Д.В. Агашев

КОЛЛИЗИОННЫЕ ПРОБЛЕМЫ В ПРАВЕ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ РОССИИ

ТОМСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ

Д. В. Агашев

КОЛЛИЗИОННЫЕ ПРОБЛЕМЫ В ПРАВЕ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ РОССИИ

Томск – 2005

УДК 347.4
А 236

А 236 **Агашев Д.В.** Коллизионные проблемы в праве социального обеспечения России. – Томск: Изд-во НТЛ, 2005. – 272 с.
ISBN 5–89503–247–8

Монография является первым исследованием, посвященным теме коллизий в праве социального обеспечения. В настоящей работе на основе анализа положений действующего законодательства, нормативных актов, утративших юридическую силу, а также специальных исследований выявлены особенности правовых коллизий в сфере правового регулирования социально-обеспечительных отношений. Явление коллизии в праве социального обеспечения исследуется с позиций философии права и системного анализа, предложена концепция правовой коллизии как проблемного явления системного характера, проведено отграничение правовой коллизии от смежных правовых явлений. Кроме этого, рассмотрены особенности детерминации правовой коллизии в праве социального обеспечения, а также отражена специфика влияния правовой коллизии на систему права социального обеспечения и субъективные права граждан, предложена развернутая иерархическая система (структура) нормативных правовых актов в праве социального обеспечения, содержащая международные правовые акты, внутригосударственные нормативно-правовые акты, включая акты социального партнерства. Проанализированы особенности разрешения (снятия) коллизионной проблемы в праве социального обеспечения.

Разработанные в монографии предложения по разрешению правовых коллизий и совершенствованию действующего законодательства в сфере социального обеспечения могут быть использованы в работе правоприменительных и правотворческих органов при разработке нормативных актов, внесении изменений и дополнений в действующие акты. Для студентов, аспирантов и преподавателей высших юридических учебных заведений, а также практических работников.

УДК 347.4

Рецензенты: зав. каф. трудового и административного права Челябинского госуниверситета док. юр. наук, профессор **В.И. Попов,**
зав. каф. трудового права Омского госуниверситета канд. юр. наук, доцент **С.Ю. Чуча**

ISBN 5–89503–247–8

© Д.В. Агашев, 2005

Содержание

ПРЕДИСЛОВИЕ.....5

Глава 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ КОЛЛИЗИОННОСТИ В ПРАВЕ.....8

§ 1. Коллизия как юридическая категория (историко-правовой анализ).....8
§ 2. Сущность коллизии в праве (гносеологический аспект) 29
§ 3. Понятие коллизии в праве. Соотношение коллизии в праве со смежными правовыми категориями 44

Глава 2. ОСОБЕННОСТИ КОЛЛИЗИЙ В ПРАВЕ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ РОССИИ.....60

§ 1. Коллизия в праве социального обеспечения как детерминированное явление 60
§ 2. Виды коллизий в праве социального обеспечения. Отраслевые коллизии 88
Иерархические коллизии 102
Компетенционные коллизии 114
Темпоральные коллизии 120
Структурные коллизии 128
Дифференционные коллизии 135
К вопросу о «пространственных» коллизиях в праве социального обеспечения 142
Иные виды коллизий в праве социального обеспечения.....157
§ 3. Влияние коллизий в праве на регулирование социально-обеспечительных отношений.....161

Глава 3. КОЛЛИЗИОННАЯ ПРОБЛЕМА И ПУТИ ЕЕ РЕШЕНИЯ В ПРАВЕ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ РОССИИ.....186

§ 1. Понятие проблеморазрешающей системы 186
§ 2. Коллизионные критерии и способы разрешения правовой коллизии 202
§ 3. Формы разрешения правовых коллизий 233
Преодоление иерархических коллизий 237

Преодоление компетенционных коллизий 242
Преодоление темпоральных коллизий 244
Преодоление структурных коллизий 250
Преодоление дифференционных коллизий 251

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 256

ЛИТЕРАТУРА 259

ПРЕДИСЛОВИЕ

Россия на очередном витке своего развития пребывает в фазе активной реформации многих сфер общественной жизни. В результате резкой смены политического и экономического курса страны в начале 90-х гг. в орбиту перманентных преобразований была вовлечена и система социального обеспечения. Однако следует признать, что происшедшие за последнее десятилетие трансформации законодательства в этой сфере оказывались поспешными, несбалансированными, в полной мере не учитывались особенности федеративного устройства государства, обширность его территории, а деятельность нормотворческих органов при регламентации социально-обеспечительных отношений подчас была слабо скоординирована. В итоге, стремление в короткие сроки создать нормативную систему, соответствующую уровню экономически развитых стран, привело к возникновению не только экономических затруднений, но и сугубо юридических проблем, особое место в числе которых принадлежит проблеме коллизий в праве социального обеспечения.

Таким образом, ключевой категорией, составляющей предмет настоящего исследования, является *коллизия* (от лат. collisio – столкновение), которая присуща различным сферам человеческой жизни и предполагает столкновение противоположных сил, стремлений, интересов, взглядов, их противоборство и противоречие. Это понятие достаточно давно известно юридической науке и обычно используется для характеристики специфических ситуаций, возникающих в процессе правоприменительной деятельности[1]. Но, несмотря на то, что исследования противоречий и несогласованностей правовых норм в прошлом находили отражение в отечественной и зарубежной юридической литературе, они носили, как правило, эпизодический характер, отсутствовало единство во мнениях и подходах к определению содержания, объема, сферы

---

[1] В данном случае мы приводим традиционный взгляд на проблему области возникновения коллизий. По нашему мнению, такой подход не отражает в полной мере достижений современной юриспруденции по вопросу о соотношении правоприменения и правореализации, согласно которому правоприменительная деятельность является элементом в механизме реализации права. Далее мы более подробно рассмотрим данную проблему.

применения термина «правовая коллизия». Кроме того, представители как общей теории права, так и отраслевых юридических наук часто оставляли за рамками научных интересов тот факт, что коллизия – это не просто нежелательный результат нормотворчества и правоприменительная проблема, но еще недостаточно изученная и до конца не познанная сторона права, его свойство, сопутствующее явление, имя которому – коллизионность[2].

С точки зрения рассматриваемой правовой отрасли, коллизионность есть препятствие на пути реализации ряда задач социального обеспечения, его всеобщности, адресности, справедливости распределения общественных благ, в то время как четкая и системная деятельность государства в процессе правовой регламентации, этой исключительно важной области общественных отношений, обеспечивает политическую стабильность общества, его лояльность к существующей системе власти.

Интерес к избранной теме обусловлен тем, что прежде в науке права социального обеспечения проблема коллизионности не являлась предметом специального исследования. В настоящее время – в период активной реформации большинства элементов системы социального обеспечения – тема правовых коллизий в данной сфере правового регулирования представляется весьма актуальной и требует дальнейшего теоретического осмысления с использованием категорий диалектики и формальной логики, реализации методов системного анализа и моделирования.

При написании настоящей работы были использованы труды многих представителей юридической науки, в числе которых Н.Г. Александров, С.С. Алексеев, В.С. Андреев, В.С. Аракчеев, Е.И. Астрахан, В.А. Ачаркан, М.И. Байтин, М.Т. Баймаханов, М.И. Бару, Н.Н. Бодерскова, М.И. Брагинский, Н.В. Витрук, Н.А. Власенко, Л.Я. Гинцбург, А.Д. Градовский, Г. Еллинек, В.В. Ершов, М.Л. Захаров, О.С. Иоффе, Г. Кельзен, Д.А. Керимов, О.А. Красавчиков, В.Н. Кудрявцев, Б.М. Лазарев, В.В. Лазарев, Л.А. Лунц, Н.В. Миронов, А.В. Мицкевич, В.С. Нер-

[2] Большинство ученых, посвящавших свои труды исследованию проблем теории права, либо вовсе не освещали проблему коллизионности, либо уделяли ей крайне незначительное внимание. См., напр.: *Алексеев С.С.* Проблемы теории права: В 2-х т. – М., 1972; Он же: Общая теория права: В 2-х т. – М.: Юрид. лит., 1981–1982; *Керимов Д.А.* Философские проблемы права. – М.: Мысль, 1972; *Явич Л.С.* Сущность права. – Л., 1985; *Нерсесянц В.С.* Общая теория права и государства. – М.: Норма-Инфра-М., 1999; *Лившиц Р.З.* Теория права. – М., 1994; *Иоффе О.С., Шаргородский М.Д.* Вопросы теории права. – М., 1961 и др.

сесянц, А.С. Пиголкин, С.В. Поленина, О.Н. Садиков, И.С. Самощенко, В.Н. Скобелкин, М.С. Строгович, А.А. Тилле, Ю.А. Тихомиров, Р.О. Халфина, А.Ф. Черданцев, Г.Ф. Шершеневич и многие другие.

Выражаю искреннюю благодарность за неоценимую помощь и поддержку при написании настоящей работы, ценные советы и критические замечания моему отцу *Владимиру Григорьевичу Агашеву*, мудрому наставнику и учителю *Виктору Сергеевичу Аракчееву*, а также сотрудникам кафедры трудового права и права социального обеспечения Юридического института Томского государственного университета.

Глава 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ КОЛЛИЗИОННОСТИ В ПРАВЕ

§ 1. Коллизия как юридическая категория (историко-правовой анализ)

Право – одна из сложнейших философских категорий, феномен, причины возникновения, сущность и ценность которого на протяжении многих тысяч лет пытается постичь человечество, еще долго будет требовать к себе пристального внимания и занимать умы не одного поколения мыслителей и ученых. «Право, – писал Д.А. Керимов, – явление сложное, многогранное, разностороннее, емкое, исключительно богатое, аккумулирующее в себе огромное количество экономических, политических, социальных, духовных факторов общества»[3]. Диалектика познания, раскрывая новые грани, черты, свойства права, ставит перед наукой все более сложные, комплексные задачи. Подчас давно известные правовые явления, эволюционируя и видоизменяясь под влиянием объективных обстоятельств, требуют использования совершенно новых научных методов и подходов к их исследованию, переводя проблему на качественно иной, ранее не известный уровень.

В настоящее время все более отчетливо прослеживается тенденция к комплексному исследованию коллизионно-правовой проблематики, все более очевидным становится стремление к отграничению коллизии от иных явлений правовой действительности, выявлению ее особенностей и закономерностей[4], что открывает широкие перспективы для научно-исследовательской работы.

---

[3] *Керимов Д.А.* Философские основания политико-правовых исследований. – М.: Мысль, 1986. – С. 168.

[4] См., напр.: *Тихомиров Ю.А.* Юридическая коллизия. – М.: Манускрипт, 1994; Он же: Юридическая коллизия, власть и правопорядок // Государство и право. – 1994. – № 1; *Незнамова З.А.* Коллизии в уголовном праве. – Екатеринбург.: Изд-во Griket, 1994; *Козаченко И.Я., Николаева З.А.* Коллизии уголовного права и процесса // Государство и право. – 1993. – № 2; *Ершов В.В.* Коллизии трудовых норм // Сов. юстиция. – 1993. – № 19; *Аленина И.В.* Коллизии в трудовом праве: Дис. … канд. юр. наук. – Омск, 2000; *Курбатов А.Я.* Разрешение коллизий в праве // Арбитражная практика. – 2002. – № 11; *Стародубцева И.А.* Коллизии конституционного законо-

Однако целенаправленной и плодотворной деятельности в данном направлении препятствует отсутствие единства во мнениях и подходах к определению содержания, объема, сферы применения термина «правовая коллизия». Кроме того, представители как общей теории права, так и отраслевых юридических наук, как правило, склонны интерпретировать этот термин в самых разных сочетаниях. В то же время при исследовании проблемы правовых коллизий предмет и объект исследования непосредственно связаны с терминологической определенностью. Как справедливо заметил один из исследователей юридической терминологии начала XX века В.Д. Катков, «нет ни одного юридического термина, который не менял бы своей окраски в зависимости от отношения к тому или иному понятию»[5]. «В действительности, – пишет автор, – нет слов, имеющих одно «общеупотребительное» (в смысле, имеющих абстрактный характер. – *Д.А.*) значение... Определенное значение слова дается ему лишь данным его употреблением в данной фразе, принимая во внимание все обстоятельства конкретного случая употребления слова»[6]. Таким образом, именно в сочетании со словом «право» термин «коллизия» (в родовом значении – см. ранее) приобретает определенный юридический смысл, значение которого еще предстоит установить.

Говоря о коллизии в праве, необходимо, прежде всего, определиться в том, в рамках какого учения о праве исследуется явление коллизии, поскольку, очевидно, характеристика этого явления будет специфична применительно к каждому из научных направлений, как будут специфичны и подходы в решении поставленной проблемы. Множество существующих теорий, концепций и подходов к пониманию права (и это показало время) сложно консолидировать ввиду их существенного различия, а любые попытки совершить что-то подобное в отношении отдельного правового явления – не более чем заблуждение. Поэтому правильно пишет М.И. Байтин: «...Вопрос о понятии права – исходный, ключевой: в зависимости от его решения понимаются и трактуются все другие правовые явления»[7]. Вспомним, к примеру, оживленную поле-

---

дательства на уровне субъектов Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юр. наук. – Саратов, 2003 и др.

[5] *Катков В.Д.* К анализу основных понятий юриспруденции. – Харьков, 1903. – С. 161.

[6] Там же. – С. 159.

[7] *Байтин М.И.* Сущность права // Теория государства и права. – М.: Юристъ, 2001. – С. 137.

мику представителей «узконормативного» и «широкого» подходов к пониманию права в истории отечественной юриспруденции[8]: для одних право представляет собой систему только правил поведения, установленных или санкционированных государством и обеспечиваемых его принудительной силой[9], для других – совокупность юридических норм, действий, отношений и элементов сознания как результат единства правовой нормы, правоотношения и правосознания[10].

Мы исходим из понимания права как системы общеобязательных, формально определенных норм, установленных или санкционированных государством и выражающих волю государственно-организованного общества[11]. Отсюда коллизия в праве (в нашей трактовке) ничто иное, как коллизия в системе правовых норм. В связи с этим другие элементы правовой системы (правосознание, правоотношения, акты применения права, иные юридические действия) в предмет настоящего исследования не включаются. Безусловно, иные явления правовой системы также не лишены противоречий, но в силу их многообразия, а потому существенной специфики, выражающейся в особенностях объектов коллизии, обстоятельств возникновения и способов разрешения, исследование коллизионных проблем в таких сферах правовой действительности требует специального рассмотрения[12].

---

[8] См.: Сов. государство и право. – 1979. – № 7. – С. 56-74; № 8. – С. 48-67.

[9] *Вышинский А.Я.* Вопросы теории государства и права. – М., 1938; *Голунский С.А., Строгович М.С.* Теория государства и права. – М., 1940; *Александров Н.Г.* Сущность права (К вопросу о сущности исторических типов права). – М., 1950; *Алексеев С.С.* Общая теория права: В 2-х т. – М.: Юрид. лит., 1981–1982 и др.

[10] См., напр.: *Пашуканис Е.Б.* Избранные произведения по общей теории права и государства. – М., 1980; *Кечекьян С.Ф.* Нормы права и правоотношения // Сов. государство и право. – 1955. – № 2; *Пионтковский А.А.* Некоторые вопросы общей теории права и государства // Сов. государство и право. – 1956. – № 1; *Явич Л.С.* Указ. соч. – Л., 1985; *Керимов Д.А.* Философские основания политико-правовых исследований. – М., 1986; *Нерсесянц В.С.* Право и закон. – М., 1983; *Петрова Л.В.* О естественном и позитивном праве // Государство и право. – 1995 – № 2 и др.

[11] Аналогичное понимание права можно обнаружить у большинства представителей современной нормативной школы (*Халфина Р.О.* Что есть право: понятие и определение // Сов. государство и право. – 1984. – № 11; Она же: Право как средство социального управления. – М.: Наука, 1988. – С. 9-28; *Алексеев С.С.* Общая теория права. Т. 1. – М., 1981. – С. 104; *Байтин М.И., Бабаев В.К.* Нормы советского права: Проблемы теории. – Саратов, 1987. – С. 8-55).

[12] Следует отметить, что в юридической литературе в последние годы наметился подход к комплексному изучению юридических противоречий (помимо правовых коллизий) в рамках нового направления исследований – юридической конфликто-

Таким образом, правовая коллизия с точки зрения предмета исследования рассматривается нами как свойство системы правовых норм, а с точки зрения объекта исследования – как явление, возникающее в рамках элемента (права как властного регулятора общественных отношений) правовой системы общества. Однако уяснением смысла термина процесс познания правовой коллизии отнюдь не исчерпывается и требует своего дальнейшего развития посредством проникновения в сущность этого явления. В этой связи представляется необходимым проследить развитие коллизионных концепций в историко-правовом аспекте.

Следует отметить, что проблемы соотношения норм правовых актов, особенностей их действия во времени и пространстве, а также процесс корреляции существующего правового порядка применительно к новым правовым принципам, идеям, учениям содержались в некоторых памятниках права и неоднократно освещались в прошлом в трудах ученых-правоведов и философов.

Определенные моменты коллизионного характера можно обнаружить в памятниках права Древней Греции. Едва ли не первой коллизионной конструкцией древнего законодательства являлись отдельные положения законов Солона, согласно которым новое законодательство отменяло прежнее (законы Дракона), за исключением законов о наказаниях за преступления, которые продолжали действовать в части, не противоречащей новому законодательству[13]. Законы Солона содержали любопытное положение о пределах действия нового законодательства во времени и по кругу лиц: «Кто из людей, лишенных гражданской чести, подвергся этому лишению в годы, предшествовавшие архонтству Солона, восстанавливается в правах, за исключением тех, кто в пору издания этого закона находились в изгнании, осужденные судом Ареопага...»[14]

Вопросы соотношения нормативных актов содержали и Законы XII таблиц, где, в частности, имелось постановление о том, что всякое

логии. Однако в настоящей работе мы не станем обсуждать перспективы развития названной дисциплины. По данному вопросу см., напр.: *Тихомиров Ю.А.* Коллизионное право. – М., 2000; Юридическая конфликтология / Отв. ред. В.Н. Кудрявцев. – М., 1995.

[13] См.: *Аристотель.* Политика. Афинская полития. – М.: Мысль, 1997. – С. 275.

[14] Там же. – С. 359.

решение народного собрания должно иметь силу закона[15], чем была поставлена точка в процессе юридического оформления древнеримской демократии и противостоянии актов римских царей и народного собрания. Об обратной силе закона, о законах, противоречащих справедливости и праву, упоминал в своих речах Цицерон, приводя в пример законы тридцати тиранов, правивших в Афинах в 404–403 гг. до н.э., а также римский закон 82 г. до н.э., согласно которому одобрялись все действия консула Суллы и предоставлялись неограниченные права в отношении римских граждан. Большое значение имела также практическая деятельность римских юристов по разрешению коллизий действующего права и требований справедливости (aequitas), когда при разработке тех или иных дел они интерпретировали существующую правовую норму и зачастую изменяли ее с учетом новых представлений о справедливости и справедливом праве (aequum jus)[16].

В 393 г. н.э. впервые была сформулирована норма о необратимости закона, которая получила название «феодосийской» по имени римского императора Феодосия I, и позже вошла в кодекс Юстиниана: всякий закон действует лишь на будущее время, если законодатель не придал ему обратную силу (lex ad praeteriam non valet). В XVIII – XIX веках принцип необратимости закона был воспринят и формализован в законодательстве ряда стран[17]. Во французской «Декларации прав человека и гражданина» 1779 г. издание закона с обратной силой (ретроспективного) приравнивалось к преступлению. Был формально закреплен принцип необратимости закона и Основными законами Российской империи[18].

Средства предотвращения и разрешения конфликтов и споров, пути к осмыслению закономерностей их возникновения пытался отыскать выдающийся мыслитель периода античности Платон. В книге «Государство» он различает правильные и неправильные законы[19], отдавая предпочтение первым из них. Однако в книге «Законы» Платон рассуждает уже несколько иначе. Законы, по его мнению, – это область слишком рассудочная, слишком мало учитывающая конкретные об-

---

[15] Сб. документов по всемирной истории государства и права зарубежных стран (рабовладельческий период). – Иркутск, 1974. – С. 65.

[16] См.: *Нерсесянц В.С.* Философия права. – 1999. – С. 428-434.

[17] См.: *Тилле А.А.* Время, пространство, закон. – М., 1965. – С. 5-6; *Ершов В.В.* Коллизии трудовых норм // Сов. юстиция. – 1993. – № 19 – С. 19.

[18] См.: *Коркунов Н.М.* Указ и закон. – СПб., 1894. – С. 263.

[19] *Платон.* Соч. в 3-х т. Т. 3. Ч. 1. – М., 1971. – С. 188.

стоятельства человеческой жизни. Отсюда негибкость и косность всяких законов, неспособность закона войти в частности, неизбежность смены закона при изменении обстоятельств[20]. Природу коллизий он видит в противопоставлении законов как «должного» реальным обстоятельствам («сущему») и обосновывает абсолютную зависимость первого от второго. Единственная возможность нивелировать эти противоречия – руководствующиеся разумом правители, не допускающие погрешностей, «умно и искусно уделяя всем в государстве самую справедливую долю», ставящие силу своего искусного управления выше закона[21].

Определенное развитие проблема коллизий получила в учениях о праве представителей классической немецкой философии И. Канта и Г. Гегеля, а также в работах известных правоведов Г. Еллинека и Г. Кельзена.

С позиции И. Канта, коллизионность – это свобода индивидов и связанная с этой свободой возможность и необходимость произвола. При этом право выступает как общее для всех правило согласования произвольных, перманентно коллидирующих действий индивидов, иначе говоря, правовые нормы ориентированы на регуляцию внешних коллизионных ситуаций (столкновение произволов разных действующих лиц) и разрешение этих коллизий с позиций всеобщего закона свободы[22].

Однако такие противоречивые отношения («произволов», притязаний) изначально присущи человеческой природе. Таким образом, не будучи урегулированными законом, не имея юридического содержания, они не являются правовыми. Поэтому только закон в силе придать им указанное качество. «Для всякого законодательства, – пишет И. Кант, – (предписывает ли оно внутренние или внешние поступки и таковые – a priori через один только разум или через произвол другого) требуется два элемента: во-первых, закон, объективно представляющий поступок, который должен быть совершен как необходимый, т.е. делающий этот поступок долгом; во-вторых, мотив, который субъективно связывает определяющее основание произвола этого поступка с представлением о законе; стало быть, второй элемент состоит в том, что закон делает долг

[20] *Платон.* Соч. в 3-х т. Т. 3. Ч. 2. – М.: Мысль, 1972. – С. 59-61.
[21] Там же. – С. 63.
[22] *Иммануил Кант.* Соч. в 6-ти т. Т. 4. Ч. 2. – М.: Мысль, 1965. – С. 139 и далее.

мотивом»[23]. Таким образом, следуя мысли И. Канта, правовые коллизии развиваются из противопоставления одного долга другому. При этом два противоположных друг другу правила не могут быть одновременно необходимыми с точки зрения выражения «объективной необходимости отдельных поступков». Далее И. Кант делает важный вывод: «...Если поступать согласно одному правилу есть долг, то поступать согласно противоположному правилу не только долг, но даже противно долгу, – то коллизия одного долга с другим и коллизия обязанностей вообще немыслима (obligations non colliduntur)»[24]. Таким образом, два долга не могут коллидировать непосредственно; коллизия опосредованна сознанием и волей субъекта, предписывающего себе действовать в рамках того или иного *основания* обязательности, при этом либо одно, либо другое основание является недостаточным для того, чтобы обязать. «Если два таких основания сталкиваются, – заключает И. Кант, – то практическая философия не утверждает, что более сильная обязательность одерживает верх..., а говорит, что побеждает более сильное основание для вменения в обязанность»[25]. Поэтому правовая коллизия субъективна, поскольку возникает лишь вследствие осознания субъектом различия оснований к должному поведению. Соизмеряя свой мотив с действующими представлениями о долге (законе), субъект, таким образом, «связывается» несколькими предписаниями, в связи с чем и возникает дилемма. Отсюда вывод: правовая коллизия, согласно И. Канту, есть процесс противоборства в сознании субъекта более сильного правового вменения с менее сильным как итог сосуществования взаимоисключающих предписаний.

Г. Гегель, определяя природу коллизионности, акцентирует внимание на различии правовых (позитивных) законов и субъективного отношения к ним: «Правовые законы – это законы, идущие от людей. Внутренний голос может либо вступить с ними в коллизию, либо согласиться с ними... Здесь, следовательно, возможна коллизия между тем, что есть, и тем, что должно быть, между в себе и для себя сущим правом, остающимся неизменным, и произвольным определением того, что есть право»[26]. Таким образом, в данном случае Г. Гегель рассуждает о

---

[23] *Иммануил Кант.* Указ.соч. – С. 125-126.
[24] Там же. – С. 132.
[25] Там же. – С. 133.
[26] *Гегель Г.В.Ф.* Философия права / Ред. и сост. Д.А. Керимов, В.С. Нерсесянц. – М.: Мысль, 1990. – С. 57.

коллизии правовых предписаний как о внешней воле, с одной стороны, и субъективного правопонимания – с другой. Но возникает вопрос: может ли индивид вообще следовать велению «внутреннего голоса», если речь идет о соблюдении правовых предписаний? «Человек, – поясняет Г. Гегель, – не останавливается на налично сущем, а утверждает, что внутри себя обладает масштабом правого: он может подчиняться необходимости и власти внешнего авторитета, но никогда не подчиняется им так, как необходимости природы, ибо его внутренняя сущность всегда говорит ему, как должно быть, и он в себе самом находит подтверждение или неподтверждение того, что имеет силу закона...»[27] Очевидно, что здесь Г. Гегель в духе традиций естественно-правовой концепции переводит проблему коллизий в плоскость противопоставления естественного права и позитивного закона. Но в этом случае следует иметь в виду, что речь ведется не о коллизиях правовых норм, а о коллизии существующего правопорядка и правопонимания, которое индивид конструирует в своем сознании и которое соответствует его собственным критериям. Надо полагать, что там, где имеют место подобные казусы, уместнее говорить о нарушении права, нежели о коллизии, по крайней мере, там и тогда, где и когда существует единый правопорядок[28].

Г. Гегель выделяет также коллизии и иного порядка, сущность которых выражается в многообразии оснований права и их принадлежности различным лицам в отношении одной и той же вещи, причем каждое лицо, исходя из своего особого основания права, рассматривает вещь как свою собственность; так возникают правовые коллизии[29]. «Такая коллизия, – пишет Г. Гегель, – в которой изъявление притязания на вещь исходит из правового основания... содержит признание права как чего-то всеобщего и решающего, так что вещь должна принадлежать тому, кто имеет на это право»[30]. Следуя мысли Г. Гегеля, если речь идет о требовании признания за кем-то права на вещь или лишения такого права, имеет место спор об обладании вещью, т.е. коллизия субъективных интересов. Но поскольку эти интересы базируются на правовых основаниях (правовых нормах), следовательно, правовая коллизия в том смысле, который мы придаем данному явлению (т.е. колли-

---

[27] *Гегель.* Указ. соч. – С. 57.

[28] Проблему существования двух правопорядков в одном государстве и их взаимной борьбы исследовал Г. Еллинек в работе «Борьба старого права с новым» (см. далее по тексту).

[29] *Гегель.* Указ. соч. – С. 139.

[30] Там же.

зия правовых норм), в подобных случаях может иметь место. Следует, однако, отметить, что коллизия при таких обстоятельствах возникает при условии, что основаниями притязаний являются именно правовые нормы, они объективно выражены, действительны, когда каждое основание претендует на истинность, а значит, невозможно заранее (помимо процедуры коллизионного анализа) установить то правовое основание, которое будет иметь приоритет. Постулат Г. Гегеля о «признании права чем-то всеобщим и решающим» дает основание полагать, что именно оно (право) в условиях коллизионной ситуации придает приоритет одному правовому основанию перед другим, но не правовые позиции или юридические действия субъектов.

Особую позицию по исследуемому вопросу занимает Г. Еллинек. Он рассматривает коллизионную проблему в призме всеобщего исторического прогресса и объективной конфликтности «старого» и «нового», особое внимание уделяя длительному противостоянию церковных и светских законов и проблеме фактического сосуществования в государстве двух правопорядков: «Даже самые пылкие из передовых бойцов за светскую власть не оспаривали у церкви призвания издавать обязательные нормы в тех областях, которые более поздняя эпоха относила к ведению государства, и применять многие из этих норм исключительно в своих судах...»[31] Природу коллизий этого рода Г. Еллинек видит в обусловленности конфликта «своеобразной сущностью той и другой власти»[32]. Следовательно, эти коллизии имеют смешанный, политико-юридический, характер в той мере, в какой речь идет о борьбе за уста-

[31] *Еллинек Г.* Борьба старого права с новым. – М.: Заратустра, 1908. – С. 24.

[32] В отличие от Г. Елленика, Т. Гоббс считал, что коллизии между законами и религиозными заповедями невозможны, поскольку право толкования этих норм принадлежит гражданской власти, причем гражданская власть (по Гоббсу) – это симбиоз власти церковной и светской. Согласно Т. Гоббсу, если коллизии и возникают, то отнюдь не от различия или противостояния издавших их властей, а от большей или меньшей ценности той или иной нормы (*Вальденберг В.* Закон и право в философии Гоббса. – Харьков, 1900. – С. 87).

В современном демократическом обществе такие коллизии не являются правовыми, но в целом они возможны. При этом следует, однако, иметь в виду, что подавляющее большинство этих обществ являются светскими, где действуют позитивные, светские законы. В то же время в мировом масштабе существуют регионы, где духовная и светская власть разделяют полномочия (например, страны Ближнего и Среднего Востока, Африки), таким образом, что в данных государствах могут сосуществовать религиозные и позитивные нормы, в равной мере обладающие свойствами правовых норм.

новление и удержание власти посредством утверждения нового правового устройства. При этом Г. Еллинек дает характеристику противостояния и соперничества исторически сменяющих друг друга правовых мыслей, идей и принципов за господство в государственной жизни. На это указывает сам автор: «То, что протекает таким образом (борьба партий. – *Д.А.*), есть борьба между старым и новым правом, и ее ни в коем случае нельзя разрешить известной формулой, что последующий закон отменяет предыдущий». Отсюда главный вывод Г. Еллинека – в возникшем конфликте победу одерживает ценность нового права. Здесь в наиболее яркой форме раскрывается историко-диалектическая формула смены одного правопорядка другим и обнаруживается связь с современными теориями темпоральных (возникающих во времени) коллизий.

