

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Омский государственный университет им. Ф. М. Достоевского»

На правах рукописи

Третьяк Ирина Александровна

КОНСТИТУЦИОННАЯ КОНФЛИКТОЛОГИЯ

Специальность 5.1.2 — Публично-правовые (государственно-правовые) науки

ДИССЕРТАЦИЯ

на соискание ученой степени

доктора юридических наук

Научный консультант:
доктор юридических наук
профессор А. Н. Костюков

Омск 2022

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	4
ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОЙ КОНФЛИКТОЛОГИИ КАК РАЗДЕЛА НАУКИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА	
§ 1. Конфликтологический аспект конституции: теоретические и исторические предпосылки.....	33
§ 2. Конституционная конфликтология: процесс формирования, понятие, объект и предмет изучения	56
§ 3. Система и методология, цели и задачи конституционной конфликтологии: общая характеристика.....	90
ГЛАВА 2. КОНСТИТУЦИОННЫЙ КОНФЛИКТ КАК ОБЪЕКТ ИЗУЧЕНИЯ КОНСТИТУЦИОННОЙ КОНФЛИКТОЛОГИИ	
§ 1. Конституционный конфликт как вид юридического конфликта.....	103
§ 2. Конституционный конфликт и конституционно-правовой спор, конституционное правонарушение (деликт): соотношение категорий.....	136
§ 3. Классификация конституционных конфликтов.....	150
ГЛАВА 3. КОНСТИТУЦИОННО-КОНФЛИКТНАЯ ДИАГНОСТИКА КАК МЕТОД КОНСТИТУЦИОННОЙ КОНФЛИКТОЛОГИИ	
§ 1. Понятие, цели и задачи конституционно-конфликтной диагностики.....	167
§ 2. Содержание и функции конституционно-конфликтной диагностики	180
§ 3. Принципы и презумпции конституционно-конфликтной диагностики.....	189
§ 4. Применение конституционно-конфликтной диагностики к отдельным поправкам к Конституции Российской Федерации 2020 г.	193
ГЛАВА 4. ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ И РАЗРЕШЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННЫХ КОНФЛИКТОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ	
§ 1. Предупреждение и разрешение конституционных конфликтов: общая характеристика.....	220

§ 2. Конституционно-правовое принуждение как способ предупреждения и разрешения конституционных конфликтов.	239
§ 3. Система сдержек и противовесов как способ предупреждения и разрешения конституционных конфликтов	282
§ 4. Координация как способ предупреждения и разрешения конституционных конфликтов.....	295
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	317
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ.....	326
ПРИЛОЖЕНИЕ	384

ВВЕДЕНИЕ

Тот, кто умеет справиться с конфликтами путем их признания и регулирования, тот берет под свой контроль ритм истории. Тот, кто упускает такую возможность, получает этот ритм себе в противники.

Ральф Дарендорф

Актуальность темы исследования. 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) явилось способом выхода из конституционного кризиса 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?

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.

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

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.

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. Следовательно, в отечественной правоприменительной практике будет нарастать конфликтность, которая представляет наибольшую опасность для конституционных правоотношений, поскольку они определяют векторы развития правоотношений других видов, закрепляют их конституционно-правовые стандарты. 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.

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, системе 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

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*

в порядок формирования органов местного самоуправления¹; конституционное регулирование отдельных социальных прав и активного избирательного права было признано Европейским Судом по правам человека не соответствующим международным правовым стандартам² 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

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 // Там же. № 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 // Там же. 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 // Там же. 2006. № 3, ст. 336 ; и др.

¹ 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 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. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² *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> ; *Анчуглов и Гладков против России (жалобы № 11157/04 и 15162/05)* : решение Европейского Суда по правам человека от 4 июля 2013 г. // Там же.

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 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 конституционных 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.

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

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

появлением коллективных работ, посвященных комплексным исследованиям теории юридического конфликта в российском праве¹.

На наш взгляд, юриспруденция более не должна оставаться в стороне от конфликтологической проблематики, включаясь только в процесс разрешения конфликта, достигшего формы юридического спора. 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. Топорниным 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»².

Конституционная реформа 2020 г. вновь вывела конституционное право в авангард отечественной юридической науки, по праву занимаемое место этой «метаотрасли» российской правовой системы³. 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 РФ⁴, следовательно, вопрос о возникновении конституционных кон-

¹ *Юридический конфликт* : монография / О. А. Акопян [и др.] ; отв. ред. Ю. А. Тихомиров. М., 2018. 312 с.

² *Теоретические вопросы реализации Конституции СССР* : колл. монография / отв. ред. Б. Н. Топорнин. М., 1982. С. 5.

³ *Боброва Н. А. Общетеоретический и межотраслевой аспекты юридической ответственности* : монография. М., 2019. С. 17.

⁴ 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.*

фликтов, вызванных конкуренцией норм Конституции 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 — 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.

Степень научной разработанности темы исследования. 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.

Необходимо отметить исследования в области общей теории конфликта, проведенные А. Я. Анцуповым, А. В. Дмитриевым и А. И. Шипиловым. Консти-

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.

туционный конфликт был предметом отдельных исследований таких ученых, как Н. С. Бондарь, А. А. Езеров, А. В. Никитина, Т. М. Пряхина, а также предметом диссертационного исследования А. В. Тетерина (2018 г.). Ключевой категорией в работах А. В. Никитиной стали конституционно-правовые споры, а не конституционный конфликт. В диссертации А. В. Тетерина затрагивались отдельные теоретические вопросы конституционного конфликта и способов его разрешения, однако не формулировалось системное научное знание в данной области. В частности, не рассматривались конфликтологический аспект в сущности конституции в целом и методология исследования конституционных конфликтов и рисков их возникновения, была предложена только классификация конституционных конфликтов в зависимости от их формы.

Отечественная наука конституционного права накопила значительный объем качественных, фундаментальных научных изданий, посвященных отдельным аспектам юридической конфликтологии в конституционном праве. Исследованию категории конституционно-правового спора и его видов были посвящены работы О. В. Брежнева, Н. П. Варфоломеевой, Е. К. Замотаевой, С. Д. Князева, Д. А. Кобзарь, А. В. Никитиной, Р. А. Охотникова, Т. В. Цатурян. Значимые для решения вопроса об объекте конституционного конфликта исследования конституционных ценностей, их баланса и конкуренции проведены И. А. Карасевой, С. В. Нарутто, Ю. А. Рудт и другими учеными.

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

Значение для настоящего диссертационного 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.

Были подробно изучены некоторые способы разрешения конституционных конфликтов, например, одна из мер конституционно-правового принуждения — конституционно-правовая ответственность. Исследованием этой меры занимались С. А. Авакьян, М. П. Авдеенкова, М. В. Баглай, Н. А. Боброва, В. А. Виноградов, Н. В. Витрук, Ю. А. Дмитриев, Н. М. Добрынин, Е. М. Заболотских, Т. Д. Зражевская, О. А. Кожевников, А. Н. Кокотов, Н. М. Колосова, А. А. Кондрашев, Е. В. Кошелев, О. Е. Кутафин, Д. А. Липинский, В. О. Лучин, С. В. Нарутто, В. Н. Прохоров, Т. М. Пряхина, Т. Я. Хабриева, Р. Л. Хачатуров, В. Е. Чиркин, Т. Д. Шон, Е. С. Шугрина, Б. С. Эбзеев и др. Ключевой акцент указанные авторы сделали на рассмотрении различных аспектов конституционно-правовой ответственности, ее правового регулирования.

Значимый вклад в изучение теоретических проблем конституционно-правового принуждения внесен Ж. И. Овсепян. Отдельные аспекты конституционно-правового принуждения становились объектом диссертационных исследований, которые провели П. В. Смирнов (2005 г.), И. С. Суркова (2008 г.) и Н. Ю. Давыдова (2011 г.). Ученые рассматривали меры конституционно-правового принуждения в избирательном праве, а также изучали меры, применяемые к органам государственной власти субъектов Федерации, органам и должностным лицам местного самоуправления.

В 2015 г. автором было проведено диссертационное исследование, посвященное конституционно-правовому принуждению в Российской Федерации. Настоящая работа является его логическим продолжением, поскольку именно в диссертационном исследовании 2015 г. были сформулированы предложения о конституционном конфликте как основании применения мер принуждения, а также предложена система мер конституционно-правового принуждения, кратко изложенная во втором параграфе четвертой главы настоящей диссертации. Таким образом, диссертантом с 2013 г. осуществлялось последовательное изучение конфликтологических аспектов конституционного права.

При изучении системы сдержек и противовесов в конституционном праве автор опирался на работы таких отечественных ученых, как С. А. Авакьян,

Е. И. Козлова, О. Е. Кутафин, А. В. Малько, М. Н. Марченко, Н. И. Матузов, Ю. А. Тихомиров, а также на труды зарубежных авторов, среди которых У. Беджгот, Р. Бенвелл, Е. Браун, Л. Жукки, Д. Зарефски, М. Камм, Д. Карилло, А. Маккенза, Дж. Ришел, Р. Дж. Суини, Д. Чу, В. Н. Шаповал и др. Отдельные исследования указанных авторов ранее не переводились на русский язык, их основные выводы впервые вводятся в научный оборот.

В вопросах координации как способа предупреждения и разрешения конституционных конфликтов диссертант обращался к исследованиям М. А. Бучаковой, А. И. Казанника, а также к результатам диссертаций Е. Е. Бобраковой, Н. П. Варфоломеевой, Е. П. Забелиной, Е. В. Комбаровской, А. А. Максурова, Т. В. Цатурян, Г. В. Шилина и др.

При исследовании конституционных рисков были учтены работы В. В. Киреева, Р. А. Крючкова, Ю. А. Тихомирова, С. М. Шахрая и других ученых в данной области. Изучение конкретных конституционных конфликтов в единой системе публичной власти с участием органов местного самоуправления основывалось на анализе трудов В. И. Васильева, М. Ю. Дитятковского, В. С. Жеребина, А. Н. Костюкова, Г. А. Трофимовой и других ученых.

Несмотря на значительный объем указанных исследований, отличие настоящей работы состоит в том, что автор, с одной стороны, придерживается узкого подхода к пониманию конституционных конфликтов, в связи с чем не выходит за рамки правового поля, с другой стороны, системно рассматривает данное явление и анализирует его причины, правовую и социальную природу — так называемую неюридическую среду, которая при этом непосредственно связана с юридическими аспектами изучаемых явлений. Также диссертант исследует способы предупреждения и разрешения конституционных конфликтов, нормативно-правовое регулирование и правоприменительную практику по данному вопросу.

Целью диссертационного исследования является разработка современной концепции конституционной конфликтологии как нового раздела науки конституционного права.

Достижению указанной цели способствует решение следующих задач:

— введение в научный оборот авторских дефиниций понятий: конституционная конфликтология, конституционный конфликт, конституционно-конфликтная диагностика, участники конституционного конфликта и его акторы;

— выявление характерных черт Конституции РФ, свидетельствующих о ее конфликтологической природе;

— определение признаков конституционного конфликта, отличающих его от смежных правовых категорий;

— установление способов предупреждения и разрешения конституционных конфликтов, существующих в Российской Федерации, а также в зарубежных странах;

— классификация конституционных конфликтов и способов их предупреждения и разрешения, а также выявление и классификация конституционных норм конфликтологического типа;

— определение степени информированности граждан Российской Федерации о существовании конституционных конфликтов, их причинах и объектах;

— выявление особенностей конституционно-правового регулирования и применения различных способов разрешения конституционных конфликтов в Российской Федерации и зарубежных странах.

Объект диссертационного исследования представляет совокупность общественных отношений, связанных с возникновением, существованием, предупреждением и разрешением конституционных конфликтов.

Предметом исследования выступают закономерности возникновения и существования, предупреждения и разрешения конституционных конфликтов в единстве со способами и средствами их правового регулирования, а также с правоприменительной практикой.

Методологическую основу исследования составляют общенаучные методы: описание, сравнение, системный подход, классификация и кластеризация, анализ и синтез, дедукция и индукция. Первостепенное место занимает диалектический метод познания и его требования всесторонности, полноты исследования,

изучения явления в его изменении и развитии, с помощью которых конституционные конфликты исследовались в их непрерывном развитии, трансформации, с учетом существенных связей конституционного конфликта с институтами конституционного права, другими правовыми явлениями. Именно применение законов диалектики о переходе количественных показателей в качественные и единства и борьбы противоположностей легло в основу настоящей диссертации, которая является результатом осмысления накопленного количества исследований в области конституционного права, теории права, конфликтологии, социологии и психологии, что привело к появлению нового научного знания о конституционных конфликтах и способах их предупреждения и разрешения.

Системный подход обеспечивает формирование конструкции конституционного конфликта с выявлением соответствующих элементов, а также его рассмотрение как сложно организованной системы, входящей, в свою очередь, в системы более высокого уровня. С помощью анализа и синтеза определялась специфика каждого способа предупреждения и разрешения конституционного конфликта. Методы формальной логики позволили рассмотреть отдельные элементы, виды конституционного конфликта, способы его предупреждения и разрешения. Методы классификации и кластеризации применялись при изучении и описании конституционных норм конфликтологического типа, способов предупреждения и разрешения конституционных конфликтов.

При проведении настоящего исследования использовались также частнонаучные методы в составе исторического и статистического методов. С помощью исторического метода были изучены условия, в которых развивались отдельные конституционные конфликты и научные представления о них: место, время, конкретная историческая обстановка в обществе, а также выявлен процесс становления и развития в науке конституционного права представлений о конфликтологической сущности конституции. Статистический метод позволил учитывать статистические данные при исследовании тех или иных конституционных конфликтов, причин, их породивших, и практики применения способов разрешения конфликтов.

Любое исследование невозможно без применения законов лингвистики в качестве основы для сравнения и анализа научных дефиниций, а также законов формальной логики. При проведении сравнительного анализа смежных юридических конструкций, правовых явлений и категорий использовался формально-юридический метод. Данный метод позволил определить юридические понятия и толковать правовые предписания. Благодаря этому методу обозначены существующие пробелы, а также проблемные аспекты в правовом регулировании; изучено содержание норм конституционного права конфликтологического типа, проведен их анализ; исследованы различные способы разрешения конституционных конфликтов, закрепленные в нормах права.

Сравнительно-правовой метод в диссертационном исследовании применялся для сравнения конституционных ценностей в контексте поиска их баланса, отечественной и зарубежной правоприменительной практики в сфере разрешения конституционных конфликтов.

Также автором использовался метод конкретно-социологических исследований, который заключался в проведении опроса в целях выявления мнения о наличии (отсутствии) конфликтных проявлений в системе публичной власти в Российской Федерации и их возможных причинах. Опрос был проведен в электронной форме с помощью google-форм в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Необходимо отметить, что настоящая работа проводилась автором в соответствии с концепцией интегральной (интегративной) юриспруденции, под которой понимается синтезирующее правоведение, объединяющая и упорядочивающая функция правового знания и интегрирующая способность самого позитивного права, а также аналогичная функция просвещающего либо практикующего правоведения как определенного способа упорядочивания знаний и сведений о праве¹. Следование данной концепции как методологически определяющей позволило автору интегрировать объяснительный потенциал смежных гу-

¹ *Современное правопонимание : курс лекций / отв. ред. М. Н. Марченко. М., 2019. С. 58.*

манитарных наук для формирования конституционно-правового знания об объекте исследования.

Нормативную основу диссертационного исследования представляют Конституция Российской Федерации, предшествовавшие ей конституции РСФСР, законы Российской Федерации о поправках к Конституции, федеральные конституционные законы, федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, постановления Государственной Думы Российской Федерации, конституционные акты регионального уровня, а также иные нормативные правовые акты. Помимо этого, в настоящей работе исследуются конституционные и законодательные акты зарубежных стран.

Эмпирическую базу диссертационного исследования составили решения Конституционного Суда Российской Федерации, решения и постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации, постановления Европейского Суда по правам человека, решения судов общей юрисдикции и арбитражных судов, решения Центральной избирательной комиссии России, послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации. В сравнительно-правовом аспекте были изучены решения Верховного суда США по отдельным делам, касающимся, в частности, реализации принципа разделения властей.

В диссертационном исследовании также учтены:

— официальная статистика законодательного процесса по данным автоматизированной системы обеспечения законодательной деятельности Федерального Собрания Российской Федерации;

— материалы картотеки арбитражных дел;

— база данных судебного делопроизводства судов общей юрисдикции, электронная картотека дел Верховного Суда Российской Федерации;

— официальная статистика Министерства юстиции Российской Федерации по показателям муниципальных образований, результатам проверок деятельности общественных объединений, некоммерческих и религиозных организаций, принятым решениям о ликвидации или запрете деятельности общественных объединений;

- официальная информация избирательных комиссий о результатах выборов;
- статистические данные о показателях, определяемых Министерством финансов Российской Федерации: о дотационности субъектов Российской Федерации, о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях;

- официальные статистические данные Федеральной службы государственной статистики;

- результаты опроса, проведенного автором с участием 324 человек из 31 субъекта Российской Федерации, о конфликтных проявлениях в системе публичной власти в Российской Федерации и их возможных причинах, а также о конституционных конфликтах с участием граждан. По результатам опроса были установлены основные причины возникновения конституционных конфликтов, их распространенность в системе публичной власти и обществе, эффективность существующих мер по разрешению таких конфликтов и другие аспекты.

Изучены материалы официальных докладов о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации, перспективах его развития и предложения по совершенствованию правового регулирования организации и осуществления местного самоуправления, в том числе изложенные в заключениях Комитета местных и региональных властей Совета Европы.

В сравнительно-правовом аспекте были исследованы отдельные статистические показатели законодательного процесса по вопросу применения президентом права вето по материалам официального сайта Конгресса США и Парламента Грузии в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет». В связи с тем, что практика размещения на официальных сайтах государственных органов в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» информации о фактах применения президентом права вето не является распространенной, в ходе проведенного автором анализа достоверная информация о фактах применения прези-

дентом права вето была обнаружена именно в указанных странах. Например, официально опубликованные статистические данные законодательного процесса в Российской Федерации не содержат такого показателя.

Научная новизна диссертации заключается в формулировании целостной теоретической концепции конституционной конфликтологии как раздела науки конституционного права, позволяющей в новом, конфликтологическом аспекте исследовать конституционные правоотношения, конституционно-правовые нормы и практику их применения.

Характерной особенностью работы является активное применение междисциплинарного подхода к исследованию конституционных конфликтов и способов их предупреждения и разрешения, осуществленное с учетом кумулятивного эффекта научных представлений о различных конфликтных проявлениях в конституционном праве в единстве с их правовым регулированием и правоприменительной практикой.

Впервые в научный оборот введен ряд новых категорий, в том числе: конституционная конфликтология, конституционный конфликт, конституционно-конфликтная диагностика, презумпции конституционно-конфликтной диагностики, участники конституционного конфликта и его акторы, конституционные нормы конфликтологического типа.

Научная новизна исследования заключается также в том, что ранее юридические причины конфликта в конституционном праве, способы его разрешения и юридические формы, опосредующие конституционный конфликт, в системной взаимосвязи не рассматривались, а также не рассматривались с методологических позиций интегральной (интегративной) юриспруденции. Настоящая работа не является «уходом в сторону» от юриспруденции, ее цель — углубление научных представлений о значимых для конституционного права явлениях.

Кроме того, впервые сформулирована система конституционной конфликтологии как раздела науки конституционного права, обосновано ее существование именно в качестве раздела, а не института, подотрасли конституционного права,

представлена классификация конституционных норм конфликтологического типа, видов конституционных конфликтов и способов их предупреждения и разрешения, предложено описание специального метода конституционной конфликтологии — конституционно-конфликтной диагностики.

На защиту выносятся следующие положения и теоретические выводы, обладающие научной новизной:

1. В ходе исследования существующих в конституционном праве и его правоприменительной практике конфликтных проявлений автором было установлено наличие в ключевом источнике права — Конституции Российской Федерации конфликтологического аспекта, который заключается в том, что она:

- является способом разрешения конституционного конфликта, выраженного в противостоянии ветвей государственной власти;
- содержит в себе конституционные нормы, порождающие конституционные конфликты, являющиеся их причинами;
- содержит в себе конституционные нормы, регулирующие способы предупреждения и разрешения конституционных конфликтов.

Выявление в Конституции Российской Федерации указанного конфликтологического аспекта свидетельствует, по мнению автора, о том, что конституционное право в своем развитии изначально основано на признании существования конфликта в конституционных правоотношениях и необходимости установления в нормах конституционного права различных способов его разрешения в целях поддержания гражданского мира и согласия в обществе.

2. Автором впервые разработана теоретическая концепция конституционной конфликтологии. Ее отличительной особенностью является исследование существующих в конституционном праве и его правоприменительной практике конфликтных проявлений, их причин и особенностей с учетом междисциплинарного подхода. В рамках данной концепции конституционное право предлагается рассматривать не как статичную систему, а как динамичное явление, которое развивается путем разрешения конституционных конфликтов, являющихся видом социального взаимодействия и непосредственным атрибутом жизни общества.

Автором обосновано выделение в науке конституционного права самостоятельного структурного элемента - конституционной конфликтологии, не соотносимого с определенным институтом либо подотраслью конституционного права с учетом того, что система науки конституционного права шире системы соответствующей отрасли права.

Объектом изучения конституционной конфликтологии выступают 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 являются причины возникновения, особенности существования и правового регулирования конституционных конфликтов и способов их предупреждения и разрешения.

Таким образом, конституционная конфликтология — это раздел науки конституционного права, в рамках которого изучаются конституционные конфликты и способы их предупреждения и разрешения, а также причины их появления и особенности правового регулирования и правоприменительной практики.

3. Представляется, что теоретическая концепция конституционной конфликтологии является системно упорядоченным научным знанием. Автор приходит к выводу, что на начальном этапе формирования в системе конституционной конфликтологии как раздела науки конституционного права возможно выделить общую и особенную части.

Общая часть конституционной конфликтологии должна содержать основные теоретические постулаты данной концепции и описание специального научного метода исследования конституционных конфликтов, в связи с чем включает в себя следующие элементы:

— понятие конституционного конфликта, его структуру, признаки, причины появления, классификацию, отличие от смежных категорий;

— конституционно-конфликтную диагностику как специальный метод конституционной конфликтологии;

— способы предупреждения и разрешения конституционных конфликтов: конституционно-правовое принуждение, систему сдержек и противовесов, координацию в системе публичной власти;

— конституционные нормы конфликтологического типа, их классификацию.

Выделение общей части позволит обеспечить единый подход к изучению различных видов конституционных конфликтов, вне зависимости от их специфики.

Особенной частью конституционной конфликтологии предполагается охватить отдельные виды 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 и другие, а также способы их предупреждения и разрешения.

Выделение особенной части конституционной конфликтологии обусловлено многообразием видов конституционных конфликтов.

4. Автором предлагается рассматривать конституционный конфликт как ключевую для конституционной конфликтологии категорию и понимать под ним отраслевой вид юридического конфликта, который представляет собой противостояние (противодействие) субъектов конституционного права по поводу конституционных ценностей, реализуемое в форме правоотношения и разрешаемое специальными конституционно-правовыми способами, закрепленными нормами конституционного права.

В целях отграничения конституционного конфликта от смежных правовых категорий автором установлены следующие признаки конституционного конфликта:

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

2) представляет собой явление правовой действительности, в связи с чем национальные, религиозные, политические и иные конфликты, не выраженные в форме правоотношений с участием субъектов конституционного права и не раз-

решаемые конституционно-правовыми средствами, не являются конституционными конфликтами;

3) его содержание выражено в противостоянии (противодействии) субъектов конституционного права. С учетом данного признака конституционным конфликтом не являются коллизии конституционных норм, их конкуренция, «конфликт» взглядов, концепций, законов, суверенитетов, конституционных ценностей, поскольку эти правовые явления не представляют собой непосредственно противостояние (противодействие) субъектов конституционного права;

4) выражается в конкретном правоотношении, причем это конституционные правоотношения двух типов:

— правоотношения между государством и индивидом по поводу исполнения властных предписаний;

— правоотношения, связанные с устройством государства и организацией в нем публичной власти. При этом в конституционных конфликтах, возникающих между государством и индивидом, государство выступает как единый неперсонифицированный субъект, в отличие от юридических конфликтов в сфере административного права, где властный субъект всегда представлен конкретным органом исполнительной власти;

5) его объектом выступают конституционные ценности — признаваемые и особо защищаемые коллективные догматы с положительным правовым содержанием, прямо или косвенно закрепленные в Конституции РФ, а равно и сама Конституция РФ;

6) его предметом является публичная власть, ее реализация, конфигурация, обладание ею и установление с ее помощью правового статуса субъекта права в государстве;

7) разрешается специальными конституционно-правовыми способами, предусмотренными нормами конституционного права.

5. Многообразие и неоднородность конституционных правоотношений позволяет выделить следующие классификационные основания и виды конституционных конфликтов:

1) *по объекту*: конфликты по поводу разграничения компетенции; по формированию органов власти; по вопросам реализации прав и свобод человека и гражданина; по поводу государственного, народного и национального суверенитета и др.;

2) *по субъектному составу сторон*: конституционные конфликты, возникающие с участием властных субъектов конституционного права; конституционные конфликты с участием индивидов и различных форм их организации; конституционные конфликты с участием публично-правовых образований;

3) *по степени юридической формализованности*: неформализованные конституционные конфликты и формализованные конфликты (конституционные правонарушения (конституционные деликты));

4) *в зависимости от причин возникновения*: 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 опроса;

5) *по масштабам реализации*: федеральные, региональные и местные конфликты, что соответствует уровням территориальной организации единой системы публичной власти в Российской Федерации;

6) *в зависимости от формы разрешения*: конфликты, не разрешаемые в строго определенной процессуальной форме, и конституционно-правовые споры;

7) *в зависимости от возможности разрешения*: 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.

6. Обосновано существование в конституционной конфликтологии специального научного метода исследования — конституционно-конфликтной диагностики.

Под конституционно-конфликтной диагностикой понимается совокупность исследовательских операций, применяемых на основе принципов и презумпций, направленных на получение информации о конституционном конфликте и способах его предупреждения и разрешения.

Конституционно-конфликтная диагностика 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 их рисков;
- аналитику существующих конфликтов;
- прогнозирование и моделирование конституционных конфликтов;
- определение мер по предупреждению и разрешению конституционного конфликта.

7. Представляется возможным выделить следующие принципы конституционно-конфликтной диагностики:

- 1) принцип учета конкретно-исторической обстановки, в которой конституционный конфликт возник;
- 2) принцип диалектического единства в изучении конституционного конфликта, предполагающий не только изучение всех сущностных 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;

3) принцип системности изучения конституционных конфликтов, который ориентирует на изучение всех элементов и характеристик конфликта в их взаимосвязи, а также в контексте систем более высокого порядка;

4) принцип верховенства права в исследовании конституционных конфликтов, означающий, что в обязательном порядке должны быть изучены нормы права, регулирующие тот или иной конституционный конфликт и содержащие его причину. Способ разрешения конституционного конфликта или его предупреждения также должен быть установлен правовыми средствами и выражен в конкретных конституционно-правовых нормах.

8. Презумпциями конституционно-конфликтной диагностики являются:

1) презумпция неизбежности конституционных конфликтов, согласно которой конфликт выступает неотъемлемым атрибутом социального бытия и его существование объективно закономерно в конституционных правоотношениях. Данная презумпция основана на диалектическом законе единства и борьбы противоположностей и означает, что конституционные конфликты либо риски их возникновения будут существовать как правовые явления всегда, что, однако, не отменяет того обстоятельства, что в определенной исторической и пространственной обстановке с помощью применения мер предупреждения конституционного конфликта можно избежать;

2) презумпция разрешимости конституционных конфликтов, означающая, что противодействия сторон конфликта должны быть разрешены, будь то в силу применения мер конституционно-правового принуждения, согласительных процедур или иным способом, предусмотренным нормами конституционного права;

3) презумпция превенции конституционных конфликтов, согласно которой конституционный конфликт должен быть предупрежден, если такие юридические средства имеются, чем впоследствии разрешен.

9. На основе анализа конституционного законодательства, правоприменительной практики и доктрины конституционного права автором установлено, что конституционные конфликты разрешаются специальными юридическими способами, выраженными в нормах конституционного права.

Автором предлагается классифицировать данные способы в зависимости от их принудительности (обязательности) для конфликтующих сторон 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 (меры конституционно-правового принуждения, система сдержек и противовесов);

— кооперативные способы, под которыми понимаются механизмы разрешения конституционных конфликтов, предусмотренные нормами конституционного права и основанные на сотрудничестве, взаимопомощи сторон конфликта на паритетных началах (различные формы координации (переговоры, согласительные процедуры)).

