному средству, как правило, конфликты по поводу актов разрешаются в рабочем порядке².

Часть 4 ст. 29.1 Федерального закона № 184-ФЗ предусматривает, что Президент РФ в порядке, установленном уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации, вправе по представлению Генерального прокурора Российской Федерации временно отстранить высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) от исполнения обязанностей в случае предъявления указанному лицу обвинения в совершении преступления, что является мерой конституционно-правового пресечения.

В 2006 г. Президент РФ подписал Указ о временном отстранении от должности главы администрации Ненецкого автономного округа Алексея Барина³. 20 мая Генпрокуратура России возбудила против него уголовное дело по двум статьям — «мошенничество в особо крупном размере» и «хищение или растрата государственного имущества»⁴. Впоследствии данный губернатор был отрешен от должности Президентом РФ в связи с утратой доверия⁵. Однако это был практически единственный случай применения Президентом РФ такой меры пресечения. Как

зидента Республики Адыгея от 30 мая 1994 г. № 83 «О мерах по ограничению миграции в Республику Адыгея»: указ Президента Российской Федерации от 9 сентября 2000 г. № 1620 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 38. Ст. 3777; О приостановлении действия пунктов 1, 3 и 5 распоряжения Главы администрации Оренбургской области от 13 марта 2000 г. № 308-р «О сохранении маточного поголовья сельскохозяйственных животных в хозяйствах области»: указ Президента Российской Федерации от 1 сентября 2000 г. № 1609 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 36. Ст. 3637; и др.

¹ *Безруков А. В.* Конституционно-правовое принуждение в системе средств обеспечения правопорядка // Современное право. 2018. № 5. С. 17–22.

² *Авакьян С. А.* Глава Российского государства и региональные структуры власти: опыт и проблемы взаимодействия // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 11. С. 40–47.

³ О руководстве исполнительной властью Ненецкого автономного округа: указ Президента Российской Федерации от 2 июня 2006 г. № 552 // СПС «Гарант».

⁴ Владимир Путин подписал указ о временном отстранении от должности главы администрации Ненецкого автономного округа Алексея Барина // URL: <http://www.finmarket.ru/news/494422>.

⁵ О Баринове А. В.: указ Президента Российской Федерации от 21 июля 2006 г. № 744 // Официальный сайт Президента России. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/24066>.

справедливо отмечает А. А. Кондрашев, начиная с 2012 г. губернаторы, в отношении которых в последствии были возбуждены уголовные дела, сразу отстранялись Президентом РФ от должности¹. Подобную практику подтверждает недавний факт отрешения от должности губернатора Хабаровского края формально в связи с утратой доверия², но фактически в связи с возбуждением в отношении него уголовного дела³.

Многие исследователи справедливо отмечают коллизию данных конституционно-правовых норм (подп. «г» п. 1 ст. 19 и ч. 4 ст. 29.1 Федерального закона № 184-ФЗ), которые в одной и той же ситуации позволяют Президенту РФ как отрешить губернатора от должности в связи с утратой доверия, так и временно отстранить его от должности на период расследования, что уже не соответствует конституционному принципу равенства, закрепленному в ч. 1 ст. 19 Конституции РФ⁴.

Меры конституционно-правового восстановления

Данные меры служат целям восстановления, нормализации состояния конституционно-правовых отношений путем принуждения субъектов воздействия к надлежащему исполнению возложенных на них юридических обязанностей и достижения таким образом обеспечения стабильности конституционного правопорядка.

В российском законодательстве к числу указанных мер можно отнести:

- приостановление действия или временное осуществление полномочий органов публичной власти другого уровня;
- признание нормативного правового акта неконституционным и недействующим и др.

Широкий комплекс мер представляет собой приостановление действия или временное осуществление полномочий органов публичной власти другого уровня. Указанная мера конституционно-правового восстановления может применяться как федеральными органами госу-

¹ Кондрашев А. А. Отрешение от должности губернатора Президентом Российской Федерации в связи с утратой доверия за коррупционные правонарушения и ненадлежащее исполнение им своих обязанностей: проблемы теории и практической реализации // *Lex russica* (Русский закон). 2020. № 3. С. 24.

² О досрочном прекращении полномочий Губернатора Хабаровского края: указ Президента Российской Федерации от 20 июля 2020 г. № 473 // СПС «Консультант Плюс».

³ О расследовании уголовного дела в отношении задержанного губернатора Хабаровского края Сергея Фургала: новость от 9 июля 2020 г. // Официальный сайт Следственного комитета России. URL: <http://sledcom.ru/news/item/1480569/>.

⁴ См., напр.: Кондрашев А. А. Отрешение от должности губернатора Президентом Российской Федерации в связи с утратой доверия за коррупционные правонарушения и ненадлежащее исполнение им своих обязанностей: проблемы теории и практической реализации. С. 28; Громов В. Г. Институт отрешения от должности в связи с утратой доверия Президента Российской Федерации // *Современное право*. 2016. № 10. С. 36.

дарственной власти в отношении органов государственной власти субъекта Федерации, так и последними по отношению к органам местного самоуправления.

В юридической науке остается спорным вопрос о правовой природе данной меры. Н. Ю. Давыдова рассматривает временное осуществление органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления в качестве конституционно-правовой защиты¹. В то время как А. В. Безруков и А. А. Кондрашев называют указанный институт мерой конституционной ответственности². Некоторые исследователи подчеркивают принудительный характер этих мер³.

Несмотря на то что приостановление действия органов государственной власти более отвечает цели пресечения конституционных конфликтов, генеральной целью в таком случае следует признать именно восстановление. Это связано с тем, что действия одних органов приостанавливают (пресекают) в целях возложения их полномочий на иной орган государственной власти, который правомерно и в соответствии с государственно значимыми задачами восстанавливает режим фактической конституции (восстановление) на конкретно заданной территории. Таким образом, применение указанной меры конституционно-правового принуждения нацелено в итоге на восстановление, достигаемое в том числе через пресечение аномального осуществления органами государственной власти своих полномочий.

В статье 26.9 Федерального закона № 184-ФЗ закреплён институт федерального вмешательства — временного осуществления федеральными органами государственной власти отдельных полномочий органов государственной власти субъекта Федерации в определенных в законе случаях.

Как точно отметила И. С. Суркова, основаниями применения данной меры конституционно-правового принуждения является: во-первых, ненадлежащее осуществление государственно-властных полномочий органами государственной власти субъектов Федерации, которое может выражаться в совершении ими конституционного правонарушения или в неэффективной реализации государственно-властных полномочий; во-вторых, невозможность исполнения таких полномочий. При этом цель применения указанных мер конституци-

¹ Давыдова Н. Ю. Указ. соч. С. 76.

² Безруков А. В., Кондрашев А. А. Законодательное регулирование конституционно-правовой ответственности региональных и местных органов власти // Правоведение. 2006. № 1. С. 59–73.

³ Законодательное регулирование временного осуществления полномочий органов публичной власти другого уровня: основания и пределы / Л. В. Андриченко, А. Н. Домрин, В. А. Сивицкий, А. Н. Чертков // Журнал российского права. 2005. № 3. С. 100–126.

онно-правового восстановления заключается в восстановлении должного выполнения соответствующих государственных полномочий, правопорядка и обеспечении прав граждан¹.

В науке конституционного права сложилось неоднозначное отношение к институту федерального вмешательства. По мнению одних исследователей, вряд ли можно признать конституционным механизм временного осуществления федеральными органами государственной власти отдельных полномочий органов государственной власти субъектов Федерации². Д. В. Котелевский указывает, что изъятие каких-либо предметов ведения из компетенции органов государственной власти субъектов Федерации имеет целью устранение чрезвычайной ситуации, несущей угрозу государственному единству и территориальной целостности Федерации³.

В то же время на несовершенство правового регулирования одной из мер федерального вмешательства — института временной финансовой администрации, а также противоречие последней ч. 2 ст. 11 Конституции РФ, согласно которой «государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти», указывает Е. М. Шашкова⁴. С. В. Ковпак считает, что комплексная природа института временной финансовой администрации однозначно требует системного реформирования законодательства. Автор также констатирует низкое качество юридической техники исполнения уже действующих норм⁵. С ним согласна М. В. Глигич-Золотарева, отметившая нарекания к Федеральному закону № 184-ФЗ в связи с введением в российскую законодательную практику непроработанного института временной финансовой администрации⁶.

Муниципальным законодательством также предусмотрена аналогичная мера конституционно-правового восстановления (защиты) — временное осуществление органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления (ст. 75 Федерального закона № 131-ФЗ). Данный институт предполагает определенное вме-

¹ Суркова И. С. Указ. соч. С. 9–10, 13.

² Тарасов О. Конституционная модель территориальной организации системы органов государственной власти в России и проблемы ее реализации // Сравнительное конституционное обозрение. 2009. № 2. С. 63–71.

³ Котелевский Д. В. Институт федерального вмешательства в конституционном праве Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2002. С. 12, 39, 146.

⁴ Шашкова Е. М. Временная финансовая администрация в системе мер федерального вмешательства // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 2. С. 8–12.

⁵ Ковпак С. В. О некоторых проблемах нормативного правового регулирования введения временной финансовой администрации в субъекте Российской Федерации // Реформы и право. 2009. № 1. С. 21–26.

⁶ Глигич-Золотарева М. В. Законодательная база федеративных отношений: состояние и перспективы // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. № 9. С. 3–8.

шательство субъекта Федерации в жизнь муниципального образования, поэтому в научной литературе он обобщенно именуется «вмешательство» или «интервенция»¹.

Признание нормативного правового акта неконституционным и недействующим возможно рассмотреть в качестве мер конституционно-правового восстановления. Целью признания правовых актов неконституционными (недействительными) и недействующими является ликвидация, устранение из системы права «аномальных» правовых актов, нарушающих права и свободы человека и гражданина, гарантированные Конституцией РФ, законами и другими нормативными правовыми актами, разграничение компетенции между органами государственной власти различных уровней и местного самоуправления, а также не соответствующих Конституции РФ. А. А. Кондрашев полагает, что данная специфическая разновидность конституционно-правового принуждения состоит в том, что посредством ее применения осуществляются принудительная ликвидация незаконно возникших правоотношений и восстановление нарушенного порядка в сфере исполнения правовых норм².

Таким образом, при признании нормативных правовых актов неконституционными (недействительными) и недействующими восстанавливаются не только нарушенные принятием подобных актов конституционные права граждан, но и единое правовое пространство как неперменный признак правового государства.

Меры конституционно-правовой ответственности

С учетом большого количества научных исследований по данной теме настоящая работа не преследует цели изложить либо дополнить концепцию конституционной ответственности. Однако к мерам конституционно-правовой ответственности мы можем отнести:

- отрешение от должности Президента РФ;
- отрешение от должности высшего должностного лица субъекта Федерации в связи с утратой доверия Президента РФ (до изменения правового регулирования Законом о публичной власти), а также другие меры.

По вопросу об отнесении отрешения от должности Президента РФ к мерам конституционно-правовой ответственности в отечественной науке сложилось определенное единство мнений. В частности, В. О. Лучин рассматривает отрешение от должности Президента РФ в качестве меры конституционно-правовой ответственности³. Ука-

¹ Конституционное право: учебник для бакалавров / отв. ред. В. И. Фадеев. М., 2012. С. 319.

² Кондрашев А. А. Теория конституционно-правовой ответственности в Российской Федерации: монография. М., 2011. С. 367.

³ Лучин В. О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. М., 2012. С. 359.

занной точки зрения придерживаются Н. В. Витрук (рассматривая импичмент в качестве меры карательно-штрафной конституционной ответственности)¹, Н. И. Матузов и А. В. Малько², Е. Е. Жеребцова³, Г. А. Трофимова⁴, М. В. Глигич-Золотарева⁵, Д. И. Назаров и И. С. Назарова⁶, А. А. Кондрашев⁷ и др.

Закрепленная в ст. 93 Конституции РФ процедура имеет сложный характер, предусматривает участие обеих палат Федерального Собрания Российской Федерации, Верховного и Конституционного Судов РФ. Отметим, что в США, например, данная экстраординарная мера также включает два вида процедур: квази-судебную и политическую⁸.

Как считают А. А. Кондрашев и Н. М. Добрынин, приводя убедительные доказательства, в Российской Федерации легализована одна из самых жестких и в то же время пробельных процедур реализации этой меры ответственности, что девальвирует ее правовое значение и превращает в правовую фикцию⁹. Существует точка зрения о том, что сложность процедуры импичмента обусловлена необходимостью обеспечения стабильности в государстве, защиты высшего должностного лица государства от внутрипартийной борьбы в парламенте или популистских лозунгов¹⁰. Учитывая, что данная процедура была инициирована только однажды и не была завершена, сложность процедуры действительно в определенной мере умаляет правовое значение конституционно-правовой ответственности Президента РФ.

¹ *Витрук Н. В.* Общая теория юридической ответственности. 2-е изд., испр. и доп. М., 2009. 432 с.

² *Матузов Н. И., Малько А. В.* Теория государства и права: учебник. М., 2004. 512 с.

³ *Жеребцова Е. Е.* Особенности участия органов конституционного контроля в механизме реализации конституционной ответственности высших должностных лиц государства // Современное право. 2011. № 11. С. 61–64.

⁴ *Трофимова Г. А.* Основания конституционно-правовой ответственности Президента Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 1. С. 17–22.

⁵ *Глигич-Золотарева М. В.* Конституционная ответственность как отрицательная обратная связь в государственной системе // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 4. С. 34–38.

⁶ *Назаров Д. И., Назарова И. С.* Ответственность в конституционном праве // Конституционное и муниципальное право. 2000. № 1. С. 16.

⁷ *Кондрашев А. А.* Теория конституционно-правовой ответственности в Российской Федерации: монография. С. 146.

⁸ *Rishel G. F.* Impeachable offenses under American law // Illinois General Assembly Research response. 1997. April 22. P. 1.

⁹ *Кондрашев А. А.* Теория конституционно-правовой ответственности в Российской Федерации: монография. С. 152; *Добрынин Н. М.* Конституционно-правовая ответственность: сущность, специфика и реалии новейшей истории государства (часть 2) // Право и политика. 2010. № 6. С. 1028.

¹⁰ *Чиркин В. Е.* Конституционное право: курс для преподавателей, аспирантов и магистрантов. М., 2013. С. 476.

Основанием для отрешения Президента РФ служит выдвижение Государственной Думой РФ обвинения в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления. Несмотря на то что в науке конституционного права отмечается явное несоответствие данного основания в части обвинения в совершении «государственной измены или иного тяжкого преступления» уголовному законодательству¹, оно выступает одним из наиболее четко сформулированных составов конституционного правонарушения. В то же время существенным недостатком законодательства, регламентирующего конституционно-правовую ответственность, является нечеткая формулировка объективной стороны конституционного деликта². В частности, конкретные составы тяжких преступлений закреплены в УК РФ.