Коллизии же чисто юридического характера Г. Еллинек иллюстрирует на примере взаимодействия международного и государственного права: «Между государственным и международным правом ... возможны конфликты, и они на самом деле случаются. С прогрессом права межгосударственного общения по всем вероятностям эти конфликты будут усиливаться»[33]. Автор предлагает также возможное решение такой коллизионной проблемы: «Они (конфликты. – *Д.А.*) будут разрешаться только тем путем, что право одного порядка склонится перед правом другого»[34].

Проблема правовых коллизий в учении Г. Кельзена исследуется в контексте существования нескольких действующих правовых норм, где наличие одной действительной нормы, устанавливающей определенное поведение в качестве должного, и соответствующие ей ценности не исключают того, что может быть действительной и другая норма, устанавливающая противоположную ценность, причем сущность коллизии он видит в невозможности их одновременного действия. Г. Кельзен пишет: «...невозможно доказать рациональным путем, что действительной может считаться только одна из этих двух норм. Действительной мы можем считать одну либо другую норму, но не обе одновремен-

---

[33] *Еллинек Г.* Указ. соч. – С. 53.

[34] Там же. Еллинек, конструируя схему юридического приоритета международного права в коллизионном взаимодействии, является при этом сторонником теории монизма при соотношении международного и внутригосударственного права, которая разделяется далеко не всеми представителями международного права (См. об этом: *Броунли Я.* Международное право. – М.: Прогресс, 1977. – С. 65-69). В дальнейшем мы еще обратимся к этому вопросу.

но»[35]. Не может вызывать сомнений тот факт, что если нормы действительны (т.е. установлены законодателем), то доказать обратное помимо процедуры отмены одной из них невозможно. Но проблема состоит в том (в данном случае Г. Кельзен, по нашему мнению, допускает существенную неточность), что мы не «можем», а «обязаны» считать коллидирующие нормы одновременно действительными, поскольку законодатель не установил изъятий из принципа общеобязательности правовых норм. Действительность как свойство имманентно присуща правовой норме со времени придания ей юридической силы вплоть до ее отмены, а потому субъект не имеет правовых оснований делать какие бы то ни было самостоятельные выводы, касающиеся ее действительности или недействительности.

Но в ходе дальнейших рассуждений автор развивает мысль о существовании некоей основной нормы, рассматриваемой как обоснование объективной действительности правовых норм и логического единства правопорядка. При этом, по его мнению, дело вовсе не в конфликте правовых норм, а в применении логического закона противоречия к суждениям об этих нормах и разрешении коллизий путем интерпретации[36]. Но как определить тот критерий, эту, по выражению автора, «конституцию правовой логики», всеобщий и единый правовой принцип? Ответ очевиден: такого принципа не было и нет; своего рода гегельянская модель «в себе самом находить подтверждение или неподтверждение того, что имеет силу закона». Множество интерпретаций, и ни одной истинной – вот механизм Г. Кельзена. Только право посредством коллизионного механизма саморегуляции[37] способно установить необходимую связь определенного общественного отношения с той или

---

[35] Чистое учение о праве Г. Кельзена / К XIII конгрессу Международной ассоциации правовой и социальной философии: Сб. переводов. Вып. 1. – М., 1987. – С. 31.

[36] Чистое учение о праве Г. Кельзена. Вып. 2. – М., 1988. – С. 73–88.

[37] По этому поводу С.С. Алексеев указывает: «... в самом праве выработаны такие «внутренние механизмы», которые в ряде случаев дают возможность преодолеть просчеты законодателя, обеспечить действие юридических норм в соответствии с требованиями развивающихся общественных отношений. Этим и осуществляется «саморегулирование», «самонастройка» правовой системы, ее эффективное функционирование в условиях изменчивой, развивающейся среды» (*Алексеев С.С.* Проблемы теории права. Т. 2. – М., 1973. – С. 265). Однако, по нашему мнению, о саморегуляции права можно говорить лишь условно, поскольку право не обладает качеством самореализующегося действия, а следовательно, не может само себя «настроить» независимо от деятельности субъекта реализации. В данном случае, думается, следует иметь в виду систему коллизионно-правового регулирования.

иной правовой нормой (т.е. придать ей качество действительной в конкретной ситуации).

Представляется, что внесенные коррективы ничуть не умаляют достоинств учения Г. Кельзена, напротив, с учетом приведенных поправок, подход автора к вопросу о юридической сущности правовых коллизий представляется весьма продуктивным и, безусловно, имеет большую теоретическую ценность.

В истории отечественной правовой мысли в дореволюционный период проблема коллизий в праве имела второстепенное значение и исследовалась преимущественно как побочное явление процесса правоприменения, в связи с чем коллизионная проблематика должного развития в науке того времени не получила, хотя исследования в этом направлении все же имели место.

Проблеме роли судьи при определении закона, подлежащего применению в случае обнаружившегося противоречия, а также принципам действия законов во времени уделял внимание А.Д. Градовский[38]. Пределы действия законов во времени, пространстве, в отношении к лицам, вопросы соотношения действия юридических обычаев и законов, а также принципы и приемы толкования коллидирующих норм достаточно подробно исследовались в работах Н.М. Коркунова, В.М. Хвостова, Г.Ф. Шершеневича и некоторых других авторов[39].

С позиций теории международного частного права проблему коллизионности освещали Е.Н. Трубецкой и М.И. Брун, поясняя последствия столкновения законов разных стран в уголовном, семейном и гражданском праве, а также принципы разрешения столкновения «разноместных» законов, исходя из природы правоотношений применительно к статусу лиц и вещей[40].

В.М. Хвостов в вопросе изучения правовых коллизий касался, главным образом, проблем действия законов во времени и пространстве.

---

[38] *Градовский А.Д.* О судебном толковании законов по русскому праву. – М., 1867. – С. 31-32; Он же: О действии закона во времени // Журн. гражданского и уголовного права. – 1873. – № 4.

[39] См.: *Коркунов Н.М.* Указ и закон. – СПб., 1894; Он же: Лекции по общей теории права. – СПб., 1914; Он же: Энциклопедия права. – СПб., 1883; *Шершеневич Г.Ф.* Общая теория права: Учебное пособие (по изд. 1907 г.). – М., 1995; *Хвостов В.М.* Общая теория права. – М., 1906; *Калачов Н.* Об отношении юридических обычаев к законодательству. – СПб., 1877 и др.

[40] *Трубецкой Е.Н.* Энциклопедия права. – СПб.: Изд-во СПбГУ, 1998. – С. 107-121; *Брун М.И.* Введение в международное частное право. – СПб., 1914. – С. 10 и далее.

Рассуждая, например, об обратном действии законов во времени, он писал, что новый закон не применяется к тем отношениям, которые уже сложились и вызвали юридические последствия к моменту его издания. При этом новый закон не должен касаться, как указывает автор, так называемых приобретенных по ранее действовавшему закону прав (jura quaesita)[41].

Большой интерес представляет позиция Н.М. Коркунова. Анализируя действие законов во времени, пространстве и по кругу лиц, природу противоречий и несоответствий правовых предписаний Н.М. Коркунов видит в том, что «отдельные постановления, относясь по своему происхождению иногда к весьма различным эпохам, представляются существенно разнородными, являясь выражением *различных или даже противоположных принципов* (курсив мой. – *Д.А.*), какими в разное время руководствовалось правительство»[42]. Однако какова природа принципов, которые имеет в виду автор? Если речь идет о правовых принципах, следовательно, коллизия в праве есть порождение различия правовых принципов (или оснований), на которых базируются правовые нормы и которые в этих нормах формализуются, или, иначе: правовая коллизия – это различие принципов и целей правового регулирования, выраженных в правовых нормах. Если же под этими принципами понимать интересы и цели (политические, социально-экономические и др.) самого правительства, то в этом случае коллизия – это следствие утраты самими институтами государства интереса в дальнейшем существовании того правового режима, который установлен им в ранее действовавшем правовом предписании.

Но, так или иначе, порождена ли правовая коллизия различием целей и принципов правового регулирования, либо сознательными действиями правительства, она требует своего разрешения. «В действительности, – пишет автор, – положительное право изменчиво во времени и разнообразно по местностям, и потому необходимо еще при его применении иметь определенные правила для разрешения возможных столкновений различных законов»[43]. Правила эти просты: 1) каждая норма имеет свою исключительную сферу применения, в связи с чем к одному

---

[41] *Хвостов В.М.* Указ. соч. – С. 110. Тенденция jura quaesita преобладает в современном российском законодательстве, хотя в ряде случаев законодатель отходит от нее. Ярким примером является пенсионная реформа 2001–2002 гг. В дальнейшем мы уделим внимание этому вопросу.

[42] *Коркунов Н.М.* Энциклопедия права. – СПб., 1883. – С. 437.

[43] *Коркунов Н.М.* Лекции по общей теории права. – СПб., 1914. – С. 351.

и тому же предмету не может быть одновременно применено несколько норм; 2) появление новой нормы всегда несколько изменяет смысл прежде существовавших, расширяя или ограничивая его, где проявляется взаимоисключающий характер норм, следующих друг за другом во времени[44]. Нельзя не отметить того, что Н.М. Коркунов достаточно упрощенно подходил к данной проблеме, оставляя при этом за рамками рассмотрения важные вопросы о возможности существования коллидирующих правоположений, принятых в одно время, разного иерархического уровня, в пределах одного нормативного акта, а также о роли субъекта-правоприменителя при возникновении коллизионной ситуации. Между тем мысль автора о том, что каждая норма имеет свою исключительную сферу действия и применения, представляется весьма продуктивной и в дальнейшем будет использована при анализе правовой коллизии.

Таким образом, есть все основания говорить о том, что проблема правовых коллизий интересовала не только представителей юриспруденции, но и известных философов. Внимательный анализ работ различных авторов позволяет получить достаточно полное представление о сущности данного явления и в том числе способствует обнаружению слабостей и недостатков существующих коллизионных концепций.

В этой связи следует с сожалением обратить внимание на то, что коллизионная проблема в то время не становилась предметом специального анализа и изучения. Данный вопрос был еще далек от комплексного, системного анализа; все, как правило, ограничивалось констатацией факта существования коллизий, сведениями о сфере и причинах их возникновения, а также освещением наиболее типичных способов их преодоления. Нужно, однако, заметить, что изыскания в данной области находились только в стадии становления, определялись пути к разработке проблемы коллизионности в праве. В целом же теоретические воззрения зарубежных и российских дореволюционных авторов, безусловно, имели и имеют непреходящее значение, поскольку заложили основы дальнейшей разработки проблемы правовых коллизий в юриспруденции, а потому исследователями коллизионной проблематики советского периода могли бы быть всецело востребованы и значительно развиты.

Как ни странно, но в течение длительного периода времени в советской юриспруденции тема коллизионности в праве оставалась без рас-

---

[44] *Коркунов Н.М.* Лекции по общей теории права. – СПб., 1914. – С. 351.

смотрения. Заметную роль в этом, по-видимому, сыграло догматическое заблуждение, господствовавшее в юридической науке, ошибочное представление о советском социалистическом праве как о праве качественно новом, лишенном каких-либо недостатков и противоречий, о его полном совершенстве. Между тем в первые годы советской власти В.И. Ленин указывал на слабости нового советского законодательства, на его непродуманность, противоречивость от того, что «декреты стряпаются по-прежнему с молниеносной быстротой...», призывал нормотворческие органы «законодательствовать ... с тройной оглядкой», «...не допустить ни в коем случае ... излишней и неудачной, скороспелой, не проверенной опытом регламентации»[45]. Предостережения В.И. Ленина, как показало время, не возымели должного эффекта, а убежденность в непогрешимости советских законов со временем лишь укреплялась. «Предполагалось, – писал М.С. Строгович, – что противоречия присущи лишь буржуазному праву, в социалистическом же праве противоречий нет или они имеют несущественный лишь технико-законодательный характер. Эта неправильная точка зрения вела к приукрашиванию действующего права, к затушевыванию имеющихся в нем недостатков...»[46]

Однако к внутреннему фактору определенной стагнации теоретических исследований в данной области добавлялся также и внешний фактор в виде уже сформировавшегося в рамках международного частного права механизма преодоления противоречий между законодательствами разных стран, традиционно именуемого «коллизионным правом». Именно в рамках международного частного права, являвшегося, по меткому выражению Ю.А. Тихомирова, «открытой дверью» закрытой советской системы, коллизионная проблема продолжала свое развитие в отечественной юриспруденции. Оттого понятна позиция представителей этой науки, ратующих за нецелесообразность дифференциации коллизий на внутригосударственные и международные и ее приоритет при исследованиях коллизионной проблематики. М.М. Богуславский наиболее определенно акцентирует на этом внимание: «Коллизионная проблема – проблема выбора права, подлежащего применению к тому или иному правоотношению, – типична прежде всего для международ-

[45] Цит. по: *Мордачев В.Д.* Нормы советского трудового права. – Саратов: Изд-во Сарат. ун-та, 1984. – С. 108.

[46] *Строгович М.С.* Методологические вопросы юридической науки // Вопросы философии. – 1965. – № 12. – С. 8.

ного частного права. Если в других отраслях права вопросы коллизии законов имеют второстепенное, подчиненное значение, то здесь именно коллизионная проблема и ее устранение составляют основное содержание этой правовой отрасли»[47]. Действительно, проблема коллизий достаточно подробно и глубоко освещалась в трудах ученых-международников[48]. Думается, что в целом опыт науки международного частного права мог бы быть полезен с точки зрения формирования объективного представления о сущности правовой коллизии.

По мнению Л.А. Лунца, «о коллизии ... можно говорить лишь образно для обозначения *процесса, происходящего в сознании судьи* (курсив мой. – *Д.А.*), который решает вопрос о законодательстве, подлежащем применению в конкретном случае»[49]. Нужно отметить, что подобный подход к определению природы правовых коллизий встречается в работах и других представителей науки международного частного права[50]. Признаем, что указанная позиция наиболее близка нашей, однако позволим все же отметить некоторую неточность данного определения. Причина в следующем. Во-первых, при определении коллизии в праве как некоторого *процесса, происходящего в сознании субъекта*, ничего не говорится о его природе (процесс-отражение объективной реальности или процесс-конструирование явлений сознанием), отсюда возможны противоположные трактовки правовой коллизии – идеалистическая и материалистическая. Во-вторых, акцентируя внимание на «сознании судьи», уходят на второй план *факты объективной реальности*, в которых с точки зрения материалистической диалектики и обнаруживается сущность всякого явления. Когда мы говорим о праве в целом или о каких-либо правовых явлениях в частности, то для нас очевидно, что они настолько же объективны, насколько объективны и независимы от воли субъекта любые другие явления окружающей нас реальности. Ес-

---

[47] *Богуславский М.М.* Международное частное право: Учебник. – М.: Юристъ, 1998. С. 85.

[48] *Лунц Л.А.* Международное частное право: Общая часть. – М., 1974; *Игнатенко Г.В.* Взаимодействие международного и внутригосударственного права. – Свердловск: Изд-во УрГУ, 1981; *Миронов Н.В.* Международное право: нормы и их юридическая сила. – М.: Юрид. лит., 1980 и др.

[49] *Лунц Л.А.* Указ. соч. – С. 21. Следует пояснить, что автор ведет речь о таком случае, когда две или более несовпадающих по содержанию нормы претендуют на регулирование одного и того же отношения.

[50] См., напр.: *Претерский И.С., Крылов С.Б.* Международное частное право. – М.: Госюриздат, 1959.

ли право выражено объективно, то и коллизии в праве в какой-то мере должны обладать аналогичным качеством. Коллизия, происходящая в сознании судьи, есть сомнение в объективности права, а значит, данный путь ведет к не вполне верному пониманию сущности коллизии как правового явления.

Таким образом, приведенная позиция представляется достаточно спорной, а потому разделяется в среде ученых-международников далеко не всеми. Например, Г.К. Дмитриева пишет: «Коллизия права – это *объективно возникающее явление* (курсив мой. – *Д.А.*), которое порождается двумя причинами: наличием иностранного элемента в гражданском правовом отношении и различным содержанием гражданского права разных государств, с которыми это правовое отношение связано»[51]. Однако при таком подходе не находит отражения уже субъективный фактор, т.е. не учитывается роль субъекта в восприятии объективного; здесь виден крен в сторону объективизации проблемы, что, безусловно, также обедняет ее содержание.

Таким образом, наука международного частного права не предлагает однообразного решения проблемы определения природы коллизий в праве, очерчивая лишь варианты подходов: субъективный (Л.А. Лунц, И.С. Претерский и др.), согласно которому правовая коллизия есть элемент сознания, и объективный (Г.К. Дмитриева, А.А. Тилле и др.), согласно которому коллизия возникает независимо от какого-либо участия субъекта. Но существуют иные подходы к данной проблеме на основе имеющихся исследований в общей теории права и отраслевых юридических науках.

Такие авторы, как Н.Г. Александров, М.Д. Шаргородский, В.Н. Кудрявцев, С.С. Алексеев и другие рассматривают коллизию как отношение между государственно-властными предписаниями. По их мнению, данное отношение возникает тогда, когда имеется несколько несогласованных между собой норм (нормативных актов), другими словами, – правовых положений, расходящихся по содержанию и призванных урегулировать одно и то же фактическое обстоятельство[52]. Сходные суж-

---

[51] Международное частное право: Учебное пособие / Г.К. Дмитриева, А.С. Довгерт и др. – М.: Юристъ, 1993. – С. 11; По этому вопросу см. также: *Тилле А.А.* Пространство, время, закон. – М.: Юрид. лит, 1965. – С. 34.

[52] *Александров Н.Г.* Применение норм советского социалистического права. – М., 1958. – С. 24; Общая теория государства и права / Под ред. Д.А. Керимова. – Л., 1961. – С. 413-414; *Кудрявцев В.Н.* Общая теория квалификации преступлений. – М., 1972. – С. 245; *Алексеев С.С.* Проблемы теории права: Курс лекций. Т. 2. – М.,

дения по данному вопросу можно встретить у И.Я. Козаченко, З.А. Николаевой, рассматривающих коллизию как отношение, возникающее между нормами различных отраслей[53], а также у А.М. Васильева, считавшего, что коллизия – это несоответствие между содержанием законов СССР и правовых актов союзных республик (территориальные коллизии)[54]. Общее же, что можно выделить в работах указанных ученых – это то, что проблема коллизий сводится к описанию объективных фактов и признанию за правовыми нормами способности находиться в отношении друг с другом, другими словами, взаимодействовать. Таким образом, существование этого отношения предполагает, что оно возникает и развивается объективно, т.е. независимо от сознания и воли людей. Данный подход представляется не бесспорным. В дальнейшем мы еще будем рассуждать на эту тему.

По мнению Н.А. Власенко, противоречивыми юридические нормы можно назвать тогда, когда они предлагают разные решения по одному вопросу. Степень противоречивости норм, как указывает автор, не всегда одинакова. Автор пишет: «...следует выделять антиномию норм, вызванную взаимоисключающими по содержанию предписаниями (запрещающие и управомочивающие правила), и антиномию, возникающую в случаях менее существенных различий...»[55]. Таким образом, несогласованность правовых норм может быть выражена как в форме противоречия, так и в форме различия. При этом следует отметить мнение автора о том, что характеризовать коллизию только через указание на один из названных аспектов недостаточно. Таким образом, коллизию правовых норм он определяет как «отношение между нормами, выступающее в форме различия или противоречия при регулировании одного фактического отношения»[56]. Но Н.А. Власенко указывает также на то,

---

1973. – С. 137; См. также: *Иногамова-Хегай Л.В.* Конкуренция норм об освобождении от наказания // Государство и право. – 2000. – № 2. – С. 57-64.

[53] *Козаченко И.Я., Николаева З.А.* Коллизии уголовного права и процесса // Государство и право. – 1993. – № 2. – С. 85-89.

[54] Теория государства и права / Под ред. А.М. Васильева. – М., 1983. – С. 257. Отметим, что тенденция к объективизации правовой коллизии, как было показано ранее, имеется и у Н.А. Власенко.

[55] *Власенко Н.А.* Логико-структурные дефекты системы советского права // Правоведение. – 1991. – № 3. – С. 22. Нужно отметить, что автор наряду с термином «коллизия» использует термин «антиномия». Однако в данном случае эти термины имеют одинаковое смысловое содержание и употребляются как синонимы.

[56] *Власенко Н.А.* Коллизионные нормы в советском праве. – Иркутск, 1984. – С. 23.

что необходимо различать явные и скрытые противоречия правовых норм. «Первые, пишет автор, – хорошо видны в самом тексте, их обнаружение не составляет труда. Вторые могут быть выведены только при помощи определенных аналитических операций»[57]. Представляется, что в данном случае автор ведет речь о возможности обнаружения субъектом коллизии. Однако нужно обратить внимание на не совсем понятный момент: почему в одних случаях (при скрытых противоречиях) автор наделяет субъекта аналитическими способностями, а в других – нет. Думается, что аналитика – это свойство любого познания; аналитическая деятельность неотделима от познавательной активности субъекта. Поэтому, когда заходит речь о том, что считать явным или скрытым противоречием, насколько сложно обнаружить коллизию или какова «степень внутреннего напряжения» при противоречии норм, следует помнить, что во всех случаях ответ на эти вопросы может дать только познание субъектом объективной реальности.

М.Т. Баймаханов, анализируя противоречия в правовой надстройке, указывает на существование двух групп коллизий: *материальных* (противоречий между общественными отношениями и направленными на их регулирование правовыми институтами) и *формальных* (противоречий в самом праве, между отдельными институтами, нормами и т.д.). При этом материальные противоречия имеют место при соотношении права с его социально-экономическими и политическими основами, а формальные противоречия, носящие субъективный характер, неразрывно связаны с действиями законодателя, который допускает появление в праве положений, фактически исключающих друг друга. Противоречия первой группы – «это противоречия между материальными потребностями и их реализацией в праве, между объективным и субъективным»[58]. Формальные коллизии, с точки зрения М.Т. Баймаханова, имеют менее глубокие корни и производны от противоречий первой группы. «Степень их глубины в значительной мере зависит от состояния правотворческой деятельности и уровня законодательной техники, в частности от своевременности или несвоевременности внесения необходимых изменений в смежные с измененными действующие нормативные акты»[59]. По словам автора, «главными и определяющими явля-

[57] *Власенко Н.А.* Коллизионные нормы в советском праве. – Иркутск, 1984. – С. 22.
[58] *Баймаханов М.Т.* Противоречия в правовой надстройке при социализме. – Алма-Ата, 1972. – С. 215.
[59] Там же. – С. 216 и далее.

ются, конечно, материальные; их наличие рано или поздно ведет к возникновению формальных противоречий»[60].

Таким образом, М.Т. Баймаханов делает акцент на бесспорной зависимости официальных правовых предписаний от постоянно изменяющихся общественных отношений, на классическом разграничении «должного» и «сущего», юридических предписаний и фактического поведения субъектов[61]. Признавая то, что правовая надстройка имеет производный характер и постоянно испытывает влияние различных процессов и явлений, возникающих за ее пределами, в то же время мы исходим из следующего: анализ всех противоречий в этой сфере в целом находится далеко за рамками настоящего исследования. Кроме того, объединение политико-правового (материальные противоречия) и технико-юридического (формальные противоречия) аспектов исследуемой проблемы, по-видимому, более способствует выяснению причин коллизионности, нежели уяснению юридической сущности правовых коллизий.

Иной позиции в определении юридической природы коллизий придерживается Ю.А. Тихомиров. Особенность его подхода заключается в том, что он признает коллизию ключевой категорией для понимания всех системных противоречий в праве. Однако он оперирует термином не «правовая...», а «юридическая коллизия». Несмотря на видимую тождественность этих терминов, анализ трудов Ю.А. Тихомирова[62] показывает, что автор исходит из посылки об их различии. По его мнению, «юридическую коллизию можно охарактеризовать как противоречие между существующими правовыми актами, институтами и притязаниями, действиями по их изменению, признанию или отторжению»[63]. «Предлагаемое определение юридической коллизии, – пишет Ю.А. Тихомиров, – содержит более широкое и системное понимание данного явления».

---

[60] *Баймаханов М.Т.* Противоречия в правовой надстройке при социализме. – Алма-Ата, 1972. – С. 222.

[61] Там же. – С. 253 и далее.

[62] *Тихомиров Ю.А.* Юридическая коллизия. – М.: Манускрипт, 1994; Он же: Юридическая коллизия, власть и правопорядок // Государство и право. – 1994. – № 1; Он же: О коллизионном праве // Журн. российского права. – 1997. – № 2; Он же: Коллизионное право. – М., 2000.

[63] *Тихомиров Ю.А.* Юридическая коллизия, власть и правопорядок // Государство и право. – 1994. – № 1. – С. 3-4.

Особое значение автор придает субъективному фактору в виде активной роли субъектов в возникшем юридическом противоречии. Здесь Ю.А. Тихомиров оправданно отходит от традиционного представления о коллизии как об объективном взаимодействии правовых предписаний, настаивая на том, что именно действия по изменению, признанию или отторжению определенного правового положения раскрывают сущность юридической коллизии[64].

Следует отметить, что приведенное понимание коллизии является наиболее объемным из всех представленных ранее. Сказанное дает основание представить саму юридическую коллизию в качестве объекта юридической конфликтологии – формирующемуся перспективному направлению научных исследований в юриспруденции, цель которого должна заключаться в комплексном изучении разного рода конфликтов, свойственных правовой системе. Таким образом, Ю.А. Тихомиров употребляет термин «юридическая коллизия» не случайно и, с нашей точки зрения, совершенно обоснованно использует его в широком смысле как собирательное понятие, обобщенно характеризующее разного рода явления и отношения, связанные с правом либо возникшие на его основе, включая, собственно, коллизии в системе правовых норм (правовые коллизии). Из этого следует, что взаимосвязь исследуемых категорий может быть выражена через соотношение *отдельного* (правовая коллизия) *и общего* (юридическая коллизия). Отсюда, следуя мысли Ю.А. Тихомирова, правовую коллизию следует рассматривать и как элемент системы юридических противоречий, и как явление, возникающее в рамках правовой системы общества.

Анализ освещенных позиций и мнений по исследуемой проблеме позволяет сгруппировать их по трем основным направлениям: а) объективному (Г. Еллинек, Г. Кельзен, Н.Г. Александров, Н.А. Власенко, М.Т. Баймаханов, С.С. Алексеев и др.); б) субъективному (И. Кант, Г. Гегель, Л.А. Лунц, И.С. Претерский); в) комбинированному (объективно-субъективному) (Ю.А. Тихомиров, Н.И. Матузов, О.С. Бойков). Вместе с тем нельзя не отметить, что представители вышеозначенных направлений, как правило, предпочитают ограничиваться только фор-

[64] Разделяя в целом стремление автора определить роль субъекта в развитии и разрешении коллизионной ситуации, мы в то же время рассматриваем ее в несколько ином ракурсе. Об этом в дальнейшем пойдет речь. По данному вопросу см. также: *Матузов Н.И.* Юридические коллизии и способы их разрешения // Теория государства и права. – М.: Юристъ, 2001. – С. 465-477.

мулированием понятия, устремляя процесс познания юридической природы правовой коллизии не от явлений и свойств к абстрактному понятию, а в обратном направлении. Причем (и это характерно) множественность предлагаемых дефиниций, как следствие, ведет к существенным расхождениям по смыслу и содержанию среди них. А между тем, как правильно отмечает Д.А. Керимов: «...понятия окажутся подлинно научными лишь тогда, когда они образуются из существенных признаков, каждый из которых необходим для раскрытия специфики изучаемого явления, а вместе достаточны для определения его сущности»[65]. Именно этого – выявления, должного восприятия и осознания необходимых признаков, свойств, закономерностей правовой коллизии, тех явлений объективной реальности, которые позволят проникнуть в сущность этой правовой категории, – как правило, не достает в работах большинства приведенных выше исследователей. Прежде чем «восходить к абстрактному», следует эти стороны, свойства, черты определенного правового явления (правовой коллизии) выявить. Имеющегося у нас субъективного осознания и ощущения того, что правовая коллизия существует вообще, по-видимому, недостаточно, ведь, по словам Т.И. Ойзермана, «это еще не научное знание, поскольку в нем не разграничены объективное содержание и субъективное представление»[66].

Таким образом, главный вывод заключается в следующем: исследование проблемы определения юридической природы правовой коллизии в гносеологическом плане целесообразно проводить применительно к философским категориям сущности и явления, общего, особенного, отдельного и логико-диалектическими особенностями их взаимодействия.

§ 2. Сущность коллизии в праве (гносеологический аспект)

В философии категория «сущность» понимается как внутренняя природа вещей, то, что невозможно обнаружить простым созерцанием. Иначе говоря, сущность – это нечто внутреннее, в противоположность внешним формам, обобщаемым в понятии «явление»[67]. Таким образом, явление представляет собой феномен, в котором проявляется элемент сущности объекта познания. Сущность обычно требует своего раскрытия в результате теоретического обобщения присущих тому или иному предмету специфических свойств и признаков. При этом сущность объ-

[65] *Керимов Д.А.* Философские проблемы права. – М., 1972. – С. 64.
[66] *Ойзерман Т.И.* Проблемы историко-философской науки. – М., 1965. – С. 77.
[67] *Керимов Д.А.* Указ соч. – С. 41 и далее.

екта в концентрированном виде содержит именно главные и устойчивые свойства и признаки, но насколько полно то или иное явление отражает сущность, зависит от гносеологической характеристики исследуемого объекта. Так, Д.А. Керимов, исследуя сущность права, отмечает: «Каждое правовое явление выражает лишь особенный или отдельный момент сущности права; каждое особенное или отдельное правовое явление может обнаружить не всю сущность права, а его отдельные стороны, черты. При этом... в одних правовых явлениях сущность права представлена более полно, прямо и непосредственно, чем в других явлениях»[68]. Таким образом, сущность представляет собой результат обобщения и систематизации (но не простого суммирования) всего многообразия явлений, при этом сущности как общему противопоставляется особенное и отдельное, выраженное явлениями. В этом смысле коллизия в праве как явление действительности характеризует одну из граней сущности права, его свойство. Но тогда какие явления раскрывают сущность коллизий в праве? Это можно установить на основе уже имеющихся в литературе представлений о данной правовой категории.

Представляется, что наиболее верным в исследовании сущности правовой коллизии является курс на сочетание, конвергенцию и взаимообогащение достижений объективного и субъективного подходов, поскольку каждый в отдельности характеризует правовую коллизию не достаточно полно. Но в отличие, например, от позиции Ю.А. Тихомирова, О.С. Бойкова и других представителей юридической конфликтологии, освещающих взаимодействие объективного и субъективного с точки зрения комбинированной характеристики коллизии (конфликта в нормативно-правовой сфере) как субъектно-объектной связи, мы попытаемся исследовать правовую коллизию с позиций системного анализа, рассмотреть объективные и субъективные связи и компоненты в качестве элементов системы[69]. Такой подход, с нашей точки зрения, позволит более полно раскрыть сущность коллизии в праве[70]. Условимся на-

---

[68] *Керимов Д.А.* Указ соч. – С. 48.