10. В работе обосновывается, что подлежащий применению способ разрешения конституционного конфликта определяется степенью его последовательного соответствия следующим принципам:

1) *законности способа разрешения конституционных конфликтов*. Любая мера, применимая к субъектам конституционного конфликта, должна соответствовать законодательству;

2) *приоритета прав и свобод человека и гражданина*. Данный 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) *последнего средства*. Кара, наказание должны являться последним доводом, последним средством в вопросах восстановления нарушенных в ходе конфликта прав, а меры конституционно-правовой ответственности должны применяться в крайнем случае;

4) *соразмерности и пропорциональности способов разрешения конституционного конфликта*. Меры разрешения конституционного конфликта должны быть оптимальными и справедливыми, а конституционные конфликты пресека-

ются 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) *эффективности способа разрешения конституционного конфликта*. Данный принцип означает применение таких мер по разрешению конституционного конфликта, которые имеют низкую стоимость, обеспечивают простоту реализации и приносят значимый результат.

11. Установлено, что отдельные нормы конституционного права обладают конфликтологической сущностью, поскольку заключают в себе причину возникновения конституционных конфликтов или регулируют разрешение конституционных конфликтов, в связи с чем автором предложено именовать данные нормы конституционными нормами конфликтологического типа и изучать их в рамках конституционной конфликтологии.

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

- 1) конституционно-правовые нормы, порождающие конституционные конфликты;
- 2) конституционные нормы, регулирующие разрешение конституционных конфликтов.

К конституционно-правовым нормам, которые порождают конституционные конфликты, относятся нормы конституционного права, закрепляющие конституционные ценности, находящиеся в состоянии конкуренции, реальной или мнимой.

К нормам, регулирующим разрешение конституционных конфликтов, относятся: а) коллизионные нормы конституционного права; б) конституционные нормы, регулирующие способы разрешения конституционных конфликтов.

Теоретическая значимость диссертации состоит в том, что автором разработаны концептуальные основы конституционной конфликтологии как нового раздела науки конституционного права, сформулированы выводы, имеющие ключевое значение для системного понимания конституционных конфликтов и спо-

собов их предупреждения и разрешения, получены новые знания, которые обобщают и углубляют имеющиеся научные разработки в области конституционного права.

Результаты исследования, нашедшие свое выражение в совокупности теоретических выводов и отдельных практических предложениях, которые изложены в тексте диссертации, дают целостное системное представление о конституционной конфликтологии, качественно обобщают отдельные исследования в области конфликтных проявлений в конституционном праве (конкуренцию, риск, конфликт и т. д.), способствуют развитию науки конституционного права с учетом больших вызовов, в результате чего могут стать базой для дальнейшего научного анализа и осмысления отдельных конституционных конфликтов, поиска эффективных способов их предупреждения и разрешения.

Диссертант впервые вводит в научный оборот результаты ряда зарубежных исследований в соответствующей области, опубликованные на английском языке.

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.

Практическое значение диссертации состоит в том, что сформулированные в ней выводы и предложения могут быть использованы органами публичной власти для выявления рисков возникновения конституционных конфликтов, прогнозирования, планирования и определения путей оптимального развития единой системы публичной власти, а также для совершенствования федерального законодательства в целях предупреждения конституционных конфликтов либо их разрешения.

Материалы диссертационного исследования могут найти применение в законодательном процессе, учебном процессе в ходе преподавания курсов конституционного и муниципального права, конституционного судебного процесса, координации в системе государственного и муниципального управления в образова-

тельных организациях, а также в процессе подготовки учебных и учебно-методических пособий по данным дисциплинам.

Результаты диссертационного исследования могут применяться государственными гражданскими и муниципальными служащими в их служебной деятельности при принятии управленческих решений в целях минимизации конституционных рисков.

Апробация результатов исследования. Работа над проблематикой конституционных конфликтов и способов их предупреждения и разрешения велась с 2013 г., ее результаты изложены в научных статьях, в том числе опубликованных в изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации и индексируемых в международной базе данных Web of Science Core Collection: Emerging Sources Citation Index, подготовленных единолично и в соавторстве в учебно-методических пособиях, учебниках по конституционному праву, монографиях.

Результаты научного исследования были апробированы в ходе участия автора в следующих научных конференциях: Межрегиональной научно-практической конференции, посвященной 80-летию со дня образования Новосибирской области «Совершенствование механизмов взаимодействия региональной власти, органов местного самоуправления и населения» (г. Новосибирск, 2017); V Международном Тихоокеанском юридическом форуме (г. Владивосток, 2019); Международной научной конференции «Правоприменение в публичном и частном праве» (г. Омск, 2020); XIX Международной научно-практической конференции «The Strategies of Modern Science Development» (Morrisville, NC, USA, 2020); X Международной научно-практической конференции «Современные научные исследования: актуальные вопросы, достижения и инновации» (г. Пенза, 2020); V Международной научно-практической конференции, приуроченной ко Дню местного самоуправления, «Роль местного самоуправления в развитии государства на современном этапе» (г. Москва, 2020); Международной научно-практической конференции «Конституционно-правовое развитие Российской Федерации: проблемы и перспективы» (г. Магнитогорск, 2020); Международной научно-

практической конференции «Политико-правовые аспекты реформирования российского законодательства» (г. Челябинск, 2020); Международной научно-практической конференции «Опыт системного исследования российской государственности и публичного права» (г. Тюмень, 2020); Всероссийской научной конференции с международным участием «Право и правоприменение в современной России» (г. Новосибирск, 2020); XIII Всероссийской научно-практической конференции «Енисейские политико-правовые чтения» (г. Красноярск, 2020); VI Уральском Форуме конституционалистов (г. Екатеринбург, 2020); Сибирском юридическом форуме: проблемы обеспечения прав человека (г. Барнаул, 2020); Четвертой Всероссийской научной конференции «Омские научные чтения–2020» (г. Омск, 2020); XXIV International scientific conference “The priorities of the world science: experiments and scientific debate” (Morrisville, NC, USA, 2020); научно-практическом семинаре «Перспективы развития конституционного права в свете поправок в Конституцию Российской Федерации» (г. Барнаул, 2020); «Кутафинские чтения» (г. Москва, 2020); Всероссийской научно-практической конференции «Право и законодательство в новых экономических условиях: формы и технологии защиты частных и публичных интересов» (г. Москва, 2020); Всероссийской научно-практической конференции «Реализация Конституции: состояние и перспективы» (г. Омск, 2020); IV Ежегодном международном круглом столе «Право в современном мире» ГОУ ВПО «Донецкий национальный университет» (г. Донецк, Донецкая народная республика, 2021); Международной научной конференции “Scientific research of the SCO countries: synergy and integration” (г. Пекин, КНР, 2021); Международной научной конференции «Правоприменение в публичном и частном праве» (г. Омск, 2021); Международной научно-практической конференции «Формы реализации конституционного права граждан на управление делами государства: теория и практика» (г. Барнаул, 2021); VI Международной научно-практической конференции, приуроченной к Дню местного самоуправления «Роль местного самоуправления в развитии государства на современном этапе» (г. Москва, 2021); IV Слете конституционалистов «Конституционная реформа и ее значение для науки и образования» в рамках

VIII Московского юридического форума (г. Москва, 2021); Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы современного права в научных исследованиях молодых ученых-юристов» (г. Москва, 2021); XIV Сессии Европейско-Азиатского правового конгресса (г. Екатеринбург, 2021); Международной конференции «Конституционная идентичность России: вызовы и маркеры» (г. Москва, 2021); круглом столе Международной ассоциации конституционного права «Конституционная идентичность: универсальность конституционализма vs. национальные конституционные традиции?» (г. Санкт-Петербург, 2021); II Байкальском юридическом форуме (г. Иркутск, 2021); Уральском Форуме конституционалистов (г. Екатеринбург, 2021), Ежегодном всероссийском научно-практическом семинаре «Перспективы развития конституционного права в Российской Федерации» (г. Барнаул, 2021); Международной научно-практической конференции «Крупные и малые государства в современном мире: проблемы сосуществования, особенности государственности и правовых систем» (г. Москва, 2022).

Отдельные выводы диссертационного исследования переведены на иностранный язык и опубликованы в зарубежных издательствах, а также на официальном сайте Международной ассоциации конституционного права (The International Association of Constitutional Law).

Результаты исследования внедрены автором в учебный процесс Омского государственного университета им. Ф. М. Достоевского в ходе преподавания дисциплин бакалавриата и магистратуры «Конституционное право», «Муниципальное право», «Координация в системе государственного и муниципального управления», а также в учебный процесс Санкт-Петербургского государственного университета в ходе преподавания дисциплин бакалавриата «Основы конституционного права» и «Конституционное право России и Японии».

Структура работы, обусловленная логикой исследования, его целью и задачами, представлена введением, четырьмя главами, включающими четырнадцать параграфов, заключением, списком использованных источников и приложением с результатами опроса.

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 исторического 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.

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.

**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. Баглай, 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 — основной закон государства, 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

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.

функций и определение юридических границ 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, необходимо проанализировать, например, преамбулы конституций. Так, В. А. 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. В качестве наиболее ярких, на наш взгляд, примеров возможно привести вводные части основных законов Польши, Португалии, Словении и Хорватии (табл. 1).

Таблица 1 — Отдельные положения преамбул конституций зарубежных стран

№ п/п	Конституция государства	Положения преамбулы (иной вводной части Основного закона)
1	Конституция Республики Польша от 2 апреля 1997 г. ³	«В заботе о существовании и будущем нашей Отчизны, вновь обретя в 1989 году возможность суверенно и демократически решать о Ее судьбе, мы, Польская Нация, — все граждане Республики... благодарные нашим предкам за их труд, за борьбу за независимость, стоившую огромных жертв... памятуя о горьком опыте времен, когда основные свободы и права человека были в нашей Отчизне попораны, стремясь навсегда гарантировать гражданские права, а деятельности публичных учреждений обеспечить добросовестность и четкость... вводим Конституцию Республики Польша как основной закон для государства, опирающийся на уважение свободы и справедливости, взаимодействие властей, общественный диалог»

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 Конституция Республики Польша от 2 апреля 1997 г. URL: <https://mybiblioteka.su/tom3/1-28119.html>.

№ п/п	Конституция государства	Положения преамбулы (иной вводной части Основного закона)
2	Конституция Португалии от 2 апреля 1976 г. ¹	«25 апреля 1974 г. Движение Вооруженных Сил, увенчав победой долгое сопротивление португальского народа и воплотив в жизнь его глубокие стремления, свергло фашистский режим. Освобождение Португалии от диктатуры, угнетения и колониализма представляло собой революционное преобразование и явилось началом исторического поворота в жизни португальского общества. Революция восстановила основные права и свободы португальцев. Воплощая в жизнь эти права и свободы, законные представители народа собрались, чтобы разработать Конституцию, отвечающую чаяниям населения страны»
3	Конституция Республики Словения от 23 декабря 1993 г. ²	«Исходя из воли словенского народа и населения Республики Словения, выраженной на плебисците по вопросу о самостоятельности и независимости Республики Словения 23 декабря 1990 года, с учетом того, что Республика Словения и ранее по своему конституционному устройству являлась государством и только часть своих суверенных прав осуществляла в Социалистической Федеративной Республике Югославии... (которая) не функционирует как правовое государство, ибо в ней имеют место грубые нарушения прав человека, национальных прав, прав республик и автономных краев, с учетом того, что федеративное устройство Югославии не обеспечивает разрешения политического и экономического кризиса и Югославским республикам не удалось прийти к соглашению, которое позволило бы республикам обрести самостоятельность и одновременно преобразовать Югославское союзное государство в союз суверенных государств, в твердой решимости Республики Словения уважать равные права других Югославских республик... принимается Основная конституционная хартия самостоятельности и независимости Республики Словения»
4	Конституция Республики Хорватии от 22 декабря 1990 г. ³	«В поворотный момент истории, отмеченный отказом от коммунистической системы и изменением международного порядка в Европе, хорватский народ на первых демократических выборах (1990 год) свободным волеизъявлением подтвердил свою тысячелетнюю государственную самобытность. Новой Конституцией Республики Хорватия 1990 года... хорватский народ показал свою решимость и готовность восстановить и защитить Республику Хорватия как самостоятельное, независимое, суверенное и демократическое государство... Уважая волю хорватского народа и всех граждан, решительно выраженную на свободных выборах, Республика Хорватия формируется и развивается как суверенное и демократическое государство»

¹ Конституция Португалии от 2 апреля 1976 г. URL: <https://legalns.com/download/books/cons/portugal.pdf>.

² Конституция Республики Словения от 23 декабря 1993 г. URL: <https://legalns.com/download/books/cons/slovenia.pdf>.

³ Конституция Республики Хорватии от 22 декабря 1990 г. URL: <https://legalns.com/download/books/cons/croatia.pdf>.

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*¹. 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 закреплению, признанию нового баланса сил, сложившегося в обществе и государстве.

Конституция с позиции теории общественного договора

С учетом объекта настоящего исследования 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

¹ *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.

гражданский мир и согласие в обществе и государстве. Обращение в рамках диссертации 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.

Поскольку именно договорная теория происхождения государства впервые дает наиболее полное представление о конституции как о способе достижения со-

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.

гласия 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.

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

² Там же.

Разумное преодоление недостатков естественного состояния, по мысли Дж. Локка, ведет к общественному договору об учреждении политической власти и государства¹.

Французский просветитель Ж.-Ж. Руссо утверждал, что статьи общественного договора определены самой природой акта так, 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 естественной².

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 силы³.

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

¹ Об этом см.: *Нерсесянц В. С.* История политических и правовых учения : учебник для вузов. М., 2007. С. 280.

² *Руссо Ж.-Ж.* Об Общественном договоре, или Принципы политического Права. URL: <http://lib.ru/FILOSOF/RUSSO/prawo.txt>.

³ *Лассаль Ф.* Указ. соч. С. 18.

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»¹. 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 борьба².

Исторические предпосылки принятия 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 класса³. 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 ком-

¹ Там же.

² Арановский К. В. Конституционная традиция в российской среде. СПб., 2003. С. 194–195.

³ См., напр.: Пономарев В. Ю. Достижение социального согласия в условиях современного российского общества: социологический анализ : автореф. дис. ... канд. социол. наук. Саратов, 2004. С. 15.

петентными в решении как экономических и социально-политических, так и национальных вопросов¹.

Конституция РСФСР 1918 г. юридически закрепила новый советский социалистический строй². Эта Конституция, как указывал Г. Е. Глезерман, выросшая в ходе самой революционной борьбы, отстраняла от власти эксплуататоров и закрепляла власть трудящихся. Учитывая, что всякая конституция выражает реальное соотношение классовых сил и воплощает в себе наиболее существенные черты того общества, которому оно принадлежит, история советских конституций представляет адекватное отражение основных ступеней «рождения и созревания невиданного ранее в истории социалистического строя»³.

«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 отдавалось рабочим, что исключало возможность проникновения во власть классово чуждых элементов, для того чтобы обеспечить классовую чистоту представительных учреждений⁵.

¹ *Егиян Р. А.* Отношения высших органов государственной власти и управления Союза ССР и союзных республик : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1984. С. 10.

² *Конституция* (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики : принята V Всероссийским съездом Советов 10 июля 1918 г. // *Собрание узаконений РСФСР*. 1918. № 51, ст. 582.

³ *Глезерман Г. Е.* Развитой социализм и его конституция // *Конституция общенародного государства. Вопросы теории*. М., 1979. С. 19.

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

⁵ *Страшун Б. А.* Социализм и демократия. Социалистическое народное представительство. М., 1976. С. 188.

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)¹.

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 исключены².

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 РСФСР³. Права и свободы граждан в ней закреплялись 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 (инкорпориро-

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

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

³ *Конституция (Основной Закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики : принята Верховным Советом РСФСР 12 апреля 1978 г. // Ведомости Верховного Совет РСФСР. 1978. № 15, ст. 407.*

вана 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 формирование 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 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.

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.

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 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 конституционным, 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 соб-

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.

ственное 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 оппозицией¹. Непосредственное действие Конституции 1993 г. в течение первых трех лет показало, по мнению В. А. Туманова, что она достаточно эффективно определила юридические параметры развития гражданского общества, политической системы и государственного устройства². 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*³.

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 норм⁴.

¹ См., напр.: *Баглай М. В.* Указ. соч. С. 100 ; *Туманов В. А.* Указ. соч. С. 512.

² *Туманов В. А.* Указ. соч. С. 512.

³ *Шахрай С. М.* Указ. соч. С. 12.

⁴ *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.

Приведем лишь некоторые примеры явного проявления конфликтологического аспекта Конституции РФ (табл. 2).

Таблица 2 — 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
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
5	Часть 3 статьи 55 Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены 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	Органы публичной власти и граждане
6	Статья 85 Президент Российской Федерации 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. Президент Российской Федерации вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случае противоречия этих актов Конституции Российской Федерации и федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом	Органы и должностные лица Федерации и ее субъектов

№ п/п	Положение Конституции РФ	Участники возможного конфликта
7	Статья 93 Президент Российской Федерации может быть отрешен от должности, а Президент Российской Федерации, прекративший исполнение своих полномочий, лишен неприкосновенности Советом Федерации только на основании выдвинутого Государственной Думой обвинения в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления, подтвержденного заключением Верховного Суда Российской Федерации о наличии в действиях Президента Российской Федерации, как действующего, так и прекратившего исполнение своих полномочий, признаков преступления и заключением Конституционного Суда Российской Федерации о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения	Президент Российской Федерации и Федеральное Собрание Российской Федерации
8	Части 4, 5 статьи 105 Федеральный закон считается одобренным Советом Федерации, если за него проголосовало более половины от общего числа членов этой палаты либо если в течение четырнадцати дней он не был рассмотрен Советом Федерации. 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. В случае несогласия Государственной Думы с решением Совета Федерации федеральный закон считается принятым, если при повторном голосовании за него проголосовало не менее двух третей от общего числа депутатов Государственной Думы	Совет Федерации и Государственная Дума
9	Статья 109 Государственная Дума может быть распущена Президентом Российской Федерации в случаях, предусмотренных статьями 111, 112 и 117 Конституции Российской Федерации	Президент Российской Федерации и Государственная Дума
10	Статья 111 После трехкратного отклонения представленных кандидатур Председателя Правительства Российской Федерации Государственной Думой Президент Российской Федерации назначает Председателя Правительства Российской Федерации. В этом случае Президент Российской Федерации вправе распустить Государственную Думу и назначить новые выборы	Президент Российской Федерации и Государственная Дума

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 урегу-

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.

лирования 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. 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 права¹.

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 конституционный 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. 3).

¹ Морозова Э. Г. Политический конфликт как объект политических и правовых исследований : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2002. С. 17.

Таблица 3 — Положения конституций зарубежных стран, содержащие конфликтологический компонент

№ п/п	Наименование конституционного акта	Положения Основного закона государства
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 статутах.</p> <p>Компетенция в вопросах, не включенных статутами об автономии, будет относиться к ведению государства, <i>нормы права которого в случае конфликта</i> имеют большую юридическую силу, чем нормы автономных сообществ во всем, что не передано в исключительную компетенцию последних. 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>с) <i>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, 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</p>
3	Конституция Австрийской Республики от 10 ноября 1920 г. ³	<p>Статья 121</p> <p>К ведению Федерации относится установление общих принципов законодательства, а к ведению земли — издание конкретизирующих законов и исполнительная деятельность по следующим вопросам:</p> <p>— публичные учреждения <i>по внесудебному посредничеству при конфликтах</i></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>.

³ Конституция Австрийской Республики от 10 ноября 1920 г. URL: <https://legalns.com/download/books/cons/austria.pdf>.

№ п/п	Наименование конституционного акта	Положения Основного закона государства
4	Конституция Княжества Андорра от 14 марта 1993 г. ¹	<p>Статья 98</p> <p>Конституционный Трибунал правомочен рассматривать:</p> <p>d) <i>конфликты по поводу распределения полномочий между конституционными органами.</i> Такими органами являются Соправители, Генеральный совет, Правительство, Высший совет Правосудия и общины</p>
5	Конституция Бельгии от 17 февраля 1994 г. ²	<p>Статья 82</p> <p>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.</p> <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>Раздел II. О Конституционном суде.</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:</p> <p>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. <i>При осуществлении своих полномочий федеральное государство, сообщества, регионы и Совместная комиссия сообществ действуют, соблюдая верность Федерации, во избежание конфликтов интересов.</i></p> <p>2. Сенат принимает решения путем мотивированного заключения <i>о конфликте интересов между палатами</i>, 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>

¹ Конституция Княжества Андорра от 14 марта 1993 г. URL: <https://legalns.com/download/books/cons/andorra.pdf>.

² Конституция Бельгии от 17 февраля 1994 г. // Официальный сайт Конституционного Суда Бельгии. URL: <https://www.const-court.be/>.

№ п/п	Наименование конституционного акта	Положения Основного закона государства
		<p>3. Закон, принимаемый большинством, предусмотренным последним абзацем статьи 4, устанавливает процедуру, <i>направленную на предупреждение и урегулирование конфликтов интересов между федеральным правительством, правительствами сообществ и регионов</i> 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>
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>

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>.

№ п/п	Наименование конституционного акта	Положения Основного закона государства
8	Конституция Португалии от 2 апреля 1976 г. ¹	<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> <p>3. <i>Законом могут быть установлены несудебные формы и механизмы урегулирования конфликтов</i></p> <p>Глава 5</p> <p>Организации жильцов</p> <p>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 Суд², 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”)³.

¹ Конституция Португалии от 2 апреля 1976 г. URL: <https://legalns.com/download/books/cons/portugal.pdf>.

² Который впоследствии стал Конституционным Судом Бельгии.

³ *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>.

История возникновения конституционных конфликтов не заканчивается с принятием конституции, поскольку практика непосредственного применения ее положений порождает иные конституционные конфликты. В качестве примера можно привести федеративные отношения, сложившиеся в Российской Федерации, которые свидетельствуют о наличии благоприятных условий для возникновения множества конституционных конфликтов по поводу организации власти в государстве: из 85 субъектов Российской Федерации в соответствии с приказами Министерства финансов Российской Федерации¹:

— 13 субъектов Федерации в 2020 г. не являлись получателями дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации (2019 г. — 13; 2018 г. — 12);

— 72 субъекта Федерации в 2020 г. являлись получателями дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации (2019 г. — 72; 2018 г. — 73), из них:

а) в 34 субъектах Федерации доля дотаций из федерального бюджета в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 10% объема собственных доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации (2019 г. — 30; 2018 г. — 28);

б) в 6 субъектах Федерации доля дотаций из федерального бюджета в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 40% объема собственных доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации (2019 г. — 6; 2018 г. — 7).

¹ *Об утверждении* перечней субъектов Российской Федерации в соответствии с положениями пункта 5 статьи 130 Бюджетного кодекса Российской Федерации : приказ Министерства финансов Российской Федерации от 15 ноября 2019 г. № 1032. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» ; *Об утверждении* перечней субъектов Российской Федерации в соответствии с положениями пункта 5 статьи 130 Бюджетного кодекса Российской Федерации : приказ Министерства финансов Российской Федерации от 14 ноября 2018 г. № 3130. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» ; *Об утверждении* перечней субъектов Российской Федерации в соответствии с положениями пункта 5 статьи 130 Бюджетного кодекса Российской Федерации : приказ Министерства финансов Российской Федерации от 15 ноября 2017 г. № 1029. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Из приведенных данных можно сделать вывод, что только 15% субъектов Российской Федерации могут самостоятельно обеспечить исполнение своих расходных обязательств за счет средств региональных бюджетов, в то время как 85% субъектов Российской Федерации такой финансовой самостоятельностью не обладают. При этом в 6 субъектах Федерации доля федерального финансирования составляет почти половину регионального бюджета. Подобное положение субъектов Федерации неизбежно порождает конституционные конфликты, связанные с перераспределением компетенции, ограничением прав и свобод человека и гражданина в связи с бюджетной необеспеченностью их реализации, споры о компетенции при невозможности регионов принять дополнительные расходные обязательства и т. д.

Таким образом, история российского конституционализма представляет историю сменяющих друг друга конституционных конфликтов, вызовов государственности, в целях разрешения которых принимались новые основные законы страны, 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 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 основной закон государства (или его 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. При рассмотрении в данном параграфе конфликтологического аспекта конституции автор исследовал именно текст юридической конституции и то, как в тексте конституционных норм

отражалась конфликтность, присущая конституционным правоотношениям в целом.

Полагаем, изложенный в данном параграфе подход к определению конфликтологического аспекта конституции обогатит научные представления о правовой природе Конституции РФ и в дальнейшем позволит рассмотреть именно управленческий конфликтологический аспект в вопросе разрешения важнейших конституционных конфликтов, а также послужит отправной точкой при формировании конституционной конфликтологии как нового научного знания.

§ 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 проче-

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. ; Bouding 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 Там же, с. 22 ; *Дарендорф Р. Современный социальный конфликт. М., 2002. С. 12–26.*

го, 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 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

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.

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 конфликтов¹. *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 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 противоречиво осознаваемых предпочтений, интересов или ценностей, постоянно присутствующих или не поддающихся устранению².

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 периодизацией³: 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:

¹ Анцупов А. Я., Прошанов С. Л. Российская конфликтология. Аналитический обзор 607 диссертаций. XX век. М., 2004. С. 19.

² Чумиков А. Н. Конфликтология социальных отношений как комплексная научная дисциплина и практическая специализация // Социологические исследования. 1997. № 7. С. 119.

³ 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. Сер. Социология. 2003. № 4. С. 132–133.

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»¹.

Отметим, что многие современные конфликтологи скептически настроены относительно как возможности, так и необходимости выдвижения единой универсальной теории конфликта, претендующей на описание разнородных явлений² 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 внутридисциплинарных 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 10 лет ослабевают³, и это не позволяет говорить сегодня о формировании единой теории конфликта, применимой равно как в юриспруденции, так и в социологии, психологии и философии⁴.

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 характера⁵.

¹ 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.

² 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.

³ Анцупов А. Я., Шипилов А. И. Конфликтология : учебник для вузов. 2-е изд., перераб. и доп. С. 145.

⁴ Прошанов С. Л. Указ. соч. С. 4.

⁵ Морозова Э. Г. Политический конфликт как объект политических и правовых исследований: дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2002. С. 15.

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 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.

Данные постулаты позволят 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»³.

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 кон-

¹ Прошанов С. Л. Указ. соч. С. 44 ; Роговая А. В. Указ. соч. С. 46.

² Лукьяновская О. В., Мельниченко Р. Г. Основы юридической конфликтологии и медиации. Волгоград, 2011. 96 с.

³ Цит. по: Худойкина Т. В. Юридический конфликт: динамика, структура, разрешение : дис. ... канд. юрид. наук. М., 1996. С. 16.

фликтным 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

¹ Там же, 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.

виде юридические конфликты становятся объектом исследования 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 исследуе-

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.

мого 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 технологического¹.

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 действительности². Также отсутствуют специальные конституционно-правовые исследования, посвященные комплексному изучению конституционной конфликтологии как самостоятельной области юридического научного знания.

¹ Орланова А. И. Указ. соч. С. 135.

² Никитина А. В. Типология конституционных конфликтов // Вестник Омского университета. Сер. 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 напрям розвитку науки конституційного права // Актуальні проблеми держави і права. 2004. № 22. С. 274–277.

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 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;

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 зарубеж-

- подробно рассмотрены коллизии¹ и конкуренции норм конституционного права²;
- исследованы споры о компетенции между властными субъектами конституционных правоотношений, институт федерального вмешательства³;
- рассмотрена система конституционно-правового принуждения как способ разрешения конституционного конфликта⁴;
- сформирована теория конституционно-правовой ответственности, а также общая концепция конституционного деликта и конституционного правонарушения⁵;

ных 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.

¹ См., напр.: *Таева Н. Е.* Нормы конституционного права в системе правового регулирования Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2019. 480 с.

² 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.

³ 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.

⁴ 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. ... 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.

⁵ 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.

— формируется общая теория рискологии и конституционно-правовой рискологии в частности¹ 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 конституционного права), либо позволяют придать методологическую окраску соответствующей предметно-определенной части системы науки (например, компаративное, эмпирическое, политологическое, историческое знание)². 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.

¹ См., напр.: *Баранова М. В., Кушцова 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. Сер. Право. 2013. Т. 13, № 3. С. 71–76 ; и др.

² *Богданова Н. А.* Система науки конституционного права : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2001. 51 с.

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 имеющихся¹. 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 отделы². Н. И. Лазаревский также писал о системе конституционного права и выделял разделы и части³.

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;
- 6) конституционные основы системы государственных органов и их конституционно-правовое положение⁴.

¹ Там же.

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

³ Лазаревский Н. И. Русское государственное право. СПб., 1913. Т. 1. С. 88.

⁴ Богданова Н. А. Система науки конституционного права. М., 2001. С. 117–139.

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 власти¹.

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 ак-

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. 371.

туальных концепций, требующих соответствующего научно-теоретического познания¹.

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 конституционного права включает в себя, например, такие элементы, как: учение о понятии отрасли конституционного права, ее предмете и системе; история развития отрасли; учение о конституции².

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 конфликтов³. 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

¹ *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.

² *Нарутто С. В., Таева Н. Е.* Конституционное право России : учебник. М., 2021. С. 25–26.

³ *Губинский М. Ш.* Юридическая конфликтология : учеб. пособие. М., 2019. С. 8.

изучения конституционной конфликтологии только явления правовой действительности, выраженные в действующей системе права и законодательства, избегав 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 исследования¹. 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 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 нему². Таким образом, каждая из наук имеет свой предмет, свою проблематику. Другими словами, предмет науки есть то, что она теоретически осваивает в определенном объекте³. 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 познавательно-смысловую форму выражения (образ, модель, конструкция), определенную концепцию его понимания и понятия⁴.

С учетом изложенных философско-теоретических подходов под объектом изучения конституционной конфликтологии возможно понимать ту часть объективной реальности, в которой находит свое выражение конституционный кон-

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

² Малько А. В. Теория государства и права. М., 2021. С. 17.

³ Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права : учебник. 5-е изд. М., 2020. С. 12.

⁴ Нерсесянц В. С. Философия права : учебник для вузов. 2-е изд. М., 2020. С. 1.

фликт. 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 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 та-

ким 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.



Рис. 1. Множество конституционных норм конфликтологического типа

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 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.

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

² Там же, с. 44.

***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 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

¹ Нарутто С. В. Указ. соч. С. 56–64.

оптимального баланса или абсолютизация отдельных конституционно-правовых ценностей — это основная причина воспроизводства различных конфликтов¹.

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 толкования².

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 средств³. 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 добросовестно⁴.

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, кото-

¹ 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.

² 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 права и практике конституционной юстиции : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2018. С. 8.

³ Карасева И. А. Конкуренция конституционных ценностей в практике Конституционного Суда Российской Федерации и конституционных судов зарубежных государств : дис. ... канд. юрид. наук. С. 12.

⁴ Там же.

рые 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.

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 муници-

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).

пального 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 рублей¹, 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.

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.).

¹ По материалам картотеки арбитражных дел. URL: <http://kad.arbitr.ru/>.

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 поддержки, 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

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.

органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹ (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.

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 *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.

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 нормы ст. 76 Конституции РФ, в которых идет речь о соотношении законов по юридической силе³.

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, придаю-

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.

³ Тихомиров Ю. А. Коллизионное право : учеб. и науч.-практ. пособие. М., 2000. С. 50–51.

щие ей стабильность¹. 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 нормы².

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

¹ Таева Н. Е. Нормы конституционного права в системе правового регулирования Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук. С. 233.

² Там же.

коллизийные нормы-предписания (в традиционном понимании их как отсылочных и бланкетных по своему содержанию, устанавливающих правило, которое следует применять), так и коллизийные нормы-механизмы, которые направлены на предотвращение и устранение коллизий, возникающих между любыми конституционно-правовыми явлениями. По мнению Н. Е. Таевой, к коллизийным 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 коллизийных конституционных норм придерживается В. С. Жеребин, утверждающий, что ограниченное, суженное понимание коллизийного 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 коллизийными, хотя конституционный конфликт как столкновение, коллизия интересов, как явление правовой действительности еще не возник. Согласно широкому подходу конституционный судебный процесс будет представлять собой коллизийное право.

Полагаем, в данном случае нарушаются логические связи общетеоретической категории коллизийной нормы как родовой для конституционно-правовых коллизийных норм. По нашему мнению, даже определенная специфика конституционного права как отрасли не может оправдать того обстоятельства, что в его рамках содержание коллизийных норм будет гораздо шире по объему, чем, на-

¹ Там же, 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.

пример, 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 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, 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 законодатель-

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.

ству 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 конфликтологиче-

ское 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 сосредоточены 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.

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

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 примеров 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. Рассолова, 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. I. 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 правоведа 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.

¹ Там же, 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. I. С. 175.

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 давности¹. 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 существенных 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;

¹ Современное правопонимание : курс лекций / отв. ред. М. Н. Марченко. М., 2019. С. 48.

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 диссертации.

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 избирательных 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 “Анчуглов и Гладков против России”» Конституционный Суд РФ отметил, что взаимодействие европейского конвенционного и российского конституционного правовых порядков 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

многим зависит эффективность норм Конвенции о защите прав человека и основных свобод в российском правовом порядке¹.

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.

Современные фундаментальные идеи управления конфликтами в разных формулировках сводятся к одному: конфликт может быть управляем, причем сведен к конструктивному исходу³. Данная цель выступает ориентиром, к которому

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.

³ 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.

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 государства¹.

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, вырабатывать бесконфликтный вектор взаимодействия. Как в

¹ *Юридический конфликт* : монография / О. А. Акопян [и др.] ; отв. ред. Ю. А. Тихомиров. М., 2018. С. 136.

свое 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.

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

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;
- 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 диссертационного 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 КАК ОБЪЕКТ ИЗУЧЕНИЯ КОНСТИТУЦИОННОЙ КОНФЛИКТОЛОГИИ

§ 1. Конституционный конфликт как вид юридического конфликта

Сравнительно 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 (основных) прав, ценностей и норм, конфликт толкований и конфликт суверенитетов уже давно стали предметом отдельных научных исследований в конституционном праве⁷. Таким образом, конституционное право включилось в современ-

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.*

⁷ 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 зарубеж-*

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

ных 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 // Там же, с. 315–330 ; и др.

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, учитывая его предмет и задачи, 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. Беньямина, 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,

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

² Беньямина 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.

либо мотивация их поведения, либо объект конфликта обладают правовыми признаками, а конфликт влечет юридические последствия¹. Иными словами, юридический характер 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 средствами².

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»³.

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 характером⁴. Понимание социаль-

¹ Кудрявцев В. Н. Избранные труды по социальным наукам : в 3 т. М., 2002. Т. 2. С. 261.

² Там же, с. 250–251.

³ См., напр.: Там же, с. 252 ; *Юридическая конфликтология* : монография / отв. ред. В. Н. Кудрявцев. М., 1995. С. 5–7.

⁴ Сорокин П. А. Преступление и кара, подвиг и награда: социологический этюд об основных формах общественного поведения и морали. М., 2006. С. 90.

ного явления как взаимодействия индивидов отчетливо сформировалось в начале прошлого века и было отражено в трудах Г. Зиммеля¹ и Э. Дюркгейма².

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 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 методов³.

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 отношениями⁴. Здесь мы можем наблюдать следование научной концепции, сформулированной академиком В. Н. Кудрявцевым.

¹ *Simmel G. Sociologie. Leipzig, 1908. P. 5–7.*

² *Дюркгейм Э. О разделении общественного труда. Одесса, 1901. С. 221.*

³ *Астахов П. А. Юридические конфликты и современные формы их разрешения (теоретико-правовое исследование) : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2006. С. 24.*

⁴ *Худойкина Т. В. Юридический конфликт: Теоретико-прикладное исследование : дис. ... д-ра юрид. наук. Н. Новгород, 2002. 488 с.*

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 реальность¹.

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 природу².

Ф. В. Цомартова указывает, что юридический конфликт представляет собой разновидность социального конфликта, поэтому его сущность заключается в столкновении противоречивых, разнонаправленных 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 ситуаций³.

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 столк-

¹ *Васильченко В. А.* Антропология правового конфликта : дис. ... канд. филос. наук. Ставрополь, 2002. 153 с.

² *Никитина А. В.* Конституционно-правовые споры. М., 2018. С. 21.

³ *Юридический конфликт* : монография / О. А. Акопян [и др.] ; отв. ред. Ю. А. Тихомиров. С. 35–36.

новении 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»¹.

Важно поддержать социологов в том, что любой конфликт всегда связан с конкретными действиями противоположных сторон². 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 конфликтов³.

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»⁴.

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

¹ *Социологический словарь* / сост. А. Н. Елсуков, К. В. Шульга. 2-е изд., перераб. и доп. Минск, 1991. С. 80.

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

³ *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.

⁴ *Зеленцов А. Б.* Теоретические основы правового спора : дис. ... д-ра юрид. наук. С. 46.

юридическую коллизию в качестве «своего рода нормативного ядра конфликта, для которого характерны в том числе другие элементы»¹.

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 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 соот-

¹ *Юридический конфликт* : монография / О. А. Акопян [и др.] ; отв. ред. Ю. А. Тихомиров. С. 61.

ветствующими 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

¹ Там же, 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.

процессы. В связи с этим юридические конфликты возникают в конституционных правоотношениях не только при создании, реализации, нарушении, толковании права, но и при реализации государственной политики в той или иной сфере при решении нестрогих 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

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. Ледях указал, что если суммировать факты нашей действительности, то они свидетельствуют о кризисе Конституции РФ³. Вместе с тем непосредственного

¹ *Никитина А. В.* Типология конституционных конфликтов // Вестник Омского университета. Сер. 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 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.

³ *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.

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 конфликтологии¹ 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 интересов субъектов, представляющих ценность с точки зрения их социальной значимости².

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 ценностей³.

¹ *Юридическая конфликтология* : монография / отв. ред. В. Н. Кудрявцев. С. 243.

² *Пряхина Т. М.* Конституционные конфликты // *Гос-во и право*. 2004. № 11. С. 20.

³ Там же, с. 20–21.

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»¹.

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 нормами 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 наказа-

¹ *Никитина А. В.* Типология конституционных конфликтов. С. 77.

ния¹. 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 диссертационного 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

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-Хегай, В. С. Комиссарова, А. И. Рарога. М., 2003. Т. 1 : Общая часть. С. 69.

их совместного ведения, вопросов местного значения, полномочий органов государственной власти или органов местного самоуправления, территории публичного образования, иных объектов конституционных отношений». Полагаем, 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 консти-

туционных 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

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

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-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 пе-

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.

редаче федеральных 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.

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 конфликтов². 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 фе-

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

² Там же, с. 186.

дерации 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 конфликтов¹. 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 первых². Именно как конституционный конфликт в зарубежной литературе квалифицируется роспуск парламента вследствие его противостояния с правительством³.

Западные ученые широко используют категорию “*constitutional conflict*”. В качестве конституционного конфликта рассматривается конкуренция права Европейского Союза и национального конституционного права⁴. Исследуются конституционные конфликты, связанные с ограничением контрольных полномочий парламента над исполнительной властью⁵. 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 ре-

¹ *Sweeney R. J.* Constitutional Conflict and the American Revolution. Washington, 2004. P. 25.

² *The Constitutional Conflict in Finland* by a Member of the Finnish Diet // *The North American Review*. 1899. Vol. 169, No. 513. P. 189.

³ *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.

⁴ *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.

⁵ *McCanse Wright A.* Constitutional Conflict and Congressional Oversight // *Marquette Law Review*. 2014. Vol. 98, issue 2. P. 880–971.

же — «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;

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. Конституционным конфликтом 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 быть материальная, социальная или духовная ценность, к обладанию которой стремятся оба оппонента². Таким образом, на наш взгляд, выделение объекта и предмета конфликта логично и объективно.

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

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

По мнению А. В. Тетерина, объектом конституционного конфликта являются конституционные ценности, на обладание которыми или на защиту которых направлены действия конфликтующих сторон¹.

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 гражданина².

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 конфликт³.

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 конституционалистов⁴. Ценность — понятие полисемичное и мно-

¹ Тетерин А. В. Указ. соч. С. 28.

² Правовая конфликтология : метод. разработка для студентов очного и заочного отделения / сост. В. С. Жеребин, О. В. Богатова. Владимир, 2005. С. 39–40.

³ Дмитриев А. В. Указ. соч. С. 48.

⁴ См., напр.: Степанова А. А. Заметки о конституционных ценностях и государственной власти // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 12. С. 38–41 ; Ройзман 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. ; Балаянц М. С. Фундаментальные правовые ценности современного общества : дис. ... канд. юрид. наук. М.,

гомерное. 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 кол-

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.

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.

лективных целей (идей, идеалов, принципов), закрепленных в конституционном тексте либо выявленных в результате конституционного толкования органами конституционного правосудия¹.

Позиция И. А. Карасевой также заслуживает внимания, поскольку определяет конституционные ценности как блага, 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 толкования².

Изложенное позволяет заключить, что, как правило, конституционные ценности закреплены в Конституции РФ³. Е. И. Клочко в диссертации, посвященной конституционно-правовым ценностям, предлагает 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 практике⁴. По мнению А. А. Степановой, главной конституционной ценностью в правовом и демократическом государстве выступает сама конституция. Также конституционными становятся те ценности, которые она закрепляет⁵.

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.

¹ Рудт Ю. А. Указ. соч. С. 11.

² 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.

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

⁴ Клочко Е. И. Конституционные ценности в доктрине конституционного права и практике конституционной юстиции : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2018. С. 7.

⁵ Степанова А. А. Указ. соч. С. 39.

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.

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 со-

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

вместного 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»¹, 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 диссертационного исследования.

¹ *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

Далее не случайно речь пойдет об участниках конституционных конфликтов, поскольку автор полагает, что 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

¹ Кудрявцев В. Н. Указ. соч. С. 18.

лица, депутаты законодательных органов и органов местного самоуправления, а также их объединения; общественные объединения¹.

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 гражданства².

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.

¹ Кутафин О. Е. Предмет конституционного права. М., 2001. С. 316–367.

² Конституционное право : учебник для бакалавров / отв. ред. В. И. Фадеев. М., 2012. С. 30–31.

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 поэтому 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).

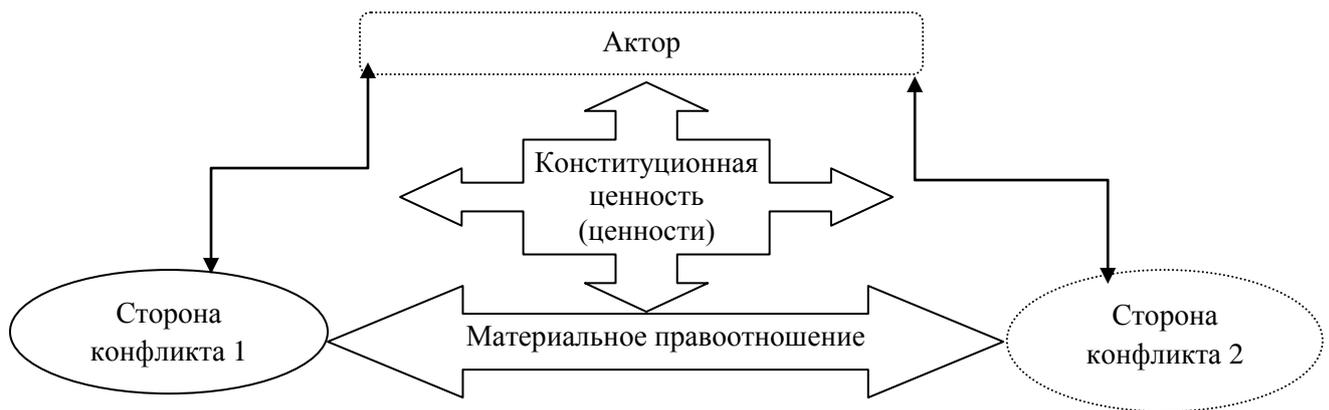


Рис. 2. Конституционный конфликт как правоотношение:
 ————— — права и обязанности;
 — факультативный элемент, может не присутствовать в конкретном конфликтном правоотношении с учетом его особенностей

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. Считаем методологически оправданным ввести такую категорию для его обозначения, которая позволит его отграничить от сторон конституционного конфликта. Используя арсенал теории права, третье-

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

го участника мы можем определить в качестве правоприменительного субъекта или властного субъекта правоприменения, инстанции разрешения 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 категории инстанции представляет категорию системы и обозначает ступень, на которой находится определенное 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

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

проблем управления¹ и в настоящее время широко используется в социологии и иных науках².

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 коллективом³.

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 кон-

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

² 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.

³ Парсонс Т. О структуре социального действия. М., 2000. 880 с.

фликта. Это можно объяснить тем, что юридической науке были понятны, прежде всего, категории, выраженные в строгой процессуальной форме и воплощенные в границах сугубо 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 междисциплинарных 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

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

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 спора¹. 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.).

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

¹ См., напр.: *Замотаева Е. К.* Конституционно-правовые споры // Конституционное и муниципальное право. 2004. № 5. С. 2–7; *Ее 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.

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. Так-

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.

же автор убедительно и последовательно доказывает, что конституционно-правовой спор является связующим звеном между материальным и процессуальным правом¹.

Таким образом, А. В. Никитина соотносит категории конституционно-правового конфликта и спора по принципу соотношения общего и частного². 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 интересы³.

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 РФ⁴.

¹ Там же, с. 22.

² Там же, с. 12.

³ Там же.

⁴ 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. Доступ из справ.-правовой системы «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 Конституцион-

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* (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 верхушки 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,

ного Суда Российской Федерации от 23 января 2007 г. № 1-П // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 6, ст. 828 ; и др.

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.

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 процедур¹.

С. А. Беньямина 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, обнаружили противоречия, разногласия по поводу материальных и духовных благ, являющихся объектами регулирования конституционного права².

Наиболее часто в литературе встречается упоминание о конституционно-правовом споре в контексте процессуальных правоотношений и возможности разрешения конфликта в особой юрисдикционной 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»³ Конституционный Суд РФ решает исключительно вопросы права. Применяя данную нор-

¹ Брежнев О. В. Судебный конституционный контроль в Российской Федерации: проблемы методологии, теории и практики : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2006. С. 36.

² Беньямина С. А. Указ. соч. С. 143–150.

³ Рос. газета. 1994. 23 июля.

му, 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 мер¹.

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 власти².

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.

¹ 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.

² 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.).

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. Существ-

вует 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 родовой 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 противоборствующая 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 противоборствующая сторона, которая инициирует и реализует процедуру привлечения виновного лица к юридической ответственности.

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.

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 бездействие), 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

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

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 ответственности¹.

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 правоотношений².

В качестве нормативного основания конституционно-правовой ответственности М. П. Авдеенкова и Ю. А. Дмитриев также выделяют 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 ответственность³.

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

¹ Гошуляк В. В. Теоретико-правовые проблемы конституционно-правовой ответственности // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 24. С. 9–12.

² Виноградов В. А. Субъекты конституционной ответственности : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000. С. 22–23.

³ 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.

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 правонарушениями¹.

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 Государственной 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.

¹ Лучин В. О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. С. 273.

§ 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. Кон-

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

² *Тетерин А. В.* Указ. соч. С. 45.

ституционный кризис характеризуется комплексным характером, множественностью причин, 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 развертывания): комплексные, сугубо конституционно-правовые;
- 5) от субъектов: конституционные конфликты между властными субъектами, невластными субъектами, властными и невластными субъектами¹.

¹ Там же, с. 47–49, 67.

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 развить и уточнить следующим образом. Во-первых, конституционные конфликты возможно классифицировать в зависимости от объекта, конституционной 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)²;
- 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

¹ *Проблемы современной конституционалистики* : учеб. пособие / под ред. М. Ф. Орзиха. Киев, 2012. С. 227.

² 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.

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 самоуправления¹.

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-правовой². Однако ученый не приводит определения исключительно управленческим 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

¹ Лупарев Е. Б. Административно-правовые споры : дис. ... д-ра юрид. наук. Воронеж, 2003. С. 203–208.

² Там же, с. 210.

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 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 дополни-

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

тельные пояснения относительного 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 правоупотребления 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 (мно-

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; *Его же*. Теория конституционного правоупотребления: 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.

гообразные) проявления социально неприемлемого поведения людей, поскольку, в силу объективных причин, не может осуществить исчерпывающее 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

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 ; *Красс 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.

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 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

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.

правом. В качестве ответственности для Президента РФ существует возможность преодоления его вето обеими палатами Федерального Собрания»¹.

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 явления².

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 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 стране³.

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;

¹ Там же.

² Крусс В. И. Актуальные аспекты проблемы злоупотребления правами и свободами человека. С. 48.

³ Денисов С. А. Указ. соч. С. 7.

— 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 основанию¹.

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 стороны противодействия мы можем обнаружить в составах конституционных правонарушений.

Ф. С. Скифский различает конституционное правонарушение в широком и узком смыслах, 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

¹ Трофимова Г. А. Указ. соч. С. 13–14.

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 фа-

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.

культуративном характере¹. 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 субъект².

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

¹ 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.

² Липинский Д. А., Великосельская И. Е. Указ. соч. С. 9.

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. Исследование конституционных конфликтов в данном направлении представляется перспективным и будет продолжено.

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.

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 жало-

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.; *Его 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.

бам 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 коллизию 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 должны стать предметом пристального научного осмысления. При этом видовое многообразие консти-

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. Доступ из справ.-правовой системы «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. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

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

туционных 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.

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 диссертационной 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 невостребованности 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 соци-

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.

альных воздействий, следовательно, необходима разработка эффективных диагностических механизмов. В связи с этим указанный автор приходит к выводам, что, во-первых, общество крайне заинтересовано в юридикации 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 конфликта¹.

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 менеджмента². 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 службы³.

Изложенное позволяет заключить, что юриспруденция как наука объективно нуждается в диагностических механизмах, позволяющих констатировать нали-

¹ Параскевова С. А. Указ. соч. С. 7–10.

² 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. Сер. Новые гуманитарные исследования. 2011. № 2. С. 84–87.

³ 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.

чие 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 порождающих 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 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.

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.

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 конфликта¹.

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 ранней стадии их зарождения, но и определяет возможность и необходимость вмешательства в конфликтную (предконфликтную) ситуацию, а также тип такого вмешательства².

Данная позиция заслуживает особого внимания, поскольку кратко и содержательно отмечает ключевое, на наш взгляд, определение диагностики как

¹ *Нагайцев В. В.* Диагностика социального конфликта: сущность и содержание // Конфликтология. 2009. № 3. С. 198.

² *Абгаджавы Д. А., Стребкова А. И., Сунами А. Н.* Теоретико-методологические основания конфликтологической диагностики современного российского общества // Конфликтология. 2005. № 2. С. 9, 15.

исследования системы отношений, выявляющего причинно-следственные связи конфликта и структурирующего представление о нем. В дальнейших своих рассуждениях мы будем отталкиваться 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 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 обнаружить 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 пробле-

¹ Там же, 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.

мы, 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 законности¹.

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 конституционно-правовых норм. Проведя аналогию с уголовно-правовыми конфликтами, мы предполагаем, что и для конституционного права существует «приемлемое количество конституционных конфликтов»², 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 персонифицированы и распространяться длительное время не на ограниченный круг лиц. Конституционные ценности, защищаемые либо оспариваемые сторонами в ходе конституционных

¹ Там же, с. 11.

² См., напр.: *Кристи Н.* Приемлемое количество преступлений / под общ. ред. Я. И. Гилинского. 2-е изд. СПб., 2011. 176 с.

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 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, как суд

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. Пикулина : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 23 июля 2020 г. № 39-П // Официальный сайт Конституционного Суда Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет». URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision481533.pdf>.

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 Н. И. Леонов, исторически сложились две парадигмы в исследовании конфликта: философско-социологическая и психологическая².

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.

¹ *Зиммель Г.* Социальная дифференциация / пер. с нем. Киев, 1898. 223 с.

² *Леонов Н. И.* Указ. соч. С. 199.

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; 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.

¹ Захарцев С. И. Философия права и диалектика // Мир политики и социологии. 2012. № 11. С. 182.

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 мысли¹.

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 единство 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 предписания².

¹ Нерсесянц В. С. Философия права : учебник для вузов. М., 2011. С. 12.

² *Общая теория права* / под ред. В. К. Бабаева. Н. Новгород, 1993. С. 42.

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 ими¹.

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 новой

¹ Новосельцев В. И., Полевой Ю. Л. Теория конфликта: заблуждения и перспективы // Известия Тульского государственного университета. Технические науки. 2013. № 2. С. 243.

коронавирусной инфекции (COVID-2019) на территории Московской области» в связи с запросом Протвинского городского суда Московской области»¹. 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

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: <https://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>.

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 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, осуществ-

ляемого 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 сложно 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 конфликтной ситуации, сложившейся в связи с избранием оппозиционных губернаторов и их последующем отстранении 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

¹ Садкова А. В. Социальный конфликт: методологические подходы, принципы анализа // Акмеология. 2014. № 4. С. 202.

² См., напр.: Аниупов А. Я., Шипилов А. И. Конфликтология : учебник для вузов. 4-е изд. М., 2009. 512 с. ; Лавренюк 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.

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, 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 сущностных 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.

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;

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 : [б. и.], 2020. С. 27.

— 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 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 такую иметь³. 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 институтов⁴. Закономерен и обратный процесс, когда несовершенство законодательства и правоприменительной практики оказывается причиной возникновения конституционных конфликтов. Поскольку в

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.

³ *Худойкина Т. В.* Юридический конфликт: теоретико-прикладное исследование : дис. ... д-ра юрид. наук. Н. Новгород, 2002. С. 22.

⁴ Там же, с. 38.

конституционных правоотношениях власть не иссякнет, 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.

§ 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 регулирова-

ние, 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 стал первым в истории США президентом, ушедшим в отставку со своего поста, чтобы избежать импич-

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.

мента. 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.

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, с. 8585.

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.

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, подтверждающего 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 неременного 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

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.

(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 смысл 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 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

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/>.

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 языком¹.

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 достаточным 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 — высшее².

¹ 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>.

² Чиркин В. Е. Конституционное право : курс для преподавателей, аспирантов и магистров. М., 2013. С. 214.

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 Президента¹. 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 Бразилии². Следовательно, конституционными нормами непосредственно установлены исчерпывающие случаи различий в правовом статусе между бразильцами по рождению и бразильцами в результате натурализации.

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

¹ Конституция Соединенных Штатов Америки 1787 г. URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/cnstUS.htm>.

² Конституция Бразилии 1988 г. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=563>.

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 президен-

¹ Туманов В. А. Избранное. М., 2010. С. 505–508.

² *Élection du président de la republique. 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/II2e_Memento_usage_candidat_election_presidentielle_2017-1.pdf.

та должна быть поддержана (рекомендована к участию в выборах) 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. № 1-3.

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.: Шайо А., Уитц Р. Конституция свободы: введение в юридический конституционализм. М., 2021. С. 5–8 ; Эбзеев 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 Феде-

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 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

рального 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/>.

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.

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, долга¹. 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 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

¹ Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений. 4-е изд., доп. М., 2006. С. 74.

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 вид на жительство предоставляют такие страны, как Греция, Австрия, Италия, Испания и др.⁴

Парадоксальность довода о снижении уверенности в гражданской верности кандидата в президенты — гражданина Российской Федерации, имевшего в про-

¹ *Российские вузы в мировом рейтинге QS-2020*. URL: <https://na.ria.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>.

⁴ *Образование в ЕС: право на ВНЖ*. URL: <https://international.expert/obrazovanie-v-es-pravo-na-vnzh.html>.

шлом 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. ст. 6, 19, 27, 55 и др.¹

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».

¹ 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.

Спустя десятилетие данная правовая позиция так и не была учтена при решении вопроса о виде на жительство для кандидата в президенты. И если наличие вида на жительство на момент регистрации кандидата еще может быть diskutированным 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 конституционного 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

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>).

считают, что Конституция РФ установила не одного, а двух гарантов конституционной законности в России — Президента РФ и Конституционный Суд РФ¹. 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 документа². 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 гражданства 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.

¹ 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.

² *О Конституционном Суде Российской Федерации* : федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ.

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 самоуправления. 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»².

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,

¹ *Гриценко Е. В.* Федерализм и местное самоуправление в свете российской конституционной реформы 2020 года // Сравнительное конституционное обозрение. 2020. № 4. С. 81.

² *Заседание* Совета по развитию местного самоуправления. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/62701>.

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»¹ и в деле о проверке конституционности ст. 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»².

¹ 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. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

² 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 исполнительной власти в Республике Коми»: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 января 1998 г. № 3-П. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

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,

¹ *О ратификации* Европейской хартии местного самоуправления : федеральный закон от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 15, ст. 1695.

максимально приближенного к населению¹. Указанный вывод подтверждается следующими статистическими данными² (табл. 4).

Таблица 4 — 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.	23907	21330	1739	19591
На 1 января 2012 г.	23118 (–789)	20544 (–786)	1711	18833
На 1 января 2014 г.	22777 (–342)	20185 (–359)	1660	18525
На 1 января 2017 г.	22327 (–450)	19690 (–495)	1589	18101
На 1 января 2019 г.	21501 (–826)	18870 (–820)	1490	17380
На 1 января 2020 г.	20846 (–655)	18219 (–651)	1398	16821

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 самоуправлении³.

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 сокраще-

¹ 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.

² База данных показателей муниципальных образований. URL: https://rosstat.gov.ru/free_doc/new_site/bd_munst/munst.htm.

³ Пузанов А. С., Попов Р. А. Оценка территориальной доступности местного самоуправления: экономико-географическое исследование // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2017. № 3. С. 24.

нию 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.

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 региональным уровнями власти, что приводит к перекрестной ответственности и ограничивает

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.

дискреционные полномочия местных сообществ по реализации их собственных инициатив (ст. 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 нарушение принципа субсидиарности и при снижении уровня управления в интересах местного населения (ст. 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 исполнение переданных полномочий под местные условия ввиду передачи только части полномочий и частичного финансирования от вышестоящих органов власти (ст. 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 выступить 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. 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);

— 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 реали-

¹ Барахова А., Городецкая Н., Хартвих И. Совет Европы назначил России губернаторские выборы // Коммерсантъ. 2010. 29 окт.

зовывали 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 кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, и возглавляют местные администрации³.

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>.

³ *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. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

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. ст. 131, 132, 133 Конституции РФ содержат в себе конфликтоген, способный породить конституционный конфликт между органами местного самоуправления, местным сообществом, 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) 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 конфликтов. 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 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 ; *Его же.* Конституционная безопасность с позиций конфликтологического подхода // Там же. Вып. 57. С. 80.

та 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 завершён³. 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,

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.

которое заключается в окончании конфликта 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.

¹ Анцупов А. Я., Шитлов 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 ; *Его 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.

А. В. Дмитриев отмечает, что родовым понятием выступает разрешение юридических конфликтов, а его формами — парламентские и иные конституционные процедуры, судебное рассмотрение, посредничество, консенсус¹.

М. М. Лебедева определяет в качестве родового понятия урегулирование конфликтов, а его формами — предупреждение, улаживание и разрешение².

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»³. «Снятие», согласно этому же словарю, понимается как «устранить, преодолев, разрешив»⁴. В словаре синонимов русского языка слову «снятие» соответствуют синонимы «устранение», «удаление»⁵. 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 разрешению 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. Дмит-

¹ *Основы конфликтологии* : учеб. пособие / А. В. Дмитриев [и др.] ; под ред. В. Н. Кудрявцева. М., 1997. С. 146.

² *Лебедева М. М.* Политическое урегулирование конфликтов : учеб. пособие. М., 1999. С. 39.

³ *Ожегов С. И., Шведова Н. Ю.* Толковый словарь русского языка. М., 1999. С. 653.

⁴ Там же, с. 739.

⁵ *Словарь синонимов русского языка.* URL: <http://словарь-синонимов.рф/>.

риева 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.

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;

¹ *Юридический конфликт* : монография / О. А. Акопян [и др.] ; отв. ред. Ю. А. Тихомиров. М., 2018. С. 152–178.

— бездействие — нахождение в ситуации конфликта, но без всяких действий к его разрешению¹.

Ученые также говорят о наличии трех основных методов регулирования конфликтной ситуации: уклонение (бездействие, избегание конфликта), компромисс (переговоры и посредничество) и насилие (властное принуждение)².

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 власти³.

Применительно к конституционному конфликту наиболее ярко выраженными выступают: соперничающая стратегия поведения или 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 РФ⁴ именно на органы мест-

¹ Лукьяновская О. В., Мельниченко Р. Г. Основы юридической конфликтологии и медиации. Волгоград, 2011. URL: <http://psihdocs.ru/osnovi-yuridicheskoy-konfliktologii.html>.

² 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.

³ *Комбарова Е. В.* Конституционно-правовой механизм разрешения разногласий в системе органов публичной власти Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2009. С. 77.

⁴ *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.

ного 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 территории¹. Данная кооперативная стратегия отчасти 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 конституци-

¹ 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 // Там же. 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 // Там же. 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 // Там же. 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 Федерации» в связи с жалобой администрации муниципального образования «Нерюнгринский район»*: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 26 апреля 2016 г. № 13-П // Там же. 2016. 11 мая.

онного 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, восстановления 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.

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.

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. Акопян [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.

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 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 диагно-

¹ *Васягина М. М.* Профилактика юридического конфликта как многоуровневый процесс : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2006. С. 11.

стику, в которую включает мониторинг конституционных конфликтов, конституционно-конфликтную аналитику, конституционно-конфликтологическую экспертизу конституционного законодательства и практики его применения¹.

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 законности².

Можно согласиться с указанными авторами в том, что требуется особый комплексный юридический механизм, позволяющий:

- 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 функция³, 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

¹ Об этом см.: *Тетерин А. В.* Указ. соч. С. 137–138.

² Там же, с. 11.

³ *Данченко А. А.* Превентивная функция российского права : дис. ... канд. юрид. наук. Кострома, 2002. С. 8–9.

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 власти¹. 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»². 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 государственного 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 конфликтов³.

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)⁴. При этом

¹ Конституционное право: университетский курс : учебник : в 2 т. / под ред. А. И. Казанника, А. Н. Костюкова. М., 2015. Т. 1. С. 128.

² Rasmussen M. V. The Risk Society at War: Terror, Technology and Strategy in the Twenty-First Century. Cambridge, 2006. P. 34.

³ Риски в праве: пути решения : монография / Д. Д. Барамидзе [и др.] ; под ред. Л. Г. Татьяниной. М., 2020. С. 4.

⁴ Крючков Р. А. Риск в праве: генезис, понятие и управление : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2011. С. 8.

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)¹.

Особое и наиболее значимое место среди правовых рисков, как точно отмечает В. В. Киреев, принадлежит конституционно-правовым рискам². 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 общества³. 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 рискологии⁴, изучающей непосредственного конституционно-правовые риски. Так, за последнее десятилетие резко возросло количество исследований, посвященных рискам в конституционном праве⁵. Появляются работы, посвященные рискам в муници-

¹ Там же, с. 9.

² Киреев В. В. Проблемы и перспективы развития конституционно-правовой рискологии // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Сер. Право. 2013. Т. 13, № 3. С. 71.

³ Тихомиров Ю. А., Шахрай С. М. Риск и право. М., 2012. С. 20.

⁴ См., напр.: Киреев В. В. Указ. соч. С. 71–76; *Его же*. Роль науки конституционного права в выявлении и оценке конституционных рисков // Вестник Челябинского государственного университета. Сер. Право. 2013. № 27. С. 28–32.

⁵ 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; *Его же*. Формирование научных представлений о конституционных рисках в современной России: проблемы и перспективы //

пальном праве¹. 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»². По мнению Т. С. Масловской, риск в конституционном праве выступает разновидностью правового риска, которой свойственна особая сфера возникновения (принятие и реализация конституционных норм)³. 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 консти-

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 // Там же, с. 668–670 ; и др.

¹ *Шайхуллин М. С.* Конституционно-правовые гарантии развития местного самоуправления в Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук. Казань, 2020. 515 с.

² *Киреев В. В.* Роль науки конституционного права в выявлении и оценке конституционных рисков. С. 28.

³ *Масловская Т. С.* Указ. соч. С. 18–19.

туционно-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 включает 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.

¹ Новикова А. Е. Риск как объект конституционно-правовой науки : монография. М. : Издательский дом «Юр-ВАК», 2019. С.28.

² Тихомиров Ю. А. Риск в фокусе правового регулирования // Право и современные государства. 2017. № 6. С. 13.

С помощью метода моделирования представим следующую логическую цепочку возникновения конституционного конфликта:

Конфликтоген (причина конфликта) + Риск возникновения конфликта \implies
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 появится 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 Государствен-

¹ Шахрай С. М. Неизвестная Конституция. Constitutio incognita. М., 2013. С. 23–24.

ной 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) 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, применяемая 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 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 реагирования³. Иными словами, меры разрешения конституционного конфликта долж-

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.

³ 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. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ны 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 (теста¹) 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 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. диссертантом 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, выразив-

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.

шийся 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.

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 традици-

онно относят меры пресечения, защиты, восстановления прав, меры ответственности, которые встречаются и в конституционном праве¹.

Реализуемое в рамках конституционного права правовое принуждение отличается особым объектом 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 юридическими средствами «инструментальный компонент» механизма обеспечения законности, в частности, деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления³.

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 законности⁴.

¹ Кокотов А. Н. Конституционно-правовое принуждение // Российский юридический журнал. 2003. № 1. С. 17–21.

² Там же.

³ 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.

⁴ 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.

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 системности¹. Неупорядоченное многообразие мер конституционно-правового принуждения не способствует 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

¹ Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Административное право : учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2008. С. 520.

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 применяемых 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 субъекта права

¹ Там же.

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.

(достижении 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

¹ *Алексеев С. С.* Общая теория права : в 2 т. М., 1981. Т. 1. С. 267.

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 комплексную 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

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.

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 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

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.

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 принуждения¹.

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

¹ 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 «Нижнекамскнефтехим»: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 июня 2009 г. № 11-П // Рос. газета. 2009. 14 июля.

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.

Вопрос правомерного ограничения конституционных прав граждан неоднократно становился предметом диссертационных и монографических исследова-

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.

ний¹. 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/Дону ; 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) активизируются 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

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.

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 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 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 состояние законности, приведут к прекращению их конституционно-правового статуса, а также к побуждению органов (должностных лиц) государственной власти субъектов Федерации к добровольному восстановлению конституционной за-

конности 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 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

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.

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 объединение, 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

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; *Его же.* Особенности современного формирования политической системы России в контексте характеристики государственного режима // Там же. 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>.

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.

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.

Данный перечень можно дополнить следующими мерами конституционно-правового пресечения: отказ в регистрации кандидата (списка кандидатов); аннулирование и отмена регистрации кандидата (списка 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 выдвижению 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; заяв-

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.

ление 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 составляют *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. надлежащей реализации 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.

¹ Козлов А. Е. Статус Российской Федерации и проблемы совершенствования механизма государственной власти // Конституционный строй России. М., 1996. Вып. 3. С. 71.

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 уместно¹.

Президент РФ фактически неоднократно использовал данное полномочие в случае превышения главами субъектов Российской Федерации своих конституционных полномочий², приостанавливал действие актов исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации, предложив соответствующим должностным лицам привести их в соответствие с федеральным законодательством³. 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 порядке⁴.

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

¹ Умнова И. А. Как обеспечить единство законодательной и исполнительной власти в условиях федерации // Журнал российского права. 1998. № 4/5. С. 36–46.

² 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 // Там же. 2000. № 38, ст. 3778 ; *О приостановлении действия Указа Президента 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 // Там же, 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 // Там же. № 36, ст. 3637 ; и др.

³ Безруков А. В. Конституционно-правовое принуждение в системе средств обеспечения правопорядка // Современное право. 2018. № 5. С. 17–22.

⁴ Авакьян С. А. Глава Российского государства и региональные структуры власти: опыт и проблемы взаимодействия // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 11. С. 40–47.

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 Барина¹. 20 мая Генпрокуратура России возбудила против него уголовное дело по двум статьям — «мошенничество в особо крупном размере» и «хищение или растрата государственного имущества»². Впоследствии данный губернатор был отрешен от должности Президентом РФ в связи с утратой доверия³. Однако это был практически единственный случай применения Президентом РФ такой меры пресечения. Как справедливо отмечает А. А. Кондрашев, начиная с 2012 г. губернаторы, в отношении которых в последствии были возбуждены уголовные дела, сразу отстранялись Президентом РФ от должности⁴. Подобную практику подтверждает недавний факт отрешения от должности губернатора Хабаровского края формально в связи с утратой доверия⁵, но фактически в связи с возбуждением в отношении него уголовного дела⁶.

Многие исследователи справедливо отмечают коллизию данных конституционно-правовых норм (подп. «г» п. 1 ст. 19 и ч. 4 ст. 29.1 Федерального закона

¹ *О руководстве* исполнительной властью Ненецкого автономного округа : указ Президента Российской Федерации от 2 июня 2006 г. № 552. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

² Владимир Путин подписал указ о временном отстранении от должности главы администрации Ненецкого автономного округа Алексея Барина. URL: <http://www.finmarket.ru/news/494422>.

³ *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>.

⁴ *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.

⁵ *О досрочном* прекращении полномочий Губернатора Хабаровского края : указ Президента Российской Федерации от 20 июля 2020 г. № 473. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

⁶ *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/>.

№ 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 РФ¹.

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 государственной 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 защиты². В то время как А. В. Безруков и

¹ 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.

² *Давыдова Н. Ю.* Указ. соч. С. 76.

А. А. Кондрашев называют указанный институт мерой конституционной ответственности¹. Некоторые исследователи подчеркивают принудительный характер этих мер².

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 конституционно-

¹ Безруков А. В., Кондрашев А. А. Законодательное регулирование конституционно-правовой ответственности региональных и местных органов власти // Правоведение. 2006. № 1. С. 59–73.

² 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.

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 Федераль-

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.

ному закону № 184-ФЗ в связи с введением в российскую законодательную практику непроработанного института временной финансовой администрации¹.

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 вмешательство субъекта Федерации в жизнь муниципального образования, поэтому в научной литературе он обобщенно именуется «вмешательство» или «интервенция»².

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 норм³.

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 неперенный признак правового государства.

¹ Глигич-Золотарева М. В. Законодательная база федеративных отношений: состояние и перспективы // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. № 9. С. 3–8.

² Конституционное право : учебник для бакалавров / отв. ред. В. И. Фадеев. М., 2012. С. 319.

³ Кондрашев А. А. Теория конституционно-правовой ответственности в Российской Федерации : монография. М., 2011. С. 367.

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 ответственности¹. Указанной точки зрения придерживаются Н. В. Витрук (рассматривая импичмент в качестве меры карательно-штрафной конституционной ответственности)², Н. И. Матузов и А. В. Малько³, Е. Е. Жеребцова⁴, Г. А. Трофимова⁵, М. В. Глигич-Золотарева⁶, Д. И. Назаров и И. С. Назарова⁷, А. А. Кондрашев⁸ 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, напри-

¹ Лучин В. О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. М., 2012. С. 359.

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

³ Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права : учебник. М., 2004. 512 с.

⁴ Жеребцова Е. Е. Особенности участия органов конституционного контроля в механизме реализации конституционной ответственности высших должностных лиц государства // Современное право. 2011. № 11. С. 61–64.

⁵ Трофимова Г. А. Основания конституционно-правовой ответственности Президента Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 1. С. 17–22.

⁶ Глигич-Золотарева М. В. Конституционная ответственность как отрицательная обратная связь в государственной системе // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 4. С. 34–38.

⁷ Назаров Д. И., Назарова И. С. Ответственность в конституционном праве // Конституционное и муниципальное право. 2000. № 1. С. 16.

⁸ Кондрашев А. А. Теория конституционно-правовой ответственности в Российской Федерации : монография. С. 146.

мер, данная экстраординарная мера также включает два вида процедур: квазисудебную и политическую¹.

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 фикцию². Существует точка зрения о том, что сложность процедуры импичмента обусловлена необходимостью обеспечения стабильности в государстве, защиты высшего должностного лица государства от внутривластной борьбы в парламенте или популистских лозунгов³. 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.

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 законодательству⁴, оно выступает одним из наиболее четко сформулированных составов конституционного правонарушения. В то же время существенным недостатком законодательства, регламентирующего конституционно-правовую ответственность,

¹ *Rishel G. F.* Impeachable offenses under American law // Illinois General Assembly Research response. 1997. April 22. P. 1.

² *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.

³ *Чиркин В. Е.* Конституционное право : курс для преподавателей, аспирантов и магистрантов. М., 2013. С. 476.

⁴ 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.

является нечеткая формулировка объективной стороны конституционного деликта¹. 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 парламентаризма². Еще А. Гамильтон отмечал, что корни института импичмента необходимо искать в английском праве³. 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 доверия⁴.

В иных зарубежных странах можно обнаружить следующие основания для лишения президента полномочий⁵:

- 1) нарушение конституции или закона (Греция, ФРГ, Польша, Италия);
- 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).

¹ Ярошенко Н. И. Основания конституционно-правовой ответственности в сфере нормоконтроля // Журнал российского права. 2014. № 1. С. 105.

² Brown E. The Law of Presidential Impeachment // Utah Law Review Volume. 1973. No. 4. P. 681.

³ См, напр.: Hamilton A. The federalist. No. 65. At 425. Modern Library College ed. 1937 ; Holdsworth W. A history of English law. 7th ed. 1956. P. 380.

⁴ Rishel G. F. Op. cit. P. 2.

⁵ Институты конституционного права иностранных государств / отв. ред. Д. А. Ковачев. М., 2002. С. 173, 194 ; Трофимова Г. А. Указ. соч. С. 18.

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 злоупотребле-

¹ Конституция Бразилии 1988 г. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=563>.

нием властью Президента. В тот же день прошла официальная 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 напишет, 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 сто-

¹ Чиркин В. Е. Указ. соч. С. 476–477.

² Кеннеди Дж. Профили мужества / пер. с англ. М., 2005. С. 141.

роны, 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 ответственности¹. В связи с этим 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 поля².

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 стра-

¹ Добрынин Н. М. Конституционно-правовая ответственность: сущность, специфика и реалии новейшей истории государства (часть 1) // Право и политика. 2010. № 5. С. 845.

² Трофимова Г. А. Указ. соч. С. 18.

ны 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.

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 го-

¹ Конституция Королевства Норвегии. URL: <https://legalns.com/download/books/cons/norway.pdf>.

² Конституции Боливии 1947 г. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=39>.

сударства 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 деятельности¹. По мнению Н. М. Добрынина, необходимо обеспечение «сквозного» характера конституционно-правового принуждения на всех уровнях власти, его адекватности, начиная с главы государства².

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.

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

¹ Трофимова Г. А. Указ. соч. С. 20.

² Добрынин Н. М. Конституционно-правовая ответственность: сущность, специфика и реалии новейшей истории государства (часть 2). С. 1033.

по некой 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 неурегулирования 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

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 ; Аганов А. С. Конституционно-правовая ответственность субъектов Российской Федерации: современное состояние и пробелы 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.

Федерального закона от 11 декабря 2004 г. «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”»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 гражд-

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.

дан Российской Федерации»¹ в России были возвращены прямые выборы губернаторов, однако институт утраты доверия Президента остался, но был дополнен основаниями для такой утраты доверия.

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 полномочий²; 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. Медведева³. 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»⁴.

¹ *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.

² 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 Игнатьева 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>).

³ *Что я буду делать? Собрать шмотки*. URL: <https://newtimes.ru/articles/detail/28421>.

⁴ *Юрий Лужков — Президенту Российской Федерации Дмитрию Медведеву*. URL: <https://echo.msk.ru/blog/echomsk/714106-echo/>.

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 губернаторов¹. Как в отношении главы Чувашской Республики, так и в отношении 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: отрешить... ФИО... от должности главы/губернатора в связи с утратой доверия Президента Российской Федерации». Аналогичные формулировки использовались и ранее². При этом ни подп. «г» п. 1, ни подп. «а» п. 9 ст. 19 Федерального

¹ Кодрашев 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. 25, 27.

² *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 // Там же ; *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.

закона № 184-ФЗ, указанные в преамбуле указов, не содержат иных оснований для досрочного прекращения полномочий, кроме как коррупционных¹.

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 направленности². 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.

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.

¹ *О досрочном прекращении полномочий Главы Чувашской Республики* : указ Президента Российской Федерации от 29 января 2020 г. № 68. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс» ; *О досрочном прекращении полномочий Губернатора Хабаровского края* : указ Президента Российской Федерации от 20 июля 2020 г. № 473. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

² *Глава Чувашии заставил пожарного подпрыгивать за ключами от новой служебной машины*. Это может стоить ему должности губернатора (новость от 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/>.

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 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, обес-

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.

печения 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 возник-

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 Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в связи с жалобой Уполномо-

кает вопрос о соразмерности применяемых 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.

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.

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.

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 статьей Основного закона этот принцип не упоминается, он отражен в определении конституционно-правового статуса высших органов США. В связи с этим принцип разделения вла-

стей 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 оп-

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).

тимального государственного управления. В США, как и в иных президентских системах, строгое разделение властей обычно 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 Бэдждот 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 иницииро-

¹ *Benwell R. and Oongh 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.*

вать 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 парламента¹.

Конституция Республики Таджикистан 1994 г. впервые наряду с другими демократическими институтами и принципами закрепила принцип разделения властей. Так, согласно ст. 9 Основного закона 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 исполнительная².

В целом, во многих основных законах различных стран, принятых после 90-х гг. XX в., разделение властей было напрямую закреплено конституционными нормами³. 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 существует⁴.

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.

¹ 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.

² Мирзоев С. Б., Холиков К. Н. Верховная власть и конституционное правосудие в Республике Таджикистан // Мир политики и социологии. 2015. № 7. С. 148–150.

³ Шаповал В. Н. Сравнительное конституционное право. Киев, 2007. С. 113.

⁴ Крылов Б. С. Разделение власти: система сдержек и противовесов // Журнал российского права. 1998. № 6. С. 3–9.

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, судебной¹.

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 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 власти².

По мнению В. Н. Шаповала, под рассматриваемым механизмом следует понимать конституционно-определенные компетенционные взаимосвязи между государственными органами в контексте принципа разделения властей³. Факторами сдержек и противовесов являются:

— формирование трех ветвей власти различными способами;

¹ Об этом см.: *Здоровцева 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.

² *Крылов Б. С.* Указ. соч. С. 3–9.

³ *Шаповал В. Н.* Указ. соч. С. 116.

— 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 — противовесами¹.

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.

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.

¹ Здравцева А. А., Зуева К. А. Указ. соч. С. 1181–1196.

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.

В качестве примеров благотворного воздействия процессов делегирования законодательных полномочий исполнительной власти на экономику и обществен-

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.ksrf.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 // Там же. URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision32535.pdf>.

³ Логвинова И. В. Правовые основания делегированных нормотворческих полномочий Правительства Российской Федерации // Право и политика. 2015. № 8. С. 1108.

но-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. 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

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.

иною тяжкого преступления, что предотвращает конфликт интересов Президента РФ с представителями судебной власти, назначаемыми либо непосредственно Президентом РФ, либо по его представлению (чч. 1 и 2 ст. 128 Конституции РФ).

Классические примеры системы сдержек и противовесов можно найти в законодательном процессе Российской Федерации:

— 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 уходили от ответственности, перекладывая их реализацию на Президента РФ и исполнительную власть². Мотивы отклонения федерального закона могут быть различны³. 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.⁴ 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

¹ Окуньков Л. А. Отклонение федеральных законов главой государства // Право и экономика. 1998. № 9. С. 3–8 ; № 10. С. 4–11.

² 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.

³ 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.

⁴ Конституция США от 17 сентября 1787 г. URL: <https://state-usa.ru/usa-constitution/214-konstitutsiya-ssha-ot-17-sentyabrya-1787-goda>.

3 марта 1845 г. (вето Президента Джона Тайлера)¹. 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 — *rocket veto*, которое не может быть преодолено), а преодолено из них — 111². 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 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 Парламента³. Президент Грузии активно использует свое право вето, что открыто освещается, в отличие от российской практики, на официальном сайте Парламента Грузии в информационно-телекоммуникационной сети

¹ *Presidential Vetoes*. URL: <http://history.house.gov/Institution/Presidential-Vetoes/Presidential-Vetoes/>.

² Там же.

³ *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.

«Интернет»¹. Так, в 2017 г. Парламент Грузии 117 голосами преодолел вето Президента по конституционному закону об автономности Абхазии².

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 законов³.

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 сомнение результаты волеизъявления палат Федерального Собрания и само принятие закона, Президент РФ вправе в силу ч. 2 ст. 80 и ч. 1 ст. 107 Кон-

¹ URL: <http://parliament.ge/>.

² *Официальный сайт Парламента Грузии*. URL: http://parliament.ge/en/saparlamento-saqmianoba/plenaruli-sxdomebi/plenaruli-sxdomebi_news/parlamentma-sakonstitucio-cvlilebebze-prezidentis-veto-dadzlia.page.

³ *Статистика законодательного процесса*. URL: <http://www.duma.gov.ru/legislative/statistics/?type=convocation&c=7>.

ституции 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 пра-

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.

вовых аномалий, основанные на координационных связях, которые возникают в процессе правоприменения конституционных норм.

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. Доступ из справ.-правовой системы «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

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 законодатель и правоприменитель 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.

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.

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*.

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 другому¹. Таким образом, не случайно, что различные координационные механизмы проникли в публичные отрасли конституционного и муниципального права.

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 координации², 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 координации³, существует пять основных механизмов координации: 1) взаимное согласование; 2) прямой контроль; 3) стандартизация рабочих процессов; 4) стандартизация выпуска; 5) стандартизация навыков и знаний (квалификации)⁴. 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).

М., 1973. 173 с. ; *Лунев А. Е.* Координация в государственном управлении // Сов. гос-во и право. 1971. № 11. С. 69–78.

¹ *Казанник А. И.* Указ. соч. С. 35–40.

² 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.

³ *Официальный сайт Г. Минцберга.* URL: <http://www.mintzberg.org/resume>.

⁴ *Минцберг Г.* Структура в кулаке: создание эффективной организации / пер. с англ. ; под ред. Ю. Н. Каптуревского. СПб., 2002. С. 18–38.

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 диссертационных¹.

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 времени².

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

¹ 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., 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.

² *Комбарова Е. В.* Указ соч. С. 77.

или достижения согласия между ними¹. 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 варианты².

По мнению О. В. Кистриновой, согласительные процедуры — это совместная деятельность субъектов конституционно-правовых отношений по разрешению возникших между ними конфликтов, урегулированная нормами права. Достижение консенсуса (согласия) между сторонами является основной целью проведения согласительной процедуры³.

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 решения⁴. 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, со-

¹ Бобракова Е. Е. Указ. соч. С. 10.

² Там же.

³ Кистринова О. В. Согласительные процедуры в конституционном праве. URL: <http://отрасли-права.рф/article/20744>.

⁴ 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.

гласительные 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 министров¹.

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. 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 министров². Чтобы ускорить окончательное голосование по тексту законопроекта, правительство может инициировать создание «смешанного паритетного комитета», в состав которого входят 7 депутатов и 7 сенаторов (с равным числом заместителей), задача такого комитета заключается в достижении консенсуса двух палат³.

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

¹ *Вризе де Ф.* Указ. соч. С. 22.

² Там же, с. 36.

³ Там же, с. 37.

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 коммерции¹.

Исследование и практика применения согласительных процедур хорошо развиты в США в вопросах взаимодействия федерального центра и штатов².

С осуществлением конституционной реформы 2020 года и принятием Федерального закона № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»³ (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 и для разрешения разногласий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также

¹ Чурсина Т. И. Институты взаимодействия федерации и штатов в Австралии // Журнал российского права. 2013. № 11. С. 85–86.

² 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, No. 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.

³ 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.

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;

¹ *О Государственном Совете Российской Федерации* : федеральный закон от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 50, ст. 8039.

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;

4) открытости, доступности и достоверности информации о деятельности органов публичной власти и своевременности ее предоставления;

5) оценки эффективности государственного и муниципального 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» (да-

¹ *Официальный сайт Государственного Совета Российской Федерации.*
URL:<http://www.kremlin.ru/events/state-council/page/2>.

лее — 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 Думы¹. 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.

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»².

В соответствии с законопроектом под конфликтом, для разрешения которого применяются согласительные процедуры, понималось серьезное разногла-

¹ *Официальный сайт Государственной Думы Российской Федерации.* URL: <http://www.duma.gov.ru/systems/law/?name=О+процедурах+преодоления+разногласий+и+разрешения+споров+между+органами+государственной+власти+Российской+Федерации+и+органами+государственной+власти+субъектов+Российской+Федерации&sort=date>.

² *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>.

сие 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:

— 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, формирования 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 полномочие 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 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

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.

ми 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 Са-

ха (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 обяза-

¹ *Никитина А. В.* Конституционно-правовые споры : дис. ... д-ра юрид. наук. Омск, 2019. С. 487–495.

тельных 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 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.

Подобная ситуация, когда отзывы поступили от большего количества субъектов Российской Федерации, чем количество выраженных по смыслу требований закона отзывов, характерна для значительного числа законопроектов².

¹ *Нечаева Т. В.* Совершенствование процедур участия субъектов Российской Федерации в федеральном законодательном процессе // Журнал российского права. 2006. № 10. С. 56–64.

² 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>).

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 Федерации¹.

С учетом изложенного предлагаем 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.

С учетом вышеизложенного предлагаем внести следующее изменение в Федеральный закон № 184-ФЗ (или учесть соответствующий подход в тексте Законопроекта о публичной власти): пункты 2, 3 ст. 26.4 Федерального закона № 184-ФЗ изложить в следующей редакции:

¹ *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=%D0%BE%D1%82%D1%80%D0%B8%D1%86%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D1%8B%D0%B9+%D0%BE%D1%82%D0%B7%D1%8B%D0%B2&page_docs=7.

«2. Проекты федеральных законов по предметам совместного ведения после их внесения в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации (далее — Государственная Дума) направляются в законодательные (представительные) и высшие исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации для представления законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации в Государственную Думу в тридцатидневный срок отзывов на указанные законопроекты.

3. Если законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации более чем одной трети субъектов Российской Федерации выскажутся против принятия соответствующего 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 положительным в случае, если законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации выскажется за принятие данного проекта федерального закона.

Отзыв органов государственной власти субъекта Российской Федерации на проект федерального закона по предметам совместного ведения считается отрицательным в случае, если законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации выскажется против принятия данного проекта федерального закона.

Высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации вправе представить отзыв на проект федерального закона по предметам совместного ведения в законодательный (представительный) органа субъекта Российской Федерации.

Подготовка отзыва законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации осуществляется с учетом поступившего отзыва высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Отзыв законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации на проект федерального закона по предметам совместного ведения оформляется постановлением указанного органа.

Отзыв высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации на проект федерального закона по предметам совместного ведения подписывается высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)».

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 диссертационного исследования 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 диссертационного исследования на основе научных идей и концепций о различных конфликтных проявлениях в конституционном праве была достигнута цель исследования, а именно: разработана современная концепция конституционной конфликтологии как нового раздела науки конституционного права. Особое внимание в работе уделялось прикладным аспектам изучения конституционной конфликтологии, для того чтобы доказать отсутствие умозрительности и исключительно теоретического характера предлагаемого подхода к исследованию конституционных конфликтов, а также для демонстрации конфликтных проявлений в современных фактических конституционных правоотношениях в Российской Федерации и в зарубежной правоприменительной практике.

Необходимо отметить, что диссертант 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 настоящей диссертации 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.

Тот факт, что автор обращался не только к юридическим, но и к иным научным источникам при изучении «неюридической среды» конституционных конфликтов, способствовал появлению нового синтетического знания, тем не менее юридического по своей природе в силу объекта исследования, который был сформулирован ранее как совокупность общественных отношений, связанных с возникновением, существованием, предупреждением и разрешением конституционных конфликтов.

Стоящие перед Российской Федерацией большие вызовы на фоне негативных последствий пандемии обуславливают необходимость разумной интеграции отраслевых наук для поиска оптимальных способов решения данных глобальных проблем и связанных с ними национальных целей и задач развития.

Для решения указанной проблемы автором были синтезированы имеющиеся научные представления о конфликтности в конституционном праве, в результате чего сформулирована концепция конституционной конфликтологии как нового раздела науки конституционного права, исследовательского концептуально-отраслевого уровня юридической конфликтологии, объектом изучения которого выступают конституционный конфликт и способы его предупреждения и разрешения.

В диссертационной 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 диссертации закономерно происходило формулирование научных выводов и отдельных практических рекомендаций, имеющих прикладное значение для совершенствования законодательства и правоприменительной практики по вопросам предупреждения и разрешения конституционных конфликтов. Необходимо отметить, что автор не ставил перед собой цели внести предложения по совершенствованию законодательства о конституционных конфликтах и способах их предупреждения и разрешения либо правоприменительной практике по данному вопросу. Вместе с тем отдельные несовершенства были закономерно выявлены

при изучении соответствующего правового регулирования и особенно — при конституционно-конфликтной диагностике отдельных поправок к Конституции РФ. В связи с чем на страницах исследования были сделаны отдельные предложения по совершенствованию правового регулирования и правоприменительной практики, например, в части отрешения от должности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, согласования проектов федеральных законов по вопросам совместного ведения в субъектах Российской Федерации, которые не отражены в положениях, выносимых на защиту.

Достижению цели диссертационного исследования способствовало решение следующих задач.

1. 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 исследовании изучена природа основного закона в многомерности его конфликтологического проявления как основного и сущностного. С помощью исторического, сравнительно-правового методов и анализа был продемонстрирован конфликтологический компонент сущности Конституции РФ, а также конституций зарубежных стран, который в том числе заключается в наличии блока конституционно-правовых норм конфликтологического типа. В результате автор пришел к выводу, что подобный конфликтологический аспект природы основного закона должен быть системно изучен во всех проявлениях, поскольку неизбежно влечет появление и разрешение новых конфликтов, так как не бывает бесконфликтного общества. 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.

В частности, под конституционным конфликтом автор предлагает понимать отраслевой вид юридического конфликта, который представляет собой противо-

стояние (противодействие) субъектов конституционного права по поводу конституционных ценностей, реализуемое в форме правоотношения и разрешаемое специальными конституционно-правовыми средствами, закрепленными нормами конституционного права. Таким образом, научные выводы о конституционном конфликте были интегрированы в существующую научную парадигму о юридических конфликтах.

2. 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.

3. По результатам изучения конституционного законодательства и правоприменительной практики различных стран диссертант 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.

4. 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. Диссертантом впер-

вые предложен базовый пятиступенчатый тест для определения оптимального способа разрешения конституционного конфликта. Также проанализирован каждый правовой принцип, включенный в данный тест: принцип законности мер разрешения конституционных конфликтов; принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина; принцип последнего средства; принцип соразмерности и пропорциональности мер разрешения конституционного конфликта; принцип эффективности мер, направленных на разрешение конституционного конфликта.

5. Существующие способы и механизмы предупреждения и разрешения конституционных конфликтов впервые были системно изучены в рамках настоящей диссертации, что позволило отнести к ним не только традиционно изучаемые отдельные меры конституционно-правового принуждения, но и систему сдержек и противовесов, а также координационные механизмы, которые как самостоятельное правовое явление не получили должного исследования в юридической литературе по конституционному праву в контексте разрешения конституционных конфликтов. Представляется целесообразным продолжить научные изыскания в данном направлении в целях институционализации различных форм координации в конституционном праве.

6. 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 отстаивать собственные интересы и самостоятельность в принятии решений, либо, обнаружив конфликт, бездействуют и сохраняют *status quo* конфликта. Это закономерно привело к тому, что наиболее распространенным способом 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.

7. При изучении мер конституционно-правового предупреждения диссертант 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 широтой усмотрения, в результате чего создаются условия для нарушения избирательных прав граждан. С учетом этого предложены меры, направленные на защиту прав как глав регионов, так и жителей соответствующих субъектов Российской Федерации.

8. Диссертантом впервые обосновано не только существование в науке конституционного права объективных предпосылок для формирования самостоятельного раздела научного знания — 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.

9. 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. С учетом

изложенного заслуживают внимания не утратившие актуальности тезисы доклада М. Вебера, прочитанного им зимой 1918 г. в Мюнхенском университете и посвященного науке как призванию и профессии. Ученый отмечал важное значение методологии научного исследования, ее последовательность и указывал, что идея дилетанта с научной точки зрения может иметь точно такое же или даже большее значение, чем открытие специалиста; но дилетант отличается от специалиста только тем, что ему не хватает надежности рабочего метода, и поэтому он большей частью не в состоянии проверить значение внезапно возникшей догадки, оценить ее и провести в жизнь. Также М. Вебер призывал ученых обратиться к своей работе и соответствовать «требованию дня» — как человечески, так и профессионально¹.

Полагаем, что в условиях осуществленной конституционной реформы в 2020 г. отечественным ученым в области конституционного права как никогда требуется соответствовать вызовам времени, «вооружившись» 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 диссертации 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.

10. Сформулирован вывод о том, что своевременное выявление конституционно-правового риска может свести к необходимому минимуму возникновение конституционных конфликтов либо ускорить их разрешение с минимальными негативными последствиями. Однако невозможно предотвратить или управлять всеми конституционными конфликтами, поскольку конфликтность — имманентное свойство человеческого общества. В связи с этим предложенная в настоящей

¹ Вебер М. Избранные произведения / пер. с нем. М., 1990. С. 707–710; 730.

диссертации концепция конституционной конфликтологии является самообновляющимся и самоактуализирующимся научным знанием. Представляется интересным в дальнейшем предпринять попытку по установлению «приемлемого» количества конституционных конфликтов, выступающих в качестве допустимой величины «колебаний» в фактических конституционных правоотношениях. Такая величина, с одной стороны, не дает им стагнировать, а с другой — не позволяет им деформироваться.

11. Диссертантом предложен новый подход к классификации конституционных норм, основанный на их конфликтологической сущности, которая заключается в том, что указанные нормы включают в себе причину возникновения конституционного конфликта или устанавливают способы и принципы их предупреждения и разрешения. В рамках этого подхода, в зависимости от содержания таких норм, они могут быть классифицированы на две большие группы. Данная классификация обогащает существующие в конституционном праве подходы к видовому разнообразию норм права и основаниям их классификации.

Таким образом, 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 сфере, составившей объект настоящей диссертационной работы.

Безусловно, данная работа как самостоятельное творческое научное исследование не лишена недостатков и может быть опровергнута в части отдельных выводов. Однако если мы обратимся к идеям философии науки, сформулированным Карлом Поппером, то обратим внимание, что любая научная теория должна быть опровержима. Неопровержимость теории есть не ее достоинство, но ее недостаток. Если теория неопровержима — это не наука. Подлинная проверка теории есть попытка ее фальсифицировать, т. е. опровергнуть¹. В связи с этим автор

¹ Подробнее см.: *Поппер К.* Предположения и опровержения. Рост научного знания. М., 2004, С. 64, 69 ; *Его же.* Логика научного исследования. М., 2004. С. 30.

надеется, что его идеи и представления, развивающие конфликтологическую парадигму науки конституционного права и изложенные в настоящем исследовании, будут подвергнуты опровержению, обоснованной научной критике, что, возможно, приведет к появлению новых аргументов или теорий, обогащающих представления о современном конституционном праве.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

Нормативные правовые акты и иные официальные документы

1. *Конституция* (Основной закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики : принята V Всероссийским съездом Советов 10 июля 1918 г. // *Собрание узаконений РСФСР*. — 1918. — № 51. — Ст. 582.
2. *Конституция* (Основной закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики : принята постановлением XII Всероссийского Съезда Советов от 11 мая 1925 г. // *Собрание узаконений РСФСР*. — 1925. — № 30. — Ст. 218.
3. *Конституция* (Основной закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики : принята постановлением Чрезвычайного XVII Всероссийского Съезда Советов от 21 января 1937 г. // *Собрание узаконений РСФСР*. — 1937. — № 2. — Ст. 11.
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.
5. *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 // *Российская газета*. — 1993. — 25 дек. ; *Собрание законодательства Российской Федерации*. — 2020. — № 11. — Ст. 1416.
6. *Закон* Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // *Собрание законодательства Российской Федерации*. — 2020. — № 11. — Ст. 1416.
7. *Конституция* Бельгии от 17 февраля 1994 г. // Официальный сайт Конституционного Суда Бельгии. — URL: <https://www.const-court.be/>.
8. *Конституция* Республики Беларусь 1994 г. : с изм. и доп., принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г. // На-

циональный реестр правовых актов Республики Беларусь. — 1999. — № 1. — 1/0 ; 2004. — № 188. — 1/6032.

9. *Конвенция о защите прав человека и основных свобод* (заключена в г. Риме 4 ноября 1950 г.) (вместе с «Протоколом [№ 1]» (подписан в г. Париже 20 марта 1952 г.), «Протоколом № 4 об обеспечении некоторых прав и свобод помимо тех, которые уже включены в Конвенцию и первый Протокол к ней» (подписан в г. Страсбурге 16 сентября 1963 г.), «Протоколом № 7» (подписан в г. Страсбурге 22 ноября 1984 г.)) // *Собрание законодательства Российской Федерации*. — 2001. — № 2. — Ст. 163.

10. *Европейская хартия местного самоуправления* : совершено в Страсбурге 15 октября 1985 г. // *Собрание законодательства Российской Федерации*. — 1998. — № 36. — Ст. 4466.

11. *Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»* : в ред. Федерального конституционного закона от 9 ноября 2020 г. № 5-ФКЗ // *Собрание законодательства Российской Федерации*. — 1994. — № 13. — Ст. 1447 ; 2020. — № 46. — Ст. 7196.

12. *Федеральный конституционный закон от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»* // *Собрание законодательства Российской Федерации*. — 2020. — № 45. — Ст. 7061.

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

14. *Постановление Европейского Суда по правам человека от 31 июня 2014 г. «Дело “ОАО «Нефтяная компания “Юкос“» (ОАО Neftyanaya Kompaniya “Yukos”) против Российской Федерации” (жалоба № 14902/04)»*. — Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

15. *Постановление Европейского Суда по правам человека от 5 июня 2015 г. «Дело “Ламбер и другие (Lambert and Others) против Франции” (жалоба № 46043/14)»*. — Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

16. *Постановление* Европейского Суда по правам человека от 13 апреля 2017 г. «Дело “Тагаева и другие (Tagayeva and Others) против Российской Федерации” (жалоба № 26562/07 и шесть других)». — Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

17. *Решение* Европейского Суда по правам человека от 7 октября 2010 г. «Константин Маркин против России» (жалоба № 30078/06) // Официальная база данных Европейского Суда по правам человека «HUDOC». — URL: <http://www.hudoc.echr.coe.int>.

18. *Решение* Европейского Суда по правам человека от 4 июля 2013 г. «Анчугов и Гладков против России» (жалобы № 11157/04 и 15162/05) // Официальная база данных Европейского Суда по правам человека «HUDOC». — URL: <http://www.hudoc.echr.coe.int>.

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

20. *Кодекс административного судопроизводства* Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2015. — № 10. — Ст. 1391.

21. *Кодекс* Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Российская газета. — 2001. — 31 дек.

22. *Федеральный закон* от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 1995. — № 21. — Ст. 1930.

23. *Федеральный закон* от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 1995. — № 48. — Ст. 4563.

24. *Федеральный закон* от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 1996. — № 3. — Ст. 145.

25. *Федеральный закон* от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 1998. — № 15. — Ст. 1695.

26. *Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации»* // *Собрание законодательства Российской Федерации*. — 1999. — № 26. — Ст. 3176.

27. *Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»* // *Российская газета*. — 1999. — 19 окт.

28. *Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»* : 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.

29. *Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»* // *Собрание законодательства Российской Федерации*. — 2002. — № 24. — Ст. 2253.

30. *Федеральный закон от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»* // *Российская газета*. — 2002. — 29 июня.

31. *Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»* // *Собрание законодательства Российской Федерации*. — 2003. — № 40. — Ст. 3822.

32. *Федеральный закон от 11 декабря 2004 г. № 159-ФЗ «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”»* // *Собрание законодательства Российской Федерации*. — 2004. — № 50. — Ст. 4950.

33. *Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»* // Российская газета. — 2008. — 30 дек.

34. *Федеральный закон от 2 мая 2012 г. № 40-ФЗ «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”»* // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2012. — № 19. — Ст. 2274.

35. *О Государственном Совете Российской Федерации : федеральный закон от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ* // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 50, ст. 8039.

36. *Федеральный закон от 22 декабря 2020 г. № 439-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»* // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2020. — № 52, ч. 1. — Ст. 8585.

37. *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.

38. *Указ Президента Российской Федерации от 1 сентября 2000 г. № 1609 «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”»* // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2000. — № 36. — Ст. 3637.

39. *Указ Президента Российской Федерации от 9 сентября 2000 г. № 1620 «О приостановлении действия Указа Президента Республики Адыгея от 30 мая 1994 г. № 83 “О мерах по ограничению миграции в Республику Адыгея”»* // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2000. — № 38. — Ст. 3777.

40. *Указ Президента Российской Федерации от 9 сентября 2000 г. № 1621 «О приостановлении действия Указа Президента Республики Адыгея от 22 авгу-*

ста 1994 г. № 131 “Об административной ответственности за нарушения установленного порядка приобретения права на место жительства, порядка пребывания и правил регистрации в Республике Адыгея”» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2000. — № 38. — Ст. 3778.

41. *Указ* Президента Российской Федерации от 7 февраля 2001 г. № 132 «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»”» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2001. — № 7. — Ст. 627.

42. *Указ* Президента Российской Федерации от 2 июня 2006 г. № 552 «О руководстве исполнительной властью Ненецкого автономного округа». — Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

43. *Указ* Президента Российской Федерации от 21 июля 2006 г. № 744 «О Баринове А. В.» // Официальный сайт Президента России. — URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/24066>.

44. *Указ* Президента Российской Федерации от 17 марта 2014 г. № 145 «О досрочном прекращении полномочий Губернатора Новосибирской области» // Официальный интернет-портал правовой информации. — URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

45. *Указ* Президента Российской Федерации от 9 сентября 2014 г. № 614 «О досрочном прекращении полномочий Губернатора Брянской области» // Официальный интернет-портал правовой информации. — URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

46. *Указ* Президента Российской Федерации от 25 марта 2015 г. № 162 «О досрочном прекращении полномочий Губернатора Сахалинской области» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2015. — № 13. — Ст. 1918.

47. *Указ* Президента Российской Федерации от 30 сентября 2015 г. № 495 «О досрочном прекращении полномочий Главы Республики Коми» // *Собрание законодательства Российской Федерации*. — 2015. — № 40. — Ст. 5540.

48. *Указ* Президента Российской Федерации от 28 июля 2016 г. № 377 «О досрочном прекращении полномочий Губернатора Кировской области» // *Собрание законодательства Российской Федерации*. — 2016. — № 31. — Ст. 5002.

49. *Указ* Президента Российской Федерации от 1 декабря 2016 г. № 642 «О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации» // *Собрание законодательства Российской Федерации*. — 2016. — № 49. — Ст. 6887.

50. *Указ* Президента Российской Федерации от 4 апреля 2017 г. № 142 «О досрочном прекращении полномочий Главы Удмуртской Республики» // *Собрание законодательства Российской Федерации*. — 2017. — № 15, ч. 1. — Ст. 2170.

51. *Указ* Президента Российской Федерации от 29 января 2020 г. № 68 «О досрочном прекращении полномочий Главы Чувашской Республики». — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

52. *Указ* Президента Российской Федерации от 20 июля 2020 г. № 473 «О досрочном прекращении полномочий Губернатора Хабаровского края». — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

53. *Указ* Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» // *Собрании законодательства Российской Федерации*. — 2020. — № 30. — Ст. 4884.

54. *Постановление* Правительства Российской Федерации от 29 марта 2019 г. № 377 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Научно-технологическое развитие Российской Федерации”» // *Собрание законодательства Российской Федерации*. — 2019. — № 15, ч. 3. — Ст. 1750.

55. *Постановление* Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 января 1998 г. № 2134-II ГД «О Регламенте Государст-

венной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 1998. — № 7. — Ст. 801.

56. *Заключение Конституционного Суда Российской Федерации от 16 марта 2020 г. № 1-3 «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»* // Российская газета. — 2020. — 17 марта.

57. *Послание Конституционного Суда Российской Федерации Верховному Совету Российской Федерации «О состоянии конституционной законности в Российской Федерации»* // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. — 1993. — № 1. — С. 2.

58. *Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 8 ноября 2005 г. № 456-О «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»* // Сайт Конституционного Суда Российской Федерации. — URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision32535.pdf>.

59. *Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 3 ноября 2006 г. № 545-О/2006 «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»* // Сайт Конституционного Суда Российской Федерации. — URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision15567.pdf>.

60. *Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 7 февраля 2012 г. № 276-О-О «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)”». — Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

61. *Определение* Конституционного Суда Российской Федерации от 17 января 2013 г. № 2-О «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». — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

62. *Определение* Конституционного Суда Российской Федерации от 8 декабря 2015 г. № 2741-О «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”». — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

63. *Постановление* Конституционного Суда Российской Федерации от 31 июля 1995 г. № 10-П «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”» // *Собрание законодательства Российской Федерации*. — 1995. — № 33. — Ст. 3424.

64. *Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 января 1996 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края»* // *Собрание законодательства Российской Федерации*. — 1996. — № 4. — Ст. 409.

65. *Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 22 апреля 1996 г. № 10-П «По делу о толковании отдельных положений статьи 107 Конституции Российской Федерации»* // *Собрание законодательства Российской Федерации*. — 1996. — № 18. — Ст. 2253.

66. *Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 апреля 1996 г. № 11-П «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»* // *Собрание законодательства Российской Федерации*. — 1996. — № 19. — Ст. 2320.

67. *Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 января 1997 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года “О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике”»*. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

68. *Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 октября 1997 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 ста-*

ты 49 Федерального закона от 28 августа 1995 года “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» // Российская газета. — 1997. — 23 окт.

69. *Постановление* Конституционного Суда Российской Федерации от 15 января 1998 г. № 3-П «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 исполнительной власти в Республике Коми”». — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

70. *Постановление* Конституционного Суда Российской Федерации от 14 мая 1999 г. № 8-П «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.”» // Российская газета. — 1999. — 1 июня.

71. *Постановление* Конституционного Суда Российской Федерации от 30 ноября 2000 г. № 15-П «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”» // Российская газета. — 2000. — 19 дек.

72. *Постановление* Конституционного Суда Российской Федерации от 9 июля 2002 г. № 12-П «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)”» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2002. — № 28. — Ст. 2909.

73. *Постановление* Конституционного Суда Российской Федерации от 30 октября 2003 г. № 15-П «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» // Российская газета. — 2003. — 31 окт.

74. *Постановление* Конституционного Суда Российской Федерации от 14 ноября 2005 г. № 10-П «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 Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” в связи с жалобой Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации» // Российская газета. — 2005. — 18 нояб.

75. *Постановление* Конституционного Суда Российской Федерации от 21 декабря 2005 г. № 13-П «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» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2006. — № 3. — Ст. 336.

76. *Постановление* Конституционного Суда Российской Федерации от 23 января 2007 г. № 1-П «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» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2007. — № 6. — Ст. 828.

77. *Постановление* Конституционного Суда Российской Федерации от 24 июня 2009 г. № 11-П «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 “Газ-

энергосеть” и ОАО “Нижнекамскнефтехим”» // Российская газета. — 2009. — 14 июля.

78. *Постановление* Конституционного Суда Российской Федерации от 22 июня 2010 г. № 14-П «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» // *Собрание законодательства Российской Федерации*. — 2010. — № 27. — Ст. 3552.

79. *Постановление* Конституционного Суда Российской Федерации от 29 марта 2011 г. № 2-П «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”» // *Российская газета*. — 2011. — 13 апр.

80. *Постановление* Конституционного Суда Российской Федерации от 30 ноября 2012 г. № 29-П «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» // *Собрание законодательства Российской Федерации*. — 2012. — № 51. — Ст. 7323.

81. *Постановление* Конституционного Суда Российской Федерации от 24 декабря 2012 г. № 32-П «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» // *Российская газета*. — 2012. — 31 дек.

82. *Постановление* Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 2015 г. № 30-П «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» // Российская газета. — 2015. — 14 дек.

83. *Постановление* Конституционного Суда Российской Федерации от 19 апреля 2016 г. № 12-П «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» // *Собрание законодательства Российской Федерации*. — 2016. — № 17. — Ст. 2480.

84. *Постановление* Конституционного Суда Российской Федерации от 26 апреля 2016 г. № 13-П «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 Федерации” в связи с жалобой администрации муниципального образования “Нерюнгринский район”» // *Российская газета*. — 2016. — 11 мая.

85. *Постановление* Конституционного Суда Российской Федерации от 13 апреля 2017 г. № 11-П «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» // *Собрание законодательства Российской Федерации*. — 2017. — № 17. — Ст. 2655.

86. *Постановление* Конституционного Суда Российской Федерации от 27 марта 2018 г. № 13-П «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» // Российская газета. — 2018. — 4 апр.

87. *Постановление* Конституционного Суда Российской Федерации от 18 июля 2018 г. № 33-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 242 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой муниципального образования — городского округа “Город Чита”» // Официальный сайт Конституционного Суда Российской Федерации // Российская газета. — 2018. — 30 июля.

88. *Постановление* Конституционного Суда Российской Федерации от 23 июля 2020 г. № 39-П «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. Пикулина» // Официальный сайт Конституционного Суда Российской Федерации. — URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision481533.pdf>.

89. *Апелляционное определение* Верховного Суда Российской Федерации от 10 августа 2016 г. № 1-АПГ16-4. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

90. *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.

91. *Постановление* 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» // Российская газета. — 2019. — 15 янв.

92. *Приказ* Министерства финансов Российской Федерации от 15 ноября 2017 г. № 1029 «Об утверждении перечней субъектов Российской Федерации в соответствии с положениями пункта 5 статьи 130 Бюджетного кодекса Российской Федерации». — Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

93. *Приказ* Министерства финансов Российской Федерации от 14 ноября 2018 г. № 3130 «Об утверждении перечней субъектов Российской Федерации в соответствии с положениями пункта 5 статьи 130 Бюджетного кодекса Российской Федерации». — Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

94. *Приказ* Министерства финансов Российской Федерации от 15 ноября 2019 г. № 1032 «Об утверждении перечней субъектов Российской Федерации в соответствии с положениями пункта 5 статьи 130 Бюджетного кодекса Российской Федерации». — Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

95. *Послание* Президента Российской Федерации В. В. Путина Федеральному Собранию от 30 марта 1999 г. «Россия на рубеже эпох (о положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)» // Российская газета. — 1999. — 31 марта.

96. *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>.

97. *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>.

98. *Результаты* проверок общественных объединений 2020 год // Официальный сайт Министерства юстиции Российской Федерации. — URL: <https://minjust.gov.ru/ru/pages/rezultaty-proverok/>.

99. *Результаты* проверок общественных объединений 2021 год // Официальный сайт Министерства юстиции Российской Федерации. — URL: <https://minjust.gov.ru/ru/pages/rezultaty-proverok/>.

100. *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/>.

101. *Opinion* no. 981/2020 CDL-AD (2020)009 or. engl. 18 June 2020 European Commission for democracy through law (Venice Commission) Opinion on the draft amendments to the constitution (as signed by the President of the Russian Federation on 14 March 2020), related to the execution in the Russian Federation of decisions by the European court of human rights, adopted by the Venice Commission on 18 June 2020 by a written procedure replacing the 123rd plenary session. — URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2020\)009-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2020)009-e).

102. *Opinion* no. 992/2020, CDL-AD(2021)005 Strasbourg, 23 March 2021. 2020 European Commission for democracy through law (Venice Commission). Interim opinion on constitutional amendments and the procedure for their adoption. — URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2021\)005-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2021)005-e).

103. *ReportCG37(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.

104. *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>.

Научная и учебная литература

105. *Авдеенкова, М. П.* Конституционное право в Российской Федерации : курс лекций. В 9 т. Т. 1 : Основы теории конституционного права / М. П. Авдеенкова, Ю. А. Дмитриев. — Москва : Весь Мир, 2005. — 383 с.

106. *Алексеев, С. С.* Общая теория права. В 2 т. Т. 1 / С. С. Алексеев. — Москва : Юридическая литература, 1981. — 360 с.

107. *Алексеев, С. С.* У истоков Конституции России. Субъективные заметки / С. С. Алексеев. — Екатеринбург : Институт частного права, 2009. — 64 с.

108. *Ануфриева, Л. П.* Международное частное право. В 3 т. Т. 1 / Л. П. Ануфриева. — Москва : БЕК, 2000. — 263 с.

109. *Анцупов, А. Я.* Конфликтология : учебник для вузов / А. Я. Анцупов, А. И. Шипилов. — Москва : Юнити, 2001. — 551 с.

110. *Анцупов, А. Я.* Конфликтология : учебник для вузов / А. Я. Анцупов, А. И. Шипилов. — 2-е изд., перераб. и доп. — Москва : ЮНИТИ-ДАНА, 2004. — 591 с.
111. *Анцупов, А. Я.* Российская конфликтология. Аналитический обзор 607 диссертаций. XX век / А. Я. Анцупов, С. Л. Прошанов. — Москва : ЮНИТИ-ДАНА, 2004. — 702 с.
112. *Анцупов, А. Я.* Конфликтология : учебник для вузов / А. Я. Анцупов, А. И. Шипилов. — 4-е изд. — Москва : ЭКСМО, 2009. — 512 с.
113. *Арановский, К. В.* Конституционная традиция в российской среде / К. В. Арановский. — Санкт-Петербург : Юридический центр Пресс, 2003. — 658 с.
114. *Бабурин, С. Н.* Интеграционный конституционализм : монография / С. Н. Бабурин. — Москва : Норма, 2020. — 264 с.
115. *Баглай, М. В.* Конституционное право Российской Федерации : учебник для вузов / М. В. Баглай. — 4-е изд., изм. и доп. — Москва : Норма, 2005. — 801 с.
116. *Бахрах, Д. Н.* Административное право : учебник / Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. — 3-е изд., перераб. и доп. — Москва : Норма, 2008. — 816 с.
117. *Белкин, А. А.* Избранные работы 90-х годов по конституционному праву / А. А. Белкин. — Санкт-Петербург : Юридический центр Пресс, 2003. — 319 с.
118. *Бергман, Г. Дж.* Вера и закон: примирение права и религии / Г. Дж. Бергман. — Москва : Ad Marginem, 1999. — 432 с.
119. *Бернс, Д.* Терапия настроения: Клинически доказанный способ победить депрессию без таблеток / Д. Бернс ; пер. с англ. — Москва : Альпина Паблшер, 2019. — 580 с.
120. *Боботов, С. В.* Введение в правовую систему США / С. В. Боботов, И. Ю. Жигачев. — Москва : Норма, 1997. — 333 с.

121. *Боброва, Н. А.* Общетеоретический и межотраслевой аспекты юридической ответственности : монография / Н. А. Боброва. — Москва : Юрлитинформ, 2019. — 544 с.
122. *Богданова, Н. А.* Система науки конституционного права / Н. А. Богданова. — Москва : Юристъ, 2001. — 256 с.
123. *Бондарь, Н. С.* Власть и свобода на весах конституционного правосудия: защита прав человека Конституционным Судом Российской Федерации / Н. С. Бондарь. — Москва : Юстицинформ, 2005. — 592 с.
124. *Бондарь, Н. С.* Публичное и личное: поиск баланса продолжается...: мемуарная юриспруденция / Н. С. Бондарь. — 2-е изд., перераб. и доп. — Ростов-на-Дону ; Москва : Юрист, 2020. — 750 с.
125. *Бородин, В. В.* Ограничение конституционных прав и свобод человека в Российской Федерации: конституционно-правовой аспект : монография / В. В. Бородин, А. В. Тарасов, В. И. Ушаков. — Санкт-Петербург : Санкт-Петербургский университет МВД России, 2008. — 155 с.
126. *Бранский, В. П.* Искусство и философия / В. П. Бранский. — Калининград : Янтарный сказ, 2000. — 704 с.
127. *Бучакова, М. А.* Координация в системе государственного и муниципального управления охраной окружающей среды : монография / М. А. Бучакова. — Омск : Омская академия МВД России, 2010. — 270 с.
128. *Василенко, И. В.* Социальные конфликты в современной организации: диагностика и регулирование : монография / И. В. Василенко, В. И. Наумов, И. А. Небыков. — Волгоград : Волгоградский государственный технический университет, 2009. — 154 с.
129. *Вебер, М.* Избранные произведения / М. Вебер ; пер. с нем. — Москва : Прогресс, 1990. — 804 с.
130. *Виноградов, В. А.* Конституционная ответственность: вопросы теории и правового регулирования / В. А. Виноградов. — Москва : [б. и.], 2002. — 288 с.
131. *Витрук, Н. В.* Общая теория правового положения личности / Н. В. Витрук. — Москва : Норма, 2008. — 447 с.

132. *Витрук, Н. В.* Общая теория юридической ответственности / Н. В. Витрук. — 2-е изд., испр. и доп. — Москва : Норма, 2009. — 432 с.
133. *Вризе, де Ф.* Рассмотрение законодательства. Обзор практики пересмотра законодательства в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии, Индии, Индонезии, Франции и Грузии / Ф. де Вризе. — Лондон : [б. и.], 2019. — 52 с.
134. *Гражданское право : учебник.* В 2 т. Т. 1 / отв. ред. Е. А. Суханов. — 2-е изд., перераб. и доп. — Москва : БЕК, 1998. — 816 с.
135. *Губинский, М. Ш.* Юридическая конфликтология : учеб. пособие / М. Ш. Губинский. — Москва : Норма : ИНФРА-М, 2019. — 176 с.
136. *Дарендорф, Р.* Современный социальный конфликт / Р. Дарендорф. — Москва : РОСПЭН, 2002. — 284 с.
137. *Дигесты Юстиниана.* В 7 т. Т. 1 / пер. с лат. ; отв. ред. Л. Л. Кофанов. — Москва : Статут, 2002. — 584 с.
138. *Дитятковский, М. Ю.* Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями : монография / М. Ю. Дитятковский. — Москва : ЮНИТИ : Закон и право, 2007. — 302 с.
139. *Дмитриев, Ю. А.* Конституция Российской Федерации : доктринальный комментарий (постатейный) / Ю. А. Дмитриев, Ю. И. Скуратов. — 2-е изд., изм. и доп. — Москва : Статут, 2013. — 686 с.
140. *Дюркгейм, Э.* О разделении общественного труда / Э. Дюркгейм. — Одесса : Типография Г. М. Левинсона, 1901. — 332 с.
141. *Ермаков, В. Г.* Ограничение конституционных прав при государственно-правовом регулировании борьбы с терроризмом : монография / В. Г. Ермаков, О. В. Зубова. — Елец : Елецкий государственный университет им. И. А. Бунина, 2004. — 147 с.
142. *Жеребин, В. С.* Правовая конфликтология : курс лекций. В 3 ч. Ч. 3 / В. С. Жеребин. — Владимир : Владимирский государственный университет, 2000. — 202 с.

143. *Жиккель, Ж.* Конституционное право и политические институты / Ж. Жиккель, Ж.-Э. Жиккель. — 25-е изд. — Париж : [б. и.], 2011. — 806 с.
144. *Зеленцов, А. Б.* Конфликты в управлении и управление конфликтами: опыт комплексного исследования предмета и форм административной юрисдикции : монография / А. Б. Зеленцов. — Москва : Издательство Российского университета дружбы народов, 2001. — 543 с.
145. *Зиммель, Г.* Социальная дифференциация / Г. Зиммель ; пер. с нем. — Киев : Южно-Русское книгоиздательство Ф. А. Иогансона, 1898. — 223 с.
146. *Зорькин, В. Д.* Россия и Конституция в XXI веке. Взгляд с Ильинки / В. Д. Зорькин. — Москва : Норма, 2007. — 399 с.
147. *Институты конституционного права иностранных государств* / отв. ред. Д. А. Ковачев. — Москва : Городец, 2002. — 492 с.
148. *Казанник, А. И.* Координация в системе функций местных советов / А. И. Казанник. — Томск : Издательство Томского университета, 1980. — 192 с.
149. *Кеннеди, Дж.* Профили мужества / Дж. Кеннеди ; пер. с англ. — Москва : Международные отношения, 2005. — 297 с.
150. *Керимов, Д. А.* Методология права: предмет, функции, проблемы философии права : монография / Д. А. Керимов. — 5-е изд. — Москва : Издательство Современного гуманитарного университета, 2009. — 520 с.
151. *Кистяковский, Б. А.* Социальные науки и право. Очерки по методологии социальных наук и общей теории права / Б. А. Кистяковский. — Москва : М. и С. Сабашниковы, 1916. — 708 с.
152. *Козлова, Е. И.* Конституционное право России : учебник для вузов / Е. И. Козлова, О. Е. Кутафин. — Москва : Юристъ, 1999. — 520 с.
153. *Колосова, Н. М.* Конституционная ответственность в Российской Федерации / Н. М. Колосова. — Москва : Городец, 2000. — 192 с.
154. *Колосова, Н. М.* Конституционная ответственность в Российской Федерации: ответственность органов государственной власти и иных субъектов права за нарушение конституционного законодательства Российской Федерации / Н. М. Колосова. — Москва : Городец, 2000. — 190 с.

155. *Комарова, В. В.* Механизм непосредственной демократии современной России: (система и процедуры) / В. В. Комарова. — Москва : Директ-Медиа, 2014. — 559 с.
156. *Комментарий к Конституции Российской Федерации* / под ред. В. Д. Зорькина. — 3-е изд. — Москва : Норма, 2013. — 1040 с.
157. *Кондрашев, А. А.* Конституционно-правовая ответственность в Российской Федерации: теория и практика / А. А. Кондрашев. — Москва : Юрист, 2006. — 345 с.
158. *Кондрашев, А. А.* Теория конституционно-правовой ответственности в Российской Федерации : монография / А. А. Кондрашев. — Москва : Московский государственный университет им. М. В. Ломоносова, 2011. — 472 с.
159. *Конституционное право России : учебник для студентов вузов* / под общ. ред. В. О. Лучина, Б. С. Эбзеева. — 9-е изд. — Москва : ЮНИТИ-ДАНА, 2018. — 687 с.
160. *Конституционное право Российской Федерации : учебник* / под общ. ред. Н. В. Витрука. — Москва : Норма : ИНФРА-М, 2010. — 655 с.
161. *Конституционное право : учебник для бакалавров* / отв. ред. В. И. Фадеев. — Москва : Проспект, 2012. — 584 с.
162. *Конституционное право: академический курс : учебник.* В 3 т. Т. I / под ред. А. И. Казанника, А. Н. Костюкова. — Москва : Проспект, 2021. — 256 с.
163. *Конституционное право: академический курс : учебник.* В 3 т. Т. III. / под ред. А. И. Казанника, А. Н. Костюкова. — Москва : Проспект, 2021. — 504 с.
164. *Конституционное право: университетский курс : учебник.* В 2 т. Т. 1 / под ред. А. И. Казанника, А. Н. Костюкова. — Москва : Проспект, 2015. — 432 с.
165. *Конфликтология : учеб. пособие для студентов вузов* / Ю. Г. Запрудский, В. Н. Коновалов, В. И. Курбатов [и др.]. — Ростов-на-Дону : Феникс, 2000. — 316 с.
166. *Коркунов, Н. М.* Русское государственное право. В 2 т. Т. 1 : Введение и Общая часть / Н. М. Коркунов. — 6-е изд. — Санкт-Петербург : Типография М. М. Стасюлевича, 1908. — 623 с.

167. *Коркунов, Н. М.* Русское государственное право. В 2 т. Т. 1 : Введение и Общая часть / Н. М. Коркунов. — 8-е изд., печат. без перемен с 6-го, испр. — Санкт-Петербург : Типография М. М. Стасюлевича, 1914. — 633 с.
168. *Кристи, Н.* Приемлемое количество преступлений / Н. Кристи ; под общ. ред. Я. И. Гилинского. — 2-е изд. — Санкт-Петербург : Алетейя, 2011. — 176 с.
169. *Крусс, В. И.* Теория конституционного правопользования : монография / В. И. Крусс. — Москва : Норма, 2007. — 752 с.
170. *Кудрявцев, В. Н.* Избранные труды по социальным наукам. В 3 т. Т. 2 / В. Н. Кудрявцев. — Москва : Наука, 2002. — 282 с.
171. *Кутафин, О. Е.* Предмет конституционного права / О. Е. Кутафин. — Москва : Юрист, 2001. — 443 с.
172. *Лазаревский, Н. И.* Русское государственное право. Т. 1 / Н. И. Лазаревский. — Санкт-Петербург : Книжный магазин «Право», 1913. — 672 с.
173. *Лассаль, Ф.* О сущности конституции / Ф. Лассаль. — Санкт-Петербург : Молот, 1905. — 64 с.
174. *Лебедева, М. М.* Политическое урегулирование конфликтов : учеб. пособие / М. М. Лебедева. — Москва : Аспект Пресс, 1999. — 270 с.
175. *Ленин, В. И.* Полн. собр. соч. / В. И. Ленин. — Москва : Издательство политической литературы, 1974. — Т. 43. — 561 с.
176. *Лукин, Ю. Ф.* Конфликтология: управление конфликтами: Management of the conflicts : учебник для вузов / Ю. Ф. Лукин. — Москва : Академический Проект : Гаудеамус, 2007. — 798 с.
177. *Лукьяновская, О. В.* Основы юридической конфликтологии и медиации / О. В. Лукьяновская, Р. Г. Мельниченко. — Волгоград : Волгоградская академия государственной службы, 2011. — 96 с.
178. *Лучин, В. О.* Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации / В. О. Лучин. — Москва : ЮНИТИ, 2012. — 687 с.
179. *Малько, А. В.* Стимулы и ограничения в праве / А. В. Малько. — 2-е изд., перераб. и доп. — Москва : Юристъ, 2003. — 248 с.

180. *Малько, А. В.* Теория государства и права / А. В. Малько. — Москва : Норма : ИНФРА-М, 2021. — 211 с.
181. *Марченко, М. Н.* Проблемы теории государства и права : учебник / М. Н. Марченко. — Москва : Проспект, 2001. — 755 с.
182. *Марченко, М. Н.* Теория государства и права. Элементарный курс : учеб. пособие / М. Н. Марченко. — 2-е изд., доп. — Москва : Норма, 2007. — 383 с.
183. *Матузов, Н. И.* Теория государства и права : учебник / Н. И. Матузов, А. В. Малько. — Москва : Юристъ, 2004. — 512 с.
184. *Матузов, Н. И.* Теория государства и права : учебник / Н. И. Матузов, А. В. Малько. — 5-е изд. — Москва : Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2020. — 525 с.
185. *Миллс, Ч. Р.* Социологическое воображение / Ч. Р. Миллс ; пер. с англ. О. А. Оберемко ; под общ. ред. и с предисл. Г. С. Батыгина. — Москва : Стратегия, 1998. — 261 с.
186. *Минцберг, Г.* Структура в кулаке: создание эффективной организации / Г. Минцберг ; пер. с англ. ; под ред. Ю. Н. Каптуревского. — Санкт-Петербург : Питер, 2002. — 512 с.
187. *Нарутто, С. В.* Конституционное право России : учебник / С. В. Нарутто, Н. Е. Таева, Е. С. Шугрина. — 2-е изд. — Москва : РИОР : ИНФРА-М, 2016. — 430 с.
188. *Нарутто, С. В.* Конституционное право России : учебник / С. В. Нарутто, Н. Е. Таева. — Москва : РИОР : ИНФРА-М, 2021. — 499 с.
189. *Научная организация управления.* — Москва : Советская Россия, 1973. — 173 с.
190. *Нерсесянц, В. С.* История политических и правовых учения : учебник для вузов / В. С. Нерсесянц. — Москва : Норма, 2007. — 703 с.
191. *Нерсесянц, В. С.* Философия права : учебник для вузов / В. С. Нерсесянц. — Москва : ИНФРА-М, 2011. — 835 с.

192. *Нерсесянц, В. С.* Философия права : учебник для вузов / В. С. Нерсесянц. — 2-е изд. — Москва : Норма : ИНФРА-М, 2020. — 835 с.
193. *Никитина, А. В.* Конституционно-правовые споры / А. В. Никитина. — Москва : Норма : ИНФРА-М, 2018. — 319 с.
194. *Новикова, А. Е.* Риск как объект конституционно-правовой науки : монография / А. Е. Новикова. — Москва : Издательский дом «Юр-ВАК», 2019. — 98 с.
195. *Общая теория права : курс лекций / под ред. В. К. Бабаева.* — Нижний Новгород : Издательство Нижегородской высшей школы МВД России, 1993. — 544 с.
196. *Овсепян, Ж. И.* Юридическая ответственность и государственное принуждение / Ж. И. Овсепян. — Ростов-на-Дону : Эверест, 2005. — 276 с.
197. *Окуньков, Л. А.* Вето Президента / Л. А. Окуньков, В. А. Роцин. — Москва : Городец : Формула права, 1999. — 346 с.
198. *Основы конфликтологии : учеб. пособие / А. В. Дмитриев, Ю. Г. Запрудский, В. П. Казимирчук [и др.] ; под ред. В. Н. Кудрявцева.* — Москва : Юрист, 1997. — 194 с.
199. *Парсонс, Т.* О структуре социального действия / Т. Парсонс. — Москва : Академический Проект, 2000. — 880 с.
200. *Права человека : учебник для вузов / отв. ред. Е. А. Лукашева.* — Москва : Норма : ИНФРА-М, 1999. — 573 с.
201. *Правовая конфликтология: метод. разработка для студентов очного и заочного отделения / сост. В. С. Жеребин, О. В. Богатова.* — Владимир : Редакционно-издательский комплекс Владимирского государственного университета, 2005. — 67 с.
202. *Проблемы современной конституционалистики : учеб. пособие / под ред. М. Ф. Орзиха.* — Киев : Юринком Интер, 2012. — 368 с.
203. *Психология управления : учеб. пособие. В 2 ч. Ч. 2 : Технологии воздействия, регулирование конфликтных ситуаций / под общ. ред. А. Н. Митина.* — Екатеринбург : Издательский дом УрГЮА, 2005. — 200 с.

204. *Риски в праве: пути решения* : монография / Д. Д. Барамидзе, З. З. Зинатуллин, Н. В. Кузнецова [и др.] ; под ред. Л. Г. Татьяниной. — Москва : Юрлитинформ, 2020. — 160 с.
205. *Российское уголовное право. В 2 т. Т. 1 : Общая часть* / под ред. Л. В. Иногамовой-Хегай, В. С. Комиссарова, А. И. Рарога. — Москва : ИНФРА-М, 2003. — 623 с.
206. *Рудт, Ю. А. Баланс конституционных ценностей* : монография / Ю. А. Рудт. — Новосибирск : Издательство Новосибирского государственного технического университета, 2017. — 142 с.
207. *Рягин, Ю. И. Рискология* : учебник для вузов. В 2 ч. Ч. 1 / Ю. И. Рягин. — Москва : Юрайт, 2019. — 255 с.
208. *Сагынбекова, Г. М. Допустимые ограничения конституционных прав и свобод граждан по законодательству Республики Казахстан об особых правовых режимах* : монография / Г. М. Сагынбекова. — Алматы : [б. и.], 2016. — 275 с.
209. *Скуратов, Ю. И. Евразийская парадигма России и современные проблемы ее конституционно-правового развития* : монография / Ю. И. Скуратов. — Москва : Проспект, 2021. — 450 с.
210. *Современное правопонимание* : курс лекций / отв. ред. М. Н. Марченко. — Москва : Норма : ИНФРА-М, 2019. — 368 с.
211. *Сорокин, П. А. Преступление и кара, подвиг и награда: социологический этюд об основных формах общественного поведения и морали* / П. А. Сорокин. — Москва : Астрель, 2006. — 624 с.
212. *Стародубцева, И. А. Коллизии конституционного законодательства на уровне субъектов Российской Федерации* : монография / И. А. Стародубцева. — Воронеж : Издательство Воронежского государственного университета, 2004. — 168 с.
213. *Страшун, Б. А. Социализм и демократия. Социалистическое народное представительство* / Б. А. Страшун. — Москва : Международные отношения, 1976. — 207 с.

214. *Теоретические* вопросы реализации Конституции СССР : колл. монография / отв. ред. Б. Н. Топорнин. — Москва : Изд-во ИГиП РАН, 1982. — 158 с.
215. *Теория* государства и права : учебник для вузов / под ред. М. М. Рассолова, В. О. Лучина, Б. С. Эбзеева. — Москва : ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право, 2000. — 735 с.
216. *Тихомиров, Ю. А.* Управленческое решение / Ю. А. Тихомиров. — Москва : Наука, 1972. — 288 с.
217. *Тихомиров, Ю. А.* Коллизионное право : учеб. и науч.-практ. пособие / Ю. А. Тихомиров. — Москва : Юринформцентр, 2000. — 393 с.
218. *Тихомиров, Ю. А.* Риск и право / Ю. А. Тихомиров, С. М. Шахрай. — Москва : Издательство Московского университета, 2012. — 62 с.
219. *Тихомиров, Ю. А.* Право: прогнозы и риски : монография / Ю. А. Тихомиров. — Москва : ИНФРА-М, 2015. — 240 с.
220. *Туманов, В. А.* Избранное / В. А. Туманов. — Москва : Норма : ИНФРА-М, 2010. — 735 с.
221. *Управление* — это наука и искусство / А. Файоль, Г. Эмерсон, Ф. Тэйлор, Г. Форд ; сост. Г. Л. Подвойский. — Москва : Республика, 1992. — 349 с.
222. *Формирование* и развитие отраслей права в исторической и современной правовой реальности России. В 12 т. Т. 6. Конституционное право России. — Москва : Юрлитинформ, 2021. — 560 с.
223. *Фролов, С. С.* Общая социология : учебник / С. С. Фролов. — Москва : Проспект, 2011. — 383 с.
224. *Хабриева, Т. Я.* Конституционная реформа в современном мире : монография / Т. Я. Хабриева. — Москва : Наука, 2016. — 320 с.
225. *Хасан, Б. И.* Психология конфликта и переговоры / Б. И. Хасан, П. А. Сергоманов. — Москва : Академия, 2006. — 192 с.
226. *Чиркин, В. Е.* Конституционное право: Россия и зарубежный опыт / В. Е. Чиркин. — Москва : Зерцало, 1998. — 448 с.
227. *Чиркин, В. Е.* Конституционная терминология : монография / В. Е. Чиркин. — Москва : Норма : ИНФРА-М, 2013. — 272 с.

228. *Чиркин, В. Е.* Конституционное право : курс для преподавателей, аспирантов и магистров / В. Е. Чиркин. — Москва : Норма : ИНФРА-М, 2013. — 687 с.
229. *Чиркин, В. Е.* Конституционное право : учебник для бакалавриата / В. Е. Чиркин — Москва : Норма : ИНФРА-М, 2018. — 304 с.
230. *Шайо, А.* Конституция свободы: введение в юридический конституционализм / А. Шайо, Р. Уитц. — Москва : Институт права и публичной политики, 2021. — 580 с.
231. *Шаповал, В. Н.* Сравнительное конституционное право / В. Н. Шаповал. — Киев : Княгиня Ольга, 2007. — 413 с.
232. *Шахрай, С. М.* Неизвестная конституция. *Constitutio incognita* / С. М. Шахрай. — Москва : ОАО «Красная звезда», 2013. — 320 с.
233. *Шершеневич, Г. Ф.* Общая теория права. В 2 т. Т. I / Г. Ф. Шершеневич. — Москва : Юридический колледж МГУ, 1995. — Вып. I. — 839 с.
234. *Шугрина, Е. С.* Ответственность органов публичной власти: правовое регулирование и правоприменительная практика : учебник для магистров / Е. С. Шугрина, С. В. Нарутто, Е. М. Заболотских. — Москва : Юрайт, 2014. — 346 с.
235. *Эбзеев, Б. С.* Конституция, власть и свобода в России: опыт синтетического исследования / Б. С. Эбзеев. — Москва : Проспект, 2014. — 336 с.
236. *Юридическая* конфликтология : монография / отв. ред. В. Н. Кудрявцев. — Москва : Издательство ИГиП РАН, 1995. — 316 с.
237. *Юридический* конфликт : монография / О. А. Акопян, С. Б. Бальхаева, А. А. Головина [и др.] ; отв. ред. Ю. А. Тихомиров. — Москва : ИНФРА-М, 2018. — 312 с.
238. *Юридический* конфликт : монография / отв. ред. Ю. А. Тихомиров. — Москва : ИНФРА-М : ИЗиСП, 2017. — 312 с.
239. *Юридический* конфликт: процедуры разрешения : коллективная монография / отв. ред. В. Н. Кудрявцев. — Москва : Издательство Российской академии наук, 1995. — 159 с.

240. *Юридический конфликт: сферы и механизмы* / отв. ред. В. Н. Кудрявцев. — Москва : Издательство Российской академии наук, 1994. — 172 с.
241. *Яценко, А. С.* Философия права Владимира Соловьева. Теория федерализма / А. С. Яценко. — Санкт-Петербург : Санкт-Петербургский университет МВД России : Алетейя, 1999. — 252 с.
242. *Bagehot, W.* The English Constitution. — London : Chapman and Hall, 1867. — 362 p.
243. *Bouding, K.* Conflict and Defence: A general theory / K. Bouding. — New York : The University Library, 1963. — 372 p.
244. *Coser, L.* The functions of social conflict / L. Coser. — New York : The Free Press, 1956. — 196 p.
245. *Dahrendorf, R.* Class and Class Conflict in Industrial Society / R. Dahrendorf. — Stanford : Stanford University Press, 1959. — 358 p.
246. *Mises, L.* Omnipotent Government: The Rise of the Total State and Total War (1944), edited with a Foreword by Bettina Bien Greaves / L. Mises. — Indianapolis : Indiana, 2010. — 304 p.
247. *Rasmussen, M. V.* The Risk Society at War: Terror, Technology and Strategy in the Twenty-First Century / M. V. Rasmussen. — Cambridge : Cambridge University Press, 2006. — 224 p.
248. *Simmel, G.* Sociologie / G. Simmel. — Leipzig : Verlag von Duncker & Humblot, 1908. — 782 p.
249. *Sweeney, R. J.* Constitutional Conflict and the American Revolution / R. J. Sweeney. — Washington : McDonough School of Business Georgetown University, 2004. — 348 p.

Научные статьи и публикации

250. *Абгаджав, Д. А.* Теоретико-методологические основания конфликтологической диагностики современного российского общества / Д. А. Абгаджав, А. И. Стребкова, А. Н. Сунами // Конфликтология. — 2005. — № 2. — С. 7–18.
251. *Авакьян, С. А.* Глобализация, общие конституционные ценности и национальное регулирование / С. А. Авакьян // Социальные интересы. — 2001. — № 4. — С. 44–47.

252. *Авакьян, С. А.* Санкции в советском государственном праве / С. А. Авакьян // Размышления конституционалиста : избр. ст. — Москва : Издательство Московского университета, 2010. — 560 с.

253. *Авакьян, С. А.* Глава Российского государства и региональные структуры власти: опыт и проблемы взаимодействия / С. А. Авакьян // Конституционное и муниципальное право. — 2017. — № 11. — С. 40–47.

254. *Агапов, А. С.* Конституционно-правовая ответственность субъектов Российской Федерации: современное состояние и пробелы правового регулирования / А. С. Агапов // Юстиция. — 2008. — № 2. — С. 69–77.

255. *Алейников, А. В.* Конфликтология для XXI века / А. В. Алейников, А. И. Стребков // Знание. Понимание. Умение. — 2008. — № 2. — С. 112–121.

256. *Арановский, К. В.* Конституция как государственно-правовая традиция и условия ее изучения в российской правовой среде / К. В. Арановский // Правоведение. — 2002. — № 1. — С. 41–50.

257. *Бабичев, И. В.* Нормы-принципы Европейской хартии местного самоуправления как составная часть правовой доктрины российской модели местного самоуправления / И. В. Бабичев // Конституционное и муниципальное право. — 2018. — № 6. — С. 67–74.

258. *Баранова, М. В.* Правовая рискология: доктрина, практика, техника / М. В. Баранова, О. Б. Купцова, А. В. Гудкова // Вестник Владимирского юридического института. — 2019. — № 2. — С. 193–206.

259. *Барахова, А.* Совет Европы назначил России губернаторские выборы / А. Барахова, Н. Городецкая, И. Хартвих // Коммерсантъ. — 2010. — 29 окт.

260. *Барциц, И. Н.* Федеративная ответственность: понятие и виды / И. Н. Барциц // Журнал российского права. — 1999. — № 12. — С. 36–47.

261. *Барциц, И. Н.* Федеральное вмешательство: основания и механизмы / И. Н. Барциц // Правоведение. — 2000. — № 4. — С. 62–74.

262. *Бахмарова, В. Н.* Социальный актор в концепции управления М. Крозье / В. Н. Бахмарова // Теория и практика общественного развития. — 2012. — № 1. — С. 85–88.

263. *Безруков, А. В.* Законодательное регулирование конституционно-правовой ответственности региональных и местных органов власти / А. В. Безруков, А. А. Кондрашев // Правоведение. — 2006. — № 1. — С. 59–73.

264. *Безруков, А. В.* Выявление, минимизация и устранение конституционных рисков как средство обеспечения правопорядка / А. В. Безруков // Конституционное и муниципальное право. — 2018. — № 11. — С. 18–22.

265. *Безруков, А. В.* Конституционно-правовое принуждение в системе средств обеспечения правопорядка / А. В. Безруков // Современное право. — 2018. — № 5. — С. 17–22.

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

267. *Боброва, Н. А.* Конституционная реформа-2020 как решение проблемы «транзита власти»-2024 / Н. А. Боброва // Конституционное и муниципальное право. — 2021. — № 2. — С. 3–9.

268. *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.

269. *Гаджиев, Г. А.* Конституционные основы юридической ответственности и конституционно-правовая ответственность / Г. А. Гаджиев // Журнал российского права. — 2014. — № 1. — С. 7–15.

270. *Глезерман, Г. Е.* Развитой социализм и его конституция / Г. Е. Глезерман // Конституция общенародного государства. Вопросы теории. — Москва : Юридическая литература, 1979. — С. 19–37.

271. *Глигич-Золотарева, М. В.* Законодательная база федеративных отношений: состояние и перспективы / М. В. Глигич-Золотарева // Государственная власть и местное самоуправление. — 2005. — № 9. — С. 3–8.

272. *Глигич-Золотарева, М. В.* Конституционная ответственность как отрицательная обратная связь в государственной системе / М. В. Глигич-Золотарева // Конституционное и муниципальное право. — 2010. — № 4. — С. 34–38.

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

274. *Гриценко, Е. В.* Федерализм и местное самоуправление в свете российской конституционной реформы 2020 года / Е. В. Гриценко // Сравнительное конституционное обозрение. — 2020. — № 4. — С. 80–97.

275. *Громов, В. Г.* Институт отрешения от должности в связи с утратой доверия Президента Российской Федерации / В. Г. Громов // Современное право. — 2016. — № 10. — С. 32–38.

276. *Губина, А. О.* Конституционно-правовые риски / А. О. Губина // Юридическая техника. — 2019. — № 13. — С. 668–670.

277. *Гуляев, К. С.* Эволюция представлений Европейского суда по правам человека об избирательном праве: от первого постановления до формирования «избирательного» Кодекса Европы / К. С. Гуляев // Российский ежегодник Европейской конвенции по правам человека (Russian Yearbook of the European Convention on Human Rights) / М. В. Агальцова, Т. К. Андреева, Е. Е. Баглаева [и др.]. — Москва : Статут, 2018. — Вып. 4 : Роль прецедента в толковании Европейской конвенции по правам человека. — С. 271–293.

278. *Дарендорф, Р.* Элементы теории социального конфликта / Р. Дарендорф // Социологические исследования. — 1994. — № 5. — С. 142–147.

279. *Денисов, С. А.* Злоупотребление властных субъектов нормами конституционного права / С. А. Денисов // Конституционное и муниципальное право. — 2016. — № 6. — С. 3–10.

280. *Денисов, С. А.* Общая теория имитации конституционного строя / С. А. Денисов // Конституционное и муниципальное право. — 2018. — № 3. — С. 12–18.

281. *Дергачев, С. В.* Выявление и первичная диагностика конфликта интересов на государственной гражданской службе: социально-правовой аспект / С. В. Дергачев // Марийский юридический вестник. — 2015. — № 1. — С. 17–19.

282. *Джагарян, А. А.* Исправленному верить? Субъективные заметки в связи с Заключением Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 г. № 1-3 / А. А. Джагарян // Конституционное и муниципальное право. — 2020. — № 8. — С. 9–17.

283. *Добрынин, Н. М.* Конституционно-правовая ответственность: сущность, специфика и реалии новейшей истории государства / Н. М. Добрынин // Право и политика. — 2010. — № 5. — С. 841–847 ; № 6. — С. 1028–1035.

284. *Добрынин, Н. М.* Фасадный конституционализм как практика современного конституционного строительства / Н. М. Добрынин // Современные проблемы конституционного и муниципального строительства: опыт России и зарубежных стран : мат-лы Междунар. науч. конф. / отв. ред. С. А. Авакьян. — Москва : РоЛиКС, 2010. — С. 34–50.

285. *Елагина, А. С.* Согласительные процедуры при распределении полномочий между федеральными и региональными уровнями власти: опыт США / А. С. Елагина // Вопросы российского и международного права. — 2018. — Т. 8, № 12А. — С. 137–143.

286. *Еникеев, О. А.* Конституционное право на медицинскую помощь: состояние и перспективы развития / О. А. Еникеев // Российский судья. — 2007. — № 11. — С. 19–21.

287. *Ескина, Л. Б.* К вопросу об обосновании института конституционно-правовой ответственности в российской правовой системе // Конституционное и муниципальное право. — 2012. — № 8. — С. 4–15.

288. *Жеребцова, Е. Е.* Особенности участия органов конституционного контроля в механизме реализации конституционной ответственности высших должностных лиц государства / Е. Е. Жеребцова // Современное право. — 2011. — № 11. — С. 61–64.

289. *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.*

290. *Замотаева, Е. К.* Конституционно-правовые споры / Е. К. Замотаева // Конституционное и муниципальное право. — 2004. — № 5. — С. 2–7.
291. *Захарцев, С. И.* Философия права и диалектика / С. И. Захарцев // Мир политики и социологии. — 2012. — № 11. — С. 180–189.
292. *Здоровцева, А. А.* Система сдержек и противовесов как непосредственный элемент принципа разделения властей / А. А. Здоровцева, К. А. Зуева // Ученые заметки ТОГУ : электрон. науч. издание. — 2013. — Т. 4, № 4. — С. 1181–1196.
293. *Исполинов, А. С.* Диалектика взаимодействия конституционного и международного правосудия на примере европейского суда по правам человека / А. С. Исполинов // Российский ежегодник Европейской конвенции по правам человека (Russian Yearbook of the European Convention on Human Rights) / М. В. Агальцова, Т. К. Андреева, Е. Е. Баглаева [и др.]. — Москва : Статут, 2018. — Вып. 4 : Роль прецедента в толковании Европейской конвенции по правам человека. — С. 315–330.
294. *Ишеков, К. А.* О конституционно-правовой и политической ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации / К. А. Ишеков // Власть. — 2009. — № 12. — С. 85–88.
295. *Какадий, И. И.* Принципы управления конфликтом и предпосылки его предупреждения / И. И. Какадий // Конфликтология XXI века. Пути и средства укрепления мира : мат-лы III Санкт-Петербургского междунар. конгресса конфликтологов. — Санкт-Петербург : Фонд развития конфликтологии, 2019. — С. 155–158.
296. *Карякин, Ю. В.* Объект и предмет науки / Ю. В. Карякин // Успехи современного естествознания. — 2008. — № 1. — С. 76–79.
297. *Киреев, В. В.* О теории риска в российской науке конституционного права / В. В. Киреев // Проблемы права. — 2012. — № 7(38). — С. 11–16.
298. *Киреев, В. В.* Проблемы и перспективы развития конституционно-правовой рискологии / В. В. Киреев // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия «Право». — 2013. — Т. 13, № 3. — С. 71–76.

299. *Киреев, В. В.* Роль науки конституционного права в выявлении и оценке конституционных рисков / В. В. Киреев // Вестник Челябинского государственного университета. Серия «Право». — 2013. — № 27. — С. 28–32.

300. *Киреев, В. В.* Формирование научных представлений о конституционных рисках в современной России: проблемы и перспективы / В. В. Киреев // Конституционное и муниципальное право. — 2017. — № 10. — С. 12–14.

301. *Князев, И. В.* К вопросу о субъектах социальных изменений / И. В. Князев, Е. Л. Калтырина // Вестник ЮРГТУ (НПИ). — 2009. — № 4. — С. 103–106.

302. *Ковпак, С. В.* О некоторых проблемах нормативного правового регулирования введения временной финансовой администрации в субъекте Российской Федерации / С. В. Ковпак // Реформы и право. — 2009. — № 1. — С. 21–26.

303. *Козлов, А. Е.* Статус Российской Федерации и проблемы совершенствования механизма государственной власти / А. Е. Козлов // Конституционный строй России. Вып. 3. — Москва : Издательство ИГиП РАН, 1996. — С. 63–79.

304. *Кокотов, А. Н.* Конституционно-правовое принуждение / А. Н. Кокотов // Российский юридический журнал. — 2003. — № 1. — С. 17–21.

305. *Кондрашев, А. А.* Особенности современного формирования политической системы России в контексте характеристики государственного режима / А. А. Кондрашев // Конституционное и муниципальное право. — 2012. — № 5. — С. 21–32.

306. *Кондрашев, А. А.* Современный политический режим России: ограничения базовых гражданских прав и свобод посредством законодательных новаций и правоприменительной практики / А. А. Кондрашев // Конституционное и муниципальное право. — 2013. — № 2. — С. 10–17.

307. *Кондрашев, А. А.* Конституционные ценности в современном Российской государстве: о конфликтах и девальвациях / А. А. Кондрашев // Конституционное и муниципальное право. — 2017. — № 1. — С. 6–13.

308. *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 / А. А. Кондрашев // *Lex russica* (Русский закон). — 2020. — № 3(160). — С. 20–32.

309. *Конфликт* закона и правовая реформа: «круглый стол» ИГП РАН // *Государство и право*. — 1991. — № 12. — С. 8–13.

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

311. *Кравец, И. А.* Два гаранта Конституции в российском конституционализме и концепция сильного государства / И. А. Кравец // *Конституционное и муниципальное право*. — 2014. — № 1. — С. 4–7.

312. *Кравец, И. А.* Господство права, границы конституционного судебного правотворчества и принцип соразмерности (российский опыт и практика ЕСПЧ) / И. А. Кравец // *Правотолкование и проблема судебного правотворчества : мат-лы III Всерос. науч.-практ. конф.* — Симферополь : [б. и.], 2020. — С. 21–30.

313. *Кравец, И. А.* Конституционализация достоинства личности и перспективы права на социальное благополучие / И. А. Кравец // *Государство и право*. — 2020. — № 1. — С. 41–53.

314. *Кравец, И. А.* Проектный конституционализм, равное достоинство и перспективы конституционного правосудия / И. А. Кравец // *Журнал конституционного правосудия*. — 2020. — № 6. — С. 14–19.

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

316. *Крусс, В. И.* Актуальные аспекты проблемы злоупотребления правами и свободами человека / В. И. Крусс // *Государство и право*. — 2002. — № 7. — С. 46–53.

317. *Крылов, Б. С.* Разделение власти: система сдержек и противовесов / Б. С. Крылов // *Журнал российского права*. — 1998. — № 6. — С. 3–9.

318. *Кулагина, П. Ю.* Социологическая диагностика трудовых конфликтов в финансовой организации / П. Ю. Кулагина // Актуальные проблемы гуманитарных и социально-экономических наук. — 2019. — Т. 13, № 5. — С. 47–50.

319. *Лавренюк, М. Ф.* Принципы и основные подходы к изучению конфликта как системного социально-психологического явления / М. Ф. Лавренюк // 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 : Астраханский государственный университет, 2018. — С. 41–45.

320. *Лебедева, Н. В.* Теоретические подходы к определению понятия системы науки конституционного права и ее построению / Н. В. Лебедева, А. Ю. Огурцов // Вопросы российского и международного права. — 2017. — Т. 7, № 1А. — С. 29–41.

321. *Леонов, Н. И.* Проблема тезауруса современной конфликтологии / Н. И. Леонов // Конфликтология XXI века. Пути и средства укрепления мира : мат-лы III Санкт-Петербургского междунар. конгресса конфликтологов. — Санкт-Петербург : Фонд развития конфликтологии, 2019. — С. 199–200.

322. *Липинский, Д. А.* К вопросу о составе конституционных правонарушений / Д. А. Липинский, И. Е. Великосельская // Конституционное и муниципальное право. — 2016. — № 9. — С. 7–9.

323. *Логвинова, И. В.* Правовые основания делегированных нормотворческих полномочий Правительства Российской Федерации / И. В. Логвинова // Право и политика. — 2015. — № 8. — С. 1105–1111.

324. *Лунев, А. Е.* Координация в государственном управлении / А. Е. Лунев // Советское государство и право. — 1971. — № 11. — С. 69–78.

325. *Лучин, В. О.* Конституционные деликты / В. О. Лучин // Государство и право. — 2000. — № 1. — С. 12–19.

326. *Любовенко, Е. С.* Конституционные риски социальных коллизий / Е. С. Любовенко // Юридическая техника. — 2019. — № 13. — С. 515–518.

327. *Макринова, Е. И.* Диагностика противоречий и конфликтов в социально-трудовой сфере организаций потребительской кооперации / Е. И. Макринова,

Ю. А. Пахомова // Вестник Белгородского университета потребительской кооперации. — 2010. — № 3. — С. 30–35.

328. *Мамонов, В. В.* Конституционные ценности современной России / В. В. Мамонов // Вестник Саратовской государственной юридической академии. — 2013. — № 4. — С. 125–132.

329. *Мартышин, О. В.* Проблема ценностей в теории государства и права / О. В. Мартышин // Государство и право. — 2004. — № 10. — С. 5–15.

330. *Масловская, Т. С.* Риски в конституционном праве / Т. С. Масловская // Журнал российского права. — 2016. — № 12(240). — С. 17–26.

331. *Махрусе, Н.* Современные тенденции методов интеллектуального анализа данных: метод кластеризации / Н. Махрусе // Московский экономический журнал. — 2019. — № 6. — С. 360–361.

332. *Мирзоев, С. Б.* Верховная власть и конституционное правосудие в Республике Таджикистан / С. Б. Мирзоев, К. Н. Холиков // Мир политики и социологии. — 2015. — № 7. — С. 147–155.

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

334. *Нагайцев, В. В.* Диагностика социального конфликта: сущность и содержание / В. В. Нагайцев // Конфликтология. — 2009. — № 3. — С. 197–202.

335. *Назаров, Д. И.* Ответственность в конституционном праве / Д. И. Назаров, И. С. Назарова // Конституционное и муниципальное право. — 2000. — № 1. — С. 16–17.

336. *Назарова, Л. А.* Особенности системы сдержек и противовесов в государственном механизме Финляндии / Л. А. Назарова // Балтийский морской форум : мат-лы VII Междунар. Балтийского морского форума. В 6 т. Т. 1. — Калининград : Калининградский государственный технический университет, 2019. — С. 392–397.

337. *Нарутто, С. В.* Конкуренция конституционных прав и свобод человека в интерпретациях Конституционного Суда Российской Федерации /

С. В. Нарутто // Конституционное и муниципальное право. — 2010. — № 2. — С. 56–65.

338. *Нечаева, Т. В.* Совершенствование процедур участия субъектов Российской Федерации в федеральном законодательном процессе / Т. В. Нечаева // Журнал российского права. — 2006. — № 10. — С. 56–64.

339. *Никитина, А. В.* Понятие и сущность конституционно-правовых споров / А. В. Никитина // Юридический мир. — 2014. — № 8. — С. 12–16.

340. *Никитина, А. В.* Типология конституционных конфликтов / А. В. Никитина // Вестник Омского Университета. Серия «Право». — 2016. — № 1. — С. 69–78.

341. *Новикова, А. Е.* Проблемы институционализации правозащитных рисков в современной конституционно-правовой науке России / А. Е. Новикова // Государственная власть и местное самоуправление. — 2011. — № 10. — С. 21–25.

342. *Новосельцев, В. И.* Теория конфликта: заблуждения и перспективы / В. И. Новосельцев, Ю. Л. Полевой // Известия Тульского государственного университета. Технические науки. — 2013. — № 2. — С. 240–247.

343. *Окуньков, Л. А.* Отклонение федеральных законов главой государства / Л. А. Окуньков // Право и экономика. — 1998. — № 9. — С. 3–8 ; № 10. — С. 4–11.

344. *Орланова, А. И.* Специфика развития отечественной конфликтологии / А. И. Орланова // Вестник РУДН. Серия «Социология». — 2003. — № 4. — С. 132–133.

345. *Параскевова, С. А.* О функциях социального конфликта и правовых средствах его диагностики / С. А. Параскевова // Юрист. — 2006. — № 10. — С. 7–10.

346. *Петражицкий, Л. И.* Очерки философии права. Основы психологической теории права. Обзор и критика современных воззрений на существо права (1900) / Л. И. Петражицкий // Петражицкий Л. И. Теория и политика права : избр. тр. — Санкт-Петербург : Унив. изд. консорциум Юридическая кн., 2010. — С. 246–256.

347. *Подмарев, А. А.* Вопросы ограничения прав и свобод человека и гражданина в современной конституции / А. А. Подмарев // Вестник Саратовской государственной юридической академии. — 2014. — № 4(99). — С. 141–145.

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

349. *Пресняков, М. В.* Коллизия конституционных прав: проблема обеспечения справедливого баланса / М. В. Пресняков // Конституционное и муниципальное право. — 2008. — № 20. — С. 12–16.

350. *Пряхина, Т. М.* Конституционные конфликты / Т. М. Пряхина // Государство и право. — 2004. — № 11. — С. 19–25.

351. *Пузанов, А. С.* Оценка территориальной доступности местного самоуправления: экономико-географическое исследование / А. С. Пузанов, Р. А. Попов // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. — 2017. — № 3. — С. 24–30.

352. *Родионова, Г. С.* Институт отрешения от государственной должности в России / Г. С. Родионова // Вестник Московского университета МВД России. — 2006. — № 7. — С. 28–29.

353. *Рожков, Н. Т.* Синергетический подход к диагностике причин конфликтов в студенческой среде / Н. Т. Рожков // Вестник Орловского государственного университета. Серия «Новые гуманитарные исследования». — 2011. — № 2. — С. 84–87.

354. *Садкова, А. В.* Социальный конфликт: методологические подходы, принципы анализа / А. В. Садкова // Акмеология. — 2014. — № 4. — С. 200–205.

355. *Степанова, А. А.* Заметки о конституционных ценностях и государственной власти / А. А. Степанова // Конституционное и муниципальное право. — 2015. — № 12. — С. 38–41.

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

357. *Таева, Н. Е.* Нормы Конституции Российской Федерации как форма выражения социальных ценностей / Н. Е. Таева // Конституционное и муниципальное право. — 2009. — № 5. — С. 2–5.

358. *Тарасов, О.* Конституционная модель территориальной организации системы органов государственной власти в России и проблемы ее реализации / О. Тарасов // Сравнительное конституционное обозрение. — 2009. — № 2. — С. 63–71.

359. *Тарусина, Н. Н.* Конфликт и конфликтность — понятия юрисдикционного процесса / Н. Н. Тарусина // Проблемы понятийного аппарата наук гражданского и процессуального права. — Ярославль, 1987. — С. 105–113.

360. *Тихомиров, Ю. А.* Риск в фокусе правового регулирования / Ю. А. Тихомиров // Право и современные государства. — 2017. — № 6. — С. 9–23.

361. *Тихонов, Я. И.* Юридическая превенция как фактор опережающего регулирования / Я. И. Тихонов // Государственная власть и местное самоуправление. — 2018. — № 9. — С. 3–5.

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

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

364. *Трофимова, Г. А.* Основания конституционно-правовой ответственности Президента Российской Федерации / Г. А. Трофимова // Конституционное и муниципальное право. — 2011. — № 1. — С. 17–22.

365. *Туманов, В. А.* Фундаментальная роль Конституции / В. А. Туманов // Туманов В. А. Избранное. — Москва : Норма, 2010. — С. 511–529.

366. Умнова, И. А. Как обеспечить единство законодательной и исполнительной власти в условиях федерации / И. А. Умнова // Журнал российского права. — 1998. — № 4/5. — С. 36–46.

367. Фанталова, Е. Б. Диагностика ценностей и внутренних конфликтов в общей и клинической психологии / Е. Б. Фанталова // Клиническая и специальная психология. — 2013. — № 1. — С. 66–83.

368. Холдоров, О. Н. соотношение категорий «актор» и «субъект», «участник», «агент» в политической теории / О. Н. Холдоров // Вестник Поволжского института управления. — 2016. — № 4. — С. 128–133.

369. Холл, Дж. Интегративная юриспруденция / Дж. Холл // Антология мировой правовой мысли. В 5 т. Т. 3. Европа. Америка. XVII–XX вв. — Москва : Мысль, 1999. — 829 с.

370. Худойкина, Т. В. Юридическая конфликтология в системе подготовки будущих юристов / Т. В. Худойкина, М. М. Васягина // Интеграция образования. — 2006. — № 1. — С. 67–70.

371. Чумиков, А. Н. Конфликтология социальных отношений как комплексная научная дисциплина и практическая специализация / А. Н. Чумиков // Социологические исследования. — 1997. — № 7. — С. 118–124.

372. Чурсина, Т. И. Институты взаимодействия федерации и штатов в Австралии / Т. И. Чурсина // Журнал российского права. — 2013. — № 11. — С. 85–92.

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

374. Шашкова, Е. М. Временная финансовая администрация в системе мер федерального вмешательства / Е. М. Шашкова // Конституционное и муниципальное право. — 2008. — № 2. — С. 8–12.

375. Шевцов, В. С. Демократическая сущность конституции советского социалистического государства / В. С. Шевцов // Конституция общенародного государства. Вопросы теории. — Москва : Юридическая литература, 1979. — С. 38–69.

376. *Эбич, А. В.* Конфликт между врачом и пациентом: причины, диагностика и решения / А. В. Эбич // Заместитель главного врача. — 2014. — № 1. — С. 88–92.

377. *Ярошенко, Н. И.* Основания конституционно-правовой ответственности в сфере нормоконтроля / Н. И. Ярошенко // Журнал российского права. — 2014. — № 1. — С. 101–112.

378. *Езеров, А. А.* Наукове дослідження конфліктності конституційно-правових відносин як перспективний напрямок розвитку науки конституційного права / А. А. Езеров // Актуальні проблеми держави і права. — 2004. — № 22. — С. 274–277.

379. *Езеров, А. А.* Гарантии и средства обеспечения конституционной законности / А. А. Езеров // Актуальні проблеми держави і права : збірник наукових праць. Вип. 61 / голов. ред. С. В. Ківалов ; відп. за вип. В. М. Дрьомін. — Одеса : Юридична література, 2011. — С. 68–76.

380. *Езеров, А. А.* Конституционная безопасность с позиций конфликтологического подхода. Вип. 57 / А. А. Езеров // Актуальні проблеми держави і права : збірник наукових праць. Вип. 57 / голов. ред. С. В. Ківалов ; відп. за вип. В. М. Дрьомін. — Одеса : Юридична література, 2011. — С. 76–84.

381. *Brown, E.* The Law of Presidential Impeachment / E. Brown // Utah Law Review Volume. — 1973. — No. 4. — P. 681.

382. *Fahey, B. A.* Consent Procedures and American Federalism, 128 Harv / B. A. Fahey // L. Rev. 2015. T. 1561. P. 1520–1569.

383. *Frohnen, B. P.* Waivers, Federalism, and the Rule of Law / B. P. Frohnen // Perspectives on Political Science. — 2016. — T. 45, No. 1. — P. 59–67.

384. *Kumm, M.* The Primacy Clause of the Constitutional Treaty and the Future of Constitutional Conflict in the European Union / M. Kumm, V. Ferreres Comella // International Journal of Constitutional Law. — 2008. — No. 3. — P. 473–491.

385. *McCanse, Wright A.* Constitutional Conflict and Congressional Oversight / A. McCanse Wright // Marquette Law Review. — 2014. — Vol. 98, issue 2. — P. 880–971.

386. *Rishel, G. F.* Impeachable offenses under American law / G. F. Rishel // Illinois General Assembly Research response. — 1997. — April 22. — P. 1.

387. *The Constitutional Conflict in Finland by a Member of the Finnish Diet* // The North American Review. — 1899. — Vol. 169, No. 513. — P. 180–189.

388. *Zarefsky, D.* From “conflict” to “constitutional question”: transformations in early American public discourse / D. Zarefsky, V. J. Gallagher // Quarterly Journal of Speech. — 1990. — No. 79. — P. 247–261.

Диссертации и авторефераты диссертаций

389. *Астахов, П. А.* Юридические конфликты и современные формы их разрешения (теоретико-правовое исследование): дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01 / Астахов Павел Алексеевич. — Москва, 2006. — 446 с.

390. *Балаянц, М. С.* Фундаментальные правовые ценности современного общества: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Балаянц Михаил Сергеевич. — Москва, 2007. — 176 с.

391. *Бобракова, Е. Е.* Согласительные процедуры в конституционном праве (общие основы и особенности применения в федеральном законодательном процессе: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Бобракова Екатерина Евгеньевна. — Москва, 2001. — 27 с.

392. *Богданова, Н. А.* Система науки конституционного права: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02 / Богданова Наталья Александровна. — Москва, 2001. — 51 с.

393. *Богданова, Н. А.* Система науки конституционного права: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02 / Богданова Наталья Александровна. — Москва, 2001. — 333 с.

394. *Богомолов, Н. С.* Конституционно-правовая ответственность государственных органов и высших должностных лиц субъектов Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Богомолов Никита Сергеевич. — Москва, 2012. — 22 с.

395. *Брежнев, О. В.* Судебный конституционный контроль в Российской Федерации: проблемы методологии, теории и практики : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / Брежнев Олег Викторович. — Москва, 2006. — 444 с.

396. *Бучакова, М. А.* Координация в системе государственного и муниципального управления охраной окружающей среды Российской Федерации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.06, 12.00.14 / Бучакова Марина Александровна. — Москва, 2011. — 38 с.

397. *Варфоломеева, Н. П.* Конституционно-правовая природа и механизм разрешения споров о компетенции органов государственной власти : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Варфоломеева Наталья Петровна. — Челябинск, 2007. — 210 с.

398. *Василенок, В. Е.* Юридические технологии предупреждения и разрешения политических конфликтов : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 23.00.02 / Василенок Вадим Евгеньевич. — Ростов-на-Дону, 2006. — 26 с.

399. *Васильченко, В. А.* Антропология правового конфликта : дис. ... канд. филос. наук : 09.00.13 / Васильченко Валерий Александрович. — Ставрополь, 2002. — 153 с.

400. *Васягина, М. М.* Профилактика юридического конфликта как многоуровневый процесс : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Васягина Марина Михайловна. — Нижний Новгород, 2006. — 29 с.

401. *Виноградов, В. А.* Субъекты конституционной ответственности : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Виноградов Вадим Александрович. — Москва, 2000. — 192 с.

402. *Галушко, И. В.* Избирательные споры и судебная практика их разрешения в избирательном праве Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Галушко Иван Васильевич. — Москва, 2004. — 162 с.

403. *Гороховцев, О. В.* Конституционная ответственность в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Гороховцев Олег Викторович. — Москва, 2008. — 24 с.

404. *Гришина, Н. В.* Психология межличностного конфликта : дис. ... д-ра психол. наук : 19.00.05 / Гришина Наталия Владимировна. — Санкт-Петербург, 1995. — 361 с.

405. *Давыдова, Н. Ю.* Конституционно-правовое принуждение в механизме обеспечения законности деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Давыдова Наталья Юрьевна. — Москва, 2011. — 195 с.

406. *Данченко, А. А.* Превентивная функция российского права : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Данченко Андрей Александрович. — Кострома, 2002. — 164 с.

407. *Дитятковский, М. Ю.* Осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий: проблемы муниципально-правовой теории и практики : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / Дитятковский Михаил Юрьевич. — Омск, 2008. — 53 с.

408. *Егиян, Р. А.* Отношения высших органов государственной власти и управления Союза ССР и союзных республик : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Егиян Рафаэль Акопович. — Москва, 1984. — 25 с.

409. *Ереклинцева, Е. В.* Суверенитет и демократия как конституционные ценности современной России : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Ереклинцева Елена Владимировна. — Челябинск, 2010. — 25 с.

410. *Жаренов, И. П.* Государственное принуждение в условиях демократизации общества : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Жаренов Иван Павлович. — Москва, 2006. — 145 с.

411. *Жеребин, В. С.* Проблемы правовой конфликтологии : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / Жеребин Владимир Сергеевич. — Нижний Новгород, 2001. — 395 с.

412. *Забелина, Е. П.* Координационная функция органов местного самоуправления Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Забелина Елена Павловна. — Омск, 2005. — 189 с.

413. *Замотаева, Е. К.* Судебный нормоконтроль как способ разрешения конституционно-правовых споров в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Замотаева Екатерина Константиновна. — Москва, 2005. — 246 с.

414. *Зеленцов, А. Б.* Теоретические основы правового спора : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01, 12.00.14 / Зеленцов Александр Борисович. — Москва, 2005. — 435 с.

415. *Зубова, О. В.* Терроризм и проблемы ограничения конституционных прав граждан в борьбе с ним : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Зубова Оксана Владимировна. — Елец, 2004. — 213 с.

416. *Казанцев, А. О.* Избирательные споры в Российской Федерации (конституционно-правовое исследование) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Казанцев Антон Олегович. — Челябинск, 2005. — 205 с.

417. *Карасева, И. А.* Конкуренция конституционных ценностей в практике Конституционного Суда Российской Федерации и конституционных судов зарубежных стран : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Карасева Ирина Андреевна. — Москва, 2014. — 30 с.

418. *Карасева, И. А.* Конкуренция конституционных ценностей в практике Конституционного Суда Российской Федерации и конституционных судов зарубежных государств : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Карасева Ирина Андреевна. — Москва, 2014. — 244 с.

419. *Клочко, Е. И.* Конституционные ценности в доктрине конституционного права и практике конституционной юстиции : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Клочко Елена Игоревна. — Москва, 2018. — 15 с.

420. *Кожевников, О. А.* Право некоммерческих организаций в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / Кожевников Олег Александрович. — Екатеринбург, 2008. — 346 с.

421. *Кожевников, С. Н.* Меры защиты в советском праве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.00 / Кожевников Сергей Никитич. — Свердловск, 1968. — 20 с.

422. *Комбарова, Е. В.* Конституционно-правовой механизм разрешения разногласий в системе органов публичной власти Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Комбарова Елена Валерьевна. — Саратов, 2009. — 240 с.

423. *Котелевский, Д. В.* Институт федерального вмешательства в конституционном праве Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Котелевский Денис Викторович. — Омск, 2002. — 171 с.

424. *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 : 12.00.02 / Котенков Александр Алексеевич. — Москва, 1998. — 178 с.

425. *Кошелев, Е. В.* Конституционная ответственность в Российской Федерации, ее стадии : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Кошелев Евгений Викторович. — Омск, 2006. — 211 с.

426. *Крючков, Р. А.* Риск в праве: генезис, понятие и управление : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Крючков Роман Анатольевич. — Нижний Новгород, 2011. — 27 с.

427. *Лупарев, Е. Б.* Административно-правовые споры : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.12 / Лупарев Евгений Борисович. — Воронеж, 2003. — 467 с.

428. *Максуров, А. А.* Координационная деятельность в правовой системе общества : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Максуров Алексей Анатольевич. — Ярославль, 2001. — 193 с.

429. *Малиновская, В. М.* Правомерное ограничение конституционных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Малиновская Вероника Михайловна. — Москва, 2007. — 24 с.

430. *Матросов, А. А.* Теоретико-правовые основы конституционной ответственности : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Матросов Сергей Николаевич. — Москва, 2002. — 23 с.

431. *Миц, Д. С.* Конституционно-правовые ценности и механизмы в сфере противодействия противоправным посягательствам на конституционный строй (сравнительно-правовое исследование) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Миц Денис Сергеевич. — Москва, 2016. — 32 с.

432. *Морозова, Э. Г.* Политический конфликт как объект политических и правовых исследований : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Морозова Элина Геннадьевна. — Казань, 2002. — 26 с.

433. *Морозова, Э. Г.* Политический конфликт как объект политических и правовых исследований: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Морозова Элина Геннадьевна. — Казань, 2002. — 219 с.

434. *Назаров, А. О.* Модель и метод кластеризации объектов с нечеткими значениями параметров : автореф. дис. ... канд. техн. наук : 05.13.18 / Назаров Александр Олегович. — Казань, 2015. — 19 с.

435. *Ненашев, М. М.* Спор о праве и его место в гражданском процессе : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.15 / Ненашев Максим Михайлович. — Саратов, 2011. — 197 с.

436. *Никитина, А. В.* Конституционно-правовые споры : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / Никитина Анна Васильевна. — Омск, 2019. — 42 с.

437. *Никитина, А. В.* Конституционно-правовые споры : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / Никитина Анна Васильевна. — Омск, 2019. — 500 с.

438. *Охотников, Р. А.* Избирательные споры: понятие, структура, порядок рассмотрения) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Охотников Роман Андреевич. — Владивосток, 2006. — 201 с.

439. *Петров, А. А.* Решения Конституционного Суда Российской Федерации в доктрине и практике конституционного правосудия : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / Петров Алексей Александрович. — Омск, 2019. — 41 с.

440. *Пономарев, В. Ю.* Достижение социального согласия в условиях современного российского общества: социологический анализ : автореф. дис. ... канд. социол. наук : 22.00.01 / Пономарев Василий Юрьевич. — Саратов, 2004. — 21 с.

441. *Прасолова, И. А.* Трудовые конфликты и трудовые споры по российскому праву : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Прасолова Инна Анатольевна. — Барнаул, 2005. — 149 с.

442. *Прошанов, С. Л.* Становление социологии конфликта в России (теоретико-методологическое и институционально-организационные основы) : автореф. дис. ... д-ра социол. наук : 22.00.01 / Прошанов Сергей Леонидович. — Москва, 2007. — 41 с.

443. *Прошанов, С. Л.* Становление социологии конфликта в России (теоретико-методологическое и институционально-организационные основы) : дис. ... д-ра социол. наук : 22.00.01 / Прошанов Сергей Леонидович. — Москва, 2007. — 367 с.

444. *Прохоров, В. Н.* Утрата доверия Президента Российской Федерации как основание отрешения от должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Прохоров Владимир Николаевич. — Москва, 2016. — 20 с.

445. *Роговая, А. А.* Региональная конфликтология: исследовательская парадигма: социолого-управленческий аспект : дис. ... канд. социол. наук : 22.00.08 / Роговая Анастасия Владимировна. — Москва, 2008. — 206 с.

446. *Ройзман, Г. Б.* Ценности в конституционном праве Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Ройзман Григорий Борисович. — Челябинск, 2012. — 25 с.

447. *Рудт, Ю. А.* Баланс конституционных ценностей в доктрине конституционного права и практике органов конституционной юстиции Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Рудт Юлия Аркадьевна. — Омск, 2019. — 220 с.

448. *Рузина, С. В.* Юридические споры в правовых отношениях, связанных с формированием представительных органов государственной власти и местного самоуправления: Общеправовой анализ : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Рузина Светлана Владимировна. — Владимир, 2006. — 188 с.

449. *Семенов, А. В.* Нормы российского конституционного права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Семенов Алексей Владимирович. — Саратов, 2011. — 22 с.

450. *Сергеев, А. Л.* Конституционная ответственность федеральных органов государственной власти : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Сергеев Александр Леонидович. — Москва, 2006. — 33 с.

451. *Скифский, Ф. С.* Конституционные правонарушения : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Скифский Федор Сергеевич. — Тюмень, 1998. — 16 с.

452. *Скифский, Ф. С.* Конституционные правонарушения : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Скифский Федор Сергеевич. — Тюмень, 1998. — 143 с.

453. *Смирнов, П. В.* Меры конституционно-правового принуждения в избирательном праве Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Смирнов Павел Владимирович. — Сургут, 2005. — 197 с.

454. *Смирнова, А. А.* Диффамация как правонарушение и злоупотребление правом: конституционно-правовой аспект : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Смирнова Анна Александровна. — Москва, 2008. — 180 с.

455. *Соболев, О. В.* Правомерные ограничения прав граждан органами исполнительной власти : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Соболев Олег Васильевич. — Челябинск, 2019. — 238 с.

456. *Суркова, И. С.* Конституционно-правовое принуждение, применяемое к органам государственной власти субъектов Российской Федерации в системе федеративных отношений : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Суркова Ирина Сергеевна. — Омск, 2008. — 232 с.

457. *Таева, Н. Е.* Нормы конституционного права в системе правового регулирования Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / Таева Наталья Евгеньевна. — Москва, 2019. — 480 с.

458. *Тарасов, А. В.* Ограничение конституционных прав и свобод человека в условиях особых правовых режимов в Российской Федерации : дис. ... канд.

юрид. наук : 12.00.02 / Тарасов Алексей Васильевич. — Санкт-Петербург, 2006. — 189 с.

459. *Тетерин, А. В.* Конституционно-правовой конфликт: теоретические проблемы и пути преодоления : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Тетерин Александр Викторович. — Москва, 2018. — 266 с.

460. *Третьяк, И. А.* Конституционно-правовое принуждение в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Третьяк Ирина Александровна. — Омск, 2015. — 215 с.

461. *Худойкина, Т. В.* Юридический конфликт: динамика, структура, разрешение : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Худойкина Татьяна Викторовна. — Москва, 1996. — 189 с.

462. *Худойкина, Т. В.* Юридический конфликт: Теоретико-прикладное исследование : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / Худойкина Татьяна Викторовна. — Нижний Новгород, 2002. — 488 с.

463. *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 : 12.00.02 / Цатурян Тамара Владимировна. — Москва, 2009. — 22 с.

464. *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 : 12.00.02 / Цатурян Тамара Владимировна. — Москва, 2009. — 201 с.

465. *Шайхуллин, М. С.* Конституционно-правовые гарантии развития местного самоуправления в Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / Шайхуллин Марат Селирович. — Казань, 2020. — 515 с.

466. *Шаклеин, Н. И.* Ограничение прав и свобод человека в Российской Федерации: конституционно-правовые вопросы : автореф. дис.... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Шаклеин Николай Иванович. — Москва, 2006. — 26 с.

467. *Шапиев, А. С.* Юридический конфликт в сфере легитимации государственной власти в современной России: Теоретико-правовое исследование : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Шапиев Арсен Сиябшахович. — Махачкала, 2006. — 229 с.

468. *Шилин, Г. В.* Координация как функция в деятельности администрации субъекта Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Шилин Глеб Вячеславович. — Томск, 2002. — 244 с.

Справочная литература

469. *Аберкромби, Н.* Социологический словарь. The Penguin / Н. Аберкромби, С. Хилл, Б. С. Тернер ; пер. с англ. ; под ред. С. А. Ерофеева. — Казань : Издательство Казанского университета, 1997. — 420 с.

470. *Анцупов, А. Я.* Словарь конфликтов / А. Я. Анцупов, А. И. Шипилов. — 2-е изд. — Санкт-Петербург : Питер, 2006. — 526 с.

471. *Дмитриев, А. В.* Конфликтология : терминологический словарь / А. В. Дмитриев. — 2-е изд., испр. и доп. — Санкт-Петербург : Санкт-Петербургский гуманитарный университет профсоюзов, 2013. — 80 с.

472. *Ожегов, С. И.* Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений / С. И. Ожегов, Н. Ю. Шведова. — 4-е изд., доп. — Москва : А ТЕМП, 2010. — 938 с.

473. *Райзберг, Б. А.* Современный экономический словарь / Б. А. Райзберг, Л. Ш. Лозовский, Е. Б. Стародубцева. — 6-е изд., перераб. и доп. — Москва : ИНФРА-М, 2012. — 511 с.

474. *Социологический словарь* / сост. А. Н. Елсуков, К. В. Шульга. — 2-е изд., перераб. и доп. — Минск : Университетское, 1991. — 528 с.

475. *Юридический словарь* / под ред. А. Н. Азрилияна. — Москва : Институт новой экономики, 2007. — 1152 с.

Электронные источники информации

476. *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>.
477. *Конституция* Австрийской Республики от 10 ноября 1920 г. — URL: <https://legalns.com/download/books/cons/austria.pdf>.
478. *Конституция* Азербайджанской Республики от 12 ноября 1995 г. — URL: <https://legalns.com/download/books/cons/azerbaijan.pdf>.
479. *Конституции* Боливии 1947 г. — URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=39>.
480. *Конституция* Бразилии 1988 г. — URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=563>.
481. *Конституция* Княжества Андорра от 14 марта 1993 г. — URL: <https://legalns.com/download/books/cons/andorra.pdf>.
482. *Конституция* Княжества Монако от 17 декабря 1962 г. — URL: <https://legalns.com/download/books/cons/monaco.pdf>.
483. *Конституция* Королевства Норвегии. — URL: <https://legalns.com/download/books/cons/norway.pdf>.
484. *Конституция* Португалии от 2 апреля 1976 г. — URL: <https://legalns.com/download/books/cons/portugal.pdf>.
485. *Конституция* Республики Кипр от 16 августа 1960 г. — URL: <https://legalns.com/download/books/cons/cyprus.pdf>.
486. *Конституция* Республики Польша от 2 апреля 1997 г. — URL: <https://mybiblioteka.su/tom3/1-28119.html>.
487. *Конституция* Республики Словения от 23 декабря 1993 г. — URL: <https://legalns.com/download/books/cons/slovenia.pdf>.
488. *Конституция* Республики Хорватии от 22 декабря 1990 г. — URL: <https://legalns.com/download/books/cons/croatia.pdf>.
489. *Конституция* Соединенных Штатов Америки 1787 г. — URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Text/cnstUS.htm>.

490. *Конституция* Французской Республики 1958 г. — URL: https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/constitution/constitution_russe_version_aout2009.pdf.

491. *Проект* федерального закона № 97012298-2 «О статусе Президента Российской Федерации» // Система обеспечения законотворческой деятельности. — URL: <http://sozd.duma.gov.ru/bill/97012298-2>.

492. *Заключение* на проект федерального закона № 96211-7 «О внесении изменения в статью 2 Федерального закона “Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг” (в части уточнения содержания понятия муниципальной услуги)» // Система обеспечения законотворческой деятельности. — URL: https://sozd.duma.gov.ru/search?q=%D0%BE%D1%82%D1%80%D0%B8%D1%86%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D1%8B%D0%B9+%D0%BE%D1%82%D0%B7%D1%8B%D0%B2&page_docs=7.

493. *Законопроект* № 350790-3 «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» // Система обеспечения законотворческой деятельности. — URL: <http://sozd.duma.gov.ru/bill/350790-3>.

494. *Определение* Конституционного Суда Российской Федерации от 15 января 2009 г. № 187-О-О «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». — URL: <https://legalacts.ru/doc/opredelenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-15012009-n-187-o-o-ob/>.

495. *Официальный сайт* Государственной Думы Российской Федерации. — URL: <http://www.duma.gov.ru/>.

496. *Официальный сайт Государственного Совета Российской Федерации.* — URL: <http://www.kremlin.ru/events/state-council/page/2>.
497. *Официальный сайт Парламента Грузии.* — URL: http://parliament.ge/en/saparlamento-saqmianoba/plenaruli-sxdomebi/plenaruli-sxdomebi_news/parlamentma-sakonstitucio-cvlilebebze-prezidentis-veto-dadzlia.page.
498. *Алви, Ариф Президент Пакистана.* — URL: <https://tass.ru/encyclopedia/person/alvi-arif>.
499. *База данных показателей муниципальных образований.* — URL: https://rosstat.gov.ru/free_doc/new_site/bd_munst/munst.htm.
500. *Владимир Путин подписал указ о временном отстранении от должности главы администрации Ненецкого автономного округа Алексея Барина.* — URL: <http://www.finmarket.ru/news/494422>.
501. *Глава Чувашии заставил пожарного подпрыгивать за ключами от новой служебной машины. Это может стоить ему должности губернатора (новость от 24 января 2020 г.).* — URL: <https://meduza.io/feature/2020/01/24/glava-chuvashii-zastavil-pozharnogo-podprygivat-za-klyuchami-ot-novoy-sluzhebnoy-mashiny-eto-mozhet-stoit-emu-dolzhnosti>.
502. *Гоббс, Т. Левиафан, или Материя, форма и власть государства церковного и гражданского / Т. Гоббс.* — URL: <http://lib.ru/FILOSOF/GOBBS/leviafan.txt>.
503. *Дзыбова, С. Г. Институт делегированного законотворчества / С. Г. Дзыбова.* — С. 131. — URL: http://vestnik.adygnet.ru/files/2006.2/266/dzibova2006_2.pdf.
504. *Руссо, Ж.-Ж. Об Общественном договоре, или Принципы политического Права / Ж.-Ж. Руссо.* — URL: <http://lib.ru/FILOSOF/RUSSO/prawo.txt>.
505. *Заседание Совета по развитию местного самоуправления.* — URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/62701>.
506. *Как поправки в Конституцию усилят борьбу с коррупцией.* — URL: <http://duma.gov.ru/news/48111/>.
507. *Кистринова, О. В. Согласительные процедуры в конституционном праве / О. В. Кистринова.* — URL: <http://отрасли-права.рф/article/20744>.

508. *Кожевников, С. Н.* Государственное принуждение: регулятивно-охранительное назначение, формы. — 2010. — URL: http://www.juristlib.ru/book_10414.html.
509. *Конституции* зарубежных государств : учеб. пособие / сост. В. В. Макаков. — 2-е изд., испр. и доп. — Москва : БЕК, 1999. — URL: <http://library.khpg.org/files/docs/1398678879.pdf>.
510. *Лукьяновская, О. В.* Основы юридической конфликтологии и медиации / О. В. Лукьяновская, Р. Г. Мельниченко. — Волгоград : Издательство ФГОУ ВПО ВАГС, 2011. — URL: <http://psihdocs.ru/osnovi-yuridicheskoy-konfliktologii.html>.
511. *Маргрете II*, королева Дании. — URL: <https://tass.ru/arhiv/554976>.
512. *Маркова, С. Д.* Аккультурация: к теории вопроса / С. Д. Маркова // Современные научные исследования и инновации : электрон. науч.-практ. журнал. — URL: <http://web.snauka.ru/issues/2015/12/60006>.
513. *Москвичи* обжаловали в судах штрафы за нарушение карантина более чем на 270 млн рублей. — URL: <https://www.forbes.ru/obshchestvo/412083-moskvihi-obzhalovali-v-sudah-shtrafy-za-narushenie-karantina-bolee-chem-na-270>.
514. *Образование* в ЕС: право на ВНЖ. — URL: <https://international.expert/obrazovanie-v-es-pravo-na-vnzh.html>.
515. *Официальный сайт* Г. Минцберга. — URL: <http://www.mintzberg.org/resume>.
516. *Российские* вузы в мировом рейтинге QS-2020. — URL: <https://na.ria.ru/20200609/1572684784.html>.
517. *Словарь синонимов* русского языка. — URL: <http://словарь-синонимов.рф/>.
518. *Статистика* законодательного процесса. — URL: <http://www.duma.gov.ru/legislative/statistics/?type=convocation&c=7>.
519. Суд отклонил иск к мэру Москвы об оспаривании штрафов за нарушение самоизоляции. — URL: <https://www.interfax.ru/moscow/711617>.
520. *Что я буду делать?* Собирать шмотки. — URL: <https://newtimes.ru/articles/detail/28421>.

521. Юрий Лужков — Президенту Российской Федерации Дмитрию Медведеву. URL: <https://echo.msk.ru/blog/echomsk/714106-echo/>.

522. *Benwell R. and Oongh Gay O.* The Separation of Powers // Library House of Commons. P. 1. — URL: <http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN06053/SN06053.pdf>.

523. *Élection* du president de la republique. 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/II2e_Memento_usage_candidat_election_presidentielle_2017-1.pdf.

524. *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.

525. *Presidential Vetoes.* — URL: <http://history.house.gov/Institution/Presidential-Vetoes/Presidential-Vetoes/>.

ПРИЛОЖЕНИЕ

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.

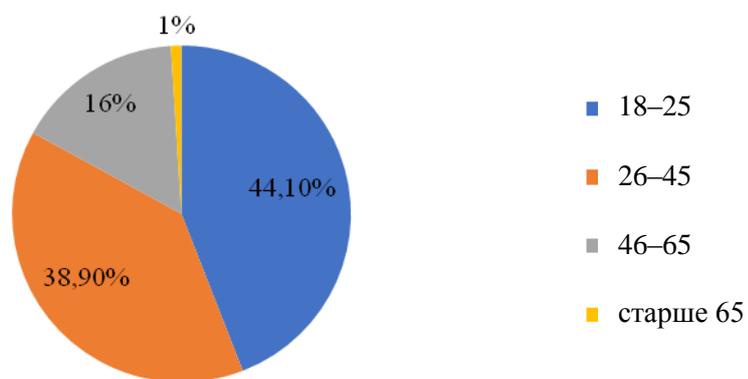
Всего в опросе приняли участие 324 человека.

1. *Укажите субъект Российской Федерации, в котором вы проживаете:*

1. Алтайский край.
2. Белгородская область.
3. Забайкальский край.
4. Иркутская область.
5. Калининградская область.
6. Краснодарский край.
7. Красноярский край.
8. Курганская область.
9. Ленинградская область.
10. Магаданская область.
11. Москва.
12. Московская область.
13. Новосибирская область.
14. Омская область.
15. Пермский край.
16. Приморский край.
17. Республика Алтай.
18. Республика Башкортостан.
19. Республика Бурятия.
20. Республика Крым.
21. Республика Саха (Якутия).
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.

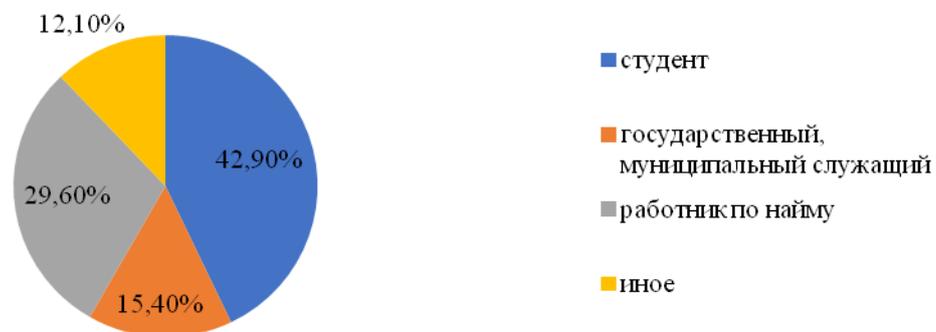
2. Укажите Ваш возраст:

- 18–25;
- 26–45;
- 46–65;
- старше 65.



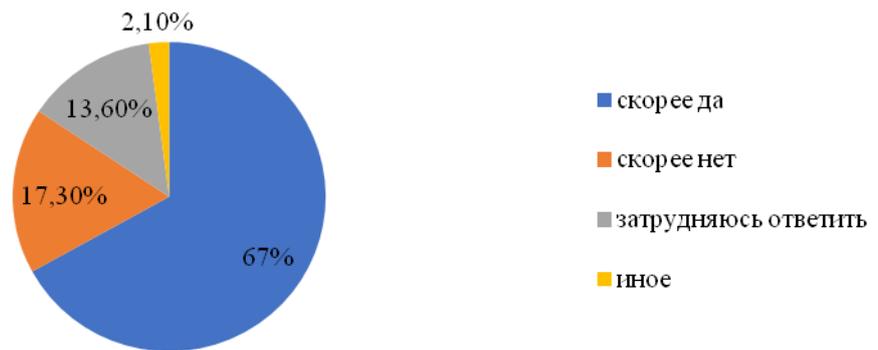
3. Укажите вид Вашей основной деятельности:

- студент;
- государственный, муниципальный служащий;
- работник по найму;
- пенсионер;
- иное.



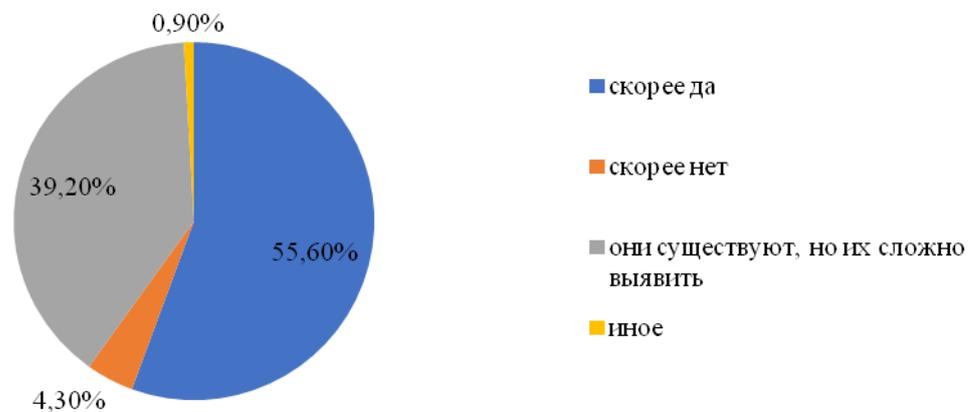
4. Как Вы считаете, явилось ли принятие Конституции РФ в 1993 году способом разрешения конституционного кризиса в стране на тот момент?

- скорее да;
- скорее нет;
- затрудняюсь ответить;
- иное.



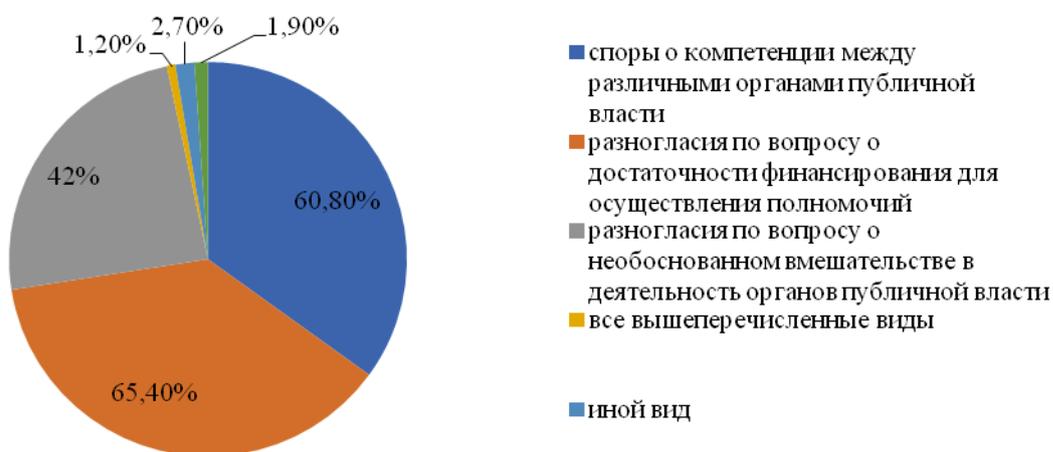
5. Существуют ли конфликты в системе публичной власти?

- 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.



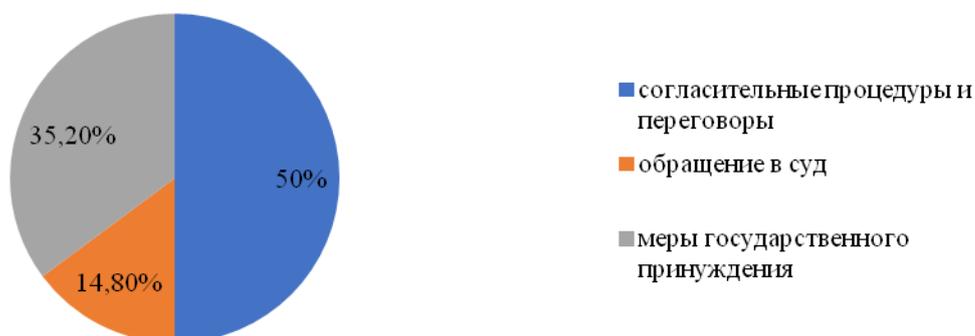
8. Как Вы считаете, наибольшее число конфликтов с участием органов публичной власти возникает по поводу:

- 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.



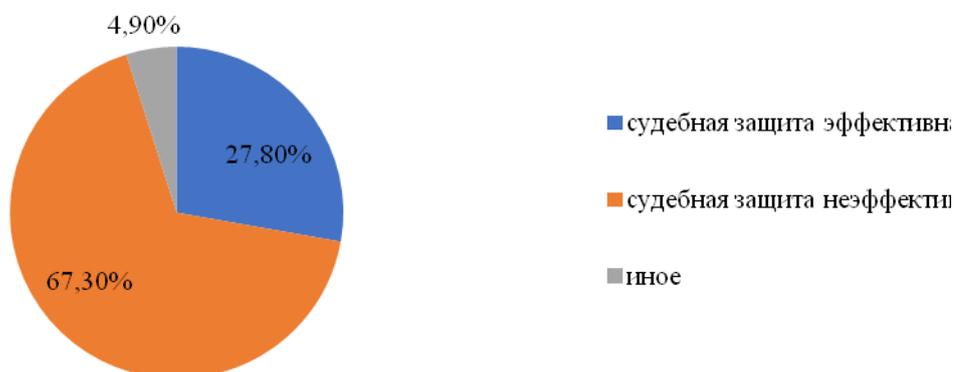
9. Укажите самый оптимальный способ разрешения конфликтов в системе публичной власти (выбрать один):

- 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, «уволенных» в связи с утратой доверия президента?

- судебная защита эффективна, поскольку судебная власть независима и беспристрастна;
- судебная защита неэффективна;
- иное.



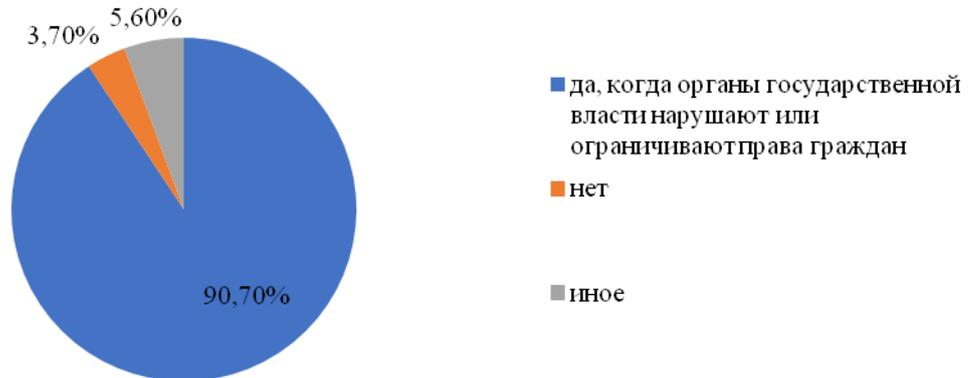
11. Какими свойствами должен обладать оптимальный способ разрешения конфликтов, возникающих в системе публичной власти? (возможны несколько вариантов ответа):

- 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.