Аналог данной формулы в Конституции США “high crimes and misdemeanors” (тяжкие преступления и проступки) был рецепирован основателями американского конституционализма из английского права и практики парламентаризма³. Еще А. Гамильтон отмечал, что корни института импичмента необходимо искать в английском праве⁴. В соответствии с американской правовой доктриной, базирующейся на положениях ст. 2 Конституции США, основаниями для отставки президента, вице-президента и любых высших должностных лиц Соединенных Штатов являются: государственная измена, взяточничество или совершение иного тяжкого преступления и проступка, представляющего собой неправомерное деяние должностного лица или, другими словами, злоупотребление и нарушение последним общественного доверия⁵.

В иных зарубежных странах можно обнаружить следующие основания для лишения президента полномочий⁶:

1) нарушение конституции или закона (Греция, ФРГ, Польша, Италия);

¹ См., напр.: *Кондрашев А. А.* Конституционно-правовая ответственность в Российской Федерации: теория и практика. М., 2006. С. 111; *Колосова Н. М.* Конституционная ответственность в Российской Федерации: ответственность органов власти и иных субъектов права за нарушение конституционного законодательства Российской Федерации. М., 2000. С. 42–43; *Гороховцев О. В.* Конституционная ответственность в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 9; *Трофимова Г. А.* Указ. соч. С. 17–22; и др.

² *Ярошенко Н. И.* Основания конституционно-правовой ответственности в сфере нормоконтроля // Журнал российского права. 2014. № 1. С. 105.

³ *Brown E.* The Law of Presidential Impeachment // Utah Law Review Volume. 1973. № 4. P. 681.

⁴ См., напр.: *Hamilton A.* The federalist. № 65. At 425. Modern Library College ed. 1937; *Holdsworth W.* A history of English law. 7th ed. 1956. P. 380.

⁵ *Rishel G. F.* Op. cit. P. 2.

⁶ Институты конституционного права иностранных государств / отв. ред. Д. А. Ковачев. М., 2002. С. 173, 194; *Трофимова Г. А.* Указ. соч. С. 18.

- 2) неисполнение (ненадлежащее исполнение) конституционных обязанностей (Иран, Монголия);
- 3) совершение государственной измены или другого деяния (преступления), несовместимого с дальнейшим осуществлением президентских полномочий (Ирландия, Чехия, Польша, Франция);
- 4) отклонение, принесение с оговоркой, нарушение присяги (Италия, Литва, Таджикистан, Монголия);
- 5) нарушение требований о несовместимости мандата (Венгрия).

Отдельно необходимо остановиться на конституционно-правовом регулировании импичмента президента по Конституции Бразилии, поскольку в правоприменительной практике этой страны указанные нормы о конституционно-правовой ответственности находят свое реальное воплощение. В соответствии со ст. 85 Конституции Бразилии¹, которая расположена в Секции III Конституции «Об ответственности Президента Республики», образуют состав преступления, квалифицируемого как злоупотребление властью, акты Президента Республики, посягающие на Федеральную конституцию и особенно на существование Союза; свободное осуществление законодательной власти, судебной власти, прокуратуры и конституционных полномочий субъектов Федерации; осуществление политических, личных и социальных прав; внутреннюю безопасность страны; честность в административном управлении; исполнение законов и судебных решений. Данное преступление не является общеуголовным составом, но в то же время содержит объект преступления (вышеперечисленные конституционные ценности), субъект преступления (Президент Республики) и объективную сторону (принятие актов Президента Республики), однако никак не характеризует субъективную сторону злоупотребления властью. Непосредственно Конституция Бразилии разделяет ответственность Президента по общеуголовным составам, к которой его привлекает судебная власть в виде Федерального верховного суда, и за злоупотребление властью, к которой его привлекает Федеральный сенат (палата Национального Конгресса).

Указанные нормы Конституции Бразилии не являются спящими и применяются в конституционной практике. Так, 12 мая 2016 г. в результате процедуры привлечения к ответственности Президент Бразилии Дилма Руссефф была на 180 дней отстранена от должности. Временно исполняющим обязанности Президента страны в соответствии с Конституцией стал Вице-президент Мишель Темер. 31 августа 2016 г. Федеральный сенат Бразилии 61 голосом против 20 постановил прекратить президентский мандат Дилмы Руссефф в связи с злоупотреблением властью Президента. В тот же день прошла офи-

¹ Конституция Бразилии 1988 г. // URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=563>.

циальная церемония инаугурации Вице-президента Мишеля Темера как Президента Бразилии.

Что касается отечественной правоприменительной практики исследуемого института, единственный раз в период действия Конституции РФ 1993 г. процедура импичмента имела место в отношении Президента РФ Б. Н. Ельцина в 1999 г. и не была завершена, поскольку Государственная Дума РФ не утвердила ни один из пяти пунктов обвинения, выдвинутых созданной ею комиссией¹. Позднее, 31 декабря 1999 г., произошла добровольная отставка Президента РФ Б. Н. Ельцина. В связи с этим возникает обоснованный вопрос о принципиальной осуществимости импичмента президента в России, при том что это едва ли не единственная мера конституционно-правового принуждения, которая может быть применена к президенту.

Примечательно, что первая попытка реализации процедуры импичмента в мировой практике имела место в 1868 г. в отношении Президента США Эндрю Джонсона. Она также не увенчалась успехом, поскольку из необходимых 36 голосов сенаторов только 35 проголосовали «виновен» и 19 — «не виновен». В отношении сенатора, чей голос стал решающим в этом историческом голосовании, Эдмунда Г. Росса из Канзаса, впоследствии не менее знаменитый Президент США Джон Ф. Кеннеди пишет, что это был «человек, который спас президента и, возможно, тем самым сохранил для нас и наших потомков конституционное правление в Соединенных Штатах»². Этот случай свидетельствует о значимости последствий разрешения конституционных конфликтов для традиций конституционализма отдельного государства.

В итоге, единственная мера конституционно-правового принуждения, которая теоретически может быть применена к Президенту РФ, — это импичмент (мера конституционно-правовой ответственности). К нему не могут быть применены меры конституционно-правового предупреждения и пресечения, что, с одной стороны, наводит на мысль об определенной идеализации данного субъекта конституционно-правовых отношений, который не может допустить нарушения прав и свобод граждан либо спровоцировать своими действиями или бездействием конституционный конфликт; с другой стороны, свидетельствует о пробельности правового регулирования. Например, для конституционного права монархических государств в различные исторические периоды была характерна теория о непогрешимости монарха и его нахождении вне всяческой ответственности³. В связи с этим

¹ Чиркин В. Е. Указ. соч. С. 476–477.

² Кеннеди Дж. Профили мужества / пер. с англ. М., 2005. С. 141.

³ Добрынин Н. М. Конституционно-правовая ответственность: сущность, специфика и реалии новейшей истории государства (часть 1) // Право и политика. 2010. № 5. С. 845.

Г. А. Трофимова справедливо отметила, что отрешение Президента РФ от должности — это *крайняя мера*, которая способствует прекращению полномочий и лишению статуса соответствующего должностного лица. Однако с помощью ограничительных и предупредительных мер ответственности можно обеспечить деятельность главы государства в рамках правового поля¹.

Очевидно, что наличие конституционно-правовой ответственности недостаточно для разрешения возможных конституционных конфликтов с участием Президента РФ. Со времени конституционной реформы 1993 г. в Конституции РФ и федеральном законодательстве так и не появилось мер конституционно-правового предупреждения и пресечения, обращенных к Президенту РФ.

Вместе с тем конституционному законодательству зарубежных стран известны меры конституционно-правового предупреждения, применяемые к Президенту.

Согласно ст. 83 Конституции Бразилии под угрозой потери своей должности Президент и Вице-президент Республики без разрешения Национального конгресса не могут покидать страну более чем на пятнадцать дней. При этом к исключительной компетенции Национального конгресса (парламента) Конституция Бразилии относит разрешение Президенту и Вице-президенту Республики покидать страну, когда речь идет об их отсутствии более пятнадцати дней. Запрет высшим должностным лицам исполнительной власти покидать территорию страны возможно квалифицировать в качестве меры конституционно-правового принуждения, направленной на:

- предупреждение конституционных конфликтов, связанных с нарушением принципа разделения властей, поскольку ветвь исполнительной власти не будет представлена ввиду фактического отсутствия Президента и Вице-президента Республики;
- предупреждение конституционных конфликтов, связанных с захватом власти и военным переворотом, которые уже происходили в истории Бразилии;
- предупреждение конституционных конфликтов, связанных с нарушением прав и свобод граждан ввиду неисполнения Президентом своих конституционных обязанностей, например, по своевременному подписанию и обнародованию законов, затрагивающих права и свободы человека и гражданина; по осуществлению командования вооруженными силами и обороной страны в случае военной агрессии в период отсутствия Президента и Вице-президента; по несвоевременному введению режима чрезвычайного положения и т. д.

¹ Трофимова Г. А. Указ. соч. С. 18.

Аналогичная мера конституционно-правового принуждения, связанная с конституционным запретом главе государства покидать территорию страны, содержится в Конституции Королевства Норвегия¹. В соответствии с п. 3 раздела В Конституции Норвегии исполнительная власть принадлежит Королю или Королеве. При этом согласно п. 11 данного раздела Король обязан проживать в государстве и не может без согласия Стортинга (парламента) более шести месяцев подряд находиться за пределами государства; в противном случае он утрачивает право на Корону.

Подобная мера конституционно-правового предупреждения закреплена в ст. 93 Конституции Боливии 1947 г.², согласно которой Президент Республики, возглавляющий исполнительную власть, не имеет права покидать территорию государства без согласия Конгресса вне зависимости от срока, в течение которого планируется экстерриториальное пребывание Президента Боливии.

Важно отметить, что в последние годы в публикациях по конституционному праву стали появляться предложения о возможном применении к Президенту РФ таких предупредительных мер, как вынесение предупреждения о неконституционности осуществляемой деятельности³. По мнению Н. М. Добрынина, необходимо обеспечение «сквозного» характера конституционно-правового принуждения на всех уровнях власти, его адекватности, начиная с главы государства⁴.

Поддерживая данный тезис, добавим, что органом, обладающим достаточной компетенцией и независимостью в рамках разделения властей, способным в случае соответствующих изменений законодательства выносить Президенту РФ предупреждения о неконституционности осуществляемой деятельности или давать по запросу Президента РФ мотивированное заключение относительно применяемых мер, может стать Конституционный Суд РФ либо Прокуратура Российской Федерации. Полагаем, вне зависимости от разрешения вопроса об отнесении Президента РФ к исполнительной ветви власти либо к так называемой четвертой — координационной ветви государственной власти, именно Конституционный Суд РФ, будучи высшим органом конституционного контроля, самостоятельным от законодательной и исполнительной власти, должен являться инстанцией конституционно-правового принуждения, способной применить к Президенту РФ меры конституционно-правового предупреждения и пресечения.

¹ Конституция Королевства Норвегии // URL: <https://legalns.com/download/books/cons/norway.pdf>.

² Конституции Боливии 1947 г. // URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=39>.

³ Трофимова Г. А. Указ. соч. С. 20.

⁴ Добрынин Н. М. Конституционно-правовая ответственность: сущность, специфика и реалии новейшей истории государства (часть 2). С. 1033.

В качестве меры конституционно-правовой ответственности следует рассмотреть отрешение от должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в связи с утратой доверия Президента РФ.

Поддерживаем мнение А. А. Кондрашева о том, что за последние 12 лет ответственность высших должностных лиц субъекта Федерации эволюционировала по некоей синусоиде: от субъективного усмотрения главы государства до сложной модели привлечения к ответственности и возврата к системе, в которой решение Президента РФ об ответственности главы субъекта юридически не связано с совершением противоправных действий¹.

Основанием для отрешения высшего должностного лица субъекта Федерации от должности в данном случае будет являться утрата доверия Президента РФ в связи с выявлением в отношении высшего должностного лица субъекта Федерации фактов коррупции или неурегулированного конфликта интересов как правонарушений, предусмотренных Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. «О противодействии коррупции»², либо установление в отношении высшего должностного лица субъекта Федерации фактов открытия или наличия счетов (вкладов), хранения наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами Российской Федерации, владения и (или) пользования иностранными финансовыми инструментами в период, когда такое лицо оказывалось зарегистрированным кандидатом на данную должность. Очевидно, что расшифровка законодателем конструкции «утрата доверия Президента Российской Федерации» в 2013 г. сняла много вопросов, предъявляемых ранее к данному основанию досрочного прекращения полномочий³. Однако с принятием Законопроекта о публичной власти вновь будут нивелированы основания для утраты доверия Президента РФ.

Конституционно-правовой институт отрешения от должности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации в связи с утратой доверия Президента был введен в отечественную систему права в 2004 г. с принятием Федерального закона от 11 декабря 2004 г. «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах органи-

¹ Кондрашев А. А. Конституционно-правовая ответственность в Российской Федерации: теория и практика. С. 266.

² О противодействии коррупции: федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ // Рос. газета. 2008. 30 дек.

³ См., напр.: Родионова Г. С. Институт отрешения от государственной должности в России // Вестник Московского университета МВД России. М., 2006. № 7. С. 28–29; Агапов А. С. Конституционно-правовая ответственность субъектов Российской Федерации: современное состояние и проблемы правового регулирования // Юстиция. 2008. № 2. С. 73; Ишеков К. А. О конституционно-правовой и политической ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации // Власть. 2009. № 12. С. 88.

зации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и в Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”¹. Этим Федеральным законом устанавливался порядок наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации по представлению Президента РФ законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Закономерно, что раз Президент РФ представлял к назначению соответствующее должностное лицо субъекта, он оказывал ему доверие и вправе был впоследствии в этом доверии ему отказать. В таком случае не затрагивались конституционные избирательные права населения соответствующего субъекта Российской Федерации, принцип народовластия, поскольку глава региона не являлся выборным должностным лицом. А. А. Кондрашев справедливо указывает, что на тот момент отрешение глав субъектов от должности в связи с утратой доверия Президента РФ являлось политической ответственностью первых лично перед главой государства и строго юридической ответственностью ввиду отсутствия оснований не являлось².

Как известно, в 2012 г. в связи с принятием Федерального закона от 2 мая 2012 г. «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”»³ в России были возвращены прямые выборы губернаторов, однако институт утраты доверия Президента остался, но был дополнен основаниями для такой утраты доверия.

¹ О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»: федеральный закон от 11 декабря 2004 г. № 159-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 50. Ст. 4950.

² Кондрашев А. А. Отрешение от должности губернатора Президентом Российской Федерации в связи с утратой доверия за коррупционные правонарушения и ненадлежащее исполнение им своих обязанностей: проблемы теории и практической реализации. С. 22.

³ О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»: федеральный закон от 2 мая 2012 г. № 40-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 19. Ст. 2274.

При реализации Президентом РФ своих полномочий по данному вопросу в 2020 г. произошли два значимых события: во-первых, была предпринята попытка оспаривания Указа Президента РФ о досрочном прекращении полномочий¹; во-вторых, жители целого субъекта Российской Федерации посредством митингов и иных форм массовых публичных мероприятий выразили несогласие с фактом отрешения от должности избранного ими губернатора.

До 2012 г. в федеральном законодательстве не содержалось оснований для утраты доверия Президента РФ, что вызывало обоснованную критику представителей научного сообщества. При этом отрешенный от должности мэр г. Москвы Ю. М. Лужков впервые публично ставил вопрос о том, что ему так и не были предъявлены основания для утраты к нему доверия со стороны действующего на тот момент Президента Д. А. Медведева². В опубликованном письме Ю. М. Лужкова, адресованном Президенту РФ Д. А. Медведеву, за день до отрешения от должности написано: «На вопрос: на чем основано недоверие, четкого ответа не получил. После короткого, но бессодержательного обсуждения, мне было предложено подать заявление “по собственному желанию”, и тогда, “уйду спокойно”. Но если этого не будет, то буду освобожден Указом Президента с вышеприведенным основанием»³.

В науке конституционного права сформировался подход в части квалификации отрешения от должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в связи с утратой доверия Президента в качестве меры конституционно-правовой ответственности, которой свойственны формально определенные основания наступления. Однако уточнение в федеральном законодательстве оснований для утраты доверия Президента РФ не повлияло на содержание указов Президента РФ о досрочном прекращении полномочий, ни в одном из которых так и не были отражены фактические основания для утраты доверия.

Можно согласиться с А. А. Кодрашевым в том, что существующие основания для утраты доверия являются фиктивными и по-прежнему позволяют Президенту произвольно отправлять в отставку губернаторов⁴. Как в отношении главы Чувашской Республики, так и в отноше-

¹ По данным электронной картотеки дел Верховного Суда Российской Федерации, 20 мая 2020 г. было возбуждено административное судопроизводство по делу № АКПИ20-276 по административному исковому заявлению Игнатъева М. В. об оспаривании Указа Президента Российской Федерации от 29 января 2020 г. № 68 «О досрочном прекращении полномочий Главы Чувашской Республики» (URL: <https://vsrf.ru/lk/practice/cases/10675483>).

² Что я буду делать? Собрать шмотки // URL: <https://newtimes.ru/articles/detail/28421>.

³ Юрий Лужков — Президенту Российской Федерации Дмитрию Медведеву // URL: <https://echo.msk.ru/blog/echomsk/714106-echo/>.

⁴ Кодрашев А. А. Отрешение от должности губернатора Президентом Российской

нии губернатора Хабаровского края в указах приведены одинаковые формулировки: «На основании подпункта “г” пункта 1 и подпункта “а” пункта 9 статьи 19 Федерального закона № 184-ФЗ постановляю: отрезать... ФИО... от должности главы/губернатора в связи с утратой доверия Президента Российской Федерации». Аналогичные формулировки использовались и ранее¹. При этом ни подп. «г» п. 1, ни подп. «а» п. 9 ст. 19 Федерального закона № 184-ФЗ, указанные в преамбуле указов, не содержат иных оснований для досрочного прекращения полномочий, кроме как коррупционных².

В то же время предшествовавшие отрешению от должности указанных глав регионов события активно освещались в средствах массовой информации и явно не свидетельствовали о выявлении в отношении этих лиц правонарушений коррупционной направленности³. Так, в отношении главы Чувашской Республики имели место действия, не соответствующие этике поведения на государственной службе, а в отношении губернатора Хабаровского края было возбуждено уголовное дело.

Федерации в связи с утратой доверия за коррупционные правонарушения и ненадлежащее исполнение им своих обязанностей: проблемы теории и практической реализации. С. 25, 27.

¹ О досрочном прекращении полномочий Губернатора Новосибирской области: указ Президента Российской Федерации от 17 марта 2014 г. № 145 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>; О досрочном прекращении полномочий Губернатора Брянской области: указ Президента Российской Федерации от 9 сентября 2014 г. № 614 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>; О досрочном прекращении полномочий Главы Удмуртской Республики: указ Президента Российской Федерации от 4 апреля 2017 г. № 142 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2017. № 15 (ч. 1). Ст. 2170; О досрочном прекращении полномочий Губернатора Кировской области: указ Президента Российской Федерации от 28 июля 2016 г. № 377 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 31. Ст. 5002; О досрочном прекращении полномочий Главы Республики Коми: указ Президента Российской Федерации от 30 сентября 2015 г. № 495 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 40. Ст. 5540; О досрочном прекращении полномочий Губернатора Сахалинской области: указ Президента Российской Федерации от 25 марта 2015 г. № 162 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 13. Ст. 1918.

² О досрочном прекращении полномочий Главы Чувашской Республики: указ Президента Российской Федерации от 29 января 2020 г. № 68 // СПС «Консультант Плюс»; О досрочном прекращении полномочий Губернатора Хабаровского края: указ Президента Российской Федерации от 20 июля 2020 г. № 473 // СПС «Консультант Плюс».

³ Глава Чувашии заставил пожарного подпрыгивать за ключами от новой служебной машины. Это может стоить ему должности губернатора. 24 января 2020 г. // URL: <https://meduza.io/feature/2020/01/24/glava-chuvashii-zastavil-pozharnogo-podprygivat-za-klyuchami-ot-novoy-služhebnoy-mashiny-eto-mozhet-stoit-emu-dolzhnosti>; О расследовании уголовного дела в отношении задержанного губернатора Хабаровского края Сергея Фургала: новость от 9 июля 2020 г. // Официальный сайт Следственного комитета России. URL: <http://sledcom.ru/news/item/1480569/>.

По общим правилам квалификации, субъекту должен быть вменен в вину конкретный *corpus delicti*. С учетом того, что у отстраненных лиц есть возможность обжалования данных указов, неясен в таком случае предмет обжалования: по какому из двух коррупционных оснований произошла утрата доверия? Неопределенность в вопросе предъявленного обвинения автоматически нарушает конституционное право граждан на судебную защиту нарушенных прав, поскольку не позволяет выстроить адекватную линию защиты.

С учетом особенностей распределения бремени доказывания в моделируемом процессе, для того чтобы узнать конкретное основание отрешения от должности, лицо, являвшееся высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации, должно обратиться с соответствующим административным иском заявлением в суд к ответчику — Президенту РФ, что достаточно парадоксально.

Возникает закономерный вопрос о правовой природе утраты доверия Президента РФ вне связи с выявленными фактами коррупции, поскольку рассматриваемые указы демонстрируют, что на практике основания для утраты доверия Президента трактуются гораздо шире, чем установленный законом перечень, определение которого является исключительной прерогативой Президента.

В данном контексте представляет интерес исследование законодательства зарубежных стран, проведенное В. Н. Прохоровым. Согласно полученным результатам, ни в одном зарубежном федеративном государстве утрата доверия главы государства не закреплена в качестве основания для отстранения от должности главы субъекта Федерации. При этом законодательство ни одного зарубежного федеративного государства не предусматривает возможность отстранения от должности избираемого главы субъекта Федерации в зависимости от усмотрения главы государства, кроме как в условиях чрезвычайных обстоятельств¹.

Признавая отмеченную многими исследователями конкуренцию дискреционных полномочий Президента по отрешению от должности губернаторов в связи с утратой доверия с конституционными принципами федерализма, равенства, презумпцией невиновности, конституционным правом на судебную защиту, главным противоречием, на наш взгляд, является конкуренция исследуемого правового института с принципом народовластия и избирательными правами граждан.

Очевидно, что при отрешении высших должностных лиц субъектов Российской Федерации от должности ограничиваются избирательные

¹ Прохоров В. Н. Утрата доверия Президента Российской Федерации как основание отрешения от должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2016. С. 6.

права и право на участие в управлении делами государства граждан, проголосовавших за соответствующего кандидата, а также пассивное избирательное право самих глав субъектов Федерации. Следовательно, такое ограничение избирательных прав граждан в виде отрешения от должности избранного ими главы субъекта Федерации возможно только в конституционно значимых целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. В связи с этим основаниями для утраты доверия Президента также должны являться деяния, угрожающие основам конституционного строя, нравственности, здоровью, правам и законным интересам других лиц, обеспечению обороны страны и безопасности государства. Действующая законодательная конструкция отрешения глав регионов от должности в связи с утратой доверия никоим образом не учитывает реализованные жителями субъектов Федерации избирательные права.

Установление основания для отрешения от должности и его точная квалификация в отношении конкретного должностного лица призваны гарантировать конституционное право граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти, участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей (ст. 32 Конституции РФ).

Как следует из правовых позиций Конституционного Суда РФ, предусматриваемые федеральным законодателем меры принудительного характера должны отвечать требованиям справедливости, быть соразмерными конституционно закрепленным целям и охраняемым интересам, а также характеру совершенного деяния; такие меры допустимы, если они основываются на законе, служат общественным интересам и не являются чрезмерными; в тех случаях, когда конституционные нормы позволяют законодателю установить ограничения закрепляемых ими прав, он, имея целью воспрепятствовать злоупотреблению правом, должен использовать не чрезмерные, а только необходимые и обусловленные конституционно признаваемыми целями меры (постановления от 14 мая 1999 г. № 8-П и от 14 ноября 2005 г. № 10-П¹). В связи с этим возникает вопрос о соразмерности приме-

¹ По делу о проверке конституционности положений части первой статьи 131 и части первой статьи 380 Таможенного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой закрытого акционерного общества «Сибирское агентство “Экспресс”» и гражданина С. И. Тененева, а также жалобой фирмы “Y. & g. Reliable Services, Inc.”: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 мая 1999 г. № 8-П // Рос. газета. 1999. 1 июня; По делу о проверке конституционности положений пункта 5 статьи 48 и статьи 58 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», пункта 7 статьи 63 и статьи 66 Федерального закона «О выборах депутатов

няемых к избранным губернаторам мер конституционно-правового принуждения в виде отрешения от должности в связи с утратой доверия Президента.

Полагаем, что такая мера конституционно-правового принуждения будет являться соразмерной и конституционно оправданной в случае ее соответствия следующим принципам: законности мер принуждения; приоритета прав и свобод человека и гражданина; последнего средства; соразмерности и пропорциональности мер разрешения конституционного конфликта; эффективности таких мер.

В целях достижения указанных принципов возможно:

1) установить в федеральном законе формально определенные составы конституционных правонарушений, создающих угрозу основам конституционного строя, нравственности, здоровью, правам и законным интересам других лиц, обеспечению обороны страны и безопасности государства, наличие (отсутствие) которых определяется в порядке «предварительного» судебного производства верховным судом республики, краевым, областным судом, судом города федерального значения, судом автономной области и судом автономного округа — по подсудности, определяемой территорией субъекта Российской Федерации, где совершено конституционное правонарушение;

2) ввести меры конституционно-правового предупреждения либо пресечения в отношении высшего должностного лица субъекта Российской Федерации при выявлении в отношении него признаков оснований для утраты доверия Президента РФ, в частности, предусмотреть обязанность, а не право Президента РФ временно отстранять высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации от исполнения обязанностей в случае выявления в отношении него признаков оснований для утраты доверия до вступления в силу соответствующего решения суда;

3) в указах Президента РФ о досрочном прекращении полномочий в связи с утратой доверия приводить конкретные основания для утраты доверия, установленные вступившим в силу решением суда.

На основании изложенного можно заключить, что законодательство и правоприменительная практика по вопросу отрешения высших должностных лиц субъектов Российской Федерации от должности в связи с утратой доверия Президента РФ нуждается в совершенствовании в целях обеспечения верховенства права, защиты демократии, конституционных избирательных прав граждан и минимизации риска усмотрения в вопросах применения данной меры конституционно-

правовой ответственности. К сожалению, законодательство решило «сделать шаг назад» в данном вопросе, поскольку никакого совершенствования данной меры конституционно-правового принуждения в Законопроекте о публичной власти не произошло.

По результатам рассмотрения в настоящем параграфе мер конституционно-правового принуждения как способа предупреждения и разрешения конституционных конфликтов необходимо прийти к следующим выводам.

В отечественной правоприменительной практике широко применяются различные меры конституционно-правового принуждения, что делает их основным способом разрешения конституционных конфликтов в Российской Федерации. Конституционные конфликты являются наиболее общественно опасным видом юридических конфликтов, поскольку при их развитии затрагиваются основы конституционного строя и возможно изменение фактической конституции. Этим обусловлено применение к ним разнообразных мер конституционно-правового принуждения. Однако необходимо отметить неоправданное отсутствие мер конституционно-правового предупреждения и пресечения, которые теоретически могли быть применены к Президенту РФ в случае его участия в конституционном конфликте.

§ 3. Система сдержек и противовесов как способ предупреждения и разрешения конституционных конфликтов

Традиционным для науки конституционного права является понятие сдержек и противовесов. Как отмечает Ю. А. Тихомиров, наличие системы сдержек и противовесов служит необходимым механизмом «легального разрешения коллизий между властями»¹. Вместе с тем система сдержек и противовесов служит проявлением феномена «разделения властей», который состоит в создании государственной системы, позволяющей свести к минимуму возможные ошибки в управлении, односторонность подхода к решаемым вопросам².

В большей степени данный механизм справедлив только для конституционного права. В классическом понимании термина сдержек и противовесов мы не найдем в административном, уголовном, муниципальном праве, поскольку данные отрасли не регулируют правоотношения, объектом которых служит разделение властей.

¹ Тихомиров Ю. А. Коллизионное право: учеб. и науч.-практ. пособие. М., 2000. С. 205.

² Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России: учебник для вузов. М., 1999. С. 92.

Система сдержек и противовесов в правовой доктрине

По нашему мнению, явления конституционно-правового принуждения и механизма сдержек и противовесов не могут быть отождествлены. Если предположить, что система сдержек и противовесов является обычной совокупностью разнородных мер конституционно-правового принуждения, то сложно объяснить, как данный механизм зародился много ранее постановки вопроса о санкциях конституционных норм, причем в различных правовых системах. Очевидно, что, являясь одной из основ конституционного строя современных демократических государств, система сдержек и противовесов представляет собой определенный механизм разрешения краеугольных противоречий различных ветвей государственной власти, но при этом в каждом государстве данный механизм имеет свое собственное содержание, поскольку каждое государство настраивает его под свои нужды.

Особенность данного механизма в отличие от мер конституционно-правового принуждения состоит в том, что он применяется для разрешения определенного вида конституционного конфликта — противостояния ветвей государственной власти, что обуславливает также специфический субъектный состав такого конфликта, который разворачивается между субъектами конституционного права, принадлежащими к различным ветвям государственной власти. В силу того, что каждая ветвь самостоятельна по отношению к другой, отсутствует властный правоприменительный субъект, который мог бы применить для разрешения такого конфликта меры конституционно-правового принуждения, обязательные для участников конфликта. Следовательно, разрешение конституционного конфликта с помощью механизма сдержек и противовесов проявляется в том, что уполномоченный субъект конституционного права реализует свою «сдержку» или «противовес», не поражая конституционно-правовой статус сторон конфликта, в отличие от конституционно-правового принуждения.

Рассмотрение правовой сущности механизма сдержек и противовесов как способа предупреждения и разрешения конституционных конфликтов невозможно без исторического анализа этого важнейшего механизма конституционализма. Прежде всего, следует обратиться к доктрине французского и американского конституционного права — родоначальникам принципа разделения власти как основы организации государственной власти. Уже Ш. Монтескье, возражая против практики неделимости государственной власти во времена феодального абсолютизма, по существу предлагал классифицировать все государственные органы на три ветви власти: законодательную, исполнительную и судебную. Сформулированная им концепция разделения властей (фр. *separation des pouvoirs*) составила основу теории и практики конституционализма уже на первичном этапе их формирования.

Указанный принцип, в частности, был положен в основу Конституции США 1787 г. Несмотря на то что непосредственно в тексте статьи Основного закона этот принцип не упоминается, он отражен в определении конституционно-правового статуса высших органов США. В связи с этим принцип разделения властей закономерно исследовался американскими учеными. В частности, как указывают Дэвид Карилло и Дэнни Чу, исследователи университета Беркли, принцип разделения властей является базовой философией американской государственной системы, поскольку устанавливает систему сдержек и противовесов для защиты каждой ветви власти от злоупотреблений других ветвей¹. Разделение властей и система сдержек и противовесов даже более чем Билль о правах является главной защитой свободы личности в Соединенных Штатах².

В американской литературе выделяют две теоретические модели разрешения конфликтов между тремя ветвями власти: формализм и функционализм. Формализм исходит из того, что законодательная, исполнительная или судебная власть легко идентифицируемы. Иными словами, каждый государственный акт может быть классифицирован как законодательный, исполнительный или судебный. Верховный суд США в ряде решений применяет данную теоретическую модель³.

Функционализм, напротив, исходит из необходимости поддержания оптимального баланса силы между ветвями власти. Вместо того чтобы полагаться на четкое разграничение властных полномочий, функционализм запрещает «слишком много» присваивать любой ветви власти. В некоторых решениях Верховного суда США можно проследить отсылки к анализу разделения властей с точки зрения функционального подхода⁴.

Сегодня, как отмечает Ричард Бенвел, разделение властей все чаще рассматривается именно как система сдержек и противовесов, необходимых для оптимального государственного управления. В США, как и в иных президентских системах, строгое разделение властей обычно

¹ *David A. Carrillo, Danny Y. Chou.* California Constitutional Law: Separation of Powers. Berkeley Law. 2010. P. 657; California Supreme Court decision *Bixby v. Pierno*, 481 P. 2d 242 (Cal. 1971).

² См., напр.: *Clinton v. City of N. Y.*, 524 U. S. 417, 450 (1998) (“Separation of powers was designed to implement a fundamental insight: Concentration of power in the hands of a single branch is a threat to liberty... So convinced were the Framers that liberty of the person inheres in structure that at first they did not consider a Bill of Rights necessary”).

³ См., напр.: *Clinton v. City of N. Y.*, 524 U. S. 417 (1998); *Bowsher v. Synar*, 478 U. S. 714 (1986); *INS v. Chadha*, 462 U. S. 919 (1983).

⁴ См., напр.: *Mistretta*, 488 U. S. 361; *Morrison v. Olson*, 487 U. S. 654 (1988); *Commodity Futures Trading Comm’n v. Schor*, 478 U. S. 833 (1986); *Nixon v. Fitzgerald*, 457 U. S. 731 (1982); *Nixon v. Adm’r of Gen. Servs.*, 433 U. S. 425 (1977); *United States v. Nixon*, 418 U. S. 683 (1974).

является фундаментальным конституционным принципом. В Великобритании же и других странах общего права теория разделения властей пользовалась гораздо меньшей известностью, поскольку в Великобритании большинство институтов развивались в целях достижения баланса между монархом (а в последнее время и правительством) и парламентом, в связи с чем эта система напоминает больше баланс сил, чем формальное разделение¹.

На практике многие страны не стремятся к строгому разделению полномочий, а выбирают компромисс, где некоторые функции разделяются между государственными институтами. Например, в Великобритании полномочия парламента, правительства и судов тесно переплетены. На самом деле, ветви исполнительной и законодательной власти рассматриваются как «тесный союз», который Уолтер Бэджот называл «эффективным секретом английской Конституции»².

Механизм сдержек и противовесов как составная часть принципа разделения властей закрепился в конституциях большинства демократических стран, в каждой из которых был записан свой особый способ поддержания конституционно-правового баланса различных ветвей власти. Например, в ст. 6 действующей Конституции Республики Беларусь указано, что «государственная власть в Республике Беларусь осуществляется на основе разделения ее на законодательную, исполнительную и судебную. Государственные органы в пределах своих полномочий самостоятельны: они взаимодействуют между собой, сдерживают и уравновешивают друг друга»³.

Примером механизма сдержек и противовесов в конституционном праве Финляндии является наличие у парламента (Эдускунты) полномочия инициировать вопрос о доверии Государственному совету или министру. Кроме того, контроль Эдускунты по отношению к исполнительной власти реализуется посредством ежегодного отчета о деятельности правительства и мероприятиях, принятых им на основании решений парламента⁴.

Конституция Республики Таджикистан 1994 г. впервые наряду с другими демократическими институтами и принципами закрепила принцип разделения властей. Так, согласно ст. 9 Основного закона

¹ *Benwell R., Oough Gay O.* The Separation of Powers // Library House of Commons. P. 1 // URL: <http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN06053/SN06053.pdf>.

² *Bagehot W.* The English Constitution. London, 1867. P. 67–68.

³ Конституция Республики Беларусь 1994 г.: с изм. и доп., принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г. // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 1999. № 1. 1/0; 2004. № 188. 1/6032.

⁴ *Назарова Л. А.* Особенности системы сдержек и противовесов в государственном механизме Финляндии // Балтийский морской форум: мат-лы VII междунар. Балтийского морского форума: в 6 т. Калининград, 2019. Т. 1. С. 395.

государственная власть в Таджикистане осуществляется на основе ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную. В соответствии со ст. 56 (п. 2) и ст. 69 (п. 8) Президент республики представляет в парламент кандидатуры для избрания и отзыва Председателя Конституционного суда, его заместителя и судей Конституционного суда Республики Таджикистан. Необходимо отметить, что в процессе формирования состава Конституционного суда участвуют две ветви власти — законодательная и исполнительная¹.

В целом, во многих основных законах различных стран, принятых после 90-х гг. XX в., разделение властей было напрямую закреплено конституционными нормами². Как отмечает Б. С. Крылов, в конституциях всех стран, даже тех, в которых и теоретически не признается разделение власти (Великобритания и некоторые страны Британского содружества), оно фактически существует³.

Однако не следует отождествлять конституционно-правовое принуждение и систему сдержек и противовесов, поскольку последняя часто представляет собой баланс и компромисс государственных институтов, которые достигаются не всегда принудительным воздействием.

Изложенное позволяет заключить, что система сдержек и противовесов представляет собой специальный способ предупреждения и разрешения конституционных конфликтов между ветвями государственной власти, не сводимый к мерам конституционно-правового принуждения и представляющий собой систему обеспечения властного компромиссного баланса ветвей государственной власти, закрепленную нормами конституционного права.

Помимо ученых-конституционалистов система сдержек и противовесов исследовалась также теоретиками права. В частности, Н. И. Матузов и А. В. Малько определяют систему сдержек и противовесов как установленную в Конституции и законах совокупность правовых ограничений в отношении конкретной государственной власти: законодательной, исполнительной, судебной⁴.

Как справедливо отметил Б. С. Крылов, данный механизм необходим российскому конституционному праву, поскольку анализ действующих конституций и уставов субъектов Федерации показывает, что подчас самостоятельность законодательной и исполнительной ветвей

¹ Мирзоев С. Б., Холиков К. Н. Верховная власть и конституционное правосудие в Республике Таджикистан // Мир политики и социологии. 2015. № 7. С. 148–150.

² Шаповал В. Н. Сравнительное конституционное право. Киев, 2007. С. 113.

³ Крылов Б. С. Разделение власти: система сдержек и противовесов // Журнал российского права. 1998. № 6. С. 3–9.

⁴ Об этом см.: Здоровецкая А. А., Зуева К. А. Система сдержек и противовесов как непосредственный элемент принципа разделения властей // Ученые заметки ТОГУ: электрон. науч. издание. 2013. Т. 4, № 4. С. 1181–1196.

власти как бы выходит за пределы только взаимных сдержек и противовесов и превращается в средство давления одной ветви государственной власти на другую. При этом чаще всего такое давление происходит со стороны исполнительной власти. Правда, в подавляющем большинстве конституций и уставов субъектов Федерации установлены и поддерживаются деловые отношения между органами исполнительной власти и органами законодательной власти¹.

По мнению В. Н. Шаповала, под рассматриваемым механизмом следует понимать конституционно-определенные компетенционные взаимосвязи между государственными органами в контексте принципа разделения властей². Факторами сдержек и противовесов являются:

- формирование трех ветвей власти различными способами;
- соизмеримость, но несовпадения сроков полномочий высших органов государственной власти, принадлежащих различным ветвям власти;
- наличие на каждом рычаге взаимодействия «противовеса» — полномочий компенсационного, замещающего типа: например, у исполнительной и законодательной власти «квазисудебных» полномочий, у исполнительной власти — «квазизаконодательных», и т. п.;
- наличие на каждом рычаге взаимодействия ветвей власти соответственно «сдержек» — потенциал участия в механизме конституционно-правового принуждения одной ветви власти, к другой, право вето.

Согласно позиции А. А. Здравцевой и К. А. Зуевой, опирающихся на филологическое толкование категорий, «сдержка» — это удержание от какого-либо действия, т. е. такое правомочие, благодаря которому орган власти не может осуществить определенные действия. В свою очередь, «противовес» — это то, что противодействует, противостоит, т. е. такое правомочие, (ответная реакция на действие, решение), которое орган власти вправе реализовать (осуществить) в определенных законом случаях. Отсюда логически следует, что одни правомочия являются сдержками, другие — противовесами³.

Таким образом, правовая доктрина обособляет систему сдержек и противовесов в качестве способа разрешения определенных конституционных конфликтов, а именно тех, которые возникли между органами государственной власти различной правовой природы в рамках принципа разделения властей.

¹ Крылов Б. С. Указ. соч. С. 3–9.

² Шаповал В. Н. Указ. соч. С. 116.

³ Здравцевая А. А., Зуева К. А. Указ. соч. С. 1181–1196.

Система сдержек и противовесов в действии: законодательное регулирование и конституционная практика

Приведем ряд примеров, иллюстрирующих наличие в российской правовой системе и зарубежной правоприменительной практике сдержек и противовесов, направленных на разрешение конституционных конфликтов, но не относящихся непосредственно к мерам конституционно-правового принуждения.

Предупредить конституционный конфликт, порожденный пробелом либо коллизией законодательства, может исполнительная власть в порядке делегированного законотворчества.

Делегированное законотворчество (англ. *delegated law*) — изданные правительством по уполномочию парламента нормативные акты, фактически обладающие силой закона, в порядке уступки (делегирования) парламентом правительству некоторых законодательных полномочий. Такое делегирование по своей сути есть передача права на принятие законов государственному органу (в частности, правительству), который в соответствии со своей собственной компетенцией такими правами не обладает¹. Явление делегированного законотворчества известно и российской практике конституционного строительства и признано Конституционным Судом РФ². Например, акты Правительства РФ, принятые во исполнение делегированного полномочия Парламента, могут быть проверены в порядке конституционного судопроизводства, так как это полномочие возложено федеральным законодателем на Правительство РФ в связи с тем, что определенный вопрос не получил содержательной регламентации в законе. Такие акты Правительства РФ могут быть проверены именно на предмет их конституционности, для того чтобы установить, не вторгаются ли они в пределы законодательного регулирования³.

¹ Дзыбова С. Г. Институт делегированного законотворчества. С. 131 // URL: http://vestnik.adygnet.ru/files/2006.2/266/dzibova2006_2.pdf.

² Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Александровой Ирины Валентиновны на нарушение ее конституционных прав абзацем первым пункта 8 и абзацами вторым и четвертым пункта 13 Положения об особенностях порядка исчисления средней заработной платы Конституционный Суд Российской Федерации: определение Конституционного Суда Российской Федерации от 3 ноября 2006 г. № 545-О/2006 // Сайт Конституционного Суда Российской Федерации. URL: <http://doc.ksrfr.ru/decision/KSRFDecision15567.pdf>; Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Баяджана Дмитрия Александровича на нарушение его конституционных прав Положением об особенностях порядка исчисления средней заработной платы Конституционный Суд Российской Федерации: определение Конституционного Суда Российской Федерации от 8 ноября 2005 г. № 456-О // URL: <http://doc.ksrfr.ru/decision/KSRFDecision32535.pdf>.

³ Логвинова И. В. Правовые основания делегированных нормотворческих полномочий Правительства Российской Федерации // Право и политика. 2015. № 8. С. 1108.

В качестве примеров благотворного воздействия процессов делегирования законодательных полномочий исполнительной власти на экономику и общественно-политическую жизнь можно привести американский опыт массивного делегирования законодательной власти от конгресса к исполнительной власти во главе с президентом Ф. Рузвельтом в 30-е гг. XX в., в период великой депрессии, а также аналогичный опыт США 70-х гг. (президентство Р. Никсона) и отчасти 80-х гг. (президентство Р. Рейгана) прошлого столетия¹.

При делегированном законотворчестве исполнительная власть получает «квазизаконодательные» полномочия, что позволяет ей не только оперативно реагировать на изменяющиеся общественные правоотношения, но и своевременно заполнять законодательные пробелы. Такой «противовес» направлен на предупреждение конституционных конфликтов, при этом мерой конституционно-правового предупреждения он не является.

Определенные «квазисудебные» полномочия принадлежат в системе сдержек и противовесов законодательной власти. Убедительно это иллюстрирует механизм импичмента Президента РФ. Согласно ч. 1 ст. 93 Конституции РФ Президент РФ может быть отрешен от должности Советом Федерации только на основании выдвинутого Государственной Думой обвинения в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления, подтвержденного заключением Верховного Суда РФ о наличии в действиях Президента РФ признаков преступления и заключением Конституционного Суда РФ о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения. При этом в соответствии со ст. 176–178 регламента Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, выдвинутое обвинение должно быть фактически обосновано, что подлежит проверке специальной комиссией, которая избирается Государственной Думой в составе председателя, его заместителя и 13 членов комиссии². Таким образом, одна из палат высшего законодательного органа страны фактически должна осуществить квалификацию содеянного Президентом РФ как государственной измены или иного тяжкого преступления, что предотвращает конфликт интересов Президента РФ с представителями судебной власти, назначаемыми либо непосредственно Президентом РФ, либо по его представлению (ч. 1 и 2 ст. 128 Конституции РФ).

Классические примеры системы сдержек и противовесов можно найти в законодательном процессе Российской Федерации:

¹ Боботов С. В., Жигачев И. Ю. Введение в правовую систему США. М., 1997. 333 с.

² О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 января 1998 г. № 2134-П ГД // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 7. Ст. 801.

- право вето президента. В случае, если Президент РФ в течение четырнадцати дней с момента поступления федерального закона отклонит его (сдержка), то Государственная Дума и Совет Федерации в установленном Конституцией РФ порядке вновь рассматривают данный закон. Если при повторном рассмотрении федеральный закон будет одобрен в ранее принятой редакции большинством, не менее двух третей голосов от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, он подлежит подписанию Президентом РФ в течение семи дней и обнародованию (противовес) (ч. 3 ст. 107 Конституции РФ);
- законопроекты о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства, другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, могут быть внесены только при наличии заключения Правительства Российской Федерации (противовес) (ч. 3 ст. 104 Конституции РФ);
- право законодательной инициативы принадлежит Президенту РФ, Совету Федерации, членам Совета Федерации, депутатам Государственной Думы, Правительству Российской Федерации, законодательным (представительным) органам субъектов Российской Федерации. Право законодательной инициативы принадлежит также Конституционному Суду РФ и Верховному Суду РФ по вопросам их ведения (сдержка) (ч. 1 ст. 104 Конституции РФ).

По мнению Л. А. Окунькова, во многих случаях основания несогласия Президента РФ и Правительства РФ принятым законом состоят в том, что палаты парламента и исполнительная власть концептуально расходятся в приоритетах политического курса и законодательного регулирования¹. Это позволяет характеризовать вето Президента РФ в качестве способа разрешения возникшего конституционного конфликта по поводу законодательного регулирования определенного вида общественных отношений.

Данный вывод подтверждает Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 30 марта 1999 г., где он отметил, что в 1998 г. подписал 193 федеральных закона, отклонил 67 (как правило, в связи с противоречиями Конституции или федеральным законам). При этом отдельную проблему составляло утверждение федеральных законов, не обеспеченных финансовыми источниками. Это связано с тем, что Государственная Дума РФ, а также Совет Федерации РФ

¹ Окуньков Л. А. Отклонение федеральных законов главой государства // Право и экономика. 1998. № 9. С. 3–8; № 10. С. 4–11.

уходили от ответственности, перекладывая их реализацию на Президента РФ и исполнительную власть¹. Мотивы отклонения федерального закона могут быть различны². Вето Президента РФ позволяет вернуть законодательный процесс в его изначальную стадию. Тем самым восстанавливаются конституционные правоотношения законодательного процесса если не в конституционно значимых целях, то в конституционно согласованных интересах главы государства и законодательной власти, что уже позволяет нейтрализовать возникший конституционный конфликт.

Аналогичный в части вето президента механизм предусмотрен ст. 7 Конституции США 1787 г.³ По информации, размещенной на официальном сайте Конгресса США, впервые вето было применено Президентом Джорджем Вашингтоном 5 апреля 1792 г., а первое успешное преодоление вето Конгрессом случилось 3 марта 1845 г. (вето Президента Джона Тайлера)⁴. При этом за всю историю президентства США всего было внесено 1508 вето (в среднем 6,7 вето в год) (без учета так называемого карманного вето — pocket veto, которое не может быть преодолено), а преодолено из них — 111⁵. Тот факт, что всего 7,3% законопроектов, по которым Президентом США было наложено вето, в итоге удалось принять Конгрессу США, свидетельствует об эффективности данного проявления механизма сдержек и противовесов.

В Грузии Президент также обладает правом вето, которое заключается в том, что в течение двух недель после принятия законопроекта на третьем заседании Парламента Президент Грузии должен подписать закон и обнародовать его или вернуть закон в Парламент с мотивированными замечаниями. Если закон возвращается, Парламент ставит обоснованные замечания Президента Грузии на голосование. Обоснованные замечания учитываются и принимаются, если их поддерживает то же число депутатов, которое потребуется для принятия предыдущей версии этого закона. Если Парламент не принимает обоснованные замечания Президента Грузии, первый вариант закона ставится на голосование, а в случае принятия он снова подается Президенту Грузии

¹ Россия на рубеже эпох (о положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации): послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 30 марта 1999 г. // Рос. газета. 1999. 31 марта.

² *Дмитриев Ю. А., Скуратов Ю. И.* Конституция Российской Федерации: доктринальный комментарий (постатейный). 2-е изд., изм. и доп. М., 2013. 686 с.; *Окуньков Л. А., Роцин В. А.* Вето Президента. М., 1999. 346 с.

³ Конституция США от 17 сентября 1787 г. // URL: <https://state-usa.ru/usa-constitution/214-konstitutsiya-ssha-ot-17-sentyabrya-1787-goda>.

⁴ Presidential Vetoes // URL: <http://history.house.gov/Institution/Presidential-Vetoes/Presidential-Vetoes/>.

⁵ Там же.

для подписания. Президент Грузии должен подписать и обнародовать закон в течение пяти дней. Если Президент Грузии не подпишет и не опубликует закон в течение этого срока, закон подпишет и обнародует председатель Парламента¹. Президент Грузии активно использует свое право вето, что открыто освещается, в отличие от российской практики, на официальном сайте Парламента Грузии в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»². Так, в 2017 г. Парламент Грузии 117 голосами преодолел вето Президента по конституционному закону об автономности Абхазии³.

По информации, размещенной на официальном сайте Государственной Думы РФ по состоянию на ноябрь 2017 г., со 2 по 7 созывы Государственной Думы РФ с 1996 г. Президент РФ воспользовался правом вето 61 раз (в среднем 2,9 вето в год). Статистика преодоления вето весьма условна, поскольку в законодательном процессе фиксируется показатель «количество повторно принятых законов (впервые принятых до данного периода и отклоненных (или возвращенных в Государственную Думу без рассмотрения) Советом Федерации или Президентом РФ», который, таким образом, содержит количество принятых законов в ходе процедуры преодоления вето Президента РФ, а также законов, возвращенных Советом Федерации. За истекший период с 1996 г. по 2017 г. данный показатель составил 27 законов⁴.

В качестве элемента системы сдержек и противовесов в российском конституционном праве необходимо рассмотреть возврат закона, переданного на подписание Президенту РФ в связи с нарушением процедуры его принятия. Данная мера прямо не предусмотрена Конституцией РФ, вместе с тем она была сформулирована Конституционным Судом РФ. В частности, в уже упомянутом постановлении от 22 апреля 1996 г. № 10-П Конституционный Суд РФ заключил: из Конституции РФ не следует, что Президент РФ может возвращать в палаты Федерального Собрания федеральные законы, принятые с соблюдением требований Конституции РФ и предусмотренных ею условий и процедур, без рассмотрения, а значит, и без мотивов отклонения. В то же время в случае нарушения установленного Конституцией РФ порядка принятия федерального закона, если эти нарушения ставят под сомне-

¹ *Вризе де Ф.* Рассмотрение законодательства. Обзор практики пересмотра законодательства в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии, Индии, Индонезии, Франции и Грузии. Лондон, 2019. С. 46.

² URL: <http://parliament.ge/>.

³ Официальный сайт Парламента Грузии. URL: http://parliament.ge/en/saparlamento-saqmian-oba/plenaruli-sxdomebi/plenaruli-sxdomebi_news/parlamentmasakonstitucio-cvlilebebeze-prezidentis-veto-dadzlia.page.

⁴ Статистика законодательного процесса // URL: <http://www.duma.gov.ru/legislative/statistics/?type=convocation&c=7>.

ние результаты волеизъявления палат Федерального Собрания и само принятие закона, Президент РФ вправе в силу ч. 2 ст. 80 и ч. 1 ст. 107 Конституции РФ вернуть его в соответствующую палату, указав на конкретные нарушения названных конституционных требований. Такой закон не может считаться «принятым федеральным законом» по смыслу ч. 1 ст. 107 Конституции РФ, а его возвращение в палаты Федерального Собрания — «отклонением» согласно ч. 3 ст. 107 Конституции РФ. Это связано с тем, что установленные Конституцией РФ требования к принятию федерального закона и предусмотренные ею условия и процедуры носят безусловный характер и не могут меняться по усмотрению участников законодательного процесса¹. Поправки к ч. 3 ст. 107 Конституции РФ не внесли изменений, отменяющих действие данной правовой позиции Конституционного Суда РФ в части скрытых полномочий Президента.

Таким образом, возвращая федеральный закон в соответствующую палату Федерального Собрания Российской Федерации по мотивам нарушения установленного Конституцией РФ порядка принятия федерального закона, если эти нарушения ставят под сомнение результаты волеизъявления палат Федерального Собрания и само принятие закона, Президент РФ восстанавливает режим конституционной законности в федеральном законодательном процессе. При этом данная процедура не представляет собой отклонение федерального закона. Следовательно, как в российском, так и в зарубежном конституционном законодательстве предусмотрены различные меры в рамках системы сдержек и противовесов, которые направлены на предупреждение и разрешение конституционных конфликтов, возникающих в системе публичной власти в связи с реализацией принципа разделения властей, которые при этом не тождественны мерам конституционно-правового принуждения.

§ 4. Координация как способ предупреждения и разрешения конституционных конфликтов

Несмотря на то что конституционное право традиционно относится к публичным отраслям права, ему не чужды диспозитивные способы разрешения правовых аномалий, основанные на координационных связях, которые возникают в процессе правоприменения конституционных норм.

¹ По делу о толковании отдельных положений статьи 107 Конституции Российской Федерации: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 22 апреля 1996 г. № 10-П // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 18. Ст. 2253.

Исследование координационных связей в конституционном праве и правоприменительной практике приобрело актуальность в связи с конституционными поправками о единой системе публичной власти в Российской Федерации. В частности, перед юридическим сообществом была поставлена непростая задача: как гарантировать конституционную самостоятельность и независимость местного самоуправления, но при этом органично интегрировать его в единую систему публичной власти? Выскажем гипотезу, что координационные механизмы будут играть значимую роль при построении единой системы публичной власти, несмотря на значительную централизацию публичной власти в Российской Федерации.

Основой для данной гипотезы служит правовая позиция Конституционного Суда РФ, выраженная в п. 2.1 постановления от 1 декабря 2015 г. № 30-П¹, согласно которой, закрепляя самостоятельность местного самоуправления в качестве основного принципа его взаимоотношений с органами государственной власти, Конституция РФ исходит из того, что эта самостоятельность не является абсолютной и не предполагает отрицания организационного и иных форм взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти². Конституционно-правовым статусом и предназначением местного самоуправления обуславливается необходимость сбалансированного сочетания в его организации и деятельности общегосударственных, региональных и местных интересов³.

¹ По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 2015 г. № 30-П // Рос. газета. 2015. 14 дек.

² Апелляционное определение Верховного Суда Российской Федерации от 10 августа 2016 г. № 1-АПГ16-4 // СПС «КонсультантПлюс».

³ По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 декабря 2012 г. № 32-П // Рос. газета. 2012. 31 дек.; По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 2015 г. № 30-П.

Координация как управленческая категория и правовое явление

Координация не только действий субъектов права, но и норм права и целых правовых институтов представляется актуальной для современного этапа правового развития Российской Федерации как правового государства.

Под координацией необходимо понимать согласование, приведение в соответствие. Координация от лат. *coordinatio* — расположение в порядке — согласование, упорядочение действий разных частей управляемой системы¹.

С закреплением в Конституции местного самоуправления, принципа разделения властей, трехкамерной схемы разделения компетенции в Федерации законодателю и правоприменителю пришлось находить механизмы эффективного согласования действий властных субъектов при осуществлении государственной конституционной и муниципально-правовой политики.

Координация как категория первична для теории и практики управления, для отраслей экономических наук. В юриспруденцию же явление координации в его научном осмыслении и нормативном выражении пришло гораздо позже. Основателем теории координации является выдающийся теоретик и практик управления Анри Файоль, считавший, что координация обеспечивает нормальное и эффективное функционирование того или иного организма, пропорциональность и гармонию движения всех его составных частей к намеченной цели². Позднее, в 70–80 гг. XX в., координация начинает привлекать интерес ученых в области государственного и административного права. Было проведено несколько фундаментальных правовых исследований данного явления³.

А. И. Казанник рассматривал координацию как функцию и метод управления и доказал, что метод координации выступает обязательным компонентом всякого руководства в тех случаях, когда один из субъектов управления подчинен другому⁴. Таким образом, не случайно, что различные координационные механизмы проникли в публичные отрасли конституционного и муниципального права.

¹ Райзберг Б. А., Лозовский Л. Ш., Стародубцева Е. Б. Современный экономический словарь. 6-е изд., перераб. и доп. М., 2012. С. 166.

² См., напр.: Управление — это наука и искусство / А. Файоль, Г. Эмерсон, Ф. Тэйлор, Г. Форд; сост. Г.Л. Подвойский. М., 1992. С. 12.

³ Казанник А. И. Координация в системе функций местных советов. Томск, 1980. 192 с.; Тихомиров Ю. А. Управленческое решение. М., 1972. 288 с.; Научная организация управления. М., 1973. 173 с.; Лунев А. Е. Координация в государственном управлении // Сов. гос-во и право. 1971. № 11. С. 69–78.

⁴ Казанник А. И. Указ. соч. С. 35–40.

Конституционное закрепление принципа разделения властей закономерно влечет необходимость согласования деятельности ветвей власти посредством создания в том числе координационных механизмов, различных совещательных и согласительных процедур. Однако в отечественной юридической литературе исследовались лишь административно-правовые аспекты координации¹, вне связи данного метода с предупреждением и разрешением конституционных конфликтов, что, по нашему мнению, умаляет положительный потенциал правового явления координации.

По мнению профессора Г. Минцберга, внесшего значительный вклад в разработку теоретических и практических проблем координации², существует пять основных механизмов координации: 1) взаимное согласование; 2) прямой контроль; 3) стандартизация рабочих процессов; 4) стандартизация выпуска; 5) стандартизация навыков и знаний (квалификации)³. При этом очевидно, что второй тип не применим в условиях разделения ветвей власти, а третий, четвертый и пятый типы координации характерны в основном для производственных организаций. Таким образом, координация в системе органов публичной власти предстает, в первую очередь, в виде различного рода согласительных процедур (первый из приведенных механизмов).

Формы координации

В российском конституционном праве можно обнаружить различные формы координации и, в первую очередь, наличие целого ряда согласительных процедур как одного из способов предупреждения и разрешения конституционного конфликта. Согласительные процедуры в конституционном праве не раз становились предметом исследований, в том числе и диссертационных⁴.

¹ См., напр.: *Максуров А. А.* Координационная деятельность в правовой системе общества: дис. ... канд. юрид. наук. Ярославль, 2001. 193 с.; *Шилин Г. В.* Координация как функция в деятельности администрации субъекта Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Томск, 2002. 244 с.; и др.

² Официальный сайт Г. Минцберга. URL: <http://www.mintzberg.org/resume>.

³ *Минцберг Г.* Структура в кулаке: создание эффективной организации / пер. с англ.; под ред. Ю. Н. Каптуревского. СПб., 2002. С. 18–38.

⁴ См., напр.: *Бобракова Е. Е.* Согласительные процедуры в конституционном праве (общие основы и особенности применения в федеральном законодательном процессе: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. С. 9; *Цатурян Т. В.* Конституционно-правовое регулирование согласительных процедур разрешения споров о компетенции между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 13; *Комбарова Е. В.* Указ. соч. С. 9; *Котенков А. А.* Конституционно-правовые основы, практика и проблемы повышения эффективности взаимодействия Президента РФ с Государственной Думой Федерального Собрания РФ в законотворческой сфере : дис. ... канд. юрид. наук. М.,

Согласительным (консенсуальным) процедурам, а также рассмотрению отдельных аспектов их применения фрагментарно посвящены работы таких ученых, как С. А. Авакьян, Е. Е. Бобракова, Е. В. Комбарова, И. А. Стародубцева, Ю. А. Тихомиров, Т. В. Цатурян, К. В. Черкасов и др., применению согласительных процедур в зарубежных странах — труды А. А. Мишина.

С учетом конституционных поправок о единой системе публичной власти в Российской Федерации мы полагаем, что в ближайшее время сформируется запрос на конституционно-правовое регулирование различных видов координационных процедур. В связи с этим согласимся с Е. В. Комбаровою в том, что согласительные процедуры являются важнейшим и перспективным институтом, явно недооцененным до настоящего времени¹.

Согласительные процедуры. Под согласительными процедурами Е. Е. Бобракова понимает один из комплексных институтов конституционного права, предметом которого является урегулированный определенный порядок взаимосвязанных и последовательных действий, совершаемых сторонами конституционно-правовой коллизии, направленных на ее урегулирование путем восстановления или достижения согласия между ними². При этом, как точно отмечает указанный автор, в теории и в законодательстве отсутствует строго определенная классификация конституционных согласительных процедур. Е. Е. Бобракова предлагает свой вариант разграничения видов согласительных процедур, которые применяются, могут или должны применяться в отечественном конституционном праве:

- создание и работа согласительных комиссий (создаются на паритетных началах из представителей заинтересованных сторон по их добровольному решению);
- переговоры и консультации сторон (непосредственные или же с использованием посредника — также по решению сторон), использование неформального арбитража различных видов (обязывающего, рекомендательного, «окончательного предложения» и т. д.);
- различные смешанные, многоступенчатые процедуры, а также прочие разнообразные варианты³.

По мнению О. В. Кистриновой, согласительные процедуры — это совместная деятельность субъектов конституционно-правовых отноше-

1998. 178 с.; Варфоломеева Н. П. Конституционно-правовая природа и механизм разрешения споров о компетенции органов государственной власти: дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2007. 210 с.; и др.

¹ Комбарова Е. В. Указ соч. С. 77.

² Бобракова Е. Е. Указ. соч. С. 10.

³ Там же.

ний по разрешению возникших между ними конфликтов, урегулированная нормами права. Достижение консенсуса (согласия) между сторонами является основной целью проведения согласительной процедуры¹.

В своей диссертации Т. В. Цатурян пишет, что под согласительными процедурами понимается урегулированный нормами конституционного права порядок досудебного разрешения споров между органами государственной власти, направленный на достижение согласованного решения². Мы полагаем, что согласительные процедуры, во-первых, могут применяться не только между органами государственной власти, но и с учетом конституционных поправок о единой системе публичной власти также к органам местного самоуправления; во-вторых, согласительные процедуры могут применяться к тем конституционным конфликтам, которые не приобрели форму спора.

В конституционной практике зарубежных стран используются различные механизмы координации в виде согласительных процедур, особенно в контексте законодательного процесса.

В 2014 г. исполнительная ветвь власти Индии ввела политику предварительных консультаций, которой должно придерживаться министерство, прежде чем вносить законодательное предложение в Кабинет министров³.

Во Франции существует институт предварительных консультаций: каждый законопроект рассматривается Государственным советом, Советом по экономическим, социальным и экологическим вопросам и, при необходимости, независимыми учреждениями или агентствами, связанными с законопроектом. Государственный совет является высшей административной юрисдикцией во Франции и в соответствии со ст. 38 и 39 Конституции рассматривает законопроекты и проекты постановлений до их подачи в Совет министров. После получения рекомендаций Государственного совета для принятия решения по окончательной редакции законопроекта привлекается Совет министров⁴. Чтобы ускорить окончательное голосование по тексту законопроекта, правительство может инициировать создание «смешанного паритетного комитета», в состав которого входят 7 депутатов и 7 сенаторов

¹ Кистринова О. В. Согласительные процедуры в конституционном праве // URL: <http://отрасли-права.рф/article/20744>.

² Цатурян Т. В. Конституционно-правовое регулирование согласительных процедур разрешения споров о компетенции между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 11.

³ Вризе де Ф. Указ. соч. С. 22.

⁴ Там же. С. 36.

(с равным числом заместителей), задача такого комитета заключается в достижении консенсуса двух палат¹.

Кооперативная деятельность штатов по совместному решению общих вопросов привела к закреплению в Австралийском Союзе специфической формы федеративных отношений — кооперативного федерализма, когда сферы взаимодействия Союза и штатов определяются на основе Конституции Австралии, положения которой содержат указания «с согласия», «по просьбе», «с учетом мнения». Например, в соответствии со ст. 102 Конституции Австралии создавалась и функционировала с 1913 г. по 1920 г. и с 1984 г. по 1989 г. Межштатная комиссия для разрешения споров между штатами в сфере торговли и коммерции².

Исследование и практика применения согласительных процедур хорошо развиты в США в вопросах взаимодействия федерального центра и штатов³.

С осуществлением конституционной реформы 2020 года и принятием Федерального закона № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»⁴ (далее — Федеральный закон № 414-ФЗ) возможно предположить, что вектор разрешения конституционных конфликтов изменится на применение кооперативных способов (согласительные процедуры, переговоры, посредничество).

Данная научная гипотеза основана на положениях частей 1 и 2 статьи 62 Федерального закона № 414-ФЗ, согласно которым споры между законодательным органом субъекта Российской Федерации и высшим исполнительным органом субъекта Российской Федерации по вопросам осуществления их полномочий разрешаются в соответствии с согласительными процедурами, предусмотренными Конституцией РФ, конституцией (уставом) и законом субъекта Российской Федерации, либо в судебном порядке. Также в соответствии с федеральным законом и законодательством субъекта Российской Федерации органы публичной власти могут обращаться в Государственный Совет Российской Федерации в целях обеспечения установленных Конституцией РФ согласительных процедур

¹ *Вризе де Ф.* Указ. соч. С. 37.

² *Чурсина Т. И.* Институты взаимодействия федерации и штатов в Австралии // Журнал российского права. 2013. № 11. С. 85–86.

³ См., напр.: *Fahey B. A.* Consent Procedures and American Federalism, 128 Harv // L. Rev. 2015. Т. 1561. Р. 1520–1569; *Frohnen B. P.* Waivers, Federalism, and the Rule of Law // Perspectives on Political Science. 2016. Т. 45. № 1. Р. 59–67; *Елагина А. С.* Согласительные процедуры при распределении полномочий между федеральными и региональными уровнями власти: опыт США // Вопросы российского и международного права. 2018. Т. 8. № 12А. С. 137–143.

⁴ Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации: федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2021. № 52. Ст. 8973.

и для разрешения разногласий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, в том числе по вопросам передачи полномочий между указанными органами, в целях достижения согласованного их решения.

Таким образом, планируется, что ключевым участником конфликта в системе публичной власти, который сможет его разрешить путем применения согласительных процедур, станет Государственный Совет Российской Федерации. В соответствии с пунктом 5 части 1 статьи 5 Федерального закона № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации»¹ одной из основных задач Государственного Совета Российской Федерации является содействие Президенту РФ при использовании им согласительных процедур для разрешения разногласий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также между органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Необходимо отметить, что Федеральный закон № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» непосредственно не регулирует согласительные процедуры, форму, способ их осуществления, порядок инициирования, права сторон конфликта в ходе применения согласительных процедур. В частности, в данном федеральном законе предусмотрено, что свою деятельность Государственный Совет Российской Федерации осуществляет в форме регулярных заседаний, по итогам которых оформляются решения, которые подписываются Председателем Государственного Совета Российской Федерации – Президентом РФ. Также в данном федеральном законе указаны пять основных принципов принятия Государственным Советом решений по вопросам взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти:

- 1) эффективности осуществления публичных функций на соответствующей территории и выполнения социально-экономических обязательств государства;
- 2) самостоятельности осуществления органами публичной власти своих полномочий, целесообразности и экономической обоснованности распределения этих полномочий;
- 3) гарантированности необходимого финансового обеспечения при передаче полномочий между уровнями публичной власти;

¹ О Государственном Совете Российской Федерации: федеральный закон от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 50. Ст. 8039.

4) открытости, доступности и достоверности информации о деятельности органов публичной власти и своевременности ее представления;

5) оценки эффективности государственного и муниципально-го управления и мониторинга деятельности органов публичной власти в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Таким образом, только данные принципы служат ориентиром для применения Президентом РФ при содействии Государственного Совета Российской Федерации согласительных процедур для разрешения конституционных конфликтов в системе публичной власти.

Официальный сайт Государственного Совета Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» не содержит информации о каких-либо разрешенных при содействии данного органа споров в системе публичной власти¹, что закономерно, поскольку совершенно непонятно, как просьба о применении согласительных процедур может быть доведена до сведения Государственного Совета Российской Федерации.

К сожалению, подобная ситуация с законодательным регулированием и применением согласительных процедур для разрешения конституционных конфликтов является характерной чертой российского конституционного права на протяжении долгого времени.

Так, проект федерального закона «О процедурах преодоления разногласий и разрешения споров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее — законопроект), предлагавший правовое регулирование согласительных процедур, дважды (в 1995 и 1998 гг.) был внесен депутатами в Государственную Думу (законопроекты № 95802200-1 и № 98800539-2) и отклонен Советом Федерации, в связи с чем в 2003 и 2004 гг. соответственно был снят с рассмотрения Государственной Думы². При этом для рассмотрения данного законопроекта в Федеральном Собрании Российской Федерации была создана согласительная комиссия, которая, однако, не позволила принять нормативный правовой акт о регулировании согласительных процедур.

¹ Официальный сайт Государственного Совета Российской Федерации. URL: <http://www.kremlin.ru/events/state-council/page/2>.

² Официальный сайт Государственной Думы Российской Федерации. URL: <http://www.duma.gov.ru/systems/law/?name=O+процедурах+преодоления+разногласий+и+разрешения+споров+между+органами+государственной+власти+Российской+Федерации+и+органами+государственной+власти+субъектов+Российской+Федерации&sort=date>.

Как было отмечено в заключении ответственного комитета Государственной Думы по делам Федерации и региональной политике: «представленный законопроект, по сути, содержит расширительное толкование статьи 85 Конституции РФ, что выражается в регламентации форм и порядка реализации Президентом согласительных процедур. Исходя из смысла статьи 85 Конституции РФ, а также из положения части 2 статьи 80 о том, что Президент Российской Федерации обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти, полагаем, что решение указанных вопросов *применительно к каждому конкретному случаю возникновения разногласий является прерогативой самого Президента и не является предметом регулирования федерального закона* (курсив наш. — И. Т.). Таким образом, правовой акт неясной природы и не предусмотренный Конституцией Российской Федерации фактически приравнивается к федеральному закону, что некорректно»¹.

В соответствии с законопроектом под конфликтом, для разрешения которого применяются согласительные процедуры, понималось серьезное разногласие между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, выраженное в их противостоянии и в совершении ими противоправных действий; а согласительная процедура согласно законопроекту — предусмотренный Конституцией РФ и законодательством Российской Федерации паритетный порядок преодоления разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Очевидно, что данная нормативная конструкция была далека от идеала.

В качестве приоритетной формы разрешения конфликтов законопроект предусматривал создание согласительных комиссий, так как это одна из немногих форм согласительных процедур, упомянутых в Конституции РФ. Так, в соответствии с ч. 4 ст. 105 Конституции РФ в случае отклонения федерального закона Советом Федерации палаты могут создать согласительную комиссию для преодоления возникших разногласий, после чего федеральный закон подлежит повторному рассмотрению Государственной Думой. Таким образом, в рамках согласительной комиссии могут быть преодолены (сняты) различные противоречия, породившие конституционный конфликт.

Согласно ч. 1 ст. 85 Конституции РФ Президент РФ может использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий между:

¹ О согласительных процедурах для разрешения разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также между органами государственной власти субъектов Российской Федерации: законопроект № 350790-3 // Система обеспечения законотворческой деятельности. URL: <http://sozd.duma.gov.ru/bill/350790-3>.

- органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации;
- органами государственной власти субъектов Российской Федерации. В случае недостижения согласованного решения он может передать разрешение спора на рассмотрение соответствующего суда и таким образом задействовать не координационный, а принудительный механизм.

В соответствии со ст. 80 Конституции РФ Президент РФ обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти. Соответственно, у Президента РФ имеются потенциал и правовая возможность при возникновении конфликтных ситуаций между различными органами государственной власти применить процедуры согласования в виде консультаций, совещаний, посредничества, формировании координационных органов и т. д.

Примечательно, что к 1997 г. в Государственную Думу РФ было внесено восемь законопроектов «О статусе Президента Российской Федерации», которые различным образом регулировали полномочия Президента по разрешению разногласий. Однако в 2003 г. все проекты были отклонены и не дошли до второго чтения, поскольку профильный комитет Государственной Думы РФ пришел к выводу, что в каждом конкретном случае разногласий Президент *будет использовать уникальный набор согласительных процедур, которые будет определять самостоятельно, исходя из обстоятельств конфликта*¹.

В 2003 г. был признан утратившим силу Федеральный закон от № 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации»², который предусматривал:

- принцип согласования интересов Российской Федерации и интересов субъектов Российской Федерации (ст. 7), согласно которому в процессе принятия федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации, заключения договоров, соглашений согласование интересов Российской Федерации и интересов субъектов Российской Федерации осуществляется в порядке, установленном данным федеральным законом, другими

¹ О статусе Президента Российской Федерации: проект федерального закона № 97012298-2 // Система обеспечения законотворческой деятельности. URL: <http://sozd.duma.gov.ru/bill/97012298-2>.

² О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации: федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 119-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 26. Ст. 3176.

федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации;

- согласительные процедуры и разрешение споров (ст. 29), согласно которым споры, связанные с разграничением предметов ведения и полномочий, передачей осуществления части полномочий, должны разрешаться заинтересованными сторонами путем проведения переговоров и использования иных согласительных процедур, а в случае необходимости стороны договора, соглашения могут создавать согласительные комиссии. Также Президент РФ может использовать согласительные процедуры для разрешения споров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации по вопросам, связанным с разграничением предметов ведения и полномочий, передачей осуществления части полномочий. В случае недостижения согласованного решения Президент РФ может передать разрешение спора на рассмотрение соответствующего суда.

Таким образом, в 2003 г. законодатель окончательно отказался от какой-либо детализации согласительных процедур в конституционном законодательстве, в особенности применяемых Президентом РФ.

Несмотря на то что каждый конституционный конфликт по-своему уникален, в законодательстве целесообразно определить общие начала, ключевые принципы для урегулирования Президентом соответствующих разногласий, что на сегодняшний день отсутствует, а координационные полномочия Президента РФ до сих пор остаются *terra incognita* отечественного конституционного права.

Принцип согласования интересов Российской Федерации и интересов субъектов Российской Федерации, по нашему мнению, также является необходимой гарантией реализации конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации, в связи с чем его исключение из законодательства заслуживает отрицательной оценки. Следует положительно отметить тот факт, что законопроект о публичной власти в качестве принципа деятельности органов, входящих в единую систему публичной власти в субъекте Российской Федерации, в ст. 2 определяет в том числе принцип согласованного функционирования и взаимодействия органов публичной власти на федеральном, региональном, муниципальном уровнях.

Актуальность данного принципа обусловлена в связи с очевидными диспропорциями в развитии регионов. Для каждого субъекта Российской Федерации характерна своя «проблемная повестка»: для Омской области — это загрязнение воздуха, для Иркутской области — сохранение озера Байкал, для Республики Саха (Якутия) — тушение лесных пожаров, для Республики Крым — водоснабжение, для Камчатского и Хабаровского краев — транспортная инфраструктура и человеческие

ресурсы и т. д. Данная проблематика нашла свое отражение и в федеральных государственных программах, направленных на решение указанных проблем, актуальных для отдельных регионов.

На наш взгляд, идеология сильной централизованной федерации себя во многом исчерпала и привела к негативным последствиям, связанным с обеднением региональных бюджетов и миграцией населения в сторону крупнейших агломераций России — сосредоточения денежных ресурсов и возможности найти достойную оплачиваемую работу. Полагаем, что принцип согласования интересов Российской Федерации и интересов субъектов Российской Федерации не только должен быть закреплен в законодательстве, но и должен стать определяющим в практике государственного управления.

В связи с изложенным предлагаем внести изменения в ст. 1 Федерального закона № 184-ФЗ, дополнив принципы деятельности органов государственной власти принципом согласования интересов Российской Федерации и интересов субъектов Российской Федерации и, таким образом, дополнить ч. 1 ст. 1 указанного Федерального закона пунктом «и» в следующей редакции:

«и) согласования интересов Российской Федерации и интересов субъектов Российской Федерации».

Реализацией данного принципа может служить разработка и принятие проекта федерального закона о согласительных процедурах разрешения споров и преодоления разногласий между органами публичной власти в Российской Федерации. Заслуживающая внимание редакция соответствующего проекта федерального закона была представлена А. В. Никитиной в докторской диссертации¹.

Институт обязательных отзывов в законодательном процессе. В качестве примера согласительной процедуры, также призванной снизить риск возникновения конституционного конфликта, необходимо рассмотреть институт обязательных отзывов в законодательном процессе по вопросам, имеющим конституционно-правовое значение, например, в сфере перераспределения компетенции в рамках Федерации.

В соответствии со ст. 26.4 Федерального закона № 184-ФЗ проекты федеральных законов по предметам совместного ведения согласовываются с законодательными (представительными) и высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Если законодательные (представительные) и высшие исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации более чем одной трети субъектов Российской Федерации выскажутся против принятия соответствующего

¹ Никитина А. В. Конституционно-правовые споры: дис. ... д-ра юрид. наук. Омск, 2019. С. 487–495.

федерального закона, по решению Государственной Думы создается согласительная комиссия.

Отзыв органов государственной власти субъекта Российской Федерации на проект федерального закона по предметам совместного ведения считается отрицательным в случае, если законодательный (представительный) и высший исполнительный органы государственной власти субъекта Российской Федерации выскажутся против принятия данного проекта федерального закона.

Однако если мнения законодательного (представительного) и высшего исполнительного органов государственной власти субъекта Российской Федерации разделились, следует считать, что мнение органов государственной власти субъекта Российской Федерации не выражено. Законопроектом о публичной власти также предусмотрено, что отзыв органов государственной власти субъекта Российской Федерации на проект федерального закона по предметам совместного ведения считается отрицательным в случае, если законодательный орган субъекта Российской Федерации и высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации выскажутся против принятия данного проекта федерального закона. Если мнения законодательного органа субъекта Российской Федерации и высшего должностного лица субъекта Российской Федерации разделились, следует считать, что мнение органов государственной власти субъекта Российской Федерации не выражено.

Данное ограничение в виде наличия совпадающих по содержанию мнений региональных органов власти препятствует их участию в законодательном процессе и действительному учету их законодательной воли.

Как показывает практика применения данной нормы права, несмотря на то что свои заключения на законопроекты по предметам совместного ведения в Государственную Думу направляет значительное число субъектов Федерации, при окончательном подсчете отзывов выясняется, что надлежащие отзывы с соблюдением требований к форме, подписанту и срокам поступили лишь от незначительной части субъектов Федерации.

Т. В. Нечаева отмечает, что, по данным Комитета по природным ресурсам Государственной Думы, свои заключения на законопроект «О недрах» своевременно с соблюдением всех требований к оформлению такого рода документов прислали лишь пять субъектов РФ (три — против, два — за). В то же время, по информации Комитета по природным ресурсам и охране окружающей среды Совета Федерации, обобщившего мнения всех субъектов РФ без соблюдения формальных требований к их оформлению, против законопроекта «О недрах» высказалось более трети субъектов Федерации¹.

¹ Нечаева Т. В. Совершенствование процедур участия субъектов Российской Федерации в федеральном законодательном процессе // Журнал российского права. 2006. № 10. С. 56–64.

Подобная ситуация, когда отзывы поступили от большего количества субъектов Российской Федерации, чем количество выраженных по смыслу требований закона отзывов, характерна для значительного числа законопроектов¹.

Из наиболее ярких примеров: на законопроект № 96211-7 «О внесении изменения в статью 2 Федерального закона “Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг” (в части уточнения содержания понятия муниципальной услуги)» поступил 71 отзыв из 51 субъекта Российской Федерации. При этом мнения законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации совпали в 19 случаях и считались, таким образом, выраженными, в отличие от отзывов 32 субъектов Федерации².

С учетом изложенного считаем необходимым оптимизировать процедуру согласования проекта федерального закона по предметам совместного ведения с органами государственной власти субъектов Российской Федерации и внести соответствующие законодательные изменения, предусматривающие, что:

1) отзыв субъекта Федерации является выраженным, если он поступил от законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации;

2) высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации вправе представить свой отзыв на проект федерального закона по предметам совместного ведения в законодательный (представительный) органа субъекта Российской Федерации;

3) при подготовке отзыва законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации им учитывается поступивший отзыв высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

¹ Законопроекты № 155805-6 «О внесении изменений в статьи 133 и 133-1 Трудового кодекса Российской Федерации», № 434587-6 «О внесении изменений в статью 129 Трудового кодекса Российской Федерации», № 96211-7 «О внесении изменения в статью 2 Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», № 217713-7 «О внесении изменений в Федеральный закон “Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг”», № 190172-7 «О внесении изменения в статью 217 части второй Налогового кодекса Российской Федерации», № 162100-7 «О внесении изменений в статьи 255 и 270 части второй Налогового кодекса Российской Федерации», № 34564-7 «О внесении изменений в статьи 251 и 262 части второй Налогового кодекса Российской Федерации», № 727961-6 «О внесении изменения в статью 12 Федерального закона “О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию”» (Система обеспечения законотворческой деятельности. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill>).

² О внесении изменения в статью 2 Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (в части уточнения содержания понятия муниципальной услуги): заключение на проект федерального закона № 96211-7 // URL: https://sozd.duma.gov.ru/search?q=отрицательный+отзыв&page_docs=7.

Предлагается из двух отзывов признать юридически значимым в рамках процедуры согласования только отзыв законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации, поскольку именно этот субъект конституционного права обладает правом участия в реализации законодательной инициативы в соответствии с ч. 1 ст. 104 Конституции РФ, в отличие от высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации. В связи с этим выражение его законодательной воли как представителя населения субъекта Российской Федерации не должно ставиться в зависимость от действий органов исполнительной власти субъекта Федерации, которые по различным причинам могут таким образом препятствовать принятию определенных проектов федеральных законов.

Очевидно, что в качественном федеральном законе заинтересованы все ветви государственной власти, в том числе и исполнительная в лице правительства региона. Однако предположим, что мнение высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации не должно быть определяющим и препятствующим выражению мнения законодательного органа, что, к сожалению, встречается на практике и было проиллюстрировано ранее. В связи с этим, распространяя правовую презумпцию добросовестности в том числе на органы исполнительной власти субъекта Федерации, считаем достаточной гарантией закрепление права высшего исполнительного органа субъекта Федерации направить свой отзыв в законодательный орган и обязанность последнего его учесть.

По результатам настоящей главы необходимо сделать следующие общие выводы.

1. Конституционное право не только предусматривает возможность существования конституционных конфликтов, но и регламентирует различные способы их предупреждения и разрешения, основанные как на силе правового принуждения, так и на участии сторон конституционного конфликта в его разрешении на паритетных и консенсуальных началах.

2. Конституционные конфликты разрешаются специальными юридическими способами, выраженными в нормах конституционного права, которые в зависимости от принудительности (обязательности) таких способов для конфликтующих сторон могут быть классифицированы на:

- властно-принудительные способы, под которыми понимаются механизмы разрешения конституционных конфликтов, предусмотренные нормами конституционного права и основанные на силе конституционно-правового принуждения, применяемого к стороне конфликта (отдельные меры конституционно-правового принуждения, система сдержек и противовесов);
- кооперативные способы, под которыми понимаются механизмы разрешения конституционных конфликтов, закрепленные

нормами конституционного права и основанные на сотрудничестве, взаимопомощи сторон конфликта на паритетных началах (различные формы координации (переговоры, согласительные процедуры)).

3. Подлежащий применению способ разрешения конституционного конфликта определяется путем его последовательного соответствия следующим принципам:

- 1) законности мер разрешения конституционных конфликтов;
- 2) приоритета прав и свобод человека и гражданина;
- 3) принципу последнего средства;
- 4) соразмерности и пропорциональности мер разрешения конституционного конфликта;
- 5) эффективности таких мер.

4. Конституционно-правовое принуждение в настоящее время является основным способом предупреждения и разрешения конституционных конфликтов в Российской Федерации и широко представлено в законодательстве в виде различных мер.

5. Система сдержек и противовесов представляет собой способ предупреждения и разрешения определенного вида конституционных конфликтов — конфликтов, возникающих между органами государственной власти различной правовой природы при реализации принципа разделения властей.

6. Формами проявления системы сдержек и противовесов, не тождественными мерам конституционно-правового принуждения и направленными на предупреждение и разрешение конституционных конфликтов, являются, в частности:

- наличие у органов различных ветвей государственной власти полномочий компенсационного, замещающего типа;
- наличие у различных субъектов конституционного права соответствующих конституционных полномочий по участию в осуществлении государственной власти иными ветвями (право вето, право законодательной инициативы, направление обязательных заключений и т. д.).

7. В целях предупреждения и разрешения конституционных конфликтов могут использоваться различные формы координации, предполагающие паритетное участие сторон конституционного конфликта в определенных процедурах, урегулированных нормами конституционного права, направленных на достижение согласованного варианта разрешения возникшего конфликта.

Исследование координационных способов представляется приоритетным направлением науки конституционного права ввиду необходимости обеспечения фактического единства системы публичной власти в Российской Федерации.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

По результатам проведенного исследования на основе научных идей и концепций о различных конфликтных проявлениях в конституционном праве была разработана современная общая теория конституционной конфликтологии как нового раздела науки конституционного права. При этом автор не только опирался на результаты предшествующих научных исследований в области конституционных норм и ценностей, конституционно-правовых споров, юридического конфликта, правовой рискологии и др., но и осуществил их качественное системное осмысление, основанное на методологии интегративной юриспруденции.

В результате было получено новое юридическое знание о конституционных конфликтах, истинность которого на страницах настоящего исследования проверялась путем соотнесения с научными разработками, идеями и концепциями в конфликтологии, к которым ранее пришли ученые в области социологии, психологии, политологии и экономике, а также в не меньшей степени с заключениями юридических исследований. Истинность полученных в ходе работы результатов основывалась на правоприменительной практике, выраженной в данных официальной статистики государственных органов и материалах судебной практики по различным категориям споров. Отдельные выводы исследования проверялись с помощью метода конкретно-социологических исследований, проводимых посредством информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» на территории Российской Федерации.

В работе приведены доказательства, почему конституционная конфликтология является именно разделом, а не институтом либо подотраслью конституционного права, а выделение такого структурного элемента оказывается объективным и не основано на личных научных предпочтениях автора.

В работе обосновано наличие конфликтологического аспекта в сущности Конституции РФ. Если ранее в литературе высказывались отдельные точки зрения о том, что сама конституция есть результат компромисса, достигнутого согласия в обществе, что она сама по себе есть способ разрешения конфликта и т. д., то в настоящем исследова-

нии изучена природа основного закона в многомерности его конфликтологического проявления как основного и сущностного. С учетом этого сформулировано определение конституционного конфликта, основанное на научной концепции юридического конфликта и учитывающее отраслевую специфику конституционного права, выразившуюся в особом объекте, предмете и участниках конфликта, а также в способах его предупреждения и разрешения.

С помощью метода анализа и синтеза были исследованы различные многообразные проявления конституционных конфликтов, результатом чего стали предложенные семь оснований для их классификации. Эта классификация не является завершенной и может быть продолжена, в связи с чем представляется возможным осуществление научных изысканий в данном направлении.

По результатам изучения конституционного законодательства и правоприменительной практики различных стран автор пришел к выводу, что каждое государство самостоятельно отвечает на вопрос о том, как оно разрешает возникающие конституционные конфликты. Отечественная практика правового регулирования и правоприменения свидетельствует о приоритете таких способов разрешения конституционных конфликтов, которые основаны на силе конституционно-правового принуждения. Вместе с тем автором сделано предположение, что с учетом конституционных поправок о единой системе публичной власти в Российской Федерации актуальным будет поиск таких способов разрешения конституционных конфликтов с участием органов местного самоуправления и муниципальных образований, которые основаны на координации участников конституционного конфликта.

Значительное внимание в работе уделено поиску ответа на вопрос, как определить оптимальный способ разрешения конкретного конституционного конфликта. Ответ на данный вопрос имеет не только теоретическое, но и правоприменительное значение, поскольку в ситуации конституционно-правового риска или конфликта позволяет правоприменителю системно оценить имеющуюся совокупность мер по разрешению конфликта на предмет их оптимальности и выбрать наиболее подходящую в данной конкретной ситуации. Автором впервые предложен базовый пятиступенчатый тест для определения оптимального способа разрешения конституционного конфликта.

При изучении различных способов разрешения конституционных конфликтов автор пришел к выводу, что наиболее ярко выраженными являются соперничающая стратегия поведения участников или их бездействие, поскольку участники конституционного конфликта, обладая публичной властью, либо стремятся отстоять собственные интересы и самостоятельность в принятии решений, либо, обнаружив конфликт, бездействуют и сохраняют *status quo* конфликта. Это закономерно привело к тому, что наиболее распространенным спо-

собом предупреждения и разрешения таких конфликтов выступает конституционно-правовое принуждение, основанное на властном воздействии. В связи с этим особое внимание в работе уделено мерам конституционно-правового принуждения.

При изучении мер конституционно-правового предупреждения автор сделал заключение о недостаточности мер конституционно-правового предупреждения, которые могут быть применены к Президенту РФ при его участии в конституционном конфликте. Кроме того, сформулирован вывод о том, что намеренное отсутствие правового регулирования согласительных процедур, которые могут быть применены Президентом РФ, не способствует внедрению кооперативной стратегии разрешения конфликтов в конституционные правоотношения, а также предсказуемости правового поведения участников такого конфликта. В связи с этим необходимо поддержать неоднократно высказанные в науке конституционного права предложения, направленные на урегулирование данного вопроса.

Автором отмечен субъектно-статусный дисбаланс при разрешении Президентом РФ определенных конституционных конфликтов: в частности, при решении вопроса об отрешении от должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в связи с утратой доверия Президента РФ последний обладает неоправданной шириной усмотрения, в результате чего создаются условия для нарушения избирательных прав граждан.

Автором впервые обосновано не только существование в науке конституционного права объективных предпосылок для формирования самостоятельного раздела научного знания — общей теории конституционной конфликтологии, но и с помощью диалектического метода познания продемонстрировано, что отечественное конституционное право на протяжении хода своего развития, начиная с конца XX в., неуклонно накапливало научные знания и представления, составляющие конституционную конфликтологию в том виде, в котором ее система предложена в настоящем исследовании. В частности, автор предлагает выделить общую и особенную части в системе конституционной конфликтологии.

В работе сформулированы положения о специальном методе нового раздела науки конституционного права — конституционно-конфликтной диагностике. Последовательное применение данного метода позволит в новом, конфликтологическом ключе взглянуть на природу норм конституционного права, моделировать их возможное «конфликтное» правоприменение, чтобы предупреждать конфликтные взаимодействия либо не допускать их вовсе на стадии правотворчества.

Полагаем, что в условиях осуществленной конституционной реформы в 2020 г. отечественным ученым в области конституционного права как никогда требуется соответствовать вызовам времени, «во-

оружившись» при этом таким рабочим методом, который позволял бы им увидеть причину и следствие для того, чтобы предотвратить угрозу возникновения конституционных конфликтов. Верность и надежность рабочего метода для исследователя — вот тот ключ, который, по мнению социолога, открывает двери новых знаний. Именно поэтому отдельная глава посвящена методологическим аспектам нового раздела науки конституционного права — конституционно-конфликтной диагностики.

Автор выражает надежду, что данная работа пополнит методологический арсенал современного ученого-конституционалиста и послужит новым научным достижениям, а сама конституционная конфликтология может стать неким *soft constitutional law*, через которое конституционное право будет адаптироваться к изменяющимся реалиям, новым вызовам и формам существования, что, по мнению автора, приведет к дальнейшим исследованиям в данной сфере.

Результаты опроса о конституционных конфликтах в Российской Федерации, их причинах, видах и способах разрешения

Опрос проводился анонимно среди лиц, достигших 18 лет и проживающих на территории Российской Федерации, в целях выявления мнения о наличии / отсутствии конфликтных проявлений в системе публичной власти в Российской Федерации и их возможных причинах. Также в ходе опроса планировалось выявить конституционные ценности, в отношении которых такие конфликты возникают, в том числе с участием граждан.

Способ поведения опроса: ответы на вопросы в электронной форме с помощью google-форм в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Перечень вопросов был составлен автором самостоятельно, в том числе с помощью фокус-группы, состоящей из государственных гражданских и муниципальных служащих органов публичной власти Омской области.

Всего в опросе приняли участие 324 человека.

1. *Укажите субъект Российской Федерации, в котором вы проживаете:*

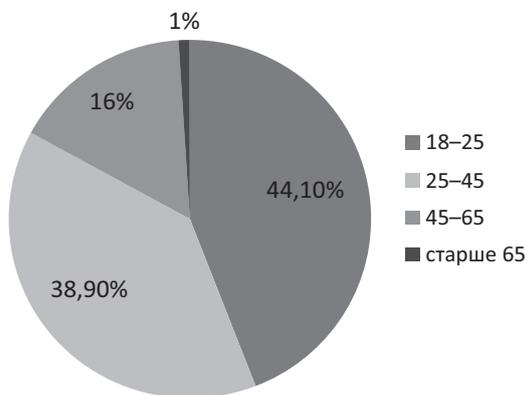
- | | |
|-----------------------------|-------------------------------|
| 1) Алтайский край. | 12) Московская область. |
| 2) Белгородская область. | 13) Новосибирская область. |
| 3) Забайкальский край. | 14) Омская область. |
| 4) Иркутская область. | 15) Пермский край. |
| 5) Калининградская область. | 16) Приморский край. |
| 6) Краснодарский край. | 17) Республика Алтай. |
| 7) Красноярский край. | 18) Республика Башкортостан. |
| 8) Курганская область. | 19) Республика Бурятия. |
| 9) Ленинградская область. | 20) Республика Крым. |
| 10) Магаданская область. | 21) Республика Саха (Якутия). |
| 11) Москва. | 22) Республика Татарстан. |

- 23) Республика Хакасия.
 24) Санкт-Петербург.
 25) Саратовская область.
 26) Сахалинская область.
 27) Свердловская область.

- 28) Ставропольский край.
 29) Томская область.
 30) Тюменская область.
 31) Ханты-Мансийский автономный округ – Югра.

2. Укажите Ваш возраст:

- 18–25;
 – 26–45;
 – 46–65;
 – старше 65.



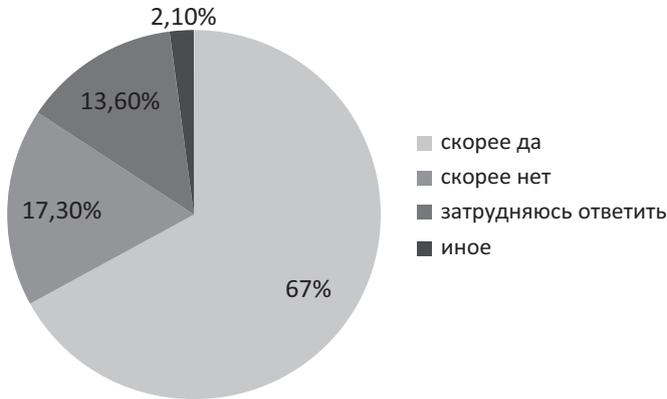
3. Укажите вид Вашей основной деятельности:

- студент;
 – государственный, муниципальный служащий;
 – работник по найму;
 – пенсионер;
 – иное.



4. Как Вы считаете, явилось ли принятие Конституции РФ в 1993 году способом разрешения конституционного кризиса в стране на тот момент?

- скорее да;
- скорее нет;
- затрудняюсь ответить;
- иное.



5. Существуют ли конфликты в системе публичной власти?

- скорее да;
- скорее нет;
- они существуют, но их сложно выявить ввиду закрытости системы публичной власти;
- иное.



6. Укажите виды конфликтов, которые, на Ваш взгляд, могут возникнуть в системе публичной власти в России (возможны несколько вариантов ответа):

- споры о компетенции между различными органами публичной власти;
- разногласия по вопросу о достаточности финансирования для осуществления полномочий;
- разногласия по вопросу о необоснованном вмешательстве в деятельность органов публичной власти;
- все вышеперечисленные виды;
- иной вид;
- конфликты не возникают.



7. Укажите возможные причины конфликтов в системе публичной власти (возможны несколько вариантов ответа):

- различные интересы, преследуемые сторонами;
- пробелы и коллизии законодательства;
- несогласованность действий;
- недостаточность финансового и ресурсного обеспечения;
- иное.



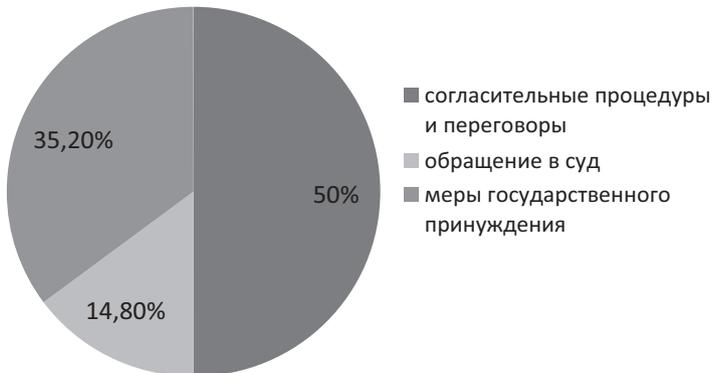
8. Как Вы считаете, наибольшее число конфликтов с участием органов публичной власти возникает по поводу:

- разграничения компетенции между уровнями и органами публичной власти;
- формирования органов власти и назначения (выборов) их должностных лиц;
- реализации прав и свобод человека и гражданина;
- государственного суверенитета и способов его защиты;
- иное.



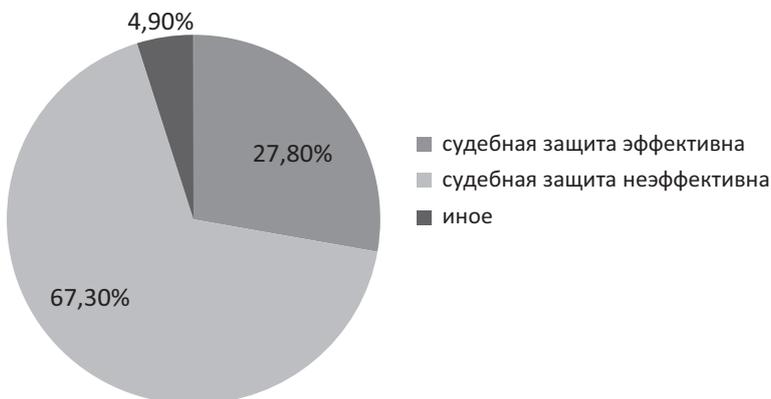
9. Укажите самый оптимальный способ разрешения конфликтов в системе публичной власти (выбрать один):

- согласительные процедуры и переговоры;
- обращение в суд;
- меры государственного принуждения (различные предписания, предупреждение о недопустимости нарушения, юридическая ответственность).



10. Является ли, на Ваш взгляд, эффективной судебная защита губернаторов, глав городских округов и муниципальных районов, «уволненных» в связи с утратой доверия президента?

- судебная защита эффективна, поскольку судебная власть независима и беспристрастна;
- судебная защита неэффективна;
- иное.



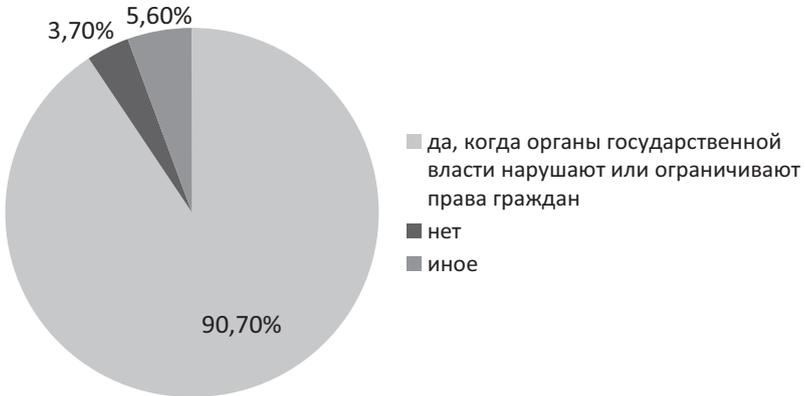
11. Какими свойствами должен обладать оптимальный способ разрешения конфликтов, возникающих в системе публичной власти? (возможны несколько вариантов ответа):

- законность;
- приоритет прав и свобод человека и гражданина;
- пропорциональность и соразмерность возникшей проблеме;
- меры юридической ответственности должны применяться в последнюю очередь, когда иные способы не дали результата;
- эффективность;
- иное.



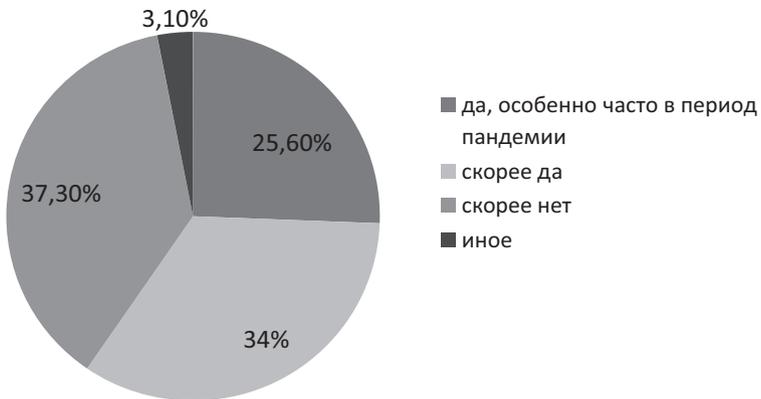
12. Существуют ли конфликты между органами публичной власти и гражданами?

- да, когда органы государственной власти нарушают или ограничивают права граждан;
- нет;
- иное.



13. Приходилось ли Вам сталкиваться с ограничением Ваших конституционных прав со стороны органов государственной власти?

- да, особенно часто в период пандемии;
- скорее да;
- скорее нет;
- иное.



14. В каких сферах Вы сталкивались с ограничением ваших конституционных прав? (возможны несколько вариантов ответа):

- свобода передвижения в связи с пандемией;
- реализация права на труд без дискриминации;
- образование, в том числе доступность и качество дистанционного образования;
- здравоохранение;
- получение и распространение информации;
- избирательные права и права на участие в публичных массовых мероприятиях;
- иное;
- с нарушением прав не сталкивался.



ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	3
Глава 1. Теоретические основы конституционной конфликтологии как раздела науки конституционного права	10
§ 1. Конфликтологический аспект конституции: теоретические и исторические предпосылки	10
§ 2. Конституционная конфликтология: процесс формирования, понятие, объект и предмет изучения	27
§ 3. Система и методология, цели и задачи конституционной конфликтологии: общая характеристика	55
Глава 2. Конституционный конфликт	65
§ 1. Конституционный конфликт как вид юридического конфликта	65
§ 2. Конституционный конфликт и конституционно-правовой спор, конституционное правонарушение (деликт): соотношение категорий	92
§ 3. Классификация конституционных конфликтов	103
§ 4. Конституционные конфликты в федерациях	116
Глава 3. Конституционно-конфликтная диагностика как метод конституционной конфликтологии	128
§ 1. Понятие, цели и задачи конституционно-конфликтной диагностики	128
§ 2. Содержание и функции конституционно-конфликтной диагностики	139
§ 3. Принципы и презумпции конституционно-конфликтной диагностики	145
§ 4. Применение конституционно-конфликтной диагностики к отдельным поправкам к Конституции Российской Федерации 2020 г.	150

Глава 4. Предупреждение и разрешение конституционных конфликтов в Российской Федерации и зарубежных странах	172
§ 1. Предупреждение и разрешение конституционных конфликтов: общая характеристика	172
§ 2. Конституционно-правовое принуждение как способ предупреждения и разрешения конституционных конфликтов.	188
§ 3. Система сдержек и противовесов как способ предупреждения и разрешения конституционных конфликтов.	223
§ 4. Координация как способ предупреждения и разрешения конституционных конфликтов	234
Заключение	251
Приложение. Результаты опроса о конституционных конфликтах в Российской Федерации, их причинах, видах и способах разрешения	255