
ПРИМЕНЕНИЕ НОРМ ПРАВА ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

THE LAW ENFORCEMENT BY PUBLIC AUTHORITIES

УДК 342

DOI 10.24147/2542-1514.2019.3(4).30-41



ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ И РАЗРЕШЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫХ КОНФЛИКТОВ: ПОНЯТИЕ И СПОСОБЫ

И.А. Третьяк

Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского, г. Омск, Россия

Информация о статье

Дата поступления –

20 сентября 2019 г.

Дата принятия в печать –

20 ноября 2019 г.

Дата онлайн-размещения –

20 декабря 2019 г.

Рассматриваются различные способы разрешения конституционно-правовых конфликтов, проводится их анализ и классификация в самостоятельные группы. Формулируются принципы и система их применения, позволяющая выявить оптимальный способ разрешения конкретного конституционно-правового конфликта. Конституционно-конфликтная диагностика рассматривается как система правовых и организационных мер, позволяющих предупредить возникновение конституционно-правовых конфликтов.

Ключевые слова

Конституционный конфликт, предупреждение, разрешение, принудительные способы, кооперативные способы, риск конфликта, конфликтоген, конституционно-конфликтная диагностика

PREVENTION AND RESOLUTION OF CONSTITUTIONAL CONFLICTS: CONCEPT AND METHODS

Irina A. Tretyak

Dostoevsky Omsk State University, Omsk, Russia

Article info

Received –

2019 September 20

Accepted –

2019 November 20

Available online –

2019 December 20

The subject. The article is devoted to different methods of constitutional conflicts resolution, classification of constitutional conflicts, genesis of constitutional conflict diagnostics theory as a system of different measures for constitutional conflicts prevention.

The purpose of the article is to confirm or disprove hypothesis that methods of constitutional conflicts resolution and prevention may be classified by different bases.

The methodology of the study includes general scientific methods (analysis, synthesis, description) as well as sociological and economic approaches.

The main results and scope of their application. The author describes different groups of conflict resolution methods, it's types and system. The optimal way to resolve the constitutional conflict is systematic application of the following principles:

Keywords

Constitutional conflict, prevention, resolution, enforcement methods, cooperative methods, conflict risk, conflictogen, constitutional conflict diagnostics

1) the legality of measures;

2) priority of human and civil rights and freedoms;

3) ultimo ratio (last resort);

4) proportionality of measures;

5) the effectiveness of measures, aimed at resolving the constitutional conflict.

Conclusions. Constitutional conflicts are resolved by special legal methods. Depending on the enforceability of such methods for the conflicting parties, such methods can be classified into: - enforcement methods, that are based on the constitutional power of legal enforcement to be applied to one side of the conflict by the other party or by the actor of the constitutional-legal conflict (measures of constitutional enforcement, the mechanism of checks and balances);

- cooperative methods, which are understood as mechanisms for resolving constitutional conflicts, enshrined in the norms of constitutional law and based on cooperation, mutual assistance of the parties to the conflict on a parity basis (various forms of coordination, such as negotiations, mediation, conciliation).

Methods and mechanisms of conflicts prevention are not the part of methods of resolving constitutional conflicts, since the first methods are applied before the appearance of constitutional and legal conflicts.

A constitutional conflict diagnostics as a method of constitutional conflict prevention is based on risk management system and represents a system of legal and organizational measures, aimed at identifying risks of constitutional conflicts and legal monitoring.

1. Введение

Конституционная конфликтология во многом является прикладным научным знанием, поскольку не только отвечает на вопрос: «что представляют собой конституционно-правовые 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 автор 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, с. 68]. Необходимо согласиться с А.А. Езеровым в том, что конституционное право обладает определенным арсеналом мер, способов разрешения конституционно-правовых 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 чем представляется необходимым определиться с терминологией и типологией в части описания результата применения различных способов разрешения конфликта.

2. Понятие разрешения конституционно-правовых конфликтов.

Завершение конфликта означает его любое прекращение, не обязательно предполагающее положительный результат, т. е. достижение сторонами конфликта согласия. В этой связи 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, приглашение, 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» [2, с. 504].

Необходимо согласиться с указанными авторами о преимущественном использовании категории «разрешение» как наиболее широкой и всеобъемлющей, поскольку анализ значительного количества работ по конфликтологии показал, что данная категория наиболее часто 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 результат¹.

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 завершен [3, с. 235–236]. 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 по-

¹ Дмитриев А.В. Конфликтология. Толковый словарь. СПб., 2013. С. 51.

нятием все-таки является завершение конфликта, которое заключается в окончании конфликта по любым причинам, а не только положительного свойства. В качестве форм завершения конфликтов авторы приводили: разрешение, урегулирование, затухание, устранение, перерастание в другой конфликт [2, с. 468].

В.С. Жеребиным предлагается использовать термин «снятие юридического конфликта». Автор полагает, что преодоление юридических конфликтов означает их снятие на основе качественного изменения взаимоотношений между его контрсубъектами и другими его составными элементами. Соответственно, понятие «преодоление» и «снятие» по своей сущности тождественны и являются совпадающими категориями [4, с. 106–107]. В итоге, к способам преодоления (снятия) юридических конфликтов автор относит:

- предупреждение юридических конфликтов;
- урегулирование юридических конфликтов;
- консенсуализацию юридических конфликтов;
- разрешение юридических конфликтов;
- устранение юридических конфликтов;
- ликвидация юридических конфликтов [5, с. 271–367].

Аналогичной точки зрения придерживается и С.В. Рузина, полагая, что преодоление правового спора есть конструктивное его развертывание, результатом которого выступает завершение последнего, сопровождаемое снятием с его контрсубъектов взаимных и противоположных юридических претензий [6, 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, консенсус [7, с. 146].

М.М. Лебедева определяет в качестве родового понятия урегулирование конфликтов, а его формами – предупреждение, улаживание и разрешение [8, с. 39].

Из приведенного плюрализма мнений представляется обоснованным говорить о финальной стадии развития конфликта как о его завершении, окончании либо снятии вне зависимости от результата (положительного либо отрицательного). Однако когда речь идет об окончании/завершении/снятии

конфликта с положительным, конструктивным результатом (не только когда стороны достигли определенного взаимоустраивающего решения, но и когда была обеспечена эффективная защита конституционной ценности, восстановлено нарушенное состояние правовой материи) необходимо говорить о *разрешении* конфликта.

В силу буквального толкования разрешение означает «найти правильное решение, рассудить в том числе конфликт»². При этом снятие, согласно толковому словарю русского языка, означает «устранить, преодолеть, разрешив»³. Согласно словарю синонимов русского языка, снятию соответствуют синонимы «устранение», «удаление»⁴. Таким образом, определенную степень различия имеет не столько буквальное значение данных терминов, сколько их коннотация. Так, у снятия преобладает нейтральная либо отрицательная коннотация, в то время как разрешению свойственна положительная коннотация – поиск решения конфликта, а не фактическое его снятие, блокирование.

В связи с вышеизложенным термин разрешение как нельзя более удачно означает положительный результат решения конфликта, а не механическое его завершение, снятие, удаление. В связи с чем необходимо согласиться с вышеприведенной точкой зрения А.В. Дмитриева в части использования термина «разрешение» в качестве родового понятия ко всем формам и механизмам решения конфликта, которые позволяют не просто его прекратить, но прекратить положительно и эффективно.

3. Способы разрешения конституционно-правовых конфликтов

Способы, которыми могут разрешаться возникшие конфликты, можно классифицировать по критерию принудительности для конфликтующих сторон.

К первой группе относятся способы, к которым участники конфликта прибегают добровольно (переговоры, привлечение посредника, медиатора) – кооперативные способы разрешения конфликта, не предполагающие наличие у актора рычагов и механизмов правового принуждения.

Вторая группа представлена способами, связанными с применением властных полномочий и правового принуждения, вынесение обязательного к исполнению решения, как правило, третьим участ-

² Ожегов С.И. и Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М., 1999. С. 653.

³ Там же. С. 739.

⁴ Словарь синонимов русского языка. URL: <http://словарь-синонимов.рф>.

ником конфликта – его актором, – принудительные способы разрешения конфликта.

Например, С.Б. Нанба к способам разрешения юридических конфликтов относит: согласительные процедуры разрешения конфликтов, альтернативные способы разрешения конфликтов и судебные процедуры [9, с. 152–178].

Способ разрешения юридических конфликтов во многом зависит от поведенческой стратегии его участников, которую необходимо отличать от способа разрешения конфликтов. Наиболее часто встречающимися являются следующие стратегии поведения в конфликтах:

- соперничающая – навязывание другой стороне предпочтительного для себя решения;
- кооперативная – поиск решения, которое удовлетворяло бы обе стороны;
- уступающая – понижение своих стремлений, в результате чего исход конфликта становится менее приемлемым, чем хотелось бы;
- избегающая – уход из ситуации конфликта;
- бездействие – нахождение в ситуации конфликта, но без всяких действий к его разрешению⁵.

Применительно к конституционно-правовому конфликту наиболее ярко выраженными представляются: соперничающая стратегия поведения и бездействие, в частности, потому что участники конституционно-правового конфликта, обладая публичной властью, стремятся либо отстоять собственные интересы и самостоятельность в принятии решений всеми силами, либо, с другой стороны, обнаружив конфликт, для органов публичной власти зачастую проще и «дешевле» бездействовать и сохранять status quo конфликта.

Вместе с тем необходимо отметить стремления, в частности, Конституционного Суда Российской Федерации интегрировать в российскую правовую действительность кооперативную стратегию поведения участников конституционных конфликтов. В ряде своих правовых позиций относительно конституционно-правовых конфликтов органов государственной власти субъектов РФ и муниципальных образований Конституционный Суд РФ неоднократно отмечал, что возложение Конституцией Российской Федерации

именно на органы местного самоуправления самостоятельного решения вопросов местного значения не препятствует конструктивному, основанному на признании и гарантировании самостоятельности местного самоуправления взаимодействию между органами местного самоуправления и органами государственной власти для наиболее эффективного решения общих задач, непосредственно связанных с вопросами местного значения, в интересах населения муниципальных образований, равно как и участия органов местного самоуправления в выполнении тех или иных имеющих государственное значение публичных функций и задач на соответствующей территории (Постановления от 16 октября 1997 г. № 14-П, от 30 ноября 2000 г. № 15-П, от 29 марта 2011 г. № 2-П и от 26 апреля 2016 г. № 13-П)⁶.

Однако попыткам подобного внедрения в правоприменительную практику кооперативной стратегии разрешения конституционно-правовых конфликтов препятствует фактически единая вертикальная структура организации публичной власти в Российской Федерации.

По мнению А.В. Тетерина, в качестве средств разрешения конституционных конфликтов выступают: разрешение споров органами судебного конституционного контроля, применение процедур, предусмотренных конституцией (отставка правительства, роспуск законодательного органа, импичмент президента), применение согласительных процедур уполномоченными субъектами, применение мер федерального вмешательства, рассмотрение вопроса на референдуме [10, с. 11].

С учетом вышеизложенного к способам разрешения конституционно-правовых конфликтов в Российской Федерации можно отнести:

- принудительные способы (конституционно-правовое принуждение, механизм сдержек и противовесов, заложенный в Конституции РФ);
- кооперативные способы (механизмы координации в российском конституционном и муниципальном праве (согласительные процедуры, переговоры, посредничество)).

При этом под принудительными способами необходимо понимать механизмы разрешения кон-

⁵ Лукьяновская О.В., Мельниченко Р.Г. Основы юридической конфликтологии и медиации. Волгоград: Волгогр. акад. гос. службы, 2011. URL: <http://psihdocs.ru/osnovi-yuridicheskoy-konfliktologii.html>.

⁶ Постановление Конституционного Суда РФ 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». URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision343519.pdf> (дата обращения: 08.08.2018).

ституционно-правовых конфликтов, предусмотренные нормами конституционного права и основанные на силе конституционно-правового принуждения, применяемого к одной из сторон конфликта другой стороной, либо актором конституционно-правового конфликта.

Кооперативные способы разрешения конфликтов – это механизмы разрешения конституционно-правовых конфликтов, закрепленные нормами конституционного права и основанные на сотрудничестве, взаимопомощи сторон конфликта на паритетных началах.

4. Предупреждение конституционно-правовых конфликтов

Отдельно необходимо рассмотреть способы предупреждения конституционно-правовых конфликтов, поскольку вышеприведенные способы разрешения конфликтов имеют место при уже возникшем конституционно-правовом конфликте. В то время как особую значимость в силу ранее описанной специфики конституционно-правовых конфликтов и их правовых последствий приобретает именно предупреждение их возникновения, или так называемая профилактика конфликта.

Очевидно, что конституционно-правовые конфликты целесообразно, как и любую правовую аномалию, в первую очередь, предотвращать, нежели впоследствии разрешать. В любом случае, конфликтами и рисками их возникновения необходимо управлять с тем, чтобы построить эффективную правовую систему, способную сопротивляться конфликтогенам.

Предупреждение возникновения конституционно-правовых конфликтов преследует цель предотвращения нарушения конституционных норм, обеспечив тем самым безопасность личности, общества и государства. Согласно аксиоме, что болезнь легче предотвратить, чем лечить [11, с. 168; 12, с. 19–21], меры предупреждения конституционно-правовых конфликтов направлены именно на предотвращение «болезни» – конституционно-правового конфликта.

К.П. Ермакова и М.В. Залоило также 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 государства [9, с. 136].

Учеными выделяются различные способы предупреждения юридических конфликтов, в том числе конституционно-правовых.

По мнению К.П. Ермаковой и М.В. Залоило, наиболее эффективным способом предупреждения конфликтов является устранение их причин, что достигается различными методами, среди которых, например:

- повышение научного характера правотворчества (институционализация законотворческого консалтинга);
- правовое моделирование, прогнозирование эффективности проектируемой правовой нормы, правовой эксперимент, мероприятия стратегического планирования, правовой мониторинг;
- повышение уровня правосознания и правомерного поведения, достижение высокого качества закона, внутренней согласованности системы законодательства и др. [9, с. 137–138].

Полагаем, что в указанном перечне приведены как превентивные меры общего характера (повышение правосознания, научного характера правотворчества и т. п.), так и специально-юридические меры (прогнозирование эффективности проектируемой правовой нормы, правовой мониторинг).

А.А. Езеров, например, в качестве основного средства профилактики конституционного конфликта рассматривает конституционно-конфликтную диагностику, в которую включает: мониторинг конституционных конфликтов, конституционно-конфликтную аналитику, конституционно-конфликтологическую экспертизу конституционного законодательства и практики его применения (цит. по: [10, с. 137–138]). Необходимо положительно отметить исследования автора в области конституционно-правовой диагностики, поскольку в ее рамках возможно аккумулировать различные юридические средства борьбы с конституционно-правовыми конфликтами.

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 законности [10, с. 11].

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

- определять риски возникновения конституционно-правовых конфликтов, их мониторить и управлять такими рисками;
- диагностировать конфликтоген на ранней стадии его проявления;
- обобщать практику разрешения существующих конституционно-правовых конфликтов.

Указанные цели, а также диагностический, экспертный и аналитический характер конституционно-правовой диагностики созвучны широко используемой в теории управления системе комплаенса (compliance system), которая представляет собой универсальную признанную международную систему противодействия угрозам и управления рисками, которая обеспечивает соответствие деятельности субъекта права различным требованиям государственных органов и иных организаций, нормам права, правилам, рекомендациям и стандартам, регламентирующим деятельность данного субъекта в определенной правовой системе. Буквальное значение слов «compliance» в английском языке означает согласие, соответствие.

По общему правилу, процесс управления рисками как составная часть комплаенс-системы включает [13, с. 4]: идентификацию риска; оценку риска; мероприятия по снижению уровня риска; мониторинг рисков; документальное фиксирование и отчетность.

В таком случае можно сформулировать следующую научную гипотезу: 1) поскольку существуют конституционно-правовые конфликты как объекты правовой действительности, можно выделить причины их возникновения (конфликтогены) и установить риск их возникновения в тех или иных правоотношениях, исходя из конструкции конкретных конституционных норм; 2) установив риски возникновения конституционно-правовых конфликтов, необходимо принять оптимальные меры по их предупреждению и управлению ими.

Поскольку система конституционного права не содержит специальных механизмов управления конституционно-правовыми конфликтами, а риск как сочетание вероятности и последствий наступления неблагоприятных событий в виде конституционно-правового конфликта по существу не отличается от любого другого вида регуляторного риска, общие механизмы управления такими рисками (комплаенс-система) применимы и в конституцион-

ном праве и составляют систему конституционно-конфликтной диагностики.

Изначальной сферой формирования и применения системы комплаенс в публичном праве на официальном уровне явились правоотношения по развитию конкуренции и противодействию коррупции. В частности, согласно приказу ФАС России от 27 ноября 2018 г. № 1646/18 «О системе внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства в ФАС России (антимонопольном комплаенсе)»⁷ под антимонопольным комплаенсом понимается совокупность правовых и организационных мер, направленных на соблюдение требований антимонопольного законодательства и предупреждение его нарушения. Указанная система направлена на выявление соответствующих рисков нарушения антимонопольного законодательства («комплаенс-риски») – сочетание вероятности и последствий наступления неблагоприятных событий в виде ограничения, устранения или недопущения конкуренции.

Также существует и широко применяется антикоррупционный комплаенс, который служит цели предупреждения коррупции и ориентирован на поиск коррупционных рисков⁸. Основой системы антикоррупционного комплаенса являются не только выявление и минимизация коррупционных рисков, но и условий и причин для их возникновения.

Указанная комплаенс система формировалась в частном секторе с целью выявления тех или иных рисков для компаний и, соответственно, определение оптимального способа их предотвращения. На сегодняшний день крупнейшие российские и международные компании успешно внедряют данную систему в свою практику⁹ согласно разработанным международным стандартам комплаенса¹⁰. С учетом непрерывно меняющегося законодательства в части публичной ответственности, контрольно-надзорных функций государства, закономерно, что именно частные компании первыми столкнулись с невозможностью успешного ведения дел без по-

⁷ Приказ ФАС России от 27 ноября 2018 г. № 1646/18 «О системе внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства в ФАС России (антимонопольном комплаенсе)» // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

⁸ Методические рекомендации по разработке и принятию организациями мер по предупреждению и противодействию коррупции, утвержденные Минтрудом РФ. URL: <https://rosmintrud.ru/ministry/programms/anticorruption/015/0> (дата обращения: 25.01.2019).

⁹ Например, Сбербанк подтвердил соответствие своей системы комплаенс-менеджмента требованиям международного стандарта ISO 19600:2014 – «Управление функцией комплаенс». URL: <https://www.sberbank.com/ru/news-and-media/press-releases/article?newsID=d3209011-6e51-4d86-9707-c376610c190a&blockID=7®ionID=77&lang=ru&type=NEWS> (дата обращения: 25.01.2019).

¹⁰ ISO 19600:2014 Compliance management systems – Guidelines. URL: <https://www.iso.org/standard/62342.html> (дата обращения: 25.01.2019).

строения грамотной системы комплаенс в своей деятельности.

Полагаем, что аналогичная система выявления рисков возникновения конституционно-правовых конфликтов может быть положена в основу конституционно-конфликтной диагностики, что позволит:

- выявлять риски возникновения конституционно-правовых конфликтов при проектировании соответствующих правовых норм на стадии нормотворчества;
- прогнозировать появление конституционных конфликтов;
- не только анализировать правоприменительную практику, но и осуществлять обработку данных о конституционно-правовых конфликтах, их конфликтогенах;
- исключить неосознанное принятие субъектами конституционных правоотношений рисков возникновения конституционно-правовых конфликтов;
- минимизировать риски привлечения к конституционно-правовой ответственности;
- выбрать оптимальный способ предупреждения и разрешения конституционно-правовых конфликтов.

Относительно последней из перечисленных целей «конституционного комплаенса» или конституционно-конфликтной диагностики необходимо отметить, что современное состояние конфликтологических исследований характеризуется значительным многообразием предложенных, в первую очередь, социологией и психологией [14; 15], а впоследствии и экономикой [16] методологических теоретических подходов. Отсюда возникает проблема юридизации знаний об управлении конфликтами, поскольку именно на юридической науке и практике лежит бремя осуществления допустимой трансформации конфликта в юридически значимые правоотношения с целью их разрешения в правовом поле.

Под конституционно-конфликтной диагностикой предлагается понимать систему правовых и организационных мер, направленных на выявление рисков наступления конституционно-правовых конфликтов, конфликтогенов, их мониторинг с целью эффективного предупреждения конституционно-правовых конфликтов.

Конституционно-конфликтная диагностика включает в себя:

- идентификацию риска возникновения конституционно-правового конфликта и его оценку;
- мониторинг конституционно-правовых конфликтов, их конфликтогенов и рисков их возникновения;

- конституционно-конфликтную аналитику существующих конституционно-правовых конфликтов;
- прогнозирование возникновения и развития конституционно-правовых конфликтов;
- мероприятия по снижению уровня риска возникновения конституционно-правового конфликта;
- документальное фиксирование и отчетность.

Конституционно-конфликтная диагностика носит прогностическую, аналитическую и моделирующую функции, не свойственные в чистом виде законодательному процессу, и позволяет выявить не только конфликтогены, но и зону правоприменительного риска. Цель такой диагностики – предупреждение возникновения конституционно-правовых конфликтов – отличает ее, например, от всякого рода экспертиз, проводимых при законотворчестве [17].

В части возможной критики изложенных предложений о целесообразности применения системы управления рисками в конституционном и муниципальном праве необходимо отметить, что, во-первых, значимость и масштаб последствий таких конституционно-правовых конфликтов, как противостояние ветвей и уровней власти, нарушение конституционных прав человека, неконституционная передача полномочий, правовое регулирование, дезавуирующее конституционные нормы, – стоят того, чтобы использовать все меры, позволяющие выявить соответствующие риски, в том числе конституционно-конфликтную диагностику и комплаенс в её основе.

Во-вторых, исследование конституционно-конфликтной диагностики в контексте предупреждения конфликтов будет способствовать экспериментальной интеграции в орбиту конституционного правоприменения междисциплинарных исследований. А как справедливо отмечает В.Е. Чиркин, наука должна исследовать социальное и юридическое содержание конституционно-правовых норм и институтов и предлагать такие основательно продуманные, в какой-то мере частично использованные на практике, а если возможно – в экспериментальном порядке, юридические формулировки, которые будут наилучшим образом соответствовать поставленным социально-экономическим задачам [18].

5. Выбор оптимального способа разрешения конституционно-правовых конфликтов

Проведенное нами исследование показало, что существуют различные способы разрешения конституционно-правовых конфликтов, условно разделенные на две группы:

- принудительные способы (конституционно-правовое принуждение, механизм сдержек и противовесов, заложенный в Конституции РФ);

– кооперативные способы (механизмы координации в российском конституционном и муниципальном праве (согласительные процедуры, переговоры, посредничество)).

При этом если предположить, что каждый конституционно-правовой конфликт уникален и обладает лишь ему присущим составом участников, природой конфликтогена, координатами места и времени, то нельзя установить универсальный способ для разрешения всех конфликтных ситуаций с учетом их специфики. Соответственно, нужен алгоритм поиска (тест) способа разрешения, оптимального условиям конкретного конституционно-правового конфликта.

Представляется, что в основу такого алгоритма могут быть положены следующие основополагающие принципы, применяемые системно и последовательно:

1) принцип законности мер 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 статьи 18 Конституции РФ о 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 *ultimo ratio*, – означающий, 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 лиц [19, с. 56]. 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. И только в случае, когда

конституционный конфликт трансформировался в конституционный деликт (конституционное правонарушение), применяются меры конституционно-правовой ответственности;

4) принцип соразмерности и пропорциональности мер разрешения конституционного конфликта – разработка и выполнение комплекса мероприятий, позволяющих снизить вероятность вовлечения субъектов права в конституционный конфликт, осуществляется с учетом существующих в данном виде правоотношения рисков возникновения конституционных конфликтов. При этом Конституционный Суд Российской Федерации 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 реагирования¹¹. Иными словами, меры разрешения конституционного конфликта должны быть оптимальными и справедливыми.

Также принцип соразмерности означает, что конституционные конфликты пресекаются с помощью соразмерных (пропорциональных) им мер, при одновременном избегании как чрезмерной репрессии, так и полной депенализации в отношении деяний, объективно требующих конституционно-правового принуждения;

5) принцип эффективности мер, направленных 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 конституционной диагностики риска или факта возникновения конституционно-правового конфликта возможно осуществление пятиступенчатого анализа (или теста – это понятие используется по аналогии с практикой ЕСПЧ и означает совокупность всех вопросов, определенные ответы на которые свидетельствуют в ту или иную пользу применения нормы) на применимость избранной правоприменителем меры разрешения конфликта, соответствующего пяти указанным принципам.

¹¹ 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 Федера-

ции и статей 396, 397 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2013. № 4.

Практически, для выбора оптимальной меры разрешения конституционного конфликта правоприменителю необходимо последовательно ответить на следующие вопросы:

1) Соответствует ли избранная мера законодательству Российской Федерации, напрямую ли она им предусмотрена или допустима по аналогии закона или права, в силу толкования нормы права?

2) Обеспечивается ли при применении данной меры приоритет прав и свобод человека и гражданина?

3) Возможно ли применение менее репрессивной меры разрешения конституционных конфликтов?

4) Является ли избранная мера соразмерной и пропорциональной риску или факту конституционного конфликта?

5) Является ли избранная мера эффективной в данном конкретном случае?

Путем прохождения пятиступенчатого теста на меры разрешения конституционно-правовых конфликтов можно прийти к выводу об эффективности той или иной меры разрешения какого-либо конституционно-правового конфликта.

Рассмотрим это на конкретном примере конституционно-правового конфликта. Конкурирующими конституционными ценностями в нем будут являться конституционное право частной собственности и ее ограничение по ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации, согласно которой права и свободы могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 29 мая 2002 г. № 364 «Об обеспечении устойчивого газо-энергоснабжения финансируемых за счет средств федерального бюджета организаций, обеспечивающих безопасность государства»¹² запрещается ограничение газо- и теплоснабжения организаций, обеспечивающих безопасность государства (воинских частей, учреждений, предприятий и организаций федеральных органов исполнительной власти, в которых предусмотрена военная служба, а

также предприятий, учреждений и организаций уголовно – исполнительной системы и государственной противопожарной службы). Таким образом, указанные организации являются неотключаемыми потребителями.

При этом коммунальные сети, обеспечивающие данные объекты тепловым носителем или газом, находятся в муниципальной собственности.

В этой связи в масштабах Российской Федерации сложилась следующая ситуация: муниципальные тепловые сети, котельные, к которым подключены вышеуказанные неотключаемые потребители, местными администрациями сдаются в аренду или передаются в концессию юридическим лицам, которые накапливают значительные долги по договорам транспортировки и поставки газа на котельные; при этом поставщик газа не имеет законной возможности провести ограничение поставки газа на такие котельные, поскольку конечные потребители являются неотключаемыми. Впоследствии данные операторы котельных признаются банкротами, и их долги перед газотранспортными организациями так и остаются непогашенными¹³.

В итоге, за счет собственности газотранспортных организаций и поставщиков газа исполняются вопросы местного значения (газоснабжение) в публичных целях и при наличии ограничения права газотранспортных компаний и поставщиков газа на отключение таких должников.

Конфликтогеном для такого конституционно-правового конфликта являются пробелы и коллизии законодательства о газоснабжении, гражданского, жилищного и конституционного законодательства, а также законодательства о санитарно-эпидемиологическом благополучии.

Теперь рассмотрим возможные меры разрешения данного конституционно-правового конфликта с целью выявления наиболее эффективной меры в виде следующей матрицы результатов.

Таким образом, мы видим, что по степени убывания эффективности меры разрешения приведенного конституционно-правового конфликта могут быть следующими:

¹² Постановление Правительства РФ от 29 мая 2002 г. № 364 «Об обеспечении устойчивого газо- и энергоснабжения финансируемых за счет средств федерального бюджета организаций, обеспечивающих безопасность государства» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 23. Ст. 2171.

¹³ Материалы селекторного совещания в Правительстве РФ на тему «О неотложных мерах по укреплению платёжной дисциплины в сфере поставок природного газа». URL: <http://government.ru/news/7842/> (дата обращения: 04.03.2019).

1) выделение средств из местного бюджета в виде субсидии на погашение возникшей задолженности;

2.1) включение в реестр требований должника в ходе дела о банкротстве в соответствии с Федеральным законом от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)»;

2.2) взыскание убытков газотранспортных организаций с казны соответствующего публично-правового образования по ст. 15 Гражданского кодекса Российской Федерации;

3.1) меры прокурорского принуждения о недопустимости отключения от газо- и теплоснабжения неотключаемых потребителей;

3.2) отключение должника от газоснабжения;

4) включение выпадающих доходов газотранспортных организаций в тариф на транспортировку газа на будущий период.

Соответственно, при исчерпании одной из мер субъекты конституционно-правового конфликта вправе прибегнуть к следующей по степени эффективности мере разрешения конституционно-правового конфликта.

Данным примером проиллюстрирован механизм определения оптимальной меры разрешения конституционно-правового конфликта на основе как существующих мер, так и предложений о совершенствовании законодательства по спорному вопросу.

№ п/п	Мера разрешения конфликта	Условия теста					Результативность (соблюдается / не соблюдается условие теста)
		1	2	3	4	5	
1	Включение в реестр требований должника в ходе дела о банкротстве в соответствии с Федеральным законом от 26.10.2002 № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)»	+	+	+	+	–	4/1
2	Отключение должника от газоснабжения	–	–	–	+	+	2/3
3	Выделение средств из местного бюджета в виде субсидии на погашение возникшей задолженности	+	+	+	+	+	5/0
4	Меры прокурорского принуждения о недопустимости отключения от газо- и теплоснабжения неотключаемых потребителей	+	+	–	–	–	2/3
5	Взыскание убытков газотранспортных организаций с казны соответствующего публично-правового образования по ст. 15 ГК РФ	+	+	+	+	–	4/1
6	Включение выпадающих доходов газотранспортных организаций в тариф на транспортировку газа на будущий период	–	–	–	–	+	1/4

6. Выводы

Конституционно-правовые конфликты разрешаются специальными юридическими способами, которые в зависимости от принудительности таких способов для конфликтующих сторон могут быть классифицированы на:

– принудительные способы, под которыми понимаются механизмы разрешения конституционно-правовых конфликтов, предусмотренные нормами конституционного права и основанные на силе конституционно-правового принуждения, применяемого к одной из сторон конфликта другой стороной, либо актором конституционно-правового конфликта (меры конституционно-правового принуждения, механизм сдержек и противовесов, заложенный в Конституции РФ);

– кооперативные способы, под которыми понимаются механизмы разрешения конституционно-правовых конфликтов, закрепленные нормами конституционного права и основанные на сотрудничестве, взаимопомощи сторон конфликта на паритетных началах

(различные формы координации (переговоры, посредничество, согласительные процедуры)).

К способам разрешения конституционного-правовых конфликтов не могут быть отнесены способы и механизмы их предупреждения, поскольку они применяются до появления конституционно-правовых конфликтов.

Способом предупреждения конституционно-правовых конфликтов является конституционно-конфликтная диагностика, основанная на системе управления рисками и представляющая собой систему правовых и организационных мер, направленных на выявление рисков наступления конституционно-правовых конфликтов, их конфликтогенов, а также правовой мониторинг с целью эффективного предупреждения конституционно-правовых конфликтов.

Оптимальная мера разрешения конституционно-правового конфликта определяется степенью её соответствия следующим принципам, применяемым последовательно и в совокупности – тесту на оптимальность меры разрешения конфликта:

- 1) законности мер разрешения конституционных конфликта;
- 2) приоритета прав и свобод человека и гражданина;
- 3) ultimo ratio (последнее средство);

- 4) соразмерности и пропорциональности мер разрешения конституционного конфликта;
- 5) эффективности мер, направленных на разрешение конституционного конфликта.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Езеров А.А. Гарантии и средства обеспечения конституционной законности / А.А. Езеров // Актуальні проблеми держави і права: збірник наукових праць. – Вип. 61 / редкол.: С.В. Ківалов (голов. ред.) та ін.; відп. за вип. В. М. Дрьомін. – Одеса: Юридична література, 2011. – С. 68–76.
2. Анцупов А.Я. Конфликтология: учеб. для вузов / А.Я. Анцупов, А.И. Шипилов. – М.: ЮНИТИ, 2000. – 551 с.
3. Гришина Н.В. Психология межличностного конфликта: дис. ... д-ра психол. наук / Н.В. Гришина. – СПб., 1995. – 361 с.
4. Жеребин В.С. Правовая конфликтология: курс лекций / В.С. Жеребин. – Владимир: ВГУ, 2000. – Ч. 3. – 202 с.
5. Жеребин В.С. Проблемы правовой конфликтологии: дис. ... д-ра юрид. наук / В.С. Жеребин. – Н. Новгород, 2001. – 395 с.
6. Рузина С.В. Юридические споры в правовых отношениях, связанных с формированием представительных органов государственной власти и местного самоуправления: общеправовой анализ: дис. ... канд. юрид. наук / С.В. Рузина. – Владимир, 2006. – 188 с.
7. Основы конфликтологии: учеб. пособие / под ред. В.Н. Кудрявцева. – М.: Юрист, 1997. – 200 с.
8. Лебедева М.М. Политическое урегулирование конфликтов: учеб. пособие / М.М. Лебедева. – М.: Аспект Пресс, 1999. – 271 с.
9. Юридический конфликт: моногр. / отв. ред. Ю.А. Тихомиров. – М.: ИНФРА-М: Ин-т законодательства и сравнит. правоведения при Правительстве Рос. Федерации, 2017. – 312 с.
10. Тетерин А.В. Конституционно-правовой конфликт: теоретические проблемы и пути преодоления: дис. ... канд. юрид. наук / А.В. Тетерин. – М., 2018. – 266 с.
11. Права человека: учеб. / отв. ред. Е.А. Лукашева. – М.: ИНФРА-М, 1999. – 573 с.
12. Еникеев О.А. Конституционное право на медицинскую помощь: состояние и перспективы развития / О.А. Еникеев // Российский судья. – 2007. – № 11. – С. 19–22.
13. Гранкин М.Б. Комплаенс-культура, как важнейший элемент системы управления регуляторным риском / М.Б. Гранкин, М.Г. Жигас // Baikal Research Journal. – 2016. – Т. 7, № 3. – DOI: 10.17150/2411-6262.2016.7(3).3.
14. Ефремов О.Ю. Социально-философский анализ управления конфликтами: автореф. дис. ... канд. филос. наук / О.Ю. Ефремов. – Чебоксары, 2007. – 22 с.
15. Максимов Н.П. Управление социальными конфликтами органами местного самоуправления на основе диспозитивно-личностного подхода: автореф. дис. ... канд. пед. наук / Н.П. Максимов. – Магнитогорск, 2007. – 21 с.
16. Рудый Д.В. Организационные методы управления проектными конфликтами: автореф. дис. ... канд. экон. наук / Д.В. Рудый. – М., 2009. – 17 с.
17. Титов Н.С. Экспертиза проектов нормативных правовых актов: опыт, виды и стратегические перспективы / Н.С. Титов // Юридическая техника. – 2015. – № 9. – С. 747–753.
18. Чиркин В.Е. О терминах «экономическая конституция» и «конституционная экономика», а также о российской и западной науке (отклик на статью Г.Н. Андреевой) / В.Е. Чиркин // Конституционное и муниципальное право. – 2016. – № 3. – С. 11–13.
19. Авакьян С.А. Санкции в советском государственном праве. Размышления конституционалиста: избр. ст. / С.А. Авакьян. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 2010. – 560 с.

REFERENCES

1. Ezerov A.A. Guarantees and means of ensuring constitutional legality, in: *Aktual'ni problemi derzhavi i prava*, Collection of scientific articles, Iss. 61. Odesa, Yuridichna literatura Publ., 2011, pp. 68–76. (In Russ.).

2. Antsupov A.Ya., Shipilov A.I. *Conflictology*, Textbook for universities. Moscow, YuNITI Publ., 2000. 551 p. (In Russ.).
3. Grishina N.V. *Psychology of interpersonal conflict*, Doct. Diss. St. Petersburg, 1995. 361 p. (In Russ.).
4. Zherebin V.S. *Legal conflictology*, a Course of lectures, Pt. 3. Vladimir, Vladimir State University Publ., 2000. 202 p. (In Russ.).
5. Zherebin V.S. *Problems of legal conflictology*, Doct. Diss. Nizhny Novgorod, 2001. 395 p. (In Russ.).
6. Ruzina S.V. *Legal disputes in relations about formation bodies of state power and local self-government: general legal analysis*, Cand. Diss. Vladimir, 2006. 188 p. (In Russ.).
7. Kudryavtsev V.N. (ed.). *Fundamentals of conflictology*. Moscow, Yurist Publ., 1997. 200 p. (In Russ.).
8. Lebedeva M.M. *Political resolving of conflicts*. Moscow, Aspekt Press, 1999. 271 p. (In Russ.).
9. Tikhomirov Yu.A. (ed.). *The legal conflict*, Monograph. Moscow, INFRA-M Publ., The Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation Publ., 2017. 312 p. (In Russ.).
10. Teterin A.V. *Constitutional and legal conflict: theoretical problems and ways of overcoming*, Cand. Diss. Moscow, 2018. 266 p. (In Russ.).
11. Lukasheva E.A. (ed.). *Human rights*, Textbook. Moscow, INFRA-M Publ., 1999. 573 p. (In Russ.).
12. Enikeev O.A. Constitutional right to medical care: state and prospects of development. *Rossiiskii sud'ya = Russian Judge*, 2007, no. 11, pp. 19–22. (In Russ.).
13. Grankin M.B., Zhigas M.G. Compliance culture as the most important element of regulatory risk management system. *Baikal Research Journal*, 2016, vol. 7, no. 3. DOI: 10.17150/2411-6262.2016.7(3).3. (In Russ.).
14. Efremov O.Yu. *Social and philosophical analysis of conflict management*, Cand. Diss. Thesis. Cheboksary, 2007. 22 p. (In Russ.).
15. Maksimov N.P. *Management of social conflicts by local self-government bodies on the basis of dispositive-personal approach*, Cand. Diss. Thesis. Magnitogorsk, 2007. 21 p. (In Russ.).
16. Rudyi D.V. *Organizational methods of project conflicts management*, Cand. Diss. Thesis. Moscow, 2009. 17 p. (In Russ.).
17. Titov N.S. Expertise of draft normative legal acts: experience, types and strategic perspectives. *Yuridicheskaya tekhnika = Legal technique*, 2015, no. 9, pp. 747–753. (In Russ.).
18. Chirkin V.E. About the terms "economic Constitution" and "constitutional economy", as well as on Russian and Western science (response to G. N. Andreeva's article). *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and Municipal Law*, 2016, no. 3, pp. 11–13. (In Russ.).
19. Avak'yan S.A. *Sanctions in the Soviet state law. Reflections of the constitutionalist*, Selected articles. Moscow, Moscow University Publ., 2010. 560 p. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Третьяк Ирина Александровна – кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры государственного и муниципального права Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского
644077, Россия, г. Омск, пр. Мира, 55а
e-mail: irina.delo@yandex.ru
SPIN-код: 3455-2600, AuthorID: 762457

INFORMATION ABOUT AUTHOR

Irina A. Tretyak – PhD in Law, Senior Lecturer, Department of State and Municipal Law
Dostoevsky Omsk State University
55a, Mira pr., Omsk, 644077, Russia
e-mail: irina.delo@yandex.ru
RSCI SPIN-code: 3455-2600, AuthorID: 762457

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Третьяк И.А. Предупреждение и разрешение конституционно-правовых конфликтов: понятие и способы / И.А. Третьяк // *Правоприменение*. – 2019. – Т. 3, № 4. – С. 30–41. – DOI: 10.24147/2542-1514.2019.3(4).30-41.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Tretyak I.A. Prevention and resolution of constitutional conflicts: concept and methods. *Pravoprime-nenie = Law Enforcement Review*, 2019, vol. 3, no. 4, pp. 30–41. DOI: 10.24147/2542-1514.2019.3(4).30-41. (In Russ.).