[69] При этом тезис о необходимости субъектно-объектного взаимодействия нами не подвергается сомнению. В то же время считаем, что это взаимодействие имеет определенные особенности, которые не были соответствующим образом освещены юристами-конфликтологами. На эту тему мы будем рассуждать далее.

[70] Основные черты системного подхода можно сформулировать в следующих положениях: 1) любой объект может быть представлен как система; 2) система динамична, постоянно движется, развивается во времени и пространстве; 3) система гетерогенна, т.е. это объект, состоящий из некоторого множества автономных час-

зывать данный подход *системным*, в рамках которого предстоит синтезировать выявленные элементы, установить необходимую, закономерную связь между ними, отразить взаимопроникновение и взаимозависимость явлений. Поставленная задача непроста, но осложняется еще и тем, что заранее нельзя определить, какие из явлений имеют статус необходимых (т.е. таких, без учета которых сущность предмета познания не будет раскрыта), а какие случайны, второстепенны. Поэтому следует обнаружить те устойчивые свойства, черты и признаки правовой коллизии, т.е. каждый из составляющих элементов системной сущности, которые требуют специального анализа. Начнем с рассмотрения объективных свойств.

Анализируя суждения авторов, отметим, что подавляющее большинство из них однозначно рассматривают коллизию как некоторую связь, по меньшей мере, двух объектов[71]. Что имеется в виду? Исходя

тей, выделенных относительно друг друга; 4) система представляет собой единство (интегральность) множества объектов (причем как материальных, так и идеальных); 5) в системном исследовании реализуется примат структуры над свойствами и функционированием элементов (переход от количественных характеристик к качественным). По данному вопросу см., напр.: *Каськов Н.Н.* Теоретико-множественное определение понятия системы // Системные исследования: Ежегодник. – М., 1971. – С. 79-92; Там же: *Виноградов В.А., Гинзбург Е.Л.* Система, ее актуализация и описание. – С. 93-102; *Садовский В.М.* Основания общей теории систем: Логико-методологический анализ. – М., 1974; *Урманцев Ю.А.* Общая теория систем: состояние, приложение и перспективы развития // Система. Симметрия. Гармония. – М., 1988. – С. 38-124; *Перегудов Ф.И., Тарасенко Ф.П.* Основы системного анализа. – Томск, Изд-во НТЛ, 2001 и др.).

[71] Здесь термин «объект» употребляется нами в гносеологическом смысле как нечто противостоящее субъекту, как элемент объективной реальности, вовлеченный в его когнитивную, познавательную деятельность. Сразу оговоримся, что объектом в данном случае является не правовая коллизия (как объект всего исследования), а лишь один из элементов ее объективной стороны. Следует отметить, что представители юридической конфликтологии ведут речь не об объектах конфликта (коллизии), а о сторонах (Юридическая конфликтология. – М., 1995. – С. 6, 16, 19). Представляется более правильным с гносеологической точки зрения использовать понятие объекта правовой коллизии. В литературе по данному вопросу было высказано иное мнение. Так, И.А. Аленина указывает: «Объектом коллизии, на наш взгляд, являются те фактические обстоятельства, на урегулирование которых направлено действие коллидирующих норм» (*Аленина И.В.* Коллизии в трудовом праве: Дис. … канд. юр. наук. – Омск, 2000. – С. 20). Утверждается также то, что такое понимание будто бы не вызывает в литературе споров, хотя здесь же отмечается, что «сам термин «объект коллизии» никем из авторов никогда не использовался» (Там же. –

из смысла термина «коллизия в праве» (трактуемого как коллизия в системе правовых норм), объектом правовой коллизии является правовая норма, как исходный структурный элемент права, часть его содержания, отдельное по отношению к общему. Предвидим закономерный вопрос: почему коллидируют именно правовые нормы, а не нормативно-правовые акты? Действительно, на протяжении длительного периода времени в литературных источниках речь преимущественно велась о противоречиях и расхождениях нормативных актов (в самых разных сочетаниях)[72]. Однако в последние несколько десятилетий в юридической науке все более отчетливой стала тенденция к признанию объектом коллизии в праве именно норм правовых актов[73].

С нашей точки зрения, аргументом в пользу признания объектами коллизии именно правовых норм служит формально-юридический подход к соотношению правовой нормы и нормативно-правового акта. Взаимосвязь нормы и акта проявляется в философской формуле единства формы и содержания, где правовая норма как элементарное выражение системы права есть частица его содержания, а нормативно-правовой акт – форма объективного выражения[74]. На это указывает, в

С. 20). Учитывая противоречивость аргументации, нам трудно согласиться с мнением автора.

[72] См., напр.: *Градовский А.Д.* О судебном толковании законов по русскому праву. – М., 1867; *Коркунов Н.М.* Указ и закон. – СПб., 1894; Он же: Лекции по общей теории права. – СПб., 1914; *Шершеневич Г.Ф.* Общая теория права: Учебное пособие (по изд. 1907 г.). – М., 1995; *Алексеев С.С.* Проблемы теории права. Т. 2. – М., 1973. – С. 137; *Тилле А.А.* Время, пространство, закон. – С. 34, 147-150; Теория государства и права / Под ред. А.М. Васильева. – М., 1983. – С. 257; *Баранов В.М., Пшеничнов М.А.* Рецензия на кн.: Тихомиров Ю.А. Коллизионное право. – М., 2000 // Государство и право. – 2000. – № 7. – С. 123 и др.

[73] Так, напр., Н.Г. Александров, М.Д. Шаргородский, В.Н. Кудрявцев считают, что коллизия – это отношение между нормами права. (*Александров Н.Г.* Применение норм советского социалистического права. – М., 1958. – С. 24; Общая теория государства и права / Под ред. Д.А. Керимова. – Л., 1961. – С. 413-414; *Кудрявцев В.Н.* Общая теория квалификации преступлений. – М., 1972. – С. 245.) Данную позицию разделяет большинство современных исследователей коллизионной проблематики (*Власенко Н.А.* Указ. соч. – С. 22; *Козаченко И.Я., Николаева З.А.* Коллизии уголовного права и процесса // Государство и право. – 1993. – № 2. – С. 85-89; *Ершов В.* Коллизии трудовых норм // Советская юстиция. – 1993. – № 19. – С. 19-21; *Иногамова-Хегай Л.В.* Конкуренция норм об освобождении от наказания // Государство и право. – 2000. – № 2. – С. 57-64 и др.).

[74] В данном случае под нормативно-правовыми актами мы имеем в виду общепризнанные в теории права формальные источники права: акты органов законодатель-

частности, С.С. Алексеев: «Нормативные юридические акты – это... внешняя форма юридических норм – форма их выражения, существования, бытия»[75]. Поэтому, когда речь идет о коллизии в праве, следует иметь в виду, что выражением содержания права как всеобщего регулятора общественных отношений является именно правовая норма, а не нормативно-правовой акт[76].

Еще один существенный вопрос связан с определением природы связи (взаимодействия) между объектами правовой коллизии. В этой связи вызывает определенные сомнения точка зрения, имеющая широкое распространение в юридической литературе[77], согласно которой коллидирующие правовые нормы изначально находятся в непосредственном взаимодействии, объективном отношении друг с другом. Философская категория взаимодействия представляет собой, как известно, универсальную особенность взаимосвязи явлений материальной действительности, на которой основывается отражение как всеобщее свойство материи. Отражение же определяется как свойство материальных явлений, предметов, систем воспроизводить в себе в процессе взаимодействия с другими материальными явлениями особенности этих явлений, предметов, систем[78]. Но правовые нормы и право в целом являют-

---

ной власти, указы Президента РФ и издаваемые во их исполнение акты органов исполнительной власти, а также акты делегированного и санкционированного нормотворчества. Судебная практика и акты толкования, с нашей точки зрения, формальными источниками права не являются (обоснование указанной позиции будет приведено в гл. 3 наст. работы).

[75] *Алексеев С.С.* Проблемы теории права: Курс лекций. Т. 1. – М., 1973. – С. 37. По данному вопросу см. также: *Байтин М.И., Бабаев В.К.* Нормы советского права: Проблемы теории. – Саратов, 1987; *Нерсесянц В.С.* Общая теория права и государства. – М., 1999. – С. 391-400; Теория государства и права / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. – М., 2001. – С. 357 и др.

[76] Против этого возражали, в частности, О.С. Иоффе и Н.Д. Шаргородский, считавшие, что правовая норма есть форма права: «Если государственная воля образует сущность права, его главное содержание, то выражающая данную волю норма есть способ выявления этой сущности, специфическая и в то же время существенная форма права» (*Иоффе О.С., Шаргородский Н.Д.* Вопросы теории права. – М., 1961. – С. 53).

[77] См., напр.: *Александров Н.Г.* Применение норм советского социалистического права. – М., 1958; *Алексеев С.С.* Проблемы теории права: Курс лекций. Т. 2. – М., 1973. – С. 137; *Кудрявцев В.Н.* Общая теория квалификации преступлений. – М., 1972 и др.

[78] Теория познания: В 4-х т. Т. 2 / Под ред. В.А. Лекторского, Т.И. Ойзермана. – М., 1991. – С. 25-26.

ся не материальными, а идеальными объектами, и, следовательно, не могут отражать в себе другие объекты и вообще самостоятельно и непосредственно взаимодействовать с ними. Особенность правовых норм заключается в том, что до вовлечения их сознанием субъекта в процесс реализации, т.е. воплощения в конкретных жизненных обстоятельствах, по содержанию они остаются лишь абстракцией, выраженной в объективированной форме материального носителя. Таким образом, взаимодействие объектов правовой коллизии нельзя представить в отрыве от мыслительно-аналитической, познавательной деятельности субъектов, в рамках которой процессы воздействия объектов друг на друга, их взаимная обусловленность находят свое реальное выражение.

С сожалением приходится констатировать и то, что в юридической науке нет единства в вопросе о сущности взаимодействия объектов правовой коллизии. По мнению одних ученых, сущность взаимодействия проявляется в *различии* объектов коллизии[79]. Другие считают, что взаимодействие во всех случаях выражается в *противоречии* объектов[80]. С точки зрения Н.А. Власенко, отношение объектов коллизии может выступать как в форме *различия*, так и в форме *противоречия*[81]. Нужно сказать, что, несмотря на видимое несовпадение позиций авторов, по сути, все мнения в равной мере справедливы, однако общий их недостаток скрывается в стремлении ученых одним лишь термином объяснить сложную, диалектическую взаимосвязь явлений. Представляется, что природа взаимодействия объектов правовой коллизии в методологическом плане в полной мере может быть раскрыта лишь как проявление сущности фундаментального диалектического закона един-

---

[79] *Лунц Л.А.* Международное частное право. – М., 1973. – С. 171; *Александров Н.Г.* Указ. соч. – С. 24; *Мицкевич А.В.* Акты высших судебных органов советского государства. – М., 1967. – С. 12, и др.

[80] *Алексеев С.С.* Указ. соч. – С. 137; *Матузов Н.И.* Указ. соч. – С. 465; *Тилле А.А.* Указ. соч. – С. 34; *Незнамова З.А* Указ. соч. – С. 23 и др. Несомненная особенность позиции З.А. Незнамовой заключается в том, что, по ее мнению, коллидировать могут объекты как находящиеся друг с другом в противоречии, так и совпадающие по своим юридическим признакам, но различающиеся по юридической силе, времени и территории действия.

[81] *Власенко Н.А.* Указ. соч. – С. 22. Нужно сказать, что, например, В.В. Лазарев выделяет еще большее количество видов взаимодействия: отношения объектов могут выражаться в форме различий, в форме противоположностей и в форме антагонизмов (Материалы круглого стола: Юридическая конфликтология – новое направление в науке // Государство и право. – 1994. – № 4. – С. 17).

ства и борьбы противоположностей и его важнейшей категории – диалектического противоречия.

«Единство противоположностей, – пишет М.А. Парнюк, – предстает фундаментальным аспектом устойчивости, сохранения вещей, сущего, «борьба» же их выступает источником жизненности, самодвижения, его развития»[82]. В ряде случаев диалектическая категория противоречия выступает содержанием процесса взаимодействия. При этом всякое взаимодействие есть единство противоположностей; если противоположности не взаимодействуют, то нет и противоречия[83]. В нашем случае (еще раз это подчеркнем) объекты правовой коллизии взаимодействуют лишь при участии субъекта, который, аналитически сопоставляя их, устанавливает взаимную противоположность объектов. Следовательно, мы сталкиваемся с диалектическим противоречием в процессе познания. Для противоположностей в данном случае также свойственны единство (они взаимополагают друг друга, так как однородны и направлены на регулирование одного общественного отношения) и борьба (они отрицают друг друга с точки зрения предмета борьбы – общественного отношения). Но диалектическое противоречие как содержание данного взаимодействия противоположностей здесь специфично, поскольку имеет, прежде всего, логический характер, а его развитие обеспечивается мышлением субъекта.

Взаимодействие противоположностей представляет собой обменный процесс, проходящий в определенных пространственно-временных границах. Единство при этом фиксирует начальную стадию развития противоречия, когда противоположности образуют целостность, «в которой противоположные полюсы, силы, тенденции «синтезируются», «снимаются», как бы нейтрализуются»[84] – так происходит обособление объектов правовой коллизии. Однако «...отношение противоположных связей или противоположных сторон, явлений характеризуется не только их единством, тождеством. Они в то же время различны»[85]. Именно эту стадию противоречия первоначально воспринимает субъект при отражении объективной стороны сущности правовой коллизии. Высший же этап развития противоречия – борьба противоположностей –

---

[82] Закон единства противоположностей / Отв. ред. М.А. Парнюк. – Киев: Наукова думка, 1991. – С. 67.
[83] Там же. – С. 50.
[84] Там же. – С. 56.
[85] Закон единства противоположностей. – Киев, 1991. – С. 47.

раскрывает предельную несовместимость объектов (когда требование об урегулировании общественного отношения только одной из множества правовых норм должно быть выполнено) и как следствие предполагает разрешение противоречия. Таким образом, взаимодействие объектов правовой коллизии, выраженное в диалектическом противоречии и развивающееся по закону единства и борьбы противоположностей, возникает в момент его осознания субъектом и прекращается снятием (разрешением) противоречия. Значит, будучи однажды обнаруженным субъектом в процессе познания, коллизионное взаимодействие объектов с необходимостью переходит к другим, сменяющим друг друга фазам развития, когда различия приобретают характер несовместимости и механизм диалектического противоречия приводит к его снятию, разрешению в сфере юридической практики. Другими словами, взаимодействие объектов коллизии следует рассматривать двояко: с одной стороны, как элемент ее сущности (в смысле обнаружения субъектом познания *единства объектов в их различии*), а с другой – как проявление диалектического противоречия в целом со всеми его стадиями, что предполагает динамичность, постоянное движение и развитие правовой коллизии как системы.

Итак, определив объекты коллизии в праве и особенности их связи, мы оставили открытым вопрос о том, какие свойства и признаки отличают нормы права от иных социальных норм, или что является критерием однородности первых? Между тем выяснение вопроса об однородности объектов правовой коллизии представляется весьма существенным.

М.И. Байтин пишет: «Норма права – единственная в ряду социальных норм, которая исходит от государства и является официальным выражением государственной воли»[86]. Будучи порожденными государственной волей, нормы права приобретают, таким образом, присущие только им специфические свойства общеобязательности, государственно-властной регуляции общественных отношений, обеспеченности государственным принуждением и, наконец, формальной определенности. Именно так правовая норма как объект коллизии в праве приобретает качество реальности, становится истинной, или «действительной» в трактовке Г. Кельзена. Таким образом, норма права – это исходящее от государства и охраняемое им от нарушения общеобязательное, формально-определенное предписание, являющееся результатом отражения

[86] *Байтин М.И., Бабаев В.К.* Указ. соч. – С. 145.

существующих общественных отношений и средством обратного воздействия на них в качестве особого социального регулятора. Значит, социальные нормы, отвечающие синтезированным в понятии критериям, являются качественно однородными. Поэтому, скажем, религиозные (нравственные) нормы и нормы права с точки зрения приведенного разграничения не могут считаться однородными, а значит, не могут быть объектами правовой коллизии (имеется в виду российская правовая система).

Значимым элементом объективного компонента сущности правовой коллизии является выраженность индивидуальной сферы регулирования правовой нормы во времени и пространстве. Речь в данном случае идет о том, что у каждого объекта коллизии имеется определенная среда, которая, условно говоря, им контролируется[87]. Такой сферой для объекта коллизии (правовой нормы), по-видимому, должен быть определенный элемент общественных отношений, в урегулировании которого посредством правового воздействия заинтересовано государство. Таким образом, индивидуальная сфера регулирования объекта правовой коллизии – это элемент системы общественных отношений, на который направлено регулятивное воздействие данного конкретного объекта (правовой нормы). При этом принципиальное значение имеет ясность пределов правового регулирования в пространстве (или нахождение общественного отношения под юрисдикцией того или иного государства), а также действия правовых норм во времени (признание действительности правовой нормы в тот или иной временной период)[88].

Объективный компонент сущности правовой коллизии, таким образом, будет проявляться в том, что государственный интерес в воздействии на один и тот же элемент общественных отношений выражен многократно. Это означает, что возможность правового воздействия на одно и то же общественное отношение находится в юрисдикции определенного государства и это общественное отношение оказывается урегулированным несколькими правовыми нормами, являющимися в один и тот же период времени действующими.

---

[87] Об этом см., напр.: *Коркунов Н.М.* Лекции по общей теории права. – СПб., 1914 – С. 351.

[88] Здесь мы не ведем речь о коллизионном анализе действия нормы во времени и пространстве, а имеем в виду лишь то, что данная норма исходит от государства и в исследуемый период времени признается им способной к регулированию общественных отношений определенного вида в его территориальных пределах.

И еще один важный момент. Направленные на регулирование одного и того же отношения объекты имеют тождественные индивидуальные сферы, но при этом сами содержательно не совпадают, а значит, имеют различие в механизмах потенциально возможного влияния на данную сферу, образуя, таким образом, *предмет* правовой коллизии[89].

Однако существование элементов объективного компонента коллизии в праве и некоторая связь межу ними еще не говорят о характере этой связи. В то же время, надо полагать, они не имеют еще необходимой, закономерной связи друг с другом, т.е. такой, когда развитие явлений вытекает из внутреннего существенного отношения и взаимодействия между ними. Представляется, что в рамках объективного компонента преобладают элементы случайности, иначе говоря, – внешней неустойчивой формы развития, обусловленной внешними обстоятельствами, при которых явления нельзя рассматривать в качестве элементов системы (т.е. это случайный набор элементов объективного компонента). Необходимо нечто, что способствовало бы превращению связи случайной в связь необходимую. Акцент в данном случае направлен на выделение субъективного компонента, опосредующего процесс движения объективных явлений к системной сущности правовой коллизии.

Как отмечалось ранее, И. Кант, Г. Гегель, Ю.А. Тихомиров обращали внимание на решающую роль субъекта в возникновении коллизионного взаимодействия, т.е. в отражении и осознании объективных явлений. Таким образом, исходя из анализа мнений авторов, верным представляется вывод о том, что значение субъективного компонента выра-

---

[89] Таким образом, в данном случае мы ставим вопрос о необходимости разграничения понятий «объект» и «предмет» правовой коллизии, имеющих, по нашему мнению, разное содержание. Объект как философская категория предстает как нечто внешнее, на что направлена предметно-практическая и познавательная деятельность субъекта. Если мы говорим о коллизии в праве, следовательно, объектом становится, очевидно, не общественное отношение (поскольку оно предстает как урегулированная данность), а правовые нормы (причем каждая – самостоятельный объект), неоднократно урегулировавшие его. При этом в сознании субъекта возникает имитация спора по поводу того, какой из объектов познания имеет приоритет в «контролировании» этого общественного отношения. Таким образом, общественное отношение становится предметом коллизии, находясь под влиянием каждого из объектов. На это указывают и юристы-конфликтологи: «Под предметом конфликта мы понимаем объективно существующую или мыслимую (воображаемую) проблему, служащую причиной раздора между сторонами...» (Юридическая конфликтология. – М., 1995. – С. 34).

жается именно в установлении закономерной связи между объективными явлениями. Субъект посредством познавательно-аналитической и предметно-практической активности, воспринимая факты объективной реальности, является связующим звеном, превращающим связь отдельных, разрозненных элементов объективного компонента в единое, общее, целое. Значит, субъективный компонент в самом общем виде предстает как активность индивида, направленная на отражение, фиксацию и синтезирование в сознании элементов объективного компонента сущности правовой коллизии, другими словами, – познавательную активность, направленную на получение адекватных действительности образов[90]. В этой связи, как замечает С.В. Швырев, нельзя забывать о том, что «отражение как способность вырабатывать правильный образ действительности выступает ... предметом теории познания, гносеологии»[91]. Таким образом, при исследовании субъективного компонента, по-видимому, нельзя будет обойти вниманием философские аспекты проблемы. Категория отражения в данном случае является ключевой с точки зрения правильного понимания механизмов и процессов, происходящих в рамках субъектно-объектного отношения[92].

Однако остается не выясненным еще один существенный момент: что детерминирует возникновение данного субъектно-объектного отношения? По-видимому, было бы ошибкой полагать, что субъект проявляет активность такого рода перманентно и беспричинно. Представляется, что познавательной активности субъекта предшествуют какие-то конкретные жизненные обстоятельства (факты), являющиеся своеобразным катализатором возникновения системной субъектно-объектной связи. Фактические обстоятельства способствуют порождению внутренней связи компонентов коллизии из случайной в необходимую.

---

[90] Теория познания: В 4-х т. Т. 2 / Под ред. В.А. Лекторского, Т.И. Ойзермана. – М.: Мысль, 1991. – С. 25.

[91] Там же.

[92] В данном случае мы не станем касаться вопросов о процессах, происходящих в сознании субъекта, и анализировать чувственные ступени, уровни и формы отражения (ощущение, восприятие и представление), поскольку это предмет экспериментально-психологических исследований (подробнее о формах осознания правовых явлений см.: *Керимов Д.А.* Философские проблемы права. – М., 1972. – С. 54 и далее). Отражение в дальнейшем будет рассматриваться в целом как свойство сознания, как гносеологическая категория.

Именно фактические обстоятельства[93] стимулируют субъекта к действию, заставляют его воспринимать, отражать объективную действительность, познавать ее. При этом субъект лишь констатирует то, что существует в действительности: он либо обнаруживает объективный компонент коллизии, либо нет; здесь, таким образом, имеется элемент вероятности. Но возникает еще один вопрос: кого мы должны включать в круг субъектов познания? Ответ на него следует искать в юридических характеристиках объективного компонента.

Как отмечалось ранее, важным элементом объективного компонента сущности правовой коллизии является объект, т.е. правовая норма, назначение которой состоит в регулировании общественных отношений. Но правовые нормы не могут выполнять регулирующей роли без определенного механизма их реализации, а он, в свою очередь, не может быть приведен в действие без участия людей и создаваемых ими организаций[94]. Таким образом, реализация правовых норм всегда связана с поведением людей, причем такое поведение должно быть правомерным, т.е. соответствующим правовым предписаниям.

В то же время в правовой теории выделяется и другая категория – применение права. Правоприменение обладает специфическими признаками и включает особые процедуры и механизмы, реализуемые специальными субъектами. Следует сказать, что применение права – это одна из форм государственной деятельности по организации выполнения предписаний правовых норм посредством индивидуальных актов, а также охраны и защиты права от нарушения. Специальными субъектами в этом случае выступают государственные органы, должностные лица, осуществляющие в пределах их компетенции (прав и обязанностей) действия по разрешению конкретных правовых дел и принятию соответствующих правоприменительных актов. Исходя из традиционного представления в юридической литературе о том, что коллизионная проблема возникает именно в процессе правоприменения, представлялось бы бесспорным следующее суждение: субъекты правопримени-

---

[93] Факты объективной реальности представляют собой некоторое влияние, которое субъект испытывает извне, что детерминирует его активность при установлении необходимой связи с объектом. Причем мы имеем в виду не только юридические факты, т.е. определенные обстоятельства, с которыми нормы права связывают возникновение, изменение или прекращение правоотношений, но также самостоятельную, внутренне обусловленную активность субъекта – исследовательский интерес.

[94] Термин «организация» в данном случае употребляется в широком смысле: юридические лица, о$_{1}$ганы государства.

тельной деятельности являются субъектами познания правовой коллизии. Однако, по нашему мнению, такой вывод не в полной мере соответствует действительности. Признавая тот факт, что деятельность субъектов правоприменения не лишена познавательной активности в плане отражения объективной стороны правовой коллизии, в то же время, думается, неверно было бы не признавать такого свойства за иными субъектами в иных формах реализации. Приоритет одного познания перед другим означает сомнение в аксиоме о том, что все разумные существа в равной мере (хотя и не одинаково) способны отражать объективное. Как совершенно справедливо заметил Гегель: «Если некоторые юристы пришли к мысли, что покончить с коллизиями можно, предоставив многое усмотрению судей, то такой выход значительно хуже, так как коллизия также принадлежит мысли, мыслящему сознанию и его диалектике; решение же, принятое только судьей, было бы произволом»[95]. Таким образом, необходимо преодолеть возникшее противоречие, уделив внимание проблеме соотношения правоприменения и реализации права.

Данный вопрос достаточно долго был предметом научных дискуссий в отечественной юриспруденции. Коротко суть разногласий можно выявить в следующем. Те авторы, которые идут по пути сужения границ реализации норм права, ограничивая их такими формами, как исполнение, использование и соблюдение, рассматривают применение права лишь в качестве предпосылки, юридического факта, отмечая при этом, что применение права – это форма организации определенного поведения, но не реализация права[96]. Другие ученые исходят из того, что правоприменение есть специфическая форма реализации права, причем, как указывает В.С. Нерсесянц, «правоприменительные действия, как и все остальные правореализующие действия других субъектов права, должны осуществляться именно как исполнение соответствующих предписаний права по общим для всех правореализующих субъектов правилам и единой нормативно-регулятивной модели»[97]. Мы в дан-

---

[95] *Гегель Г.* Философия права. – С. 249.

[96] См., напр.: *Степанов В.М.* О социалистической законности // Правоведение. – 1977. – № 3. – С. 12; *Рабинович П.М.* Рецензия на книгу В.В. Лазарева «Применение советского права» // Сов. государство и право. – 1973. – № 6. – С. 146.

[97] *Нерсесянц В.С.* Общая теория права и государства. – М., 1999. – С. 483. По данному вопросу см. также: *Лазарев В.В.* Применение советского права. – Казань, 1972; *Решетов Ю.С.* Реализация норм советского права: Системный анализ. – Казань,

ном вопросе склоняемся к последней позиции в духе понимания правоприменения как одной из форм реализации права. При этом следует согласиться с мнением С.С. Алексеева, который говорит, что применение права нельзя рассматривать в одном ряду с исполнением, использованием и соблюдением[98]. В то же время, как правильно замечает Ю.С. Решетов, «именно взаимодействие применения правовых норм с их исполнением, использованием и соблюдением создает механизм реализации норм права, порождает те качественные особенности, которые присущи ему как целому ... деятельность по применению норм права правильно можно понять лишь с учетом характера процессов их реализации. Ибо применение правовых норм есть момент, специфическая форма их реализации»[99].

Итак, если считать, что правоприменение есть разновидность реализации права, следовательно, круг субъектов, способных воспринимать объективный компонент правовой коллизии, существенно расширяется[100]. Таким образом, в него следует включать всех субъектов реализации права[101]. При этом следует помнить, что отражение в сознании субъекта объективных свойств правовой коллизии в процессе реализации правовых норм предполагает, что он проходит в рамках правоотношения, чему предшествует влияние определенных юридических фактов.

Человеческое познание в гносеологии принято называть функциональным (актуальным) отражением[102]. С точки зрения нашего исследования, отражение представляет собой обусловленное действием фактических обстоятельств восприятие субъектом познания объективной стороны правовой коллизии. Это означает, что каждый элемент объек-

---

1989; *Григорьев Ф.А., Черкасов А.Д., Матузов Н.И.* Применение права // Теория государства и права. – М., 2001. – С. 453-477 и др.

[98] *Алексеев С.С.* Общая теория права. Т. 1. – С. 324.

[99] *Решетов Ю.С.* Указ. соч. – С. 13-15.

[100] Здесь следует оговориться в том, что субъектами реализации правовых норм мы должны считать только тех лиц, которые обладают правосубъектностью (когда право- и дееспособность неразделимы во времени), т.е. способностью и возможностью быть реальным участником правоотношений.

[101] На это указывает также А.Я. Курбатов (см.: *Курбатов А.Я.* Разрешение коллизий в праве // Арбитражная практика. – 2002. – № 11. – С. 45).

[102] См., напр.: Теория познания: В 4-х т. Т. 2. – М., 1991. – С. 27 и далее; Современные проблемы теории познания диалектического материализма: В 2-х т. Т. 1. – М., 1970. – С. 256; *Кукушкина Е.И.* Диалектический материализм: Общие проблемы теории познания. – М., 1982. – С. 24 и далее, и др.

тивного компонента в равной мере воспринимается субъектом, формирующим в своем сознании образы внутренней связи и взаимодействия объективных элементов сущности правовой коллизии. Рассмотрим юридические аспекты данной модели.

Субъект под влиянием фактических обстоятельств вовлекает в сферу познания правовую норму, которая становится воспринимаемым объектом. Когда познание происходит в процессе оптимальной реализации права (т.е. такого положения, при котором реализация права не встречает каких-либо препятствий), определение объекта связывается с правовой квалификацией (юридической оценкой) конкретной ситуации, иначе говоря, с установлением нормы права, которая распространяется на конкретный случай. Правовая же коллизия, точнее, ее объективный компонент, напротив, предполагает проблемную ситуацию, при которой, как отмечалось ранее, общественное отношение принадлежит индивидуальным сферам регулирования одновременно нескольких однородных объектов. Здесь осуществляемая субъектом правовая квалификация оборачивается для него восприятием разрозненных объективных фактов. Задача субъекта – отразить все явления в их органическом единстве, поскольку каждое в отдельности неполно характеризует объективную сторону. К примеру, если субъект выделил две однородные (т.е. правовые) нормы, то это еще не говорит о том, что объективная сторона коллизии существует, поскольку у этих однородных правовых норм могут быть несовпадающие индивидуальные сферы, т.е. они могут быть направлены на регулирование разных общественных отношений. Таким образом, в необходимости правильного отражения всех элементов объективного компонента и придании им внутреннего единства состоит главное назначение субъективной стороны сущности правовой коллизии.

Итак, представим, что субъект совершил действие, имеющее статус юридически значимого. В этом случае свое поведение он обязан связывать с правовыми предписаниями, воспринимая, познавая смысл объективно существующей правовой нормы (объекта) – это непременное условие, когда речь идет о правомерном поведении (здесь действует презумпция о знании правового положения, которое официально опубликовано и действительно). При этом субъект может не отразить того, что он обязан соотнести свои действия с несколькими предписаниями; здесь, как уже отмечалось, преобладают элементы вероятности. Если же имеет место обратное, т.е. если из опыта обнаруживается множественность вариантов поведения, в сознании субъекта происходит иден-

тификация объектов на предмет их однородности и совпадения индивидуальных сфер регулирования. В итоге находит выражение важный элемент субъективной стороны. Думается, правильно было бы сформулировать его следующим образом: *опосредование мышлением субъекта реализации права взаимодействия объектов правовой коллизии, обнаруженных в результате функционального отражения действительности.*

Как мы уже отмечали, сущность взаимодействия объектов коллизии находит свое выражение в законе единства и борьбы противоположностей и его важнейшей категории – диалектического противоречия. При этом субъектом отражается лишь начальная стадия противоречия, которую, как представляется, венчает последний элемент субъективной стороны – *проблема выбора правовой нормы*, с которой субъект должен связывать свое правомерное поведение. Постановкой данной проблемы инициируется дальнейшее развитие противоречия вплоть до его разрешения (снятия), пока не будет определена единственная из множества норм, которая должна регулировать общественное отношение. Хотя развитие противоречия, учитывая специфику объектов правовой коллизии (правовых норм), очевидно, нельзя представить без участия субъекта, все же эти процессы имеют уже совершенно иную природу, не связаны с определением сущности правовой коллизии и требуют отдельного рассмотрения.

§ 3. Понятие коллизии в праве. Соотношение коллизии в праве со смежными правовыми категориями

Ранее мы попытались определить внутренне присущие, существенные свойства и черты явления правовой коллизии, обоснованно, на наш взгляд, применив при этом метод анализа. Однако анализ как научный метод не имел бы никакого смысла и значения в отрыве от парной категории синтеза, под которым понимается выработка теоретического знания о закономерностях явлений в виде той или иной системы понятий. Именно в процессе взаимодействия анализа и синтеза создается понятие о явлении, при этом синтез должен выразить специфический характер связей между частями или элементами, образующими данное явление[103]. Таким образом, построение абстрактного категориального понятия коллизии в праве обусловлено применением метода синтеза объек-

[103] Диалектика и логика: Формы мышления / Под ред. Б.М. Кедрова. – М.: Изд-во АН СССР, 1962. – С. 145.

тивно присущих явлению свойств и черт, выделенных в процессе анализа этого явления. При этом, как указывает Д.А. Керимов, образование абстрактных юридических понятий предполагает расчленение, выделение и определение каждой из сторон, свойств, черт изучаемого правового явления и мыслительное синтезирование их общих признаков. Таким образом, в понятии определенным образом объединяются уже исследованные отдельные, отвлеченные от целого части, воссоздается внутренняя целостность изучаемого явления, в чем проявляется назначение абстрактного мышления, хотя и отделенного от действительности, но тем не менее не лишенного своей предметности[104].

Итак, процесс познания правовой коллизии не завершается анализом, а закономерно переходит к стадии синтеза, когда постулируется задача соединить обнаруженные и обособленные ранее специфические правовые свойства и черты отдельных элементов сущности коллизии в праве в общее представление о целом, показать их органическую связь и взаимодействие, отразив тем самым наиболее существенные, главные, основные отношения и признаки частей целого. Выразить это единство содержательно помогает логическая операция *определения* понятия, при этом в самом общем виде содержание понятия можно трактовать как целостную систему существенных признаков предмета (коллизии в праве)[105], отображаемого данным понятием. Таким образом, определение должно включать «только те признаки, которые необходимы и достаточны для отличия данного понятия от всех остальных, входящих в данный класс (род)»[106].

Любое понятие относительно, т.е. оно есть определенный этап диалектики познания, поскольку каждая новая черта или свойство, открытые исследователем, каждый раз несколько изменяют или расширяют содержание того или иного понятия. Дефинициям же в этом процессе отводится важная роль логической формы отображения обнаруженных субъектом существующих отношений и закономерностей развития явлений действительности. Для многих наук определения имеют существенное значение, однако в юриспруденции они занимают особое место. Отмечая значение юридических определений, А.А. Пионтковский пи-

---

[104] *Керимов Д.А.* Философские проблемы права. – С. 63 и след.

[105] Считаем, что систему признаков правовой коллизии образуют явления ее сущности, поскольку именно в явлениях обнаруживаются свойства и особенности, внешние формы существования данного объекта познания.

[106] Диалектика и логика: Формы мышления. – С. 48.

сал: «От характера определений соответствующих юридических понятий, юридических институтов, правоотношений и их элементов зависит качество разработки всей данной отрасли юридической науки. От этого в сильной степени зависит и процесс применения действующих правовых норм на практике»[107].

Критерием отнесения признака к разряду существенных или несущественных при формулировании того или иного понятия служит, как отмечалось, необходимость, достаточность и полнота освещения данным признаком определенной грани исследуемого объекта. Существенные признаки коллизии в праве по характеру можно разделить на две группы: объективные и субъективные. Среди объективных, на наш взгляд, необходимо выделить следующие: 1) существование некоторого множества действительных правовых норм; 2) совпадение сфер регулирования данных норм; 3) различие в мере влияния правовых норм на спорную сферу регулирования при их взаимодействии. Группу субъективных признаков составляют такие, как: 1) субъект; 2) отражение (обнаружение) субъектом обстоятельств объективного характера; 3) проблема выбора правовой нормы, подлежащей применению в связи с названными обстоятельствами. Учитывая, что анализ содержания перечисленных признаков проводился несколько ранее, мы остановимся на рассмотрении лишь тех из них, которые требуют некоторых дополнений и пояснений.

Среди объективных свойств наибольшую сложность представляет определение содержания признака, сформулированного как *различие в мере влияния объектов коллизии на спорную сферу регулирования при их взаимодействии*. Различие как особенность отношений объектов коллизионного взаимодействия лейтмотивом проходит сквозь все исследование, и в целом использование этого термина не вызывает вопросов и не создает проблем. Несомненно одно: несколько нетождественных объектов всегда имеют определенные различия, а при взаимодействии образуют противоположности, нередко переходя в диалектическое противоречие.

Мы уже говорили о том, что для правовых норм как объектов коллизии характерна тождественность сфер регулирования. Однако, оказывая воздействие на данную сферу и не совпадая при этом содержательно, правовые нормы будут иметь различные результаты взаимодействия со средой, иными словами, по-разному влиять на ту или иную сферу

[107] Цит. по кн.: *Керимов Д.А.* Указ. соч. – С. 62.

общественных отношений. Но поскольку различие – это относительная характеристика и может быть достоверно установлена только в сравнении, представляется необходимым каким-то образом определить природу этого различия и пределы воздействия на среду объектов правовой коллизии. Для этой цели мы вводим категорию *фактора различия* (от лат. factor – делающий, производящий) объектов коллизии при взаимодействии применительно к определенному общественному отношению.

Правовая норма как любое явление реальности тесно связана с категориями пространства и времени. Именно поэтому действие нормы права всегда имеет свои пределы, определяемые в юриспруденции на основе пространственно-временных критериев, а также объемом требований, содержащихся в данной норме, компетенцией нормотворческого органа, местом правовых норм в системе права либо кругом адресатов правовой нормы. Мера влияния, таким образом, обуславливается пределами действия правовых норм и в общем виде может быть определена как система факторов различия объектов коллизии. Влияние объектов коллизии, таким образом, может быть выражено в пяти факторах различия: 1) пространства; 2) времени; 3) места правовой нормы в структуре права; 4) компетенционной обусловленности правовой нормы; 5) определенности адресатов правовой нормы.

Пространство (как фактор), в котором осуществляет свое влияние правовая норма, определяется в юриспруденции на основе территориального и экстерриториального принципов. Территориальный принцип предполагает действие нормы в пределах государственных или административно-территориальных границ деятельности правотворческого органа. Экстерриториальность действия правовых норм означает распространение их влияния за пределы территории юрисдикции правотворческого органа, т.е. возможность применения к тем или иным отношениям иностранного права. Однако область применения данного принципа в основном касается практики международных отношений (частных и публичных).

На основе территориального принципа в федеративных государствах обеспечивается функционирование правовых норм общефедерального и регионального уровней. Правовые нормы общефедеральных органов действуют в пределах территориальных границ федерации в целом, т.е. одновременно на территории всех субъектов федерации и административно-территориальных образований. Отсюда – если существует несколько нормативных установлений с совпадающими сферами регулирования, мера влияния, определяемая с точки зрения территори-

ального фактора, всегда будет отражать то, что действовать должна норма, принятая в пределах территориальной юрисдикции нормотворческого органа[108].

Различие в мере влияния с точки зрения временного критерия (фактор времени) обусловлено периодом издания, вступления в силу и моментом ее утраты правовыми нормами с совпадающими сферами регулирования. Данный критерий выражается в принадлежности общественного отношения регулированию нескольких норм в связи с тем, что возможность его регламентации прямо связана с особенностями действия этих норм во времени[109].

Фактор места правовой нормы в структуре права следует определить как различие коллидирующих норм, обусловленное спецификой нахождения правовой нормы в структуре связей вертикального (отношение соподчинения (иерархии) норм) и горизонтального характера.

С предыдущим фактором имеет тесную связь, однако не идентичен ему фактор компетенционной обусловленности правовой нормы. Критерий различия в данном случае состоит не в иерархической подчиненности правовых норм, а связан с пределами полномочий (компетенцией) правотворческих органов на принятие правовых норм, призванных регулировать данное общественное отношение.

Фактор определенности адресатов правовой нормы выражает различие объектов коллизии при регулировании общественного отношения с точки зрения круга лиц, которые испытывают правовое воздействие данных объектов. По общему правилу правовые нормы распространяют свое действие на всех лиц[110] на территории, подведомственной данному правотворческому органу[111]. Однако из общего правила есть исключения, связанные с выделяемой общей теорией права группой

---

[108] Мера влияния правовых норм по территории юрисдикции правотворческого органа выражается в трех конструкциях: 1) Федерация – субъект Федерации; 2) субъект Федерации – субъект Федерации; 3) субъект Федерации – орган местного самоуправления на территории субъекта. В дальнейшем мы уделим внимание освещению данного вопроса.

[109] Здесь мы не будем приводить правила вступления норм в силу и ее утраты, а также основания и причины действия норм с обратной силой или их «переживание», принимая во внимание, что таких правил достаточно много. Подробнее по данному вопросу см., напр.: *Тилле А.А.* Пространство, время, закон. – М., 1965; *Алексеев С.С.* Проблемы теории права. Т. 2. – М., 1973 и др.

[110] Граждане и юридические лица (в том числе иностранные), апатриды, бипатриды, беженцы, вынужденные переселенцы.

[111] Подробнее см., напри.: *Тилле А.А.* Указ. соч.

специальных субъектов. При отнесении лиц к категории специальных субъектов принимаются во внимание общий правовой статус (совокупность прав, обязанностей и ответственности), которым наделяется лицо в рамках той или иной отрасли права, модифицируемый в специальный правовой статус в связи с особым характером деятельности или занимаемой должности, возрастом, физиологическим состоянием организма, заслугами лица перед обществом и государством, принадлежностью к социальному слою или группе, проживанием на определенных территориях и т.д.[112]

Любой из перечисленных факторов всегда сопряжен с обнаружением различия в содержании правовых норм, при этом различие в мере влияния объектов как юридический признак правовой коллизии характеризуется единством *формы* (фактора различия – предпосылки видовой дифференциации коллизий) и *содержания* (обнаружение различия в объеме требований правовых норм). Соотношение содержания норм, таким образом, позволяет определить то, в чем объем требований одного из структурных элементов правовой нормы (гипотезы, диспозиции или санкции) имеет отличие от соответствующего элемента другой нормы. При этом сравнительный анализ норм призван установить не только текстуальное несоответствие, но и смысловое их различие.

Среди субъективных признаков заслуживает внимания проблема выбора субъектом правомерного поведения в связи с обнаружением объективного компонента правовой коллизии. Отнесение этого признака к разряду существенных отражает именно то, что правовая коллизия в целом есть проблемная ситуация, в основе решения которой лежат методологические средства системного анализа. Проблема выбора правомерного поведения (т.е. такого, которое согласуется с правовыми предписаниями) – неизбежное следствие адекватного восприятия субъектом объективной стороны правовой коллизии, причем адекватность в данном случае проявляется вовсе не в том, чтобы использовать «легальную» возможность не исполнять ни одного из некоторого множества правовых установлений, а в долге, в обязанности всегда поступать так, как предписано правом. Существенность этого признака как раз и проявляется в том, что пока субъект не осознает невозможности правомерного достижения определенного им ранее правового результата в связи с многовариантностью объективных данных (множественностью

---

[112] См., напр.: *Гречук Л.А.* Субъекты-получатели в праве социального обеспечения России: Автореф. дис. … канд. юр. наук. – Томск, 2002. – С. 13-14.

правовых норм), до тех пор правовой коллизии не существует, поскольку отсутствие проблемы лишает ее причины диалектического развития.

Таким образом, система признаков правовой коллизии представляет собой цепь причинно-следственных связей (объективная сторона коллизии => ее восприятие субъектом => проблема выбора правомерного поведения), что дает, на наш взгляд, основание сформулировать понятие правовой коллизии в наиболее общем виде как *проблемной ситуации (совокупности обстоятельств), возникающей, как правило, в связи с реализацией права*. При этом определение понятия правовой коллизии может быть следующим: *коллизия в праве – это явление системного характера, отражающее результат обнаружения субъектом двух и более формально-действующих правовых норм с совпадающими сферами правового регулирования, различие которых создает проблему выбора одной из них, подлежащей реализации.* Данное определение представляет собой результат обобщения и приведения в систему существенных свойств явления и позволяет установить отличие правовой коллизии от смежных правовых категорий.

Нередко в юридической литературе и в практической деятельности вместо понятия коллизии правовых норм применяется термин «конкуренция». Означает ли это, что конкуренция норм есть специфическое правовое явление, отличное от коллизии?

Понятие «конкуренция» не нашло единодушного признания ни в теории уголовного права (где получило наиболее широкое применение), ни в общей теории права, в связи с чем часто конкуренцию норм права именуют коллизией[113]. В то же время, с точки зрения В.П. Малкова и ряда других авторов, коллизия норм права и их конкуренция – взаимосвязанные понятия, но не идентичные, поэтому отождествлять их неверно. Коллизия есть лишь частный случай конкуренции норм права[114].

В.Н. Кудрявцев указывает на то, что в коллизии могут находиться лишь те нормы, которые расходятся по содержанию и при этом противоречат одна другой, тогда как при конкуренции коллизии может не

---

[113] *Малков В.П.* Конкуренция уголовно-правовых норм и ее преодоление // Сов. государство и право. – 1975. – № 3. – С. 59.

[114] См., напр.: *Кудрявцев В.Н.* Общая теория квалификации преступлений. – М., 1972. – С. 240-245; Он же: Совокупность преступлений (вопросы квалификации и назначения наказания). – Казань, 1974. – С. 178 и далее; *Ершов В.В.* Указ. соч. – С. 19; *Власенко Н.А.* Коллизионные нормы в советском праве. – Иркутск, 1984. – С. 80-90; *Иногамова-Хегай Л.В.* Указ. соч. – С. 57; *Аленина И.В.* Указ. соч. – С. 23 и др.

быть[115]. Различие коллизии и конкуренции автор обнаруживает в том, что коллизия существует независимо от того, имеются ли конкретные факты, подпадающие под эти нормы (т.е. существует абстрактно), о конкуренции же норм речь идет в конкретных случаях применения закона[116]. Данное мнение разделяет и В.П. Малков, когда пишет о том, что решение вопроса о преимуществе нормы, подлежащей применению в конкретном случае, из числа противоречащих друг другу норм, «есть ни что иное, как разрешение проблемы конкуренции нескольких норм права»[117]. Однако с данными утверждениями трудно согласиться. Как известно, понятие всегда есть отражение явлений объективной действительности, представленное в виде абстракции. При этом абстракция, по выражению Ф. Энгельса, «только отражает в форме мысли то содержание, которое уже заключается в вещах», рождается на почве практики, резюмирует и упорядочивает многосторонний практический опыт[118]. Следовательно, как указывает Д.А. Керимов, «конкретное... постигается мышлением в результате осуществления обратного пути от абстрактного к тем конкретным правовым явлениям, с которых начался процесс исследования»[119]. Если же следовать мысли В.Н. Кудрявцева, В.П. Малкова, Н.А. Власенко и других, то вывод будет таким: понятие коллизии бессодержательно, поскольку не обладает качеством конкретности, т.е. лишено того явления, которое оно должно отражать в действительности, конкуренция же как следствие коллизии (абстрактной проблемы) в таком случае и вовсе не является понятием, а предстает в качестве механизма установления преимущества одной из противоречащих друг другу норм (т.е. конкретной проблемы).

Приведенные утверждения сторонников отмеченного подхода к соотношению коллизии и конкуренции справедливо подверг критике Л.Ф. Черданцев, заметив, что и коллизия, и конкуренция существуют в

---

[115] В обоснования своей позиции В.Н. Кудрявцев приводит тезис о том, что нормы Особенной части УК, устанавливающие ответственность, например, за умышленное убийство и тяжкий вред здоровью, не противоречат друг другу, хотя, по выражению автора, в известных случаях между ними может возникнуть конкуренция.

[116] *Кудрявцев В.Н.* Общая теория квалификации преступлений. – С. 243.

[117] *Малков В.П.* Указ. соч. – С. 59.

[118] *Маркс К., Энгельс Ф.* Сочинения. Т. 36. – М.: Полит. лит., 1964. – С. 180.

[119] *Керимов Д.А.* Указ. соч. – С. 73.

абстрактном виде, иначе бы они не проявлялись в конкретной жизненной ситуации[120].

Если конкуренция норм – это самостоятельное понятие, то в таком случае оно должно иметь какие-то специфические свойства и признаки, отличные от признаков правовой коллизии. Нам представляется, что *конкуренция норм связана со специализацией законодательства, так или иначе свойственной всем отраслям российского права, т.е. должна рассматриваться как результат целенаправленной реализации метода (принципа) дифференцированного правового регулирования отношений.*

У подавляющего большинства исследователей коллизионной проблематики с действием дифференционного метода правового регулирования связывается возникновение дифференционной коллизии, т.е. столкновение в правовом поле общих, специальных и исключительных норм в результате частичного совпадения объемов регулирования[121]. По нашему мнению, данный подход не совсем точно отражает происходящие в праве процессы. Другими словами специализация законодательства может иметь два прямо противоположных варианта развития. Первый вариант связан целенаправленной программно-плановой деятельностью законодателя по специализации нормативного регулирования путем установления общих, специальных и исключительных норм в целях точного, объективного и адекватного отражения существующих в данном обществе отношений и процессов. Помимо этого, законодатель, учитывая очевидные несоответствия общих, специальных и исключительных норм, заранее предусматривая их возможные столкновения, устанавливает между ними оперативную юридическую связь, позволяющую правореализующему субъекту в любое время точно устано-

---

[120] *Черданцев А.Ф.* Системность норм права. – С. 60. Кроме того, трудно согласиться с доводами некоторых ученых о том, что коллизия – это частный случай конкуренции, ее разновидность (см.: *Ершов В.В.* Указ. соч. – С. 19; *Власенко Н.А.* Указ. соч. – С. 80-90; *Аленина И.В.* Указ. соч. – С. 23), что понятие конкуренции норм шире и богаче, чем понятие коллизии, поскольку понятием конкуренции охватываются случаи, когда встает вопрос о преимуществе норм, полностью совпадающих по содержанию (*Малков В.П.* Указ соч. – С. 60). Но, с нашей точки зрения, полностью совпадающие по содержанию нормы представляют собой не конкуренцию, а проявление такого дефекта системы права, как дублирование (об этом мы будем вести речь далее).

[121] Многие авторы, в том числе Н.А. Власенко, В.В. Ершов, З.А. Незнамова, различие норм с разным объемом (общих, специальных и исключительных) называют *содержательными.* Однако в данном случае мы используем терминологию И.В. Алениной.

нить подлежащую применению норму. Такая связь осуществляется посредством отсылочных нормативных положений[122] как в пределах одного нормативного акта, так и в отношении отдельных нормативных актов. Примером такой связи в праве социального обеспечения являются, в частности, положения ч. 4 ст. 1 Федерального закона от 17 декабря 2001 г. № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в РФ»[123], устанавливая некоторым категориям возможность специального пенсионного обеспечения за счет средств федерального бюджета в соответствии со специальным законодательством. Схожие положения имеются в абз. 2 п. 1 ст. 1 Федерального закона от 15 декабря 2001 г. № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в РФ»[124]. Имеющиеся отсылки к иным федеральным законам препятствуют возникновению объективной стороны правовой коллизии. Возникающие таким образом столкновения между правовыми предписаниями не являются аномалиями в механизме правового регулирования. Это «...своего рода прием правового регулирования, который предопределяется самой спецификой подпадающих под правовую регламентацию общественных отношений и стремлением законодателя учесть эту специфику»[125].

В том случае, если специализация пойдет по второму варианту, для которого также характерны вполне осмысленные действия законодателя, стремящегося дифференцированно урегулировать общественные

---

[122] С точки зрения С.С. Алексеева, по способу изложения структурных элементов юридические нормы делятся на прямые, ссылочные и бланкетные, причем смысл бланкетных и ссылочных норм заключается в том, что в них делается отсылка к другой норме, где содержатся нужные предписания, либо к правилам определенного вида (см.: *Алексеев С.С.* Общая теория права. Т. 2. – М., 1982. – С. 283-284). А.В. Мицкевич указывает на то, что бланкетными могут быть не нормы в целом, а только их диспозиции (Проблемы теории государства и права. – М.: Норма, 1999. – С. 264). П.Е. Недбайло вовсе отрицает существование бланкетных норм. Бланкетной, по его мнению, может быть только статья закона, а не нормы права, поскольку последняя, будучи лишенной определенности, утрачивает свойство правовой нормы (*Недбайло П.Е.* Советские социалистические правовые нормы. – Львов, 1959. – С. 87). Учитывая, что в теории права нет единого подхода к понятию бланкетных, отсылочных норм (или отсылочных статей) и т.п., мы в данном случае обобщенно именуем их *отсылочными нормативными положениями.*

[123] СЗ РФ. – 2001. – № 52 (ч.1). – Ст. 4920. Далее по тексту – Закон о трудовых пенсиях.

[124] СЗ РФ. – 2001. – № 51. – Ст. 4831. Далее по тексту – Закон о государственном пенсионном обеспечении.

[125] *Власенко Н.А.* Коллизионные нормы в советском праве. – С. 86.

отношения, но пренебрегающего требованием соблюдения единства в данной отрасли права, то здесь соответственно не устанавливаются оперативные (субстанциональные) связи общих, специальных и исключительных норм, а значит, каждая из норм независимо от других и одновременно с ними может регулировать данные отношения. Так возникает проблема правовой коллизии.

В рамках первого варианта специализации необходимость в выборе правовой нормы сохраняется, но эта необходимость специфична, отлична от сущности коллизионной проблемы. Заключается она в том, что в этом случае на первый план выходит проблема исследования юридического факта. Здесь игнорируется специфика действия самой правовой нормы, а *в фокусе внимания остается только конкретное правонарушение или иной юридический факт и его характеристики* – именно они являются объектом анализа. На это обращает внимание и В.Н. Кудрявцев, когда говорит, что конкуренция есть решение вопроса о том, под какую норму подпадает то или иное преступление. Когда же речь идет о правовой коллизии, то здесь главная проблема сконцентрирована в определении особенностей непосредственно правовых норм (объектов коллизии), а юридический факт при этом рассматривается лишь как предпосылка (условие) к возникновению субъектно-объектной коллизионной связи.

Таким образом, надо полагать, что конкуренция (если есть необходимость в сохранении этого термина) по содержанию совпадает с квалификацией правонарушений (т.е. решением вопросов о соответствии признаков состава правонарушения, содержащихся в диспозиции правовой нормы, исходя из особенностей противоправного деяния) и иных юридических фактов в соответствии с нормами *в пределах одного акта* (как правило, кодифицированного), для которого характерна значительная дифференциация регулирования[126], или разных актов[127], обеспеченных механизмом оперативной (субстанциональной) связи общих, специальных и исключительных норм. Следовательно, коллизия в праве и конкуренция (или квалификация) – самостоятельные, различные по содержанию правовые категории. Поэтому, думается, было бы невер-

[126] См., напр., УК РФ, Трудовой кодекс РФ.

[127] См.: Закон РФ от 12 февраля 1993 г. № 4468-1 «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей» и Закон о государственном пенсионном обеспечении.

ным ни отождествление указанных понятий, ни представление их в качестве отношения подчинения (общего и частного).

Помимо того, что коллизия в праве по своей сущности предстает как проблемное явление системного характера, данную правовую категорию следует отнести к группе явлений, которую Н.А. Власенко, на наш взгляд, совершенно обоснованно называет «дефектами системы права» (в отличие от конкуренции норм). Автор дает следующее толкование данному понятию: «...под дефектами системы права следует понимать нарушения, деформации логико-структурного построения и развития системы права и ее элементов, в том числе нормативных актов»[128]. С точки зрения Н.А. Власенко, дефекты системы права в зависимости от природы их возникновения, характерных особенностей и оказываемого негативного влияния на систему права могут быть разделены на: а) антиномию (коллизии) права; б) дублирование; в) пробелы; г) нерациональную расположенность норм; д) несовершенство юридических конструкций[129].

Интерес в этой связи вызывает проблема соотношения правовой коллизии с категорией дублирования, учитывая определенные трудности при разграничении этих понятий. Это вызвано, главным образом, такой общей чертой коллизии и дублирования, как нормативное излишество. Однако общность в данном случае имеет место лишь на первый взгляд. Так, Н.А. Власенко видит различие между коллизией и дублированием в следующем: «Дублирование, как и антиномия, образует множественность правил по одному вопросу. Вместе с тем оно имеет и особенности. Строго говоря, дублирование не рассогласовывает систему права и потому не ставит правоприменителя в ситуацию выбора норм, как при коллизии»[130]. Таким образом, ключевым критерием отли-

---

[128] *Власенко Н.А.* Логико-структурные дефекты системы советского права // Правоведение. – 1991. – № 3. – С. 22.

[129] Там же.

[130] Там же. – С. 25 и далее. Следует отметить, что В.М. Сырых иначе подходит к характеристике проблемы дублирования правовых норм. Неоправданное дублирование, которое он верно относит к нарушению законодательной техники, в частности принципа максимальной экономии при изложении норм права, по его мнению, «затрудняет поиск оригинальных норм, дезорганизует правоприменителя, создавая впечатление о наличии в законодательстве «лишних» норм, которые можно не учитывать в конкретных правоотношениях» (Российское законодательство: Проблемы и перспективы. – М.: БЕК, 1995. – С. 392-393), иначе говоря, создает правоприменительную проблему. Однако мы не можем согласиться с данной точкой зрения.

чия следует считать последствия имеющегося нормативного излишества, которые в случае коллизии проявляются в различном влиянии, оказываемом нормами на данную сферу общественных отношений, и проблеме выбора субъектом правомерного поведения. При дублировании – в совпадении объемов и смыслового содержания норм и возникающей на этой основе *тождественности правового регулирования*.

Примеры случаев дублирования (как текстуального (простого), так и смыслового) в праве социального обеспечения можно обнаружить при сравнительном анализе положений федерального и регионального законодательства. Так, значительное число норм Федерального закона от 10 декабря 1995 г. № 195-ФЗ «Об основах социального обслуживания населения в РФ» (ст. ст. 1, 3, 15, 25, 26 и др.) и Федерального закона от 2 августа 1995 г. № 122-ФЗ «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов» (ст.ст. 8-11, 25-30, 35-37) почти в дословном воспроизведении можно обнаружить в Законе Томской области от 29 мая 1997 г. «О системе социального обслуживания населения в Томской области», Законе Республики Башкортостан от 7 июля 1997 г. № 105-з «О социальном обслуживании населения в Республике Башкортостан», Законе Красноярского Края от 17 декабря 1996 г. № 12-386 «Об основах социального обслуживания населения в Красноярском крае», Законе Кировской области от 25 февраля 1997 г. «О социальной помощи населению в Кировской области», а также в большинстве законов других субъектов РФ[131].

Как указывает Н.А. Власенко, дублирование, повторение правовых предписаний имеет место на любом уровне структуры права, начиная с конституционного и заканчивая локальным. Правовые нормы, по выражению автора, «мигрируют» по нисходящей из актов высшей в акт более низкой юридической силы[132]. В таких случаях, как правило, совпадают текст и смысл норм, в том числе когда совпадают их смысловые формулы, хотя буквального текстуального воспроизведения может и не быть. Таким образом, перед субъектом реализации права ставится задача – быть способным отличить правовую коллизию от дублирования не только простым сопоставлением текста норм, но пониманием сущности содержащихся в каждой норме правовых предписаний. От способности

---

[131] Гарант [Электронный ресурс]: Справочная правовая система. – Сетевая версия. – М.: Гарант-Сервис, 1990. – Режим доступа: Компьютер. сеть Науч. б-ки Том. гос. ун-та, свободный.

[132] *Власенко Н.А.* Указ. соч. – С. 25.

субъекта к своевременному и верному определению вида нормативного излишества (коллизии или дублирования) зависит правильная квалификация правовых последствий. Ошибочное представление о сущности каждого из этих явлений может привести субъекта к неверным выводам относительно возникновения проблемы выбора правомерного поведения там, где в этом нет необходимости (мнимая коллизия), когда имеет место дублирование, неоправданного усложнения процесса толкования и юридической квалификации, что, безусловно, негативно отразится на эффективности правореализации в целом и т.д.

Не менее интересна как в практическом, так и в теоретическом плане проблема соотношения правовой коллизии и так называемого «коллизионного пробела». Хотя в отечественной юриспруденции сущность коллизионного пробела изучена мало, а сама категория не получила общего признания в теории права, в работах ряда авторов прослеживается стремление закрепить и более широко использовать в юридическом обиходе указанное понятие[133].

В.В. Лазарев следующим образом определяет природу коллизионного пробела: «В силу абсолютного противоречия между нормами единого нормативного акта или требованиями норм различных актов, в силу противоречивости содержания отдельной нормы и т.п. их действие уничтожается и образуется пробел»[134]. В то же время автор указывает, что противоречащие друг другу нормы не всегда свидетельствуют о пробеле, в связи с чем следует скрупулезно подходить к оценке его предпосылок. По словам автора, среди таких предпосылок можно выделить случаи регулирования действия субъекта одновременно обязывающей и запрещающей нормами либо случаи, когда одна из норм призвана конкретизировать другую и при этом специальная норма не охватывает полностью смысла общей, сужает его, ограничивая тем самым действие основной нормы, а возникшее таким образом противоречие может означать наличие пробела[135]. Несмотря на то, что В.В. Лазарев приводит в своей работе достаточно веские аргументы в пользу необхо-

---

[133] По данному вопросу см.: *Лазарев В.В.* Пробелы в праве (критика теорий беспробельности права). – Казань, 1969; Он же: Пробелы в праве и пути их устранения. – М.: Юрид. лит., 1974; *Галаганов В.П.* Правоприменительная деятельность в сфере пенсионного обеспечения: Автореф. дис. … канд. юр. наук. – М., 1988. – С. 15-18; *Захаров М.Л.* Правоприменение в советском государстве. – М.: Юрид. лит, 1985. – С. 210-215.

[134] *Лазарев В.В.* Пробелы в праве и пути их устранения. – С. 26.

[135] Там же. – С. 27-28.

димости введения понятия «коллизионный пробел», позволим себе не согласиться с доводами ученого.

Во-первых, исходным для нас является тезис о том, что правовая коллизия и пробел в праве – это самостоятельные, автономные правовые явления. Под пробелом в праве понимается полное или частичное отсутствие нормативных установлений, в соответствии с которыми должен решаться вопрос, требующий правового регулирования[136]. Коллизия же, напротив, характеризуется нормативным излишеством при регулировании конкретного общественного отношения.

Во-вторых, следуя мысли В.В. Лазарева, согласно которой коллизия способна породить пробел, мы вынуждены будем прийти к выводу о том, что избыток нормативного регулирования (коллизия) одновременно означает его отсутствие или недостаток (пробел). Думается, что если общественное отношение уже подвергалось правовому урегулированию, то оно (отношение), очевидно, будет находиться под влиянием каждой из коллидирующих норм.

В-третьих, разрешение коллизии, т.е. установление приоритета одной из правовых норм, есть единственное ее следствие, т.е. в результате разрешения одна из некоторого множества коллидирующих норм в любом случае должна быть применена к конкретному общественному отношению. Именно поэтому правовые нормы в условиях коллизии не могут «уничтожить» действие друг друга, следовательно, коллизия ни при каких обстоятельствах не может стать причиной пробела.

В-четвертых, недостаток заключается еще и в том, что представителями указанного подхода не учитывается факт существования иных дефектов системы права помимо коллизии и пробела[137]. Объяснять же с

---

[136] См.: *Алексеев С.С.* Проблемы теории права. Т. 1. – С. 332-336; *Лазарев В.В.* Указ. соч. – С. 37; *Григорьев Ф.А., Черкасов А.Д.* Пробелы в праве и пути их преодоления в практике применения // Теория государства и права. – М., 2001. – С. 463 и др.

[137] Так, В.В. Лазарев в книге «Пробелы в праве и пути их устранения» приводит ситуацию, когда специальная норма, вступая в противоречие с общей нормой, ограничивает ее содержание (с. 28-29), образуя, по мнению автора, пробел в правовом регулировании, поскольку специальная норма распространяет свое действие на менее широкий круг общественных отношений, чем это следует из смысла общей нормы. Думается, что в подобных случаях не следует смешивать с коллизией несовершенство юридической конструкции, вызванное нарушением правил законодательной техники правотворческим органом и выраженное в том, что общая норма не содержит отсылки к специальной норме.

помощью данных явлений все недостатки логико-структурного построения системы права, думается, не вполне верно.

Таким образом, коллизия и пробел – это самостоятельные, независимые друг от друга правовые явления, имеющие каждое свои предпосылки и следствия. Их можно сравнивать, соотносить между собой, но нельзя объединять, создавая новое понятие (в данном случае «коллизионный пробел»), как нельзя, например, сводить воедино правонарушение и правомерное поведение, систему права и систему законодательства, законность и правопорядок и др.

С учетом вышеизложенного необходимо отметить, что дальнейшее исследование коллизионной проблематики в праве социального обеспечения России будет основываться на предложенном подходе к пониманию правовой коллизии.

Глава 2. ОСОБЕННОСТИ КОЛЛИЗИЙ В ПРАВЕ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ РОССИИ

§ 1. Коллизия в праве социального обеспечения как детерминированное явление

Объективная реальность представляет собой бесконечное множество, как правило, взаимосвязанных и взаимообусловленных явлений. Этот тезис и для современной науки бесспорен, в большой степени определяет характер ее развития – движение к более полному и глубокому пониманию сущности явлений и процессов, происходящих в объективном мире. В целом науку вообще невозможно было бы представить, отрицая постулат о всеобщем характере причинности (детерминизме) и принципиальной познаваемости явлений. Говоря так, мы тем самым утверждаем, что, приложив определенные усилия, субъект способен проникнуть в сущность того или иного явления, установить обстоятельства и условия его генезиса, определить следствия и варианты его существования в будущем.

Мир правовых явлений, по-видимому, не может быть исключением с точки зрения детерминистских представлений об объективной реальности. В то же время право, представляя, в сущности, определенную логическую систему, несомненно, отличается от явлений материального мира. Отличие это выражается, главным образом, в том, что оно предстает как продукт человеческого мышления (идеализации), обусловленный уровнем развития общественного бытия и общественного сознания. Поэтому прав С.С. Алексеев, когда пишет, что «право субъективно по отношению к обществу», является искусственным образованием предметной деятельности людей[138]. Следовательно, любое правовое явление как идеальный объект обусловлено, с одной стороны, объективными предпосылками его существования (объективной необходимостью в установлении универсальных правил поведения членов государственно организованного общества), с другой – субъективными,

---

[138] *Алексеев С.С.* Социальная ценность права в советском обществе. – М., 1971. – С. 62; см. также: *Керимов Д.А.* Проблема целостности в праве // Сов. государство и право. – 1971. – № 7. – С. 14-21.

которые во всех случаях связываются с мыслительной активностью субъекта. На это указывает, в частности, Д.А. Керимов, который обращает внимание на то, что «отношения между правом и факторами, его обуславливающими, – это не параллельные и независимые отношения, а цепь взаимосвязанных отношений, в рамках которых материальные факторы (включая влияние естественной среды, в которой протекает бытие человека, а также специфика общественных отношений, складывающихся в тот или иной исторический период. – *Д.А.*), являющиеся в конечном итоге определяющими, от ступени к ступени детерминируют элементы будущих правовых норм через посредство факторов духовных»[139].

Двойственный характер детерминации, свойственный и такому правовому явлению, как коллизия в праве, не раз анализировался многими авторами, исследовавшими проблему правовых коллизий. О существовании объективных и субъективных причин возникновения правовых коллизий писали, в частности, Н.А. Власенко, А.А. Тилле, В.В. Ершов, М.Т. Баймаханов и др.[140] По нашему мнению, данная классификация позволяет адекватно отразить совокупность реальных связей, предшествующих возникновению правовой коллизии. Следует, однако, внести некоторые уточнения с точки зрения предложенного нами ранее подхода, связанного с рассмотрением существенных признаков и свойств правовой коллизии в качестве элементов системы.

Поскольку в системных образованиях, как правило, доминирует многофакторная обусловленность следствия, то в подобных случаях достаточно сложно установить, какая из детерминант является причиной, а какая условием либо поводом, или что оказывает более полное, прямое и непосредственное влияние на возникновение следствия, наконец, в какой степени обособленное действие какого-либо обстоятельства вне системной связи может способствовать появлению следствия в виде системы. Нашу задачу мы видим не в установлении различий в таких категориях, как причина, условия, повод, а в том, чтобы выяснить их совокупное влияние на формирование коллизий, в связи с чем счита-

---

[139] *Керимов Д.А.* Послесловие к книге Наниц А. «Правотворчество: теория и законодательная техника». – М.: Прогресс, 1974. – С. 237.

[140] См.: *Власенко Н.А.* Коллизионные нормы в советском праве. – Иркутск, 1984. – С. 23-26; *Тилле А.А.* Время, пространство, закон. – С. 31 и далее; *Ершов В.В.* Указ. соч. – С. 19-21; *Баймаханов М.Т.* Указ. соч. – С. 47-51, 192-198. См. также: *Аленина И.В.* Указ. соч. – С. 27-36; *Матузов Н.И.* Юридические коллизии и способы их разрешения //Теория государства и права. – М., 2001. – С. 468-469 и др.

ем возможным их исследование в рамках единой категории – *детерминант*. С учетом внесенных корректив, процесс дальнейшего исследования проблемы детерминации коллизии в праве будет направлен на поиск и изучение обстоятельств и предпосылок, приводящих к возникновению системной связи между элементами и формированию правовой коллизии как финального системного следствия.

Анализ правовой коллизии как системы позволяет сделать вывод о двухуровневой детерминации этого явления. При этом первый уровень характеризуется зависимостью элементов объективной и субъективной сторон (рассматриваемых как промежуточные следствия) от влияния внешних по отношению к ним явлений и процессов. Для второго уровня детерминации правовой коллизии характерно установление системной связи и взаимодействия между элементами объективной и субъективной сторон, что фактически порождает правовую коллизию как финальное следствие. В ходе дальнейших рассуждений детерминацию первого уровня мы будем именовать *внешней*, а второго уровня – *внутренней*[141].

Внешние предпосылки следует разделить на две группы: 1) обуславливающие возникновение объективного компонента правовой коллизии и 2) обуславливающие возникновение субъективного компонента правовой коллизии. Предпосылки первой группы, в свою очередь, имеют объективную и субъективную природу.

Напомним, что объективный компонент составляют такие элементы, как 1) относительное множество действительных правовых норм; 2) совпадение сфер регулирования данных норм; 3) различие в мере влияния правовых норм на спорную сферу регулирования. По мнению М.Т. Баймаханова, обусловленность данных элементов действием факторов объективной природы имеет в своей основе безусловную зависимость правовой системы в целом от влияния многообразных по содержанию общественных отношений, то, что можно назвать социально-

[141] Аналогичную по форме классификацию можно обнаружить в работах Ю.А. Тихомирова. «Юридические коллизии, – пишет автор, – возникают в силу разных причин, которые можно объединить в две группы. К первой относятся собственно правовые коллизии, возникающие «внутри» права, – низкое качество законов, противоречия между актами и др. Ко второй группе можно отнести причины, привносимые из других сфер (политическая борьба, кризис власти, противоречия в экономике и др.)» (*Тихомиров Ю.А.* Юридическая коллизия, власть и правопорядо // Государство и право. – 1994. – № 1. – С. 4). Нетрудно заметить, что, несмотря на формальное сходство подходов к классификации, по содержанию они различны.

экономическим основанием системы права. Занимаясь исследованием данной проблемы, автор отмечает следующее: «Правовая система должна следовать за изменениями общественных отношений, на регулирование которых она направлена. Когда в системе общественных отношений появляются новые черты, элементы и признаки, которые приходят в столкновение со старыми правовыми формами, изменение последних неизбежно, ибо они, не будучи рассчитаны на это новое, не способствуют его совершенствованию и зачастую становятся оковами на пути поступательного развития общества»[142]. Таким образом, в праве обнаруживается две тенденции: первая – к непрерывному развитию, вторая – к сохранению прежнего состояния, причем такое сочетание статики и динамики в праве неравносильно их сочетанию в системе общественных отношений, что в конце концов ведет к отставанию права от потребностей общественного развития[143]. Следовательно, во всех случаях, когда правовые нормы перестают соответствовать регулируемым общественным отношениям (т.е. имеет место процесс так называемого «старения права»), они должны подвергаться соответствующему изменению или отмене. Однако так происходит не всегда, и часто устаревшие правовые нормы, принципы, механизмы продолжают действовать в условиях изменившейся объективной обстановки. Такие явления М.Т. Баймаханов называет материальными противоречиями права с его социально-экономическими и политическими основами, наличие которых, по его мнению, рано или поздно приводит к возникновению правовых коллизий, или, пользуясь терминологией автора, формальных противоречий[144]. Но только ли динамику регулируемых правом общественных отношений и связанный с ней процесс старения (или отставания) права можно считать объективными предпосылками к возникновению объективного компонента правовой коллизии? Возможны ли иные решения данного вопроса?

В этом плане определенный интерес представляет позиция Н.А. Власенко, который исходит из следующих основных посылок: возникновение коллизии в праве (ее объективного компонента) обусловлено характером и спецификой регулируемых фактических отношений, при этом не только их динамикой с точки зрения временных факторов, на чем в первую очередь заостряет внимание М.Т. Баймаха-

---

[142] *Баймаханов М.Т.* Указ. соч. – С. 192.
[143] Там же. – С. 193.
[144] Там же. – С. 222.

нов, а с учетом особенностей их организации в пространстве, кроме того, существованием объективной необходимости в дифференцированном подходе к их регламентации (одновременно нормами с разным объемом регулирования), а также особенностями самого правотворчества, которые выражены, главным образом, в множественности нормотворческих органов, способных издавать правовые нормы, регулирующие одно и то же общественное отношение[145]. Представляется, что указанный подход более точно определяет круг связей и процессов, которые следует считать обстоятельствами или предпосылками и которые приводят к возникновению объективного компонента правовой коллизии. Попытаемся проследить отмеченную взаимозависимость явлений применительно к праву социального обеспечения и проиллюстрировать ее на примерах.

Так, например, Постановлением Правительства СССР от 13 апреля 1973 г. № 252[146], принятым в развитие мероприятий по борьбе с лицами, часто менявшими место работы (эти действия расценивались как нарушение стабильности трудовых правоотношений – одного из непременных условий эффективной работы советских организаций), были утверждены Правила исчисления непрерывного трудового стажа, действующие и в настоящее время. Как известно, с продолжительностью непрерывного трудового стажа связывается определение размера (от 60 до 100 % заработка) пособия по временной нетрудоспособности, не принимая во внимание наличие длительного общего или специального трудового стажа. Очевидно, что эти «реликтовые» правила принципиально не укладываются в саму систему социального страхования, существенно новируемую в последнее время. Ведь Федеральным законом от 16 июля 1999 г. № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования в РФ»[147] достаточно четко обозначены основания возникновения права на обеспечение по обязательному социальному страхованию – это наличие отношений по обязательному социальному страхованию (ст.9), страховой случай и стаж уплаты страховых взносов (ст.3). Поэтому вполне очевидно, что размер пособия по временной нетрудоспособности должен зависеть именно от продолжительности

---

[145] *Власенко Н.А.* Коллизионные нормы в советском праве. – Иркутск, 1984. – С. 24-25.

[146] СП СССР. – 1973. – № 10. – Ст. 51.

[147] СЗ РФ. – 1999. – № 29. – Ст. 3686. Далее по тексту – Закон об основах обязательного социального страхования.

страхового стажа, как это принято в законодательстве большинства развитых стран, применяющих систему страхования социальных рисков[148]. В этой связи следует согласиться с мнением В.С. Аракчеева, который в отношении применения непрерывного трудового стажа совершенно справедливо замечает, что «эти правила фактически можно расценивать как способ принудительного прикрепления работника к определенной организации»[149], поскольку при пропуске установленных сроков поступления на новую работу стаж прерывается и, как следствие, права работника на полное возмещение заработка, утраченного за время временной нетрудоспособности, указанным пособием значительно ограничиваются.

Нет сомнения в том, что правовые предписания относительно применения непрерывного трудового стажа не соответствуют сложившимся в последнее десятилетие общественным отношениям, нашедшим юридическое выражение в таких правовых принципах, как свободное распоряжение своими способностями к труду, свобода выбора рода деятельности и профессии, закрепленных ст. 37 Конституции РФ и ст. 2 Трудового кодекса РФ. Однако действие существующих правил исчисления и порядка применения непрерывного трудового стажа официально пролонгировано[150]. Свое отношение к подобным ситуациям еще в XIX веке очень точно выразил С.В. Пахман в одной фразе, которая и сегодня не потеряла актуальности: «Часто основание, вызвавшее новый закон, утрачивает свое жизненное значение, а закон все-таки существует, ибо этим законом может достигаться и другая цель»[151].

Обусловленность коллизий, далее, находит свое выражение также в многообразии социально-обеспечительных отношений, различающихся как по содержанию, так и по субъектному составу. Однако данную мысль не следует понимать таким образом, что правовые коллизии всегда связаны лишь с дифференциацией. Мы разделяем точку зрения, согласно которой дифференциация – это форма и первоначальная стадия специализации законодательства. Последняя же может осуществляться

---

[148] См.: Трудовое и социальное право зарубежных стран: Учебное пособие / Под ред. Э.Б. Френкеля. – М.: Юристъ, 2002. – С. 493 и далее.

[149] *Аракчеев В.С.* Теоретические и практические вопросы общей части права социального обеспечения. – Томск, 2001. – С. 61.

[150] См.: п. 2 Указа Президента РФ от 15 марта 2000 г. № 508 «О размере пособия по временной нетрудоспособности» // СЗ РФ. – 2000. – № 12. – Ст. 1259.

[151] *Пахман С.В.* Гражданское право: Общая часть. Лекции. – СПб., 1868–1869. – С. 98.

и в иных формах (конкретизация, детализация)[152]. Первоочередная задача дифференциации состоит в отражении различия и своеобразия отдельных групп отношений в общей массе социально-обеспечительных отношений. Поэтому можно сказать, что за последние несколько лет существенной дифференциации законодательства в праве социального обеспечения не происходило (за исключением, пожалуй, выделения негосударственного пенсионного обеспечения и специальных видов обеспечения отдельных категорий граждан (пожизненное содержание судей и выплаты за особые заслуги перед РФ)), хотя определенные вопросы, безусловно, конкретизировались и детализировались. Так, например, в пенсионной сфере всегда существовала дифференциация, исходя из характера выполняемой работы (службы), скажем, применительно к обеспечению военнослужащих и наемных работников, результатом которой, как правило, было различие в размерах назначаемых пенсий. Однако если в прежние годы обеспечение и одной и другой категории осуществлялось за счет средств государственного бюджета, то в настоящее время при сохранении дифференциации была только конкретизирована правовая регламентация источников финансирования пенсий (федеральный бюджет и Пенсионный фонд РФ).

Одной из особенностей современного состояния социально-обеспечительного законодательства является периодически, но неуклонно увеличивающийся объем нормативного материала. Показать это можно уже на примере проводимой реформы пенсионного законодательства. Что можно сказать о целях законодателя, когда вместо одного Закона РФ 20 ноября 1990 г. № 340-1 «О государственных пенсиях в РФ» были приняты сразу пять федеральных законов[153] (не говоря уже о

---

[152] По данному вопросу см.: *Алексеев С.С.* Структура советского права. – М.: Юрид. лит., 1975. – С. 44-54; *Поленина С.В.* Теоретические проблемы системы советского законодательства. – М.: Наука, 1979. – С. 165-180; *Сенякин И.Н.* Специализация и унификация российского законодательства. Проблемы теории и практики. – Саратов, 1993 и др.

[153] Речь идет о Законе о трудовых пенсиях, Законе об обязательном пенсионном страховании, Законе о государственном пенсионном обеспечении, Законе об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии и Законе о дополнительном ежемесячном материальном обеспечении граждан РФ за выдающиеся достижения и особые заслуги перед РФ. Если же в данный перечень добавить иные законы пенсионной системы (например, ФЗ «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе государственного пенсионного страхования» и др.), а также те, которые находятся на доработке или разрабатываются, то

множестве подзаконных актов, издаваемых в их развитие)? Очевидно, что тенденция к специализации правового регулирования значительно преобладает у нашего законодателя над стремлением унифицировать законодательство о социальном обеспечении. Законодатель принимает соответствующие акты по мере необходимости, как правило, не дожидаясь формирования теоретически обоснованной концепции развития законодательства о социальном обеспечении в целом (хотя в отношении отдельных направлений такие попытки имели место)[154]. Именно в этом мы видим ту «питательную среду», в которой следует искать истоки формирования и специфику коллизий дифференционного характера, а значит, и принципы их разрешения.

Объективное влияние пространственного фактора на возникновение объективного компонента коллизии в праве социального обеспечения проявляется, в первую очередь, во внутрифедеративных отношениях, где нередко может иметь место несовпадение позиций центра и регионов в вопросах регламентации социально-обеспечительных отношений. Для Российской Федерации это, в первую очередь, объясняется ее территориальной обширностью и вызванными этим порой значительными различиями в уровне жизни отдельных регионов страны. В этой связи становится объективно необходимым дифференцированный подход к регулированию общественных отношений по социальной защите и социальному обеспечению населения, принимая во внимание многообразие факторов (культурных, природно-климатических, медико-биологических и др.), которые способны оказывать влияние на жизненный уровень населения. Все это, безусловно, требует не только учета мнения, но и непосредственного участия субъектов Федерации. Поэтому состояние права социального обеспечения как правовой отрасли, в том числе наличие в ней проблемы правовых коллизий, может объясняться и тем, какой объем полномочий принадлежит регионам или каков характер взаимодействия между Федерацией и ее субъектами (административно-распорядительные или паритетные начала). Не следует также недооценивать явные недостатки во внутрифедеративном территори-

---

мало оснований считать, что пенсионная система в дальнейшем будет устойчивой в ее функционировании.

[154] См.: Концепция реформы пенсионного обеспечения в Российской Федерации (одобрена Постановлением Правительства РФ от 7 августа 1995 г. № 790)// СЗ РФ. – 1995. – № 33. – Ст. 3388; Программа пенсионной реформы в РФ (одобрена Постановлением Правительства РФ от 20 мая 1998 г. № 463)// СЗ РФ. – 1998. – № 21. – Ст. 2239.

альном устройстве, допускающем существование так называемых «сложносоставных» субъектов Федерации, когда один субъект Федерации территориально входит в другой. Особенностям правовых коллизий, вызванных пространственными факторами, мы в дальнейшем уделим внимание[155].

Возникновение объективного компонента коллизии в праве социального обеспечения может быть обусловлено также множественностью нормотворческих органов, компетентных принимать нормы, регулирующие одни и те же отношения. В отличие, например, от уголовного права, где действие данного фактора полностью исключается, в силу прямого указания ст. 1 Уголовного кодекса РФ[156], право социального обеспечения в этом отношении занимает, пожалуй, одно из ведущих мест среди отраслей российского права. Действительно, даже на федеральном уровне (не говоря уже о региональном) количество органов, полномочных принимать нормы, так или иначе относящиеся к сфере социального обеспечения, с трудом поддается исчислению. Министерства или ведомства нередко полагают за свою обязанность издание нормативного акта, касающегося регулирования вопросов социального обеспечения работников соответствующей отрасли, что лишь увеличивает возможность возникновения коллизионных проблем[157]. Но, главным образом, это касается компетенционных взаимоотношений ключевых ведомств в сфере социального обеспечения (включая юридическую силу издаваемых ими актов) – уполномоченного министерства в сфере социального обеспечения[158], Правлений Фонда социального страхова-

---

[155] См. § 2 гл. 2 наст. работы.

[156] СЗ РФ. – 1996. – № 25. – Ст. 2954.

[157] См.: Приказ Минобороны РФ от 28 августа 2003 г. № 295 «О возмещении расходов, связанных с оплатой установки телефона, оплатой мест в муниципальных детских дошкольных учреждениях, школах-интернатах, летних оздоровительных учреждениях военным прокурорам и следователям военной прокуратуры»; Приказ Минюста РФ от 5 мая 2000 г. № 145 «Об утверждении Инструкции об организации работы по социальному обеспечению сотрудников и их семей в уголовно-исполнительной системе Минюста РФ»; Положение о негосударственном пенсионном обеспечении бывших работников – неработающих пенсионеров МПС РФ, ушедших на пенсию из центрального аппарата МПС России (утв. Указанием МПС РФ от 19.09.2000 № Ш-2405у) и другие.

[158] В данном случае намеренно не используется официальное наименование уполномоченного министерства, осуществляющего функции в сфере труда и социального развития. До марта 2004 г. таким министерством являлось Министерство труда и социального развития, которое было упразднено в соответствии с Указом Прези-

ния РФ, Пенсионного фонда РФ и Федерального фонда ОМС РФ. При этом остается неясной юридическая природа издаваемых указанными государственными фондами актов, а также возникает вопрос относительно их юридической силы, иначе говоря, нормами какого акта (принятого уполномоченным министерством в сфере социального обеспечения или соответствующим фондом) следует руководствоваться в процессе реализации права в случае обнаруженного их взаимного несоответствия?

С одной стороны, законодательством установлено, что указанные государственные внебюджетные фонды являются специализированными государственными финансово-кредитными учреждениями РФ, которые в пределах предоставленной компетенции издают нормативные акты по вопросам, относящимся к их сферам деятельности[159]. С другой стороны, очевидно, что государственные фонды не являются органами исполнительной власти, проводящими государственную политику и осуществляющими управление в области труда, занятости и социальной защиты населения, в отличие от уполномоченного министерства в сфере социального обеспечения[160], и, по-видимому, их акты не должны содержать новых правовых норм, устанавливающих права и обязанности (или освобождающих от них) в отношении неопределенного круга лиц. В противном случае, данным актам следует проходить государственную регистрацию в Минюсте РФ, как это предусмотрено Постановлением Правительства РФ № 1009 от 13 августа 1997 г.[161] и Приказом

дента от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти». В настоящее время указанные функции (причем не свойственные для него) призвано осуществлять Министерство здравоохранения и социального развития. Мы не исключаем того, что в будущем вновь будет образовано специализированное министерство в сфере труда и социального развития.

[159] См.: п.п. 2, 21 Положения о Фонде социального страхования Российской Федерации (утв. Постановлением Правительства РФ от 12 февраля 1994 г. № 101) // САПП РФ. – 1994. – № 8. – Ст. 599; п.п. 1, 9 Положения о Пенсионном фонде Российской Федерации (России) (утв. Постановлением ВС РФ от 27 декабря 1991 г.) // Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1992. – № 5. – Ст. 180; п. 3 Устава Федерального фонда обязательного медицинского страхования (утв. Постановлением Правительства РФ от 29 июля 1998 г. № 857) // СЗ. – 1998. – № 32. – Ст. 3902.

[160] См.: п. 1 Положения о Министерстве здравоохранения и социального развития РФ (утв. Постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 321) // РГ. – 2004. – № 144. – 8 июля.

[161] СЗ РФ. – 1997. – № 33. – Ст. 3895.

Минюста РФ № 217 от 14 июля 1999 г.[162], и лишь после этого быть официально опубликованными. Как известно, большое число актов данных фондов такой регистрации не проходят[163], за исключением тех, которые имеют межведомственный характер и принимаются уполномоченным министерством и соответствующим фондом (или только фондами), как правило, совместно (или по согласованию) при реализации полномочий по предметам совместного ведения[164].

В то же время п. 11 Приказа Минюста РФ от 14 июля 1999 г. устанавливает, что на государственную регистрацию нормативные правовые акты направляют только федеральные органы исполнительной власти, а также органы и организации, нормативные правовые акты которых в соответствии с законодательством РФ подлежат государственной регистрации в Минюсте РФ. Речь здесь идет, в частности, о Центральном банке РФ, акты которого в силу прямого указания ст. 6 Федерального закона от 2 декабря 1990 г. № 394-1 (в ред. Закона от 26 апреля 1995 г. № 65-ФЗ) «О Центральном банке РФ (Банке России)»[165] должны быть зарегистрированы в Минюсте РФ в порядке, установленном для регистрации актов федеральных министерств и ведомств в случае, если они непосредственно затрагивают права, свободы или обязанности граждан. Однако ни в одном из актов, регламентирующих компетенцию указанных государственных фондов, нет аналогичных правил. Более того, в п. 21 Положения о Фонде социального страхования Российской Федерации содержится норма, согласно которой положения, инструкции, *разъяснения и другие документы* (в том числе письма и указания) Фонда, принятые в установленном порядке для обеспечения государственных гарантий по социальному страхованию, подлежат *обязательному исполнению страхователями* (т.е. носят нормативно-правовой ха-

---

[162] Бюллетень Министерства юстиции РФ. – 1999. – № 10.

[163] См., напр.: Инструкция о порядке приобретения, распределения выдачи и учета путевок на санаторно-курортное лечение и отдых за счет средств государственного социального страхования (утв. Постановлением ФСС РФ от 6 августа 1997 г. № 64) // Бюллетень Минтруда РФ. – 1997. – № 10.

[164] Однако здесь обнаруживается явная неопределенность в полномочиях Минтруда РФ и Фондов. На самом деле достаточно сложно установить, кто – Минтруд или, например, ПФР (а может быть, совместно) должен разрабатывать проект акта (и по каким вопросам), и с кем затем его согласовывать. Например, Постановления от 27 февраля 2002 г. № 16/19па и № 17/19пб (РГ. – 2002. – № 100) были приняты Минтрудом РФ и ПФ РФ совместно, но по согласованию с МВД РФ и Федеральной архивной службой.

[165] СЗ РФ. – 1995. – № 18. – Ст. 1593.

рактер). Примечательно, что п. 2 Постановления Правительства РФ от 13 августа 1997 г. (как и упомянутый Приказ Минюста от 14 июля 1999 г. (п. 3)) императивно устанавливает, что нормативные правовые акты издаются только в виде постановлений, приказов, распоряжений, правил, инструкций и положений, а акты, изданные в иной форме, не должны носить нормативно-правовой характер.

Как можно заметить, вопросы, касающиеся определения природы актов государственных внебюджетных фондов, а также их правового статуса, создают определенные теоретические и практические затруднения. А.А. Мадатов на примере ПФ РФ предлагает «четко разграничить правомочия и обязательства ПФ РФ в гражданских правоотношениях, в административных и финансовых правоотношениях и в правоотношениях по пенсионному обеспечению». При этом в правоотношениях по пенсионному обеспечению ПФР выступает как уполномоченное учреждение, не входящее в структуру исполнительных органов власти, но осуществляющее особые государственные функции[166].

По нашему мнению, решение может быть следующим. Поскольку легально установлено право ПФ РФ, ФСС РФ и ФФОМС РФ издавать собственные акты по вопросам, составляющим их компетенцию, и учитывая, что эти акты носят специальный характер, а отношения с уполномоченным министерством в сфере социального обеспечения строятся на паритетных началах, следует считать, что нормативно-правовые акты этих учреждений, изданные в рамках предоставленной компетенции, имеют одинаковую юридическую силу с нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти. Но следует особо отметить, что такое качество они приобретают лишь при условии, если изданы на основе и в соответствии с нормами Постановления Правительства РФ от 13 августа 1997 г. и Приказа Минюста от 14 июля 1999 г., при условии, что они должны пройти официальную государственную регистрацию в Минюсте РФ (юридическую экспертизу соответствия этого акта законодательству РФ) во всех случаях, когда нормы этих актов затрагивают права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливают правовой статус организаций либо имеют межведомственный характер, независимо от срока их действия[167].

---

[166] *Мадатов А.А.* Пенсионный фонд Российской Федерации как субъект пенсионных правоотношений: Автореф. дис. ... канд. юр. наук. – М., 2002. – С. 21.

[167] См.: пункт 10 Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации (утв. Постанов-

Можно ли считать, что рассмотренные выше ситуации непосредственно ведут к возникновению объективного компонента правовой коллизии? По-видимому, нет, ведь существование указанных объективных обстоятельств все же не дает объяснения формально-юридической стороне проблемы, т.е. механизму появления в праве нескольких исходящих от государства правовых норм в отношении одного и того же общественного отношения? Кроме того, общественные отношения в социальной сфере за последнее десятилетие по большому счету не изменили своего содержания по сравнению с советским периодом, поскольку они преобразуются несравненно медленнее, чем, скажем, в политической системе общества или в экономике (хотя исключения все же имеются, как было показано на примере с непрерывным трудовым стажем). Поэтому в области правового регулирования социального обеспечения не произошло разрыва преемственности при определении приоритетных направлений государственной деятельности. Яркое подтверждение сказанному содержится в положениях действующей Конституции РФ, которыми установлено, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью (ст.2), Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (ст.7), где каждому гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей (ст.39) и т.п.[168] Именно критерий преемственности в социальной политике государства не дает нам в настоящее время оснований делать вывод о прямой зависимости имеющихся проблем внутри системы права (в частности, правовых коллизий) от степени изменения общественных отношений в социальной сфере.

Таким образом, ответом на вопрос об обстоятельствах возникновения объективного компонента коллизии может стать лишь утверждение об определяющей роли законодателя[169], который под влиянием изменившейся объективной обстановки осуществляет реформирование системы права (дополняет ее новыми правовыми нормами, институтами,

---

лением Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009) // СЗ РФ. – 1997. – № 33. – Ст. 3895.

[168] Ср., напр., со ст.ст. 42, 43 Конституции СССР от 7 октября 1977 г. // Ведомости СНД и ВС СССР. – 1977. – № 41. – Ст. 617.

[169] Термин «законодатель» в данном случае использован в широком смысле, т.е. включает в себя не только органы законодательной власти, но и иные нормотворческие органы, которые уполномочены принимать правовые нормы.

отраслями), но под воздействием каких-то иных, уже не объективных обстоятельств не проявляет необходимой оперативности и быстроты при выявлении и последующем изменении, дополнении или отмене устаревших правовых предписаний. Это отмечает М.Т. Баймаханов: «Возникновение формальных противоречий между разными правовыми институтами и нормами *связано прежде всего с действиями законодателя* (курсив мой. – *Д.А.*)... Именно конкретные действия законодателя, не сумевшего согласовать друг с другом разные правовые предписания, выступают непосредственной причиной формальных противоречий в праве. Поэтому такие противоречия... имеют логический характер и объясняются погрешностями законодательной техники»[170]. Следовательно, система права остается неизменной, несмотря на существование объективных обстоятельств, до тех пор, пока законодатель не придаст ей соответствующий вид. Сказанное дает основание выдвинуть следующий тезис: то, что в системе правовой коллизии возникает из наличия материальных противоречий (права с социально-экономическими и политическими основами) и иных обстоятельств, *не следует называть объективными причинами* в силу отсутствия необходимой связи между этими обстоятельствами и возникновением объективного компонента правовой коллизии. Более правильно говорить о том, что имеются лишь *объективные предпосылки*, действие которых носит вероятностный характер и опосредовано субъективным фактором. Думается, теперь есть основание перейти к рассмотрению именно субъективных предпосылок объективного компонента правовой коллизии.

Среди субъективных предпосылок объективного компонента правовой коллизии в праве социального обеспечения, как и в иных отраслях права, следует выделить такие явления, как: 1) правотворческие ошибки и нарушение правил законодательной техники; 2) стихийность правотворческого процесса; 3) недостаточно четкое разграничение компетенции между правотворческими органами; 4) лоббирование, экономическая и политическая конъюнктура и др. Впрочем, некоторые авторы иначе видят механизм обусловленности правовой коллизии действием явлений субъективного характера[171], поэтому приведенная классифика-

---

[170] *Баймаханов М.Т.* Указ. соч. – С. 217.

[171] См., напр.: *Бойко Л.М.* Совершенствование законодательной техники в условиях ускорения социально-экономического развития советского общества. – Ташкент, 1988; *Власенко Н.А.* Правила законодательной техники: Практическое руководство. – Иркутск, 1995; Он же: Проблемы точности выражения формы права (лингвологический анализ): Автореф. дис. ... докт. юр. наук. – Екатеринбург, 1997; Законо-

ция в определенной мере условна и ее, конечно, нельзя считать исчерпывающей. При этом мы считаем, что нет необходимости рассматривать все перечисленные предпосылки, поскольку даже анализ некоторых из них позволит обнаружить специфику влияния человеческого фактора на возникновение объективного компонента правовой коллизии.

Правотворческие ошибки занимают ведущее место среди субъективных предпосылок образования объективного компонента (и этот факт наиболее часто отмечается в литературе). Правотворческие ошибки, как правило, разделяют на три вида в зависимости от характера: *логические, юридические и грамматические*, причем каждый из них имеет собственную структуру и включает определенные подвиды[172]. Так, например, группа логических ошибок состоит из таких, как 1) несоблюдение принципов формальной логики; 2) логические противоречия; 3) использование понятий не с их общепринятым значением; 4) тавтология; 5) определение неизвестного через неизвестное и др. Не вдаваясь в детали и принимая во внимание многочисленность и разнообразие правотворческих ошибок, мы не станем разбирать каждую их группу и оставим данный вопрос для отдельного рассмотрения. Кроме того, нельзя найти достоверных сведений или подтверждений тому, что каждая из этих ошибок законодателя в то или иное время оказывала влияние на возникновение объективного компонента, поэтому приведем лишь несколько конкретных примеров такой зависимости.

Например, нарушение правил законодательной техники можно обнаружить при соотношении норм Закона о трудовых пенсиях и Федерального закона от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в РФ»[173]. Разночтения данных законов по вопро-

---

дательная техника: Научно-практическое пособие. – М.: Городец, 2000; *Лисюткин А.Б.* Юридическая техника и правовые ошибки // Государство и право. – 2001. – № 11. – С. 22-28.

[172] По данному вопросу см., напр.: Российское законодательство: проблемы и перспективы. – М.: БЕК, 1995. – С. 382 и далее; *Астрахан Е.И.* Вопросы законодательной техники (по материалам законодательства о труде и социальном обеспечении) // Ученые записки ВНИИСЗ. – 1969. – Вып. 16. – С. 12-13 и др. В литературе существуют и иные подходы к классификации правотворческих ошибок. Так, например, Ю.А. Тихомиров выделяет следующие ошибки: а) познавательные; б) содержательные; в) информационные; г) процедурные; д) социальные (*Тихомиров Ю.А., Котелевская И.В.* Правовые акты. – М.: Юринформцентр, 1999. – С. 38). Несмотря на формальное различие, данная классификация по существу есть лишь видоизменение указанной выше.

[173] Далее по тексту – Закон об обязательном пенсионном страховании.

сам условий пенсионного обеспечения лиц, подлежащих обязательному пенсионному страхованию, вызывают недоумение уже в силу того, что эти законы рассматривались и принимались практически в одно время. Суть проблемы в том, что Закон об обязательном пенсионном страховании устанавливает в абз. 2 п. 1 ст. 29, что физические лица вправе добровольно вступать в правоотношения по обязательному пенсионному страхованию и осуществлять уплату страховых взносов в бюджет ПФР *за другое физическое лицо, которое не осуществляет трудовой или иной деятельности*, предусмотренной п. 1 ст. 7 данного Закона.

Однако Закон о трудовых пенсиях в качестве обязательного условия обеспечения всеми видами трудовых пенсий[174] обозначает обязательное наличие страхового стажа, в который, согласно ст. 10, *включаются периоды работы и (или) иной деятельности*, при условии, что за эти периоды уплачивались страховые взносы. Таким образом, налицо коллизия норм названных законов. На возможные последствия ее существования обращают внимание М.Л. Захаров и В.Б. Савостьянова: «Допустим, муж добровольно уплачивает страховые взносы за жену – домашнюю хозяйку 10 лет. Периода работы в данном случае нет, а уплата страховых взносов производилась. Должен ли период уплаты страховых взносов засчитываться в страховой стаж в этом случае? Очевидно, должен, поскольку страховые взносы уплачивались для того, чтобы у жены возникло право на трудовую пенсию»[175]. Не достаточно обоснованным является, однако, предложение авторов по внесению в п. 1 ст. 10 Закона о трудовых пенсиях дополнений о признании страховым стажем периодов добровольной уплаты страховых взносов за другое лицо в случае, когда оно в течение жизни не осуществляло трудовую деятельность[176]. Если быть последовательным, то изменения следует вносить не в п. 1 ст. 10, а в ст. 2 данного Закона, где дается понятие страхового стажа, модифицировав норму-дефиницию, содержащуюся в ст. 3 Закона об основах обязательного социального страхования, следующим образом: *страховой стаж – это суммарная продолжитель-*

---

[174] В данном случае мы исходим из того, что и для пенсии по инвалидности, и для пенсии по случаю потери кормильца в качестве общего правила также необходим страховой стаж, однако продолжительность его в отличие от стажа для пенсии по возрасту (не менее 5 лет), значения не имеет – важно, чтобы он не отсутствовал полностью.

[175] *Захаров М.Л., Тучкова Э.Г., Савостьянова В.Б.* Комментарий к новому пенсионному законодательству. – М.: Проспект, 2003. – С. 100.

[176] Там же.

ность периодов уплаты страховых взносов в ПФ РФ, в порядке, установленном законодательством об обязательном пенсионном страховании[177]. Но здесь возникает сложная теоретическая проблема – категория страхового стажа в таком случае может утратить качества разновидности трудового стажа.

Другим путем для изменения ситуации может быть исключение абз. 2 п. 1 ст. 29 Закона об обязательном пенсионном страховании, поскольку добровольная уплата страховых взносов за другое лицо не относится к обязательному пенсионному страхованию, а соответствующие функции по приему указанных платежей передать негосударственным пенсионным фондам.

Приведем другой пример. Федеральный закон от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ «О ветеранах»[178] в ст.2 определяет категории ветеранов Великой Отечественной войны. В пп. «а» – «и» п. 1 ч. 2 ст. 2 перечислены категории граждан, которые относятся к ветеранам – участникам ВОВ. Анализ содержания и системной связи этих норм позволяет выявить логические ошибки, которые допустил законодатель, приводящие к неоднозначной трактовке указанных положений закона в отношении пенсионного обеспечения данных граждан. В частности, ч. 1 ст. 2 фактически установлено разделение между лицами, принимавшими участие в боевых действиях или обеспечении воинских частей действующей армии в районах боевых действий (пп. «а» – «ж», «и»[179]), и лицами, проходившими военную службу в период ВОВ не менее шести месяцев либо награжденными орденами или медалями СССР (пп. «з»), однако в ч. 2 этой же статьи они объединяются под общей категорией – участников ВОВ. Кроме того, несмотря на то, что меры социального обеспечения для указанных категорий предусмотрены нормами разных статей данного Закона (пп. 1 ч. 1 ст. 15 и пп. 1 ч. 1 ст. 17), всем этим гражданам гарантированы льготы по пенсионному обеспечению.

Еще со времени принятия Федерального закона от 7 мая 1995 г. № 72-ФЗ «Об улучшении пенсионного обеспечения участников Великой Отечественной войны и вдов военнослужащих, погибших в Вели-

---

[177] Отметим, что в принципе аналогичное определение страхового стажа дается в Федеральном законе от 1 апреля 1996 г. № 27-ФЗ «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе государственного пенсионного страхования» // СЗ РФ. – 1996. – № 14. – Ст. 1401.

[178] СЗ РФ. – 1995. – № 3. – Ст. 168. Далее по тексту – Закон о ветеранах.

[179] Подпункт «и» ч. 2 ст. 2 введен Федеральным законом от 4 мая 2000 г. № 57-ФЗ // СЗ РФ. – 2000. – № 19. – Ст. 2023.

кой Отечественной войне, получающих пенсии по Закону РСФСР «О государственных пенсиях в РСФСР»»[180], который изменил редакцию ст. 5 Закона РФ от 20 ноября 1990 г. № 340-1 «О государственных пенсиях в РФ»[181], на лиц, отнесенных к категории пп. «з» п. 1 ч. 2 ст. 2, действие данного Закона не распространялось[182]. Это было подтверждено и Указанием Минсоцзащиты РФ от 22 мая 1995 г. № 1-5-у[183]. Несмотря на то, что данный акт был издан в развитие положений закона и устанавливал порядок его реализации, у некоторых граждан стали возникать сомнения относительно правомерности положений п. 1.1 Указания. По этому вопросу Верховным Судом РФ было принято решение, которое не только подтвердило законность данного акта, но также содержало аргументацию позиции законодателя при регулировании отношений по пенсионному обеспечению участников войны[184].

Но с 1 января 2002 г. Закон о государственных пенсиях утратил силу, и теперь вопросы правового регулирования пенсионного обеспечения участников ВОВ решаются в соответствии с Законом о государственном пенсионном обеспечении и Законом РФ от 12 февраля 1993 г. № 4468-1 «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, и их семей»[185]. При этом оба закона не включают в число лиц, имеющих право на государственную пенсию, граждан – участников ВОВ, перечисленных в пп. «з» п. 1 ч. 2 ст. 2 Закона о ветеранах, вовсе лишая их права на государственное пенсионное обеспечение.

Таким образом, логическая ошибка, допущенная законодателем, приводит к ситуации неопределенности при анализе норм. При этом, действительно, не ясно, чем руководствовался законодатель, когда в одном нормативном акте признал граждан, перечисленных в пп. «з» п. 1 ч. 2 ст. 2 Закона о ветеранах, участниками ВОВ, распространив на них

---

[180] СЗ РФ. – 1995. – № 18. – Ст. 1711.

[181] Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1990. – № 27. – Ст. 351. Далее по тексту – Закон о государственных пенсиях 1990 г.

[182] Аналогичное направление в отношении определения лиц – участников ВОВ прослеживается в Законе РФ от 12 февраля 1993 г. № 4468-1 «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, и их семей».

[183] Российская газета. – 01.06.1995.

[184] Решение Верховного Суда РФ от 29 декабря 1999 г. № ГКПИ 99-1017.

[185] Ведомости СНД и ВС РФ. – 1993. – № 9. – Ст. 328. Далее по тексту – Закон от 12 февраля 1993 г.

соответствующие льготы и гарантии, но обошел их вниманием во всех актах, регулирующих пенсионное обеспечение за счет федерального бюджета. Думается, для обеспечения четкой структуры, внутренней логики Закона о ветеранах следовало бы изменить редакцию ст. 2, изъяв пп. «з» из п. 1 ч. 2 ст. 2 и оформив его в качестве отдельного пункта, как это сделано в отношении граждан, перечисленных в п.п. 2–4 ч. 2 ст. 2 этого Закона.

Приведем еще один пример. В абз. 2 п. 1 ст. 19 Закона РФ от 26 июня 1992 г. «О статусе судей в РФ»[186] (этот абзац введен Федеральным законом от 21.06.1995 г.) закреплены общие правила исчисления стажа работы для установления ежемесячного денежного содержания судей при выходе в отставку. Согласно указанной норме, в стаж включается время работы как в должности судьи, так и *по другим юридическим профессиям в государственных организациях, для замещения которых необходимо высшее юридическое образование*, в том числе и работа адвокатом до назначения на должность судьи. Впоследствии, детализируя данные правила, законодатель изменил подход, установив в ч. 1 ст. 7 Федерального закона РФ от 10 января 1996 г. № 6-ФЗ «О дополнительных гарантиях социальной защиты судей и работников аппаратов судов РФ»[187], что в стаж, дающий право на назначение ежемесячного пожизненного содержания, включается *время работы в судах и органах юстиции* на должностях, для замещения которых необходимо высшее юридическое образование, а также в качестве прокурора, следователя, адвоката.

Нетрудно заметить, что положения указанных законов существенно различаются по содержанию не только в вопросе определения профессий, работа по которым засчитывается в стаж, но, в конечном счете, и в установлении круга лиц, имеющих право на ежемесячное пожизненное содержание, ведь очевидно, что формулировка, содержащаяся в Законе о статусе судей, значительно шире. Соотношение норм абз. 2 п. 1 ст. 19 Закона о статусе судей и ч. 1 ст. 7 Закона от 10 января 1996 г. в дальнейшем получило неоднозначную трактовку при решении вопроса, какие профессии в органах юстиции должны учитываться при исчислении стажа работы по юридической профессии в государственных организациях, что, в частности, позволяло правоприменителю не включать в

[186] Ведомости СНД и ВС РФ. – 1992. – № 30. – Ст. 1792. Далее по тексту – Закон о статусе судей.

[187] Российская газета. – 18.01.1996. Далее по тексту – Закон от 10 января 1996 г.

него работу имевших высшее юридическое образование государственных нотариусов. Тем самым гарантии, введенные Законом о статусе судей, в отношении этих лиц ограничивались.

Преодолеть возникшие затруднения попытался Конституционный Суд РФ Постановлением от 19 февраля 2002 г.[188] Признав не противоречащими Конституции РФ положения ч. 1 ст. 7 Закона от 10 января 1996 г., он установил, что предшествовавшая судейской деятельности работа в должности государственного нотариуса должна засчитываться в стаж, необходимый для назначения ежемесячного пожизненного содержания. В то же время без внимания Конституционного Суда РФ осталась норма ч. 2 ст. 7 названного Закона, которая предусмотрела возможность распространения действия этой статьи на судей, ушедших в отставку до принятия этого Федерального закона. Безусловно, право на придание обратной силы закону принадлежит законодателю, и никакой иной орган этого права его лишить не может. Но неясно одно – как же тогда можно относить Закон от 10 января 1996 г. к дополнительным мерам социальной защиты, если этим Законом устанавливаются ограничения при исчислении специального трудового стажа, приобретенного в прошлом, что едва ли согласуется с ч. 2 ст. 55 Конституции РФ? Ведь в праве социального обеспечения должна преобладать обратная тенденция – к сохранению прежнего состояния[189].

Возникновение объективного компонента правовой коллизии в ряде случаев связано со слабой программно-плановой организацией правотворческого процесса, что нередко усиливает негативное действие нарушений законодательной техники. Известно, что право социального обеспечения представляет собой огромный массив нормативного мате-

---

[188] Постановление Конституционного Суда РФ от 19 февраля 2002 г. № 5-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений ст. 15 Закона РФ от 26 июня 1992 г. «О статусе судей в РФ», ст. 2 Федерального закона от 21 июня 1995 г. «О внесении изменений и дополнений в Закон РФ «О статусе судей в РФ» и ч. 1 ст. 7 Федерального закона от 10 января 1996 г. «О дополнительных гарантиях социальной защиты судей и работников аппаратов судов РФ» в связи с жалобами ряда граждан – судей и судей в отставке» // Вестник ВАС. – 2002. – № 5. – С. 111-119.

[189] О сохранении ранее приобретенных прав на пенсионное обеспечение см. гл. IV Закона о трудовых пенсиях, п. 7 ст. 27 Закона о государственном пенсионном обеспечении и др. Впрочем, тенденция к сохранению приобретенных прав не всегда имеет место. Некоторые положения названных законов не только не сохраняют ранее приобретенного, но, напротив, существенно снижают гарантии прав граждан на обеспечение. В дальнейшем мы уделим внимание данному вопросу.

риала, в котором порой непросто разобраться даже специалистам. Поэтому не может быть сомнений в том, что, планируя внесение изменений в тот или иной нормативно-правовой акт, а тем более подготавливая реформу ключевых элементов системы права социального обеспечения, компетентные органы должны осуществлять предварительный анализ действующего законодательства и еще на стадии разработки проектов соответствующих актов прогнозировать возможные трудности и проблемы, которые могут возникнуть в процессе реализации нормативных установлений. Определенное значение в данном случае приобретает механизм введения в действие соответствующего нормативно-правового акта, в котором во всех случаях должно быть ясно и четко определено, какое место займет данный акт в системе действующих нормативных актов, какие из них подлежат отмене или изменению в связи с принятием нового, в каком порядке прекращается действие прежних норм и как они должны соотноситься с новациями в случае их одновременного применения. Практикой же выработано два способа замены нормативных актов: прямой (когда правотворческий орган в самом акте путем прямого указания отменяет действие прежнего) и фактический (когда старый акт прямо не отменен, но прекращает свое действие ввиду принятия более позднего или когда отпали условия его действия).

Следует заметить, что второй вариант (фактический) вступления актов в силу имеет в настоящее время широкое распространение, и, по словам Н.А. Власенко, именно фактическая замена способствует появлению коллизий правовых норм[190]. Прав А.С. Пиголкин, когда пишет: «Наличие актов, фактически утративших свое значение, это, в принципе, явление ненормальное, свидетельствующее о недостаточной культуре правотворчества... Отсутствие указаний об их действии запутывает исполнителей, порождает на практике споры и недоразумения»[191]. Однако проблема заключается в том, что в ряде случаев даже наличие указаний о действии того или иного нормативно-правового акта во времени не гарантирует от возникновения проблем в процессе правореализации. Ситуация особенно осложняется, когда нормы нового акта имеют близкую, но не тождественную с нормами более старого акта сферу

[190] *Власенко Н.А.* Указ. соч. – С. 38. По этому вопросу см. также: Законодательная техника. – М., 2000. – С. 194.

[191] *Пиголкин А.С.* Подготовка проектов нормативных актов. – М.: Юрид. лит., 1968. – С. 74-75.

регулирования. В таких случаях новый акт отменяет (изменяет) прежний не полностью, а лишь в части, при этом не всегда ясно, как и в каком объеме следует применять нормы каждого из них. Проследить эту тенденцию в праве социального обеспечения можно на примере соотношения норм Закона о государственном пенсионном обеспечении и Закона РФ от 18 июня 1992 г. № 3061-1 «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС»[192].

Указанные законы содержат нормы, касающиеся пенсионного обеспечения граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на ЧАЭС. В ст. 1 Закона о государственном пенсионном обеспечении установлено, что пенсии выплачиваются в соответствии с данным Законом категориям граждан, которые перечислены в ст. 4 Закона. Из этого следует, что все вопросы обеспечения граждан, пострадавших от радиационных или техногенных катастроф (пп. 4 п. 1 ст. 4 и п. 1 ст. 10), пенсиями по возрасту, по инвалидности и по случаю потери кормильца должны решаться в соответствии с условиями и на основании норм Закона о государственном пенсионном обеспечении. В ст. 17 Закона о государственном пенсионном обеспечении гражданам, пострадавшим от радиационных или техногенных катастроф, установлены размеры пенсий по возрасту, по инвалидности и по случаю потери кормильца (250 и 200% размера базовой части соответствующей трудовой пенсии) и основания для их повышения.

Однако Закон от 18 июня 1992 г. в отношении участников ликвидации последствий катастрофы на ЧАЭС в зоне отчуждения устанавливает особые правила применительно к пенсионному обеспечению данных граждан. Так, в ст. 30 Закона от 18 июня 1992 г. установлено, что указанным гражданам устанавливается надбавка к пенсии в размере 30 или 25% (в зависимости от времени участия в данных мероприятиях – 1986–1987 гг. или 1988–1990 гг.) минимальной пенсии по возрасту, что не предусмотрено Законом о государственном пенсионном обеспечении и не укладывается в рамки нормы абз. 3 п. 1 ст. 1, согласно которой изменение условий и норм назначения и выплаты пенсии по государственному пенсионному обеспечению осуществляется не иначе как путем внесения изменений в данный Закон. Однако Закон о государственном

[192] Ведомости СНД и ВС РФ. – 1992. – № 32. Далее по тексту – Закон от 18 июня 1992 г.

пенсионном обеспечении в главе VI, регламентирующей порядок его вступления в силу, не устанавливает решения вопросов о порядке применения иных законов, содержащих нормы, касающиеся пенсионного обеспечения граждан. Но речь здесь идет не о том, что редакция ст. 30 устарела, а новое пенсионное законодательство уже не оперирует такими терминами, как «надбавка» и «минимальная пенсия по возрасту». Вопрос заключается в принципиальной возможности применения норм Закона от 18 июня 1992 г. Таким образом, фактическая замена правового регулирования порождает ситуацию неопределенности и способствует возникновению объективной стороны правовой коллизии.

Каким может быть решение данной проблемы? По-видимому, в первую очередь законодатель мог бы внести дополнения в Закон о государственном пенсионном обеспечении, введя в него норму, в соответствии с которой решались бы вопросы порядка и объема применения норм ранее действовавшего законодательства о пенсионном обеспечении, как это сделано в ст. 32 Закона о трудовых пенсиях. С другой стороны, решение может быть и иным, если рассматривать нормы ст. 30 Закона от 18 июня 1992 г. в качестве специальных, увеличивающих гарантии для отдельных категорий граждан. В таком случае нормы данной статьи необходимо привести в соответствие с нормами основных законов системы пенсионного законодательства, а в ст. ст. 10 и 17 Закона о государственном пенсионном обеспечении ввести ссылку на нормы ст. 30 Закона от 18 июня 1992 г. о порядке применения процентного повышения установленного размера государственной пенсии. Наконец, вполне возможно, что рано или поздно решение данного вопроса может быть найдено правоприменительной практикой, что, однако, не следует считать приемлемым вариантом ввиду широкого простора для субъективного усмотрения.

Среди субъективных предпосылок нельзя обойти вниманием также такие явления общественной жизни, как лоббирование, популистские решения, экономическая и политическая конъюнктура, действия политических партий и парламентских фракций и т.д. Хотя в рамках настоящей работы невозможно осветить специфику влияния каждого из этих явлений, мы попытаемся кратко остановиться на рассмотрении некоторых из них.

Так, в настоящее время практически никого уже не удивляют факты лоббирования отдельных правовых предписаний, а нередко и целых направлений в законодательстве отдельными политическими силами, ведомствами, регионами и торгово-промышленными группами, что,

несомненно, увеличивает риск возникновения правовых коллизий[193]. Очевидно, формирование нормативного материала под влиянием частных интересов только увеличивает центробежные силы в рамках системы права, ведущие к ослаблению, а в конечном счете, и к разрушению ее целостности. При этом не следует смешивать объективно необходимую в процессе правовой регламентации целенаправленную дифференциацию и специализацию регулирования (внутрисистемную организацию) с дроблением нормативно-правового материала, связанного с установлением особого привилегированного положения для некоторого круга лиц под влиянием корпоративных интересов.

Не следует забывать также о том, что собственные интересы отстаивают и реализуют в процессе законодательной деятельности депутаты как на федеральном, так и на региональном уровнях. Применительно к праву социального обеспечения это выражается в установлении высоких социальных гарантий для депутатов и членов их семей, что приводит в ряде случаев к ситуации неопределенности при соотношении норм различных нормативных актов. Так, например, Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 137-ФЗ «О материальном обеспечении семей умершего члена Совета Федерации или депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»[194] создал ситуацию неопределенности при установлении специального правового режима в отношении семей членов Федерального Собрания РФ. Суть проблемы в следующем. Согласно указанному закону, семьи умерших членов Федерального Собрания РФ имеют право на ежемесячное пособие в сумме, равной четырехкратному минимальному размеру пенсий по старости. Ус-

---

[193] Впрочем, лоббирование как средство продвижения в структурах власти отраслевых, региональных, общественных, частных и иных интересов давно попало в сферу внимания ГД РФ. Трижды (в октябре 1995 г., марте 1997 г. и апреле 2000 г.) на пленарные слушания в ГД РФ выносился проект федерального закона «О регулировании лоббистской деятельности в РФ», цель которого заключалась в содействии реализации конституционного права граждан РФ на участие индивидуально или через различные организации в управлении делами государства посредством воздействия на процесс принятия решений федеральными органами государственной власти, а также легализации и правовом регулировании продвижения в структурах власти отраслевых, региональных, корпоративных, общественных, частных и иных индивидуальных и групповых интересов. Однако стремление придать легитимные формы тому, что уже сформировалось в течение последних лет, видимо, не нашло понимания в депутатской среде, и в январе 2002 г. данный законопроект был отозван субъектом законодательной инициативы.

[194] СЗ РФ. – 1998. – № 31. – Ст. 3815. Далее по тексту – Закон от 31 июля 1998 г.

тановлено также, что все вопросы определения круга лиц и сроков выплаты этого пособия решаются применительно к нормам о пенсии по случаю потери кормильца[195]. Возникает вопрос: почему в отношении самостоятельного вида социального обеспечения законодатель распространил нормы о пенсии по случаю потери кормильца? По-видимому, в данном случае имеет место подмена понятий. Такой вывод определенно следует из анализа ст. 9 Закона о трудовых пенсиях, на которые ссылается Закон от 31 июля 1998 г.

Согласно Закону от 31 июля 1998 г., получателями пособия являются нетрудоспособные лица, находившиеся на иждивении умершего. Очевидно, что выплаты пособия для указанных лиц станут *постоянным* (учитывая периодичность и срок выплат – ежемесячно и в течение срока, установленного ст. 9) и *основным* (учитывая характеристику получателей – нетрудоспособные иждивенцы) источником средств к существованию, суть – пенсией по случаю потери кормильца. Как известно, пособие не имеет аналогичных характеристик[196]. Следует также отметить общее основание для назначения указанных выплат – факт смерти лица. Таким образом, в данном случае фактически имеет место пенсионное обеспечение (несмотря на то, что это вуалируется терминологическим различием), в связи с чем члены семей умерших членов Федерального Собрания РФ, по существу, имеют право одновременно на две пенсии по случаю потери кормильца. Думается, такое положение не соответствует ст. 4 Закона о трудовых пенсиях, в которой говорится о том, что гражданам, имеющим право одновременно на две пенсии, назначается и выплачивается одна из них, по их выбору, за исключением случаев, когда допускается получение второй пенсии на основании норм Закона о государственном пенсионном обеспечении (без ссылок на иные законы). Однако Закон о государственном пенсионном обеспечении не предусматривает назначение пенсии указанной категории граждан.

Теперь представим, что члены семьи умершего члена Федерального Собрания РФ обращаются за назначением пенсии по случаю потери

---

[195] В Законе от 31 июля 1998 г. сделана ссылка на ст.ст. 50 и 51 Закона о государственных пенсиях 1990 г. Учитывая, что Закон о государственных пенсиях 1990 г. с 1 января 2002 г. утратил силу, по-видимому, указанные вопросы должны решаться в соответствии с нормами ст. 9 Закона о трудовых пенсиях. Далее мы будем ссылаться на нормы ст. 9 Закона о трудовых пенсиях.

[196] См., напр.: *Андреев В.С.* Право социального обеспечения в СССР. – М., 1974. – С. 272 и др.

кормильца, уже являясь к тому времени получателями «пособия». В этом случае за указанными лицами сохраняется право на получение пенсии по случаю потери кормильца. Однако, если орган, осуществляющий выплату указанного «пособия»[197], сделает выводы, аналогичные изложенным выше, и откажет в удовлетворении требования о назначении пенсии, то такое решение, с одной стороны, будет отвечать содержанию и смыслу п. 1 ст. 4 Закона о трудовых пенсиях, с другой – противоречить п. 3 этой же статьи, где установлено, что граждане вправе обращаться за пенсией в любое время после возникновения права на нее, без ограничения каким-либо сроком и независимо от характера их занятий ко времени обращения. Следует также подчеркнуть, что анализируемые нормы Закона от 31 июля 1998 г. не согласуются с принципом социальной справедливости – исходным для права социального обеспечения (достаточно отметить тот факт, что Законом от 31 июля 1998 г. (ст. 1) без достаточных оснований установлен более высокий уровень обеспечения по сравнению с Законом о трудовых пенсиях (ст. 16)). Отмеченной неопределенности можно было бы избежать, установив в Законе от 31 июля 1998 г. правило, согласно которому лица, получающие указанные выплаты, не имели бы права на иное пенсионное обеспечение (как установлено, например, в абз. 1 п. 5 ст. 15 Закона о статусе судей).

Таковы, на наш взгляд, основные субъективные предпосылки объективного компонента правовой коллизии. Теперь обратимся к рассмотрению вопроса о детерминантах, обуславливающих элементы субъективного компонента правовой коллизии. В качестве детерминант в данном случае выступают некоторые явления, которые вовлекают субъекта в процесс отражения объективного компонента. Эти явления мы ранее называли фактическими обстоятельствами, в число которых включили юридические факты и исследовательский интерес субъекта. При этом следует уточнить, что если юридические факты представляют собой внешнее воздействие на субъекта, то для исследовательского интереса характерно наличие внутренней мотивации, предшествующей процессу отражения.

---

[197] В соответствии с письмом Пенсионного фонда РФ от 20 августа 1998 г. № ЛЧ-06-10/6886 «О материальном обеспечении членов семьи умершего члена Совета Федерации или депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» реализация Закон от 31 июля 1998 г. осуществляется региональными отделениями Пенсионного фонда РФ.

Отличие двух типов детерминант субъективного компонента выражается главным образом в том, что юридические факты во всех случаях связываются с реализацией права, поскольку именно от них зависит возникновение, изменение или прекращение правоотношений[198]. Исследовательский интерес прямо с процессом реализации права не связан, а более всего относится, с одной стороны, к сфере теоретического осмысления проблем практической правореализации и правотворчества, с другой – обыденного уяснения смысла норм правовых актов гражданами, проявляющими интерес и внимание к действующему законодательству. Говоря иными словами, юридический факт следует считать детерминантой субъективного компонента на уровне юридической практики, а исследовательский интерес – на теоретическом (реже обыденном) уровне. В рамках настоящего исследования в первую очередь внимания заслуживает именно уровень юридической практики, т.е. механизм образования субъективного компонента правовой коллизии в процессе реализации норм права социального обеспечения под воздействием юридических фактов.

Особенность правоотношений в праве социального обеспечения заключается в том, что для их возникновения, изменения или прекращения требуется, как правило, наличие нескольких юридических фактов, образующих юридический состав[199]. Однако для возникновения субъективного компонента достаточно действия даже одного юридического факта. Приведем пример. Для возникновения правоотношения по обеспечению пособием по уходу за больным ребенком матери (отца) или другого родственника, освобожденного от работы для нахождения вместе с больным ребенком в стационаре, необходим следующий юридический состав: событие (факт заболевания ребенка и его помещение в стационар), волеизъявление гражданина и предоставление необходимых документов (листка нетрудоспособности), рассмотрение представленных документов и принятие решения органом, осуществляющим выплату данного пособия. Субъект, вовлеченный в правоотношение юридическим фактом (болезнью ребенка), должен установить свое субъективное право на пособие. При этом субъект обращается к един-

[198] О юридических фактах как основании возникновения, изменения и прекращения правоотношений см., напр.: *Алексеев С.С.* Общая теория права. Т. 2. – М., 1982. – С. 163-191; *Халфина Р.О.* Общее учение о правоотношении. – М., 1974.

[199] См., напр.: *Захаров М.Л., Тучкова Э.Г.* Право социального обеспечения России. – М., 2002. – С. 136; *Тарасова В.А.* Юридические факты в области социального обеспечения // Вестник МГУ. – 1977. – № 4, и др.

ственному источнику своих правовых притязаний – нормам права. Положение о порядке обеспечения пособиями по государственному социальному страхованию[200], утвержденное 12 ноября 1984 г. совместным Постановлением Совмина СССР и Президиума ВЦСПС, в абз. 4 п. 18 устанавливает правило, согласно которому матери (отцу) или другому родственнику ребенка, освобожденному от работы для нахождения вместе с больным ребенком в стационаре, пособие выдается за *все время освобождения от работы* независимо от возраста ребенка.

Однако ч. 6 ст. 22 Основ законодательства об охране здоровья граждан[201] устанавливает иные правила, смысл которых заключается в том, что указанное пособие по уходу за больным ребенком в возрасте до семи лет выплачивается одному из родителей (законному представителю) или иному члену семьи за весь период амбулаторного лечения или совместного пребывания с ребенком в больничном учреждении, а пособие по уходу за больным ребенком в возрасте старше семи лет выплачивается *за период не более 15 дней*, если по медицинскому заключению не требуется большего срока[202]. Таким образом, каждая из норм устанавливает особые правила в отношении одного и того же вопроса, а субъект, обнаружив под влиянием юридического факта каждую из них, должен обосновать свое право на пособие и сформулировать на основании одной из коллидирующих норм соответствующее требование. Аналогичный механизм влияния юридического факта можно обнаружить при анализе действий компетентного органа, который оказывается вынужденным принимать конкретное решение о назначении пособия в том или ином размере на основании одной из указанных норм.

Итак, действие юридического факта на субъекта как на элемент субъективного компонента правовой коллизии происходит во всех случаях правореализации. Но данный вывод нельзя трактовать таким образом, что указанное обстоятельство влияет на восприятие объективного компонента исключительно и непосредственно при реализации норм права. Иногда возможны ситуации *последующего действия юридического факта*, когда субъект, находясь под его влиянием, обнаруживает

---

[200] Текст Положения, опубликованный в издании «Библиотека "Российской газеты"» совместно с журналом «Социальная защита». – 1995. – Вып. 4.

[201] Ведомости СНД и ВС РФ. – 1993. – № 33. – Ст. 1318.

[202] По этому вопросу см. также: разд. 5 Инструкции о порядке выдачи документов, удостоверяющих временную нетрудоспособность граждан (утв. Приказом Минздравмедпрома РФ № 206 и Постановлением ФСС РФ № 21 от 19 октября 1994 г.) // Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств. – 1995. – № 1.

объективный компонент в пределах уже возникшего правоотношения либо по истечении определенного времени после его окончания.

Таким образом, вероятность, которая имеет место при отражении субъектом объективного компонента правовой коллизии, дает основание полагать, что действие юридического факта, как и исследовательского интереса, исчерпывается вовлечением субъекта в процесс познания (отражения). При этом юридический факт и исследовательский интерес детерминируют лишь один элемент субъективной стороны – познавательную активность субъекта. Другие же элементы субъективного компонента образуются в сложном процессе внутренней детерминации правовой коллизии, механизм которой мы в общем виде рассматривали ранее[203].

§ 2. Виды коллизий в праве социального обеспечения. Отраслевые коллизии

С точки зрения практической адаптации настоящего исследования весьма важным является рассмотрение вопроса о том, как обнаруживает и проявляет себя предмет познания в реальности, насколько разнообразны варианты и модификации его существования, ведь познание предмета станет более глубоким и всесторонним, если обратиться к типологии и видовой характеристике многообразия форм его выражения.

Как уже отмечалось ранее, коллизия в праве, представляя, в сущности, проблемное явление, находится в зависимости от значительного числа обстоятельств. Как правило, они имеют сложный, объективно-субъективный характер, что объясняется, в частности, федеративным государственным устройством, нарушением компетенции при издании нормативных актов правотворческими органами, особенностями правовой системы, форм и источников права в данном государстве, политическими, экономическими и социальными условиями, пренебрежением субъектами правотворчества законами логико-структурного построения системы права и др. Имеется и множество иных условий, которые оказывают определенное влияние на дифференциацию правовых коллизий. Представляется важным привести это дифференцированное множество в определенную систему, осуществив таким образом классификационную группировку. В то же время не следует забывать о том, что классификация, как проявление одного из методов теоретического исследования, должна исходить от практики, быть ее обобщением, но, между

[203] См.: § 2 С. 31-34 наст. работы.

тем, непременно оказывать на нее обратное воздействие, т.е. иметь прикладное значение. Определение видов коллизий в праве при этом, с одной стороны, даст более полное представление о сущности данного правового явления, а с другой стороны (и это главное), будет способствовать выбору наиболее эффективного механизма разрешения правовых коллизий в каждом конкретном случае, поскольку, очевидно, каждый вид помимо общих признаков всегда обладает особенными, специфическими свойствами.

С этой целью рассмотрим наиболее распространенные в юридической литературе подходы к классификации правовых коллизий, имеющие общетеоретическое значение. Это позволит в дальнейшем более четко определить место и особенности каждого вида коллизий в праве социального обеспечения.

В исследованиях разных авторов[204] фигурирует большое число оснований для классификации коллизий. Среди них – деление коллизий в зависимости от характера факторов, воздействующих на право (коллизии формальные и материальные, коллизии, вызванные объективными и субъективными причинами), в зависимости от характера объектов коллизии (между регулятивными и охранительными, материальными и нематериальными нормами, правовыми нормами и актами толкования и др.), с позиций системных связей права, в зависимости от свойств и функциональных особенностей объектов коллизии и некоторые другие. Для характеристики видов коллизий в праве социального обеспечения мы применим лишь те из существующих классификаций, которые, на наш взгляд, будут способствовать наиболее верному отражению их специфики в данной правовой отрасли, с учетом предложенного нами подхода[205].

---

[204] См.: *Ершов В.В.* Коллизии трудовых норм // Сов. юстиция. – 1993. – № 19. – С. 19-21; *Власенко Н.А.* Коллизионные нормы в советском праве. – Иркутск, 1984. – С. 26-29; *Тихомиров Ю.А.* Коллизионное право. – М., 2000. – С. 238-272; *Аленина И.В.* Указ. соч. – Омск, 2000. – С. 54-132, и др.

[205] В этой связи считаем нецелесообразным в рамках настоящего исследования использовать основание для классификации коллизий *по характеру причин их возникновения*, а также рассматривать в качестве вида коллизий в праве социального обеспечения несоответствия между *нормами права и актами толкования*, поскольку последние не являются объектами коллизии и не включаются в сферу наших интересов (по этому вопросу см.: *Власенко Н.А.* Коллизионные нормы в советском праве. – С. 22-24; *Аленина И.В.* Указ. соч. – С. 54).

Одной из наиболее обобщающих классификаций правовых коллизий с точки зрения теории права следует считать их группировку с позиций системных связей права и законодательства на *отраслевые, межотраслевые, коллизии норм международного и национального права, коллизии норм разных государств (межправовые коллизии)*. Прежде всего, следует оговориться в том, что, с нашей точки зрения, для права социального обеспечения вопрос о существовании последнего из перечисленных видов, а именно межправовых коллизий, не является актуальным, учитывая специфику данной отрасли как внутригосударственного правового образования, и что влияние права иных государств на регулирование социально-обеспечительных отношений на территории Российской Федерации крайне незначительно[206], в отличие, например, от гражданского или уголовного права. Что же касается других видов данной группы, то коллизиями в праве социального обеспечения, строго говоря, могут именоваться только отраслевые (точнее, внутриотраслевые) коллизии (принимая во внимание сферу их существования: предлог «в» означает направленность – «внутри» правовой отрасли). В отношении межотраслевых коллизий и коллизий норм международного и национального права следует отметить, что с формальной точки зрения их точнее называть *коллизиями права социального обеспечения* (обособленного правового образования) *с иными нормативными массивами*. Однако в дальнейшем мы будем следовать уже сложившемуся и ставшему традиционным в литературе, посвященной анализу коллизий в праве, подходу в отношении данной классификации.

Отраслевые коллизии представляют собой различие в содержании норм в рамках одной правовой отрасли, в нашем случае – права социального обеспечения[207]. Таким образом, здесь и далее под отраслевыми

---

[206] Примеры редких случаев возможного применения норм иностранного государства при регулировании социально-обеспечительных отношений на территории РФ будут приведены далее по тексту.

[207] Учитывая, что работа посвящена исследованию коллизий норм в праве социального обеспечения России, в дальнейшем основное внимание будет сконцентрировано на изучении особенностей именно отраслевых коллизий. Другие виды коллизий данной классификационной группы мы кратко рассмотрим в рамках настоящего параграфа. Кроме того, сделаем небольшое уточнение. Здесь и далее отраслевые коллизии мы будем рассматривать в аспекте *формы права социального обеспечения* (т.е. системы и структуры законодательства). Аспект *содержания права социального обеспечения* мы намеренно упускаем из поля зрения в силу отсутствия в науке единого представления о системе и структуре этой правовой отрасли.

коллизиями понимается обнаруживаемое различие норм правовых актов, регулирующих общественные отношения, составляющие предмет права социального обеспечения России. В дальнейшем мы более подробно остановимся на рассмотрении отраслевых коллизий, сформировав внутриотраслевые классификационные группировки.

В отличие от отраслевых, межотраслевые коллизии возникают между нормативными предписаниями различной отраслевой принадлежности и, как правило, обусловлены сходным характером регламентации общественных отношений, составляющих предмет «совместного ведения» этих отраслей. Анализ законодательства позволяет сделать вывод о том, что нормы права социального обеспечения в ряде случаев коллидируют, в частности, с нормами гражданского, уголовно-исполнительного, финансового и некоторых других отраслей. В качестве примера межотраслевой коллизии следует привести несоответствие п. 12 ст. 9 и п. 6 ст. 16 Закона о трудовых пенсиях при их соотношении с некоторыми нормами ч. 3 Гражданского кодекса РФ[208] (ст.ст. 1124, 1143-1145, 1148).

Согласно п. 12 ст. 9 Закона о трудовых пенсиях, в случае, если смерть застрахованного лица наступила до назначения ему пенсии по старости, то средства, учтенные в специальной части его индивидуального лицевого счета, выплачиваются в установленном порядке родственникам названного лица. При этом застрахованное лицо вправе в любое время посредством подачи соответствующего заявления в ПФ РФ определить конкретных лиц из числа родственников, которым должна быть произведена такая выплата, а также установить, в каких долях следует распределить средства, учтенные в специальной части его индивидуального лицевого счета. Пунктом 6 ст. 16 Закона о трудовых пенсиях установлен круг лиц, являющихся родственниками, а также очередность выплат в случае отсутствия заявления застрахованного о порядке распределения средств. Отмеченные положения Закона не согласуются с нормами ч. 3 ГК РФ (Наследственное право). Для такого вывода есть несколько оснований.

Поскольку имеется в виду возможность (правомочие) *распоряжения* специальной частью индивидуального лицевого счета посредством заявления, предполагается, что указанные средства являются собственностью застрахованного лица (распоряжение как элемент права собственности – постулат гражданского права). Учитывая также, что Пенси-

[208] СЗ РФ. – 2001. – № 49. – Ст. 4552.

онный фонд РФ является специализированным финансово-кредитным учреждением, то вполне логичным представлялся бы вывод об идентичности правового режима распоряжения средствами на счетах в банках (ст. 1128 ГК РФ) и специальной частью индивидуального лицевого счета. Однако обозначенная позиция по данной проблеме представляется, по меньшей мере, не бесспорной, если принять во внимание содержание норм п. 1 ст. 16 Закона об обязательном пенсионном страховании граждан и ст. 5 Федерального закона от 24 июля 2002 г. № 111 «Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в РФ»[209]. Согласно этим нормам, средства бюджета ПФ РФ, а также средства пенсионных накоплений в составе бюджета ПФ РФ являются федеральной собственностью. Если же вопрос о собственнике средств накопительной части пенсии решен в законодательном порядке, то в этом случае совершенно не ясны ни роль «заявления» застрахованного лица, ни объем его полномочий в отношении средств накопительной части, а следовательно, и правовая природа распорядительных действий «конкретных лиц» (по сути, наследников) в случае смерти застрахованного. Выводы, которые можно сформулировать из сказанного выше, делают и без того «туманные» намерения законодателя, содержащиеся в нормах Закона о трудовых пенсиях, еще более неясными.

Представляется, что когда речь идет о распоряжении имуществом на случай смерти, следует иметь в виду, что такое распоряжение имеет гражданско-правовую природу, а значит, термин «заявление», который фигурирует в Законе о трудовых пенсиях, в сущности, есть ничто иное, как завещание. Нормы, касающиеся права на завещание, формы завещания и исчерпывающего круга лиц, имеющих полномочия на его удостоверение, содержатся в указанном выше акте гражданского законодательства. Однако в нормах ч. 3 ГК РФ нет упоминания о Пенсионном фонде РФ в качестве органа, полномочного удостоверять заявления граждан по распоряжению имуществом на случай смерти. При этом нельзя забывать о том, что нотариальное удостоверение завещаний, как и все иные нотариальные действия, призваны обеспечивать защиту прав и законных интересов граждан, в связи с чем это удостоверение осуществляется в особом порядке лицами (как правило, нотариусами), которые несут личную ответственность за неправомерные действия при исполнении своих обязанностей, в том числе в виде возмещения ущерба,

[209] СЗ РФ. – 2002. – № 30. – Ст. 3028.

причиненного вследствие этого[210]. Поэтому с точки зрения гражданского законодательства последствия распоряжения средствами с индивидуального лицевого счета в порядке, предусмотренном Законом о трудовых пенсиях, очевидны: такая сделка должна быть признана ничтожной согласно ст. 168 ГК РФ.

Наконец, предусмотренная Законом о трудовых пенсиях очередность выплат и последствия отсутствия у застрахованного лица родственников (п. 6 ст. 16) только подтверждает вывод об использовании механизмов наследственного права (институт наследования по закону) в обход норм ч. 3 ГК РФ. Известно, что ГК устанавливает иные, чем предусмотрены в данном Законе, особые правила в отношении наследования по закону (ст. ст. 1141-1151 ГК РФ). Выражено это прежде всего в различном круге субъектов, имеющих право на получение имущества, поскольку гражданское законодательство устанавливает восемь очередей наследников по закону, а пенсионное законодательство предусматривает только две очереди (п. 6 ст. 16).

Думается, что данный подход, избранный законодателем в отношении пенсионных накоплений, является неоправданным, поскольку предполагает не только различное регулирование одного и того же вопроса, находящегося в предметной сфере регулирования разных отраслей, но, кроме того, не предусматривает какого-либо законодательного его решения посредством указания на нормы, которые подлежат применению в конкретном случае. По-видимому, данные отношения, учитывая специальный характер норм и более позднее время принятия Закона о трудовых пенсиях, должны подпадать под регулирование именно этого Закона (правоприменительная практика ПФ РФ склоняется именно к этому решению)[211].

И все же вопрос о приоритете одного из названных законов, нормы которого следует применять в соответствующих случаях, не должен решаться однозначно. В этой связи следует отметить аналогичную проблему соотношения положений ГК РФ и ст. 23 Закона о трудовых пенсиях в той части, в какой норма п. 3 указанной статьи обязывает не включать в состав наследства начисленные суммы трудовой пенсии,

---

[210] См. ст. 17 Основ законодательства РФ о нотариате от 11 февраля 1993 г. № 4462-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1993. – № 10. – Ст. 357.

[211] См.: *Писарева И.В.* О применении ст. 23 Закона о трудовых пенсиях в РФ // Пенсия. – 2002. – № 5. – С. 24. Впрочем, в данном случае просматриваются ведомственные интересы ПФР.

причитавшиеся пенсионеру в текущем месяце и оставшиеся неполученными в связи с его смертью, и распространяет на эти суммы специальный правовой режим. Как известно, ст. 1183 ГК РФ включает неполученную пенсию наряду с заработной платой, пособиями и выплатами в возмещение вреда в состав наследства и распространяет на эти суммы режим наследования на общих основаниях, установленных ГК РФ, с особенностями, предусмотренными этой же статьей ГК.

Кроме того, круг субъектов-получателей неполученной пенсии определяется в соответствии с п. 3 ст. 23 Закона о трудовых пенсиях путем отсылки к содержанию п. 2 ст. 9. При этом, как указывает З.А. Толкачева, «отсылка к п. 2 ст. 9 Закона о трудовых пенсиях, имеющаяся в п. 3 ст. 23 этого же Закона, не содержит указаний на то, что эти лица должны иметь право на пенсию по случаю потери кормильца. Это означает, что отсылку к п. 2 ст. 9 Закона о трудовых пенсиях следует рассматривать только как определяющую перечень лиц, имеющих право на получение начисленных сумм трудовой пенсии, причитавшихся пенсионеру в текущем месяце и оставшихся неполученными в связи с его смертью, но не условия выплаты этих сумм указанными лицами»[212].

С нашей точки зрения, установление специального правового режима в отношении начисленных, но не полученных ко дню смерти пенсионера сумм пенсии, не оправдано. В соответствующих случаях должны применяться нормы ст. 1183 ГК РФ, а не нормы Закона о трудовых пенсиях. Данный вывод основывается на следующем. Во-первых, считаем, что с момента начисления соответствующих сумм пенсии (т.е. с момента индивидуализации получателя) органом, осуществляющим ее финансирование, прекращается режим государственной собственности на данные денежные средства. Во-вторых, поскольку пенсионер вправе по своему желанию определить организацию, которая будет осуществлять доставку пенсии по месту его жительства или пребывания (п. 5 ст. 18 Закона о трудовых пенсиях), то с момента начисления пенсии и

---

[212] *Толкачева З.А.* Актуальные вопросы организации пенсионного обеспечения // Пенсия. – 2002. – № 2. – С. 39. Однако данный вывод автора оставляет открытым вопрос о том, можно ли относить к данному перечню усыновителей и усыновленных детей, которые не включены в п. 2 ст. 9, а по каким-то причинам отдельно перечислены в п. 8 ст. 9. В соответствии с п. 1 ст. 167 Семейного кодекса РФ (СЗ РФ. – 1996. – № 1. – Ст. 16) усыновленные дети и их потомство по отношению к усыновителям и их родственникам, а усыновители и их родственники по отношению к усыновленным детям и их потомству *приравниваются в личных неимущественных и имущественных правах и обязанностях к родственникам по происхождению.*

ее перевода соответствующей организации (учреждению федеральной почты, кредитной или иной организации) прекращаются отношения административного характера, ведь организация-доставщик не входит в структуру ПФ РФ, следовательно, дальнейшие отношения сторон строятся на основе норм гражданского права. Так возникают гражданско-правовые обязательственные связи двух типов: 1) между ПФ РФ и организацией-доставщиком пенсии на основе специального соглашения между ними; 2) между организацией-доставщиком и пенсионером[213]. Именно поэтому в подобных случаях неуместны ссылки на п. 3 ст. 2 ГК РФ, предписывающий не применять гражданское законодательство к отношениям, основанным на административном или ином властном подчинении. Наконец, в-третьих, в случае смерти пенсионера, как кредитора в обязательственном правоотношении, который вправе требовать у организации-доставщика выплаты суммы пенсии в полном объеме, права и обязанности по данному обязательству переходят, согласно ГК РФ, к его наследникам, круг которых в связи с юридическим фактом смерти наследодателя определяется гражданским законодательством.

И все же окончательное решение данного вопроса, по-видимому, находится в компетенции Федерального Собрания РФ, принявшего и утвердившего оба нормативных правовых акта. Определенное влияние, несомненно, окажут также правоприменительная практика ПФ РФ и толкование указанных нормативных положений. Но каким будет окончательное решение указанной проблемы – покажет время.

Особую разновидность коллизий в праве социального обеспечения составляют *различия между нормами национального и международного права*. При этом к числу норм международного права относятся нормы, содержащиеся в международных договорах и соглашениях с участием РФ, актах международных организаций, а также общепризнанные принципы международного права, которые, согласно ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, являются составной частью правовой системы РФ[214]. Вопрос о соотношении норм внутреннего и международного права в сфере социального обеспечения, на наш взгляд, является одним из наиболее сложных. Вызвано это не только тем, что международные правовые

---

[213] Подобную схему правовых связей при доставке пенсии можно обнаружить у В.Н. Скобелкина (см.: Трудовые правоотношения. – М.: Вердикт-1М, 1999. – С. 83).

[214] Аналогичное положение содержится в ст. 5 Федерального закона «О международных договорах РФ» от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ//СЗ РФ. – 1995. – № 29. – Ст. 2757.

нормы часто слишком абстрактны по содержанию, чтобы иметь прямое применение в конкретных правоотношениях без необходимых компетентных разъяснений, но также и тем, следует ли относиться к положениям ч. 4 ст. 15 Конституции РФ как универсальным, применимым во всех без исключения случаях. Попробуем проследить это на примерах.

В 1992 г. Российская Федерация как государство-участник СНГ заключила несколько Соглашений в области социального обеспечения граждан с другими государствами СНГ[215]. Данные Соглашения имеют для Российской Федерации силу международных договоров, которые в соответствии с положениями Конституции РФ должны обладать безусловным приоритетом перед нормами внутреннего законодательства. Практика же показывает, что в ряде случаев этого не происходит, и нормы правовых актов РФ вступают в коллизию с нормами указанных Соглашений.

Так, Соглашением от 15 мая 1992 г. «О порядке пенсионного обеспечения военнослужащих и членов их семей и государственного страхования военнослужащих государств-участников СНГ» были закреплены и конкретизированы принципы сотрудничества государств-участников СНГ в вопросах пенсионного обеспечения указанных лиц в развитие норм Соглашений от 14 февраля и 13 марта 1992 г. Закрепив в ст. 1 общий принцип пенсионного обеспечения военнослужащих на условиях, по нормам и в порядке, предусмотренных законодательством государства, на территории которого проживают военнослужащие, Соглашением в ст. 2 определено: «В выслугу лет для назначения пенсий военнослужащим засчитывается служба (в том числе на льготных условиях) в вооруженных силах и других воинских формированиях, указанных в ст. 1 настоящего Соглашения, в порядке, установленном законодательством государств-участников, на территории которых военнослужащие проходили службу». Таким образом, Соглашением установлена обязанность государства-участника, осуществляющего назначение

---

[215] См.: Соглашение между государствами-участниками СНГ от 14 февраля 1992 г. «О социальных и правовых гарантиях военнослужащих, лиц, уволенных с военной службы, и членов их семей» // Бюллетень международных договоров. – 1993. – № 1; Соглашение от 13 марта 1992 г. «О гарантиях прав граждан государств-участников СНГ в области пенсионного обеспечения» // Бюллетень международных договоров. – 1993. – № 4; Соглашение от 15 мая 1992 г. «О порядке пенсионного обеспечения военнослужащих и членов их семей и государственного страхования военнослужащих государств-участников СНГ» // Бюллетень международных договоров. – 1994. – № 6.

военнослужащему пенсии, не только зачислять в выслугу лет его службу в другом государстве, *но и применять при этом законодательство этого, последнего, государства*[216]. Включение данных положений было вызвано тем, что Соглашением от 14 февраля 1992 г. предусматривалось право военнослужащих перевестись для прохождения военной службы или уволиться в запас (отставку) из одного государства Содружества в другое, а также право принять гражданство государства пребывания и остаться на постоянное жительство на его территории или избрать другое место жительства. Реализация указанных прав никакими временными рамками не ограничивалась.

Соглашением от 15 мая 1992 г. было также установлено, что до тех пор, пока соответствующие нормативные акты не будут приняты в государствах-участниках Содружества, регулирование вопросов исчисления выслуги лет должно осуществляться в соответствии с ранее принятым законодательством.

В ч. 2 п. 7 Постановления Правительства РФ от 22 сентября 1993 г. № 941 «О порядке исчисления выслуги лет, назначения и выплаты пенсий и пособий лицам, проходившим военную службу в качестве офицеров, прапорщиков, мичманов и военнослужащих сверхсрочной службы или по контракту в качестве солдат, матросов, сержантов и старшин либо службу в органах внутренних дел, и их семьям в Российской Федерации»[217] также нашла отражение формулировка ст. 2 Соглашения от 15 мая 1992 г. Однако положения части первой этого же пункта Постановления заставляют усомниться в соответствии их норме ч. 1 ст. 2 указанного Соглашения. Дело в том, что ч. 1 п. 7 Постановления от 22 сентября 1993 г. гласит: «...Служба военнослужащих, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел в отдаленных, высокогорных местностях и местностях с неблагоприятными условиями за

---

[216] Это один из редких примеров возможного применения норм иностранного государства в сфере социального обеспечения на территории РФ. Такое нетипичное для права социального обеспечения РФ явление, безусловно, вызвано объективными обстоятельствами, а именно – существованием в недавнем прошлом единого государства, территории, гражданства, общей правовой системы. В качестве иллюстрации можно привести также положения ст. 5 Соглашения от 29 июня 1999 г. между Правительством РФ и Правительством Литовской Республики «О пенсионном обеспечении» (СЗ РФ. – 2001. – № 41. – Ст. 3889) о том, что при назначении пенсий учитывается страховой (трудовой) стаж, приобретенный согласно законодательству каждой из Сторон Соглашения, в том числе и до вступления его в силу.

[217] САПП РФ. – 1993. – № 40. – Ст. 3753.

пределами России на территории республик, ранее входивших в состав СССР, до введения в действие настоящего постановления засчитывается в выслугу лет для назначения пенсий на соответствующих льготных условиях, установленных законодательством бывшего Союза ССР». Но если учесть, что данное Постановление было введено в действие с 1 февраля 1993 г., когда уже вступил в силу с 1 января 1993 г. Закон Республики Казахстан от 18 декабря 1992 г. «О социальной защите граждан, пострадавших вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском испытательном ядерном полигоне»[218], то с момента введения в действие данного Закона применению при исчислении выслуги лет подлежал именно он (что соответствует требованиям ч. 1 ст. 2 Соглашения и ч. 4 ст. 15 Конституции РФ), а не нормы законодательства бывшего СССР, как это указано в ч. 1 п. 7 Постановления. Кроме того, Закон Республики Казахстан от 18 декабря 1992 г. установил новое основание для льготного исчисления выслуги лет, которое законодательством бывшего Союза ССР не предусматривалось, – служба на территориях, пострадавших от воздействия ядерных испытаний в период с 29 августа 1949 г. по 1 января 1992 г. При этом служба с 29 августа 1949 г. по 5 июля 1963 г. засчитывается в выслугу лет в тройном размере, а с 6 июля 1963 г. по 1 января 1992 г. – в полуторном размере. Однако, несмотря на указанное несоответствие норм внутреннего законодательства и норм международного договора РФ, норма ч. 1 п. 7 Постановления Правительства РФ от 22 сентября 1993 г. продолжает действовать без каких-либо изменений. Думается, в данном случае субъекту реализации права следует обратиться к императивным нормам ч. 4 ст. 15 Конституции РФ и соответственно руководствоваться нормами Соглашения от 15 мая 1992 г.

Это не единственный случай столкновения норм внутреннего и международного права. Например, в п. 1 ст. 10 Договора между Российской Федерацией и Королевством Испания о социальном обеспечении от 11 апреля 1994 г.[219] указывается: «Каждая Договаривающаяся Сторона признает право на пособие (в данном случае Договор имеет в виду пенсии по возрасту, инвалидности и по случаю потери кормильца. –

[218] [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.enbek.vz/public/zakonlink15.shtm., свободный.

[219] Гарант [Электронный ресурс]: Справочная правовая система. – Сетевая версия. – М.: Гарант-Сервис, 1990. – Режим доступа: Компьютер. сеть Науч. б-ки Том. гос. ун-та, свободный.

Д.А.) согласно положениям национального законодательства для граждан обеих Договаривающихся Сторон, которые приобрели страховой или трудовой стаж на территории обеих Сторон. Для установления права на пособие каждая Договаривающаяся Сторона учитывает период страхового или трудового стажа, приобретенного на территории другой Стороны, кроме случаев, когда работа выполнялась одновременно». Однако п. 4 ст. 10 данного Договора установлено изъятие из положений ч. 1 следующего содержания: «Несмотря на изложенное в п. 1 настоящей статьи, периоды страхового, трудового стажа или проживания, приобретенные в одной Стороне, не учитываются для признания права на пособие в другой Договаривающейся Стороне, если получение этого пособия не связано с выплатой страховых взносов». Пункт 1 ст. 11 предусматривает также, что положения п. 1 ст. 10 *не будут применяться компетентными органами* одного из государств в том случае, если общий страховой или трудовой стаж, приобретенный по его законодательству, *не достигает одного года* и если с наличием этого стажа в государстве связывается право на получение пенсии. По-видимому, данная норма Договора не имеет в виду Российскую Федерацию, ибо в российском законодательстве нет точных указаний в отношении минимального страхового стажа (1 год) для реализации права на пенсионное обеспечение (за исключением п. 2 ст. 7 Закона о трудовых пенсиях в РФ, где содержится требование о наличии не менее 5 лет страхового стажа для назначения трудовой пенсии по возрасту).

Таким образом, исходя из смысла норм ст.ст. 10 и 11, данным Договором предусмотрены ограничения в праве граждан указанных государств на получение пенсий по двум основаниям: отсутствию факта уплаты страховых взносов (платежей) в период трудовой деятельности и проживанию на территории другого государства. Кроме того, установлены ограничения в связи с недостижением требуемого по законодательству одного из государств минимальной продолжительности страхового (трудового) стажа.

Если положение, содержащееся в п. 1 ст. 11 Договора, в целом не вызывает больших сложностей при толковании, то норма п. 4 ст. 10 при определенных обстоятельствах способствует возникновению коллизионной проблемы при соотношении ее содержания с нормами внутреннего законодательства. В сущности, норма п. 4 ст. 10 Договора, имея прямое действие на территории РФ, предписывает не принимать во внимание периоды, которые согласно ст. 11 Закона о трудовых пенсиях должны включаться в страховой стаж. При этом, очевидно, что перио-

ды, предусмотренные, в частности, п. 5 и 6 ст. 11 и пп. 5) п. 4 ст. 30 в соответствии с российским законодательством не связаны с уплатой страховых взносов в органы, осуществляющие обязательное пенсионное страхование. Если же принять во внимание Закон о государственных пенсиях 1990 г., который действовал наряду с Договором на протяжении почти восьми лет и утратил силу только 1 января 2002 г., то нетрудно заметить, что положения ст. 92 этого Закона закрепляли более широкий перечень периодов общественно-полезной деятельности, включаемой в трудовой стаж, но не связанных с уплатой страховых взносов.

Таким образом, приходится констатировать несоответствие норм международного договора и национального законодательства, причем норма Договора содержит условия, ухудшающие положение граждан по сравнению с внутренним правом. Эта достаточно редкая и в целом крайне сложная для разрешения коллизионная проблема, как в практическом, так и в теоретическом плане, несомненно, требует специального рассмотрения[220]. Мы лишь коротко остановимся на данном вопросе и попытаемся сформулировать по нему свою позицию.

Как уже отмечалось, ч. 4 ст. 15 Конституции РФ закрепляет, что общепризнанные принципы и нормы международного права и *международные договоры* Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы, и если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора. Однако проиллюстрированное соотношение нормативных положений международного договора и внутреннего российского законодательства позволяет заключить, что последнее устанавливает более высокий уровень социальной защищенности граждан РФ. Сказанное относится также и к правовому положению иностранных граждан на территории РФ, так как согласно ст. 4 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115 «О правовом положении иностранных граждан в РФ»[221] иностранные граждане пользуются в РФ правами и несут обязанности *наравне с гражданами РФ*, за исключением случаев, *предусмотренных федеральным законом*. Однако никаких изъятий применительно к анализируемым правовым

[220] См., напр.: *Ключников Ю.В.* Пределы действия национальных правовых норм и международное право // Конституционное и муниципальное право. – 2002. – № 1. – С. 45-48.

[221] СЗ РФ. – 2002. – № 30. – Ст. 3032.

нормам законодательством РФ не предусмотрено, за исключением нормы п. 2 ст. 1 Закона о трудовых пенсиях, которая снова отсылает к правилам международного договора и воспроизводит положения ч. 4 ст. 15 Конституции РФ.

Следуя буквальному смыслу ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, норма международного договора независимо от содержания имеет безусловный приоритет перед нормой национального права. С точки зрения В.С. Аракчеева, анализируемый случай – пример излишней категоричности одной из конституционных норм, редакция которой «нуждается в определенной корректировке, в том числе с точки зрения учета национальных особенностей российской системы социального обеспечения»[222]. При этом, по мнению автора, «...следуя смыслу и предназначению права социального обеспечения, рассмотренная коллизия должна решаться в пользу законодательства России...»[223]. Приведенная позиция, однако, не исключает существования иных решений данного вопроса, что мы относим к задачам специальных исследований. С уверенностью можно говорить лишь о том, что проблема соотношения международного и внутреннего права представляет значительный теоретический и практический интерес и, несомненно, требует пристального внимания и дальнейшего изучения.

Кратко рассмотрев классификацию правовых коллизий с точки зрения системных связей права, обратимся к анализу классификаций непосредственно отраслевых коллизий в праве социального обеспечения России, среди которых наибольшее значение имеет деление коллизий *в зависимости от свойств и функциональных особенностей их объектов (правовых норм)*. В этой связи коллизии в праве социального обеспечения могут быть подразделены на: 1) *иерархические;* 2) *компетенционные;* 3) *темпоральные (временные);* 4) *структурные;* 5) *дифференционные*[224].

В ходе дальнейшего изложения этого вопроса данная классификация будет взята нами за основу. Функциональное назначение ее заключается в отражении специфики каждого из видов коллизий, исходя из чего в дальнейшем будет формироваться система коллизионных правил. Поэтому назовем данную классификацию *генеральной.* Иные классификационные

---

[222] *Аракчеев В.С.* Указ. соч. – С. 38.

[223] Там же. – С. 39.

[224] В целом, данной правовой отрасли свойственны общеизвестные и характерные для права России коллизии, с той лишь разницей, что одни из них преобладают, другие встречаются реже.

группировки, которые будут фигурировать ниже, мы используем как *вспомогательные (факультативные)*, основанные на генеральной, уточняющие и развивающие ее положения. Следует начать с характеристики видов генеральной классификационной группировки.

Иерархические коллизии

Коллизия первого вида (иерархическая) представляет собой *различие правовых норм по юридической силе и обязательности при регулировании одного и того же общественного отношения*[225]. Квалифицирующим признаком иерархической коллизии при этом нужно считать различие в объеме требований правовых норм в силу действия *фактора места правовой нормы в структуре права* по вертикали.

Характеризуя взаимосвязь объектов иерархических коллизий (как и иные виды генеральной классификации), мы не должны рассматривать их изолированно от закономерностей системы источников права социального обеспечения. Эта система должна соответствовать требованиям согласованности, взаимодействия, специализации и дифференциации, и, конечно, иерархии (субординации). Иерархия представляет собой функциональную основу построения любой правовой отрасли, поэтому без четкой вертикальной структуры источников права все иные предъявляемые к ней требования могут быть недостижимыми, а сама отрасль в отсутствие интегрирующего начала перестанет существовать под влиянием свойственных любой системе центробежных процессов.

---

[225] В литературе имеет распространение точка зрения, согласно которой правовые нормы в зависимости от их юридической силы могут находиться в иерархической связи двух типов – *вертикальной и горизонтальной*. Так, например, М.И. Брагинский, В.В. Витрянский, Н.А. Власенко и некоторые другие авторы, используя понятие «горизонтальная иерархия», имеют в виду определение относительного приоритета правовых норм, которые находятся на одной и той же ступени вертикальной иерархии (см.: *Брагинский М.И., Витрянский В.В.* Договорное право: Общие положения. – М.: Статут, 1997. – С. 37; *Власенко Н.А.* Коллизионные нормы в советском праве. – Иркутск, 1984. – С. 27. По данному вопросу см. также: *Егоров Н.Д.* Гражданско-правовое регулирование общественных отношений. – Л.: ЛГУ, 1988; *Садиков О.Н.* Общие и специальные нормы в гражданском законодательстве//Советское государство и право. – 1971. – № 1). Мы убеждены в том, что никакой иной иерархии, кроме вертикальной, не существует. Поэтому здесь и далее под иерархическими коллизиями (Н.А. Власенко называет эти коллизии также субординационными) мы понимаем обнаруженное различие норм в структуре права по вертикали. О принципах горизонтальной связи норм мы будем вести речь далее при исследовании дифференционных коллизий.

Однако проблема заключается в том, что в науке права социального обеспечения не выработано общепринятой позиции по вопросу об иерархической структуре нормативных правовых актов, несмотря на его, прежде всего, практическую значимость в плане совершенствования правоприменительной деятельности. Вызвано это не только общетеоретическими проблемами соотношения источников права, но и неопределенностью принципов взаимосвязи нормативных правовых актов в сфере социального обеспечения на всех уровнях правового регулирования – федеральном, региональном и местном. По нашему мнению, в настоящее время существует два принципа, на основе которых следует проводить разграничение указанных подсистем.

Согласно первому принципу, нормотворец каждого из уровней свободен при осуществлении правового регулирования социального обеспечения, предоставляемого за счет собственных бюджетных средств соответственно Российской Федерации, субъекта РФ или муниципального образования. При этом все подсистемы относительно независимы друг от друга, существуют параллельно, а связующим звеном между ними служат международные правовые акты и Конституция РФ, которые в каждой из подсистем должны занимать высший уровень иерархии актов.

Согласно второму принципу, в случаях, когда федеральный законодатель устанавливает основы правового регулирования в рамках структурных элементов (генеральных институтов, институтов и др.) системы права социального обеспечения, должна быть обеспечена четкая субординация нормативных правовых актов. При этом федеральный законодатель не вправе осуществлять произвольное регулирование и во всех случаях должен соотносить свои действия, во-первых, с международными обязательствами государства и нормами Конституции РФ, во-вторых, с интересами субъектов РФ. При этих условиях иерархическая структура источников в праве социального обеспечения, на наш взгляд, должна иметь следующий вид (по мере уменьшения юридической силы)[226]:

---

[226] Следует учесть, что предложенная структура условна. Условность заключается в признании России централизованной федерацией с тенденцией de facto к унитаризации государственного устройства, в связи с чем в данной структуре, построенной по второму принципу, отдается приоритет федерального законодательства перед региональным. Считаем это первым шагом на пути четкого построения системы законодательства по иерархическому принципу в сфере социального обеспечения.

- вступившие в силу международные (межгосударственные) договоры и соглашения РФ в области социального обеспечения, заключенные Российской Федерацией;
- Конституция РФ;
- акты Конституционного Суда РФ (содержащие правовые позиции при толковании Конституции РФ и признании несоответствующими ей федеральных законов и не вступивших в силу международных договоров);
- федеральные законы;
- нормативные Указы Президента РФ;
- межправительственные международные соглашения;
- Генеральное соглашение по регулированию социально-трудовых отношений;
- постановления Правительства РФ;
- межведомственные международные соглашения;
- отраслевые (межотраслевые) социально-партнерские соглашения на федеральном уровне;
- нормативные акты специализированных федеральных органов системы социального обеспечения (уполномоченное министерство в сфере социального обеспечения, ПФ РФ, ФСС РФ, ФОМС РФ);
- нормативные акты иных федеральных органов исполнительной власти;
- внутрифедеративные договоры субъектов РФ;
- соглашения с иностранными административно-территориальными образованиями[227];
- конституции и уставы субъектов РФ;
- акты конституционных (уставных) судов субъектов РФ;
- законы субъектов РФ в сфере социального обеспечения;
- нормативные акты глав администраций (губернаторов, президентов) и коллегиальных органов (Государственных советов и т.п.) субъектов РФ;
- региональные социально-партнерские соглашения;
- нормативные акты правительств (их аналогов) в субъектах РФ;

[227] Право заключать соглашения с административно-территориальными образованиями иностранных государств определено Федеральным законом от 4 января 1999 г. № 4-ФЗ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ» // СЗ РФ. – 1999. – № 2. – Ст. 231.

- региональные отраслевые (межотраслевые) социально-партнерские соглашения;
- нормативные акты региональных органов исполнительной власти;
- уставы муниципальных образований;
- акты представительных органов муниципальных образований;
- территориальные социально-партнерские соглашения;
- нормативные акты исполнительных органов местного самоуправления[228].

Данная иерархическая структура источников имеет исключительно важное прикладное значение, поскольку лишь основываясь на четкой градации юридической силы каждого из видов источников, можно преодолевать иерархические коллизии. Особенностью данной структуры источников является то, что при ее формировании использовано одновременно несколько критериев – *основной* (юридическая сила актов) и *дополнительные* (место органа в структуре механизма государства, цель правовой нормы, сфера действия соответствующих правовых норм по кругу лиц, в пространстве, специфика разработки и принятия правовых норм (нормы актов, принятых на договорной основе))[229].

В предложенной структуре источников права социального обеспечения иногда возникает своеобразная связь норм на уровне федеральных законов. Например, в ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 24 июля 1998 г. № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний»[230] есть норма следующего содержания: «Законодательство об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний основывается на Конституции РФ и состоит из настоящего федерального закона, принимаемых *в соответ-*

---

[228] Следует подчеркнуть, что ранее в иерархическую структуру нормативных правовых актов мы включали также коллективные договоры и локальные акты организаций (см.: *Агашев Д.В.* Коллизии в праве социального обеспечения России: Дис. ... канд. юр. наук. – Томск, 2003. – С. 82). Однако в настоящее время наша позиция по данному вопросу изменилась, поскольку указанные акты являются источниками только трудового права. Меры социального характера, которые могут в них содержаться, мы относим к социальной защите в широком смысле, т.е. не относящиеся к системе государственного социального обеспечения.

[229] Более подробно об этом см. § 3 гл. 3 наст. работы.

[230] СЗ РФ. – 1998. – № 31. – Ст. 3803. Далее по тексту – Закон от 24 июля 1998 г. № 125.

ствии с ним федеральных законов и иных нормативных правовых актов РФ». Аналогичные нормативные положения имеются в ч. 2 ст. 3 ГК РФ, в ст. 5 ТК РФ, ч. 2 ст. 2 Водного кодекса РФ[231] и в ряде других законодательных актов. Центр тяжести приведенного положения лежит в словах «в соответствии», которые явно выражают верховенство содержащего его закона, по отношению к другим федеральным законам. Несмотря на то, что Конституция РФ различает только два типа законов – федеральные (текущие) и федеральные конституционные (оставляя приоритет в этой связке за последними) – приведенная оговорка фактически устанавливает иерархическое преимущество за законом одного иерархического уровня. Это, по словам С.В. Полениной, «активный центр» системы законодательных актов, а с точки зрения Ю.А. Тихомирова, – требование обеспечения верховенства базовых законов[232]. В большинстве случаев данное положение призвано гарантировать единство принципов правового регулирования соответствующих отношений, а если речь идет о кодифицированном акте – гарантировать также и единство конкретной отрасли. Такую связь актов и норм в праве социального обеспечения мы предлагаем именовать *координационно-иерархической*[233], с внесением необходимых уточнений в предложенную выше структуру источников.

Что же касается законодательства о социальном обеспечении, неясным является следующее: почему анализируемые нормы содержатся в Законе от 24 июля 1998 г. (имеющем ограниченную сферу действия), а не в ст. 2 Федерального закона от 16 июля 1999 г. № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования»[234]? Ведь последний, в сущности, является центральным законодательным актом в системе обязательного социального страхования, поскольку определяет право-

---

[231] СЗ РФ. – 1995. – № 47. – Ст. 4471.

[232] См.: *Поленина С.В.* Теоретические проблемы системы советского законодательства. – М.: Наука, 1979. – С. 41; *Тихомиров Ю.А.* Коллизионное право. – С. 268-269.

[233] См.: *Поленина С.В.* Указ. соч. – С. 90-91. Кроме того, считаем, что координационно-иерархическая связь может существовать не только между законами, но и между актами, принимаемыми иными органами, исходя из их компетенции. В этом плане следует считать, что между актами уполномоченного министерства сфере социального обеспечения (специализированного органа), осуществляющего государственное управление в сфере труда и социального обеспечения, и актами иных органов исполнительной власти в горизонтальной структуре также должна существовать координационно-иерархическая связь.

[234] СЗ РФ. – 1999. – № 29. – Ст. 3686. Далее по тексту – Закон об обязательном социальном страховании.

вое положение субъектов обязательного социального страхования, основания возникновения и порядок осуществления их прав и обязанностей, а также устанавливает основы государственного регулирования обязательного социального страхования (ст. 1). Считаем, что законодателю необходимо уделить внимание данному вопросу и внести соответствующие изменения в Закон об обязательном социальном страховании. Это может быть важным шагом на пути унификации социально-обеспечительного законодательства.

В предложенной структуре особое место отводится актам органа судебной власти – Конституционного Суда РФ. При этом юридическая обязательность актов и правовых позиций Конституционного Суда РФ (ч. 1 и 2 ст. 79, ч. 2 ст. 87 ФКЗ от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде РФ»[235]), как правило, настолько значительна, что в ряде случаев их можно поставить в один ряд с нормами Конституции РФ[236], хотя такую ситуацию с позиций теории разделения властей едва ли следует считать приемлемой. В целом же придание общеобязательности и нормативности (наряду с недопущением обжалования) актам органа судебной власти – явление экстраординарное, но вполне объяснимое с точки зрения необходимости приведения законодательства в соответствие с Конституцией РФ (в чем назначение КС РФ проявляется особенно ярко), главным образом, в переходный период. Кроме того, и это будет показано далее, правовые позиции КС РФ могут играть важную роль в качестве средств разрешения не только иерархических, но и других видов правовых коллизий в праве социального обеспечения. Следует все же обратить внимание на то, что данное положение должно иметь временный характер; впоследствии в сфере осуществления контроля за правотворческой деятельностью законодательной власти – обрести иные формы. В частности, целесообразно, на наш взгляд, ввести в качестве контрольной меры за деятельностью Государственной Думы РФ предварительный анализ и заключение в отношении законов, принятых, но еще не прошедших одобрение в Совете Федерации РФ или не подписанных Президентом РФ, по запросу указанных органов Конституционным Судом РФ на предмет соответствия положений закона Кон-

---

[235] СЗ РФ. – 1994. – № 13. – Ст. 1447. Далее по тексту – Закон о Конституционном Суде.

[236] Об этом см., напр.: *Витрук Н.В.* Конституционное правосудие в России. Очерки теории и практики. – М., 2001; Он же: Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации: понятие, природа, юридическая сила и значение // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. – 1999. – № 3.

ституции РФ. В этом плане уместно говорить о применении по аналогии полномочий КС РФ в отношении решения дел о соответствии Конституции РФ не вступивших в силу международных договоров РФ (п. «г» ч. 2 ст. 125 Конституции РФ) и соответственно не вступивших в силу федеральных законов. Во всяком случае, проверка конституционности не вступившего в силу закона позволит избежать впоследствии проблем и неопределенности при реализации решений Конституционного Суда РФ. Конечно, этот механизм прибавит работы КС РФ, но, очевидно, повысит качество законов, эффективность правоприменительного процесса, наконец, может стать средством предупреждения образования объективной стороны иерархической коллизии.

В то же время считаем недопустимым расширение круга источников права социального обеспечения за счет включения в их число актов иных органов судебной власти (главным образом, постановлений Пленумов Верховного и Высшего Арбитражного Суда РФ). На необходимость придания актам судебных органов статуса источника права достаточно часто обращается внимание в литературе[237], что, однако, не вытекает из смысла ст. 126 Конституции РФ и не соответствует принципу разделения властей (ст. 10 Конституции РФ).

Примеров иерархических коллизий в праве социального обеспечения немало. Большую долю несоответствий иерархического характера составляют коллизии норм Конституции РФ с нормативными правовыми актами в сфере социального обеспечения и, главным образом, с законами. При этом большинство из них, как правило, находились или находятся в поле внимания Конституционного Суда РФ. Достаточно напомнить дела, находившиеся в его производстве. Так, например, в п. 3–8 мотивировочной части Постановления от 23 декабря 1999 г. № 18-П[238] Конституционный Суд РФ пришел к выводу о несоответствии Конституции РФ ряда положений Федерального закона от 4 января 1999 г. № 1-ФЗ «О тарифах страховых взносов в ПФ, ФСС, Государст-

---

[237] См.: *Ходунов М.* Судебная практика как источник права // Социалистическая законность. – 1956. – № 6. – С. 32; *Иванов С.А.* Судебные постановления как источник трудового права. – М., 1997; Трудовое процедурно-процессуальное право / Под ред. В.Н. Скобелкина. – Воронеж, 2002. – С. 90-95; *Никеров Г.И.* Судебная власть в правовом государстве (опыт сравнительного исследования) // Государство и право. – 2001. – № 3. – С. 19-20; *Аленина И.В.* Указ. соч. – С. 18; Комментарий судебно-арбитражной практики. Вып. 4. – М., 1997; *Тихомиров Ю.А., Котелевская И.В.* Правовые акты. – М., 1999. – С. 229, и др.

[238] СЗ РФ. – 2000. – № 3. – Ст. 353.

венный фонд занятости и фонды обязательного медицинского страхования на 1999 г.»[239], в том числе нормы п. «в» ст. 6 в части нарушения конституционного принципа равенства всех перед законом (ч. 1 и 2 ст. 19 Конституции РФ). В указанной норме Федерального закона устанавливалось освобождение от уплаты взносов индивидуальных предпринимателей, в том числе нотариусов, адвокатов и частных детективов – инвалидов 1, 2 и 3 группы только в том случае, если они являлись получателями пенсии по инвалидности. КС РФ посчитал, что такое положение ставит работающих пенсионеров-инвалидов в неравное правовое положение в зависимости от вида получаемой пенсии – по инвалидности или по возрасту. В качестве примера можно привести также Постановление КС РФ от 16 декабря 1997 г. № 20-П, признавшее неконституционность положений п. 1 ст. 28 Федерального закона от 20 апреля 1996 г. № 36-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон РФ «О занятости населения в РФ»»[240] в той части, в которой оплата периода временной нетрудоспособности безработных граждан ограничивалась 30 днями в течение 12-месячного периода безработицы.

Можно в качестве примера привести и другие постановления КС РФ. Так, Постановлением КС РФ от 16 октября 1995 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности ст. 124 Закона РСФСР от 20 ноября 1990 г. «О государственных пенсиях в РСФСР»» в связи с жалобами ряда граждан ст. 124 указанного Закона была признана не соответствующей Конституции в той части, в какой она устанавливала приостановление выплаты трудовой пенсии за время лишения пенсионера свободы по приговору суда. Постановлением КС РФ от 15 июня 1998 г. № 18-П были признаны не соответствующими Конституции РФ (ст.ст. 19, 39, 55) положения ст.ст. 2, 5 и 6 Закона Российской Федерации от 2 июля 1993 г. № 5318-1 «О выплате пенсий гражданам, выезжающим на постоянное жительство за пределы Российской Федерации»[241] в той мере, в какой данным Законом допускалось лишение права граждан на получение трудовой пенсии, если они выехали на постоянное место жительства за границу до 1 июля 1993 г. либо после этой даты, но не проживавшим непосредственно перед выездом на территории РФ. Есть и другие примеры.

---

[239] СЗ РФ. – 1999. – № 1. – Ст. 3.

[240] СЗ РФ. – 1996. – № 17. – Ст. 1915. Далее по тексту – Закон о занятости населения.

[241] СЗ РФ. – 1998. – № 25. – Ст. 2303.

Указанные акты КС РФ сыграли заметную роль в устранении иерархических коллизий и восстановлении верховенства Конституции РФ в социально-обеспечительных отношениях и были учтены при проведении пенсионной реформы 2001–2002 гг.[242]

Немалую роль в процессе разрешения правовых коллизий в праве социального обеспечения играет практика Верховного Суда РФ, осуществляющего проверку на предмет соответствия Конституции РФ и федеральным законам подзаконных нормативных правовых актов федеральных исполнительных органов власти и органов власти субъектов Федерации[243].

Существующие и нерешенные коллизии иерархического характера можно обнаружить и в настоящее время. Например, при соотношении норм Инструкции «О порядке зачета военнослужащим Службы специальных объектов при Президенте РФ стажа их трудовой деятельности до зачисления на военную службу в выслугу лет для назначения пенсии» (утв. приказом Главного управления специальных программ Президента РФ от 31 июля 2001 г. № 37) и Закона РФ от 12 февраля 1993 г. № 4468-1 «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей»[244], а также принятого в его развитие Постановления Правительства РФ от 22 сентября 1993 г. № 941[245], касающегося порядка исчисления выслуги лет указанным категориям граждан.

Суть коллизии состоит в следующем. Статья 18 Закона от 12 февраля 1993 г. касается вопросов определения периодов военной и иной службы, которые засчитываются в выслугу лет для назначения пенсии. Частью 3 этой статьи установлено, что единственным органом, уполномоченным данным Законом определять порядок исчисления выслуги лет для назначения пенсии, является Правительство РФ. При этом и

---

[242] Сравните положения ст. 124 Закона о государственных пенсиях от 20 ноября 1990 г. и ст. 21 Закона о трудовых пенсиях в отношении оснований приостановления выплаты назначенной пенсии, или ст. 2, 5 и 6 Закона РФ от 2 июля 1993 г. «О выплате пенсий гражданам, выезжающим на постоянное жительство за пределы РФ» и ст. 24 Закона о трудовых пенсиях.

[243] См.: Постановление Пленума ВС РФ от 31 октября 1995 г. № 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции РФ при осуществлении правосудия» // Бюллетень ВС РФ. – 1996. – № 2. – С. 1.

[244] Ведомости СНД и ВС РФ. – 1993. – № 9. – Ст. 328.

[245] САПП. – 1993. – № 40. – Ст. 3753.

Законом от 12 февраля 1993 г., и Постановлением Правительства РФ от 22 сентября 1993 г. № 941, предусматривается широкий перечень периодов, которые должны зачитываться в выслугу лет для назначения пенсии, в том числе стажа трудовой деятельности до зачисления на военную службу и периодов, включаемых в общий трудовой стаж, в частности обучения в образовательных учреждениях.

Однако в Приказе ГУСП Президента РФ предусмотрены иные периоды трудовой деятельности, о которых в Законе и Постановлении не упоминается. При этом Приказ в нарушение ст. 13 Закона от 12 февраля 1993 г. определяет возможность зачета предшествующей трудовой деятельности (в пределах десяти и пяти лет) в выслугу лет для назначения пенсии по п. «а» ст. 13 Закона, хотя в соответствии с основаниями увольнения с военной службы, перечисленными в п. 1.2 Приказа (в связи с предельным возрастом пребывания на службе, с организационно-штатными мероприятиями, по состоянию здоровья и др.), право на пенсию должно возникать с учетом требований к стажу по правилам п. «б» ст. 13 (25 лет трудового стажа, из которых военная и приравненная служба составляет не менее 12 лет и 6 месяцев). Исчерпывающий же перечень периодов, которые могут зачитываться в специальный стаж для назначения пенсии за выслугу лет (не менее 20 лет) по п. «а» ст. 13 Закона от 12 февраля 1993 г., установлен п. 1 Постановления Правительства от 22 сентября 1993 г.[246]

Таким образом, налицо несоответствие положений ведомственного акта нормам более высокой юридической силы, которое, во всяком случае, должно быть решено в пользу последнего. Не следует также упускать из вида тот факт, что нормы Приказа в нарушение положений ч. 1 ст. 19 Конституции РФ, провозгласившей всеобщее *равенство перед законом*, в обход норм Закона устанавливают особые правила в отношении узкого круга лиц, тем самым ограничивая права других граждан, обладающих равным с ними статусом. На каком же основании было обеспечено принятие столь спорного по содержанию нормативно-правового акта?

---

[246] Указанный Приказ не учитывает также положения п. 2 Постановления Правительства РФ от 22 сентября 1993 г. № 941, в котором говорится о возможности зачета в выслугу лет времени обучения в гражданских высших и средних специальных учебных заведениях, где имелись циклы или отделения военной подготовки, и которое предшествовало направлению на военную службу, в пределах пяти лет из расчета один год учебы за полгода службы.

В Приказе ГУСП указано, что он и утвержденная им Инструкция разработаны на основании п. 18 Положения о Главном управлении специальных программ Президента РФ, утвержденного Указом Президента РФ от 31 августа 1998 г.[247], где предусмотрено право начальника ГУСП определять порядок зачета военнослужащим Службы специальных объектов стажа их трудовой деятельности, предшествовавшей зачислению на военную службу, в выслугу лет для назначения пенсии. Аналогичные положения содержатся в иных Указах Президента РФ, касающихся установления правовых основ деятельности таких ведомств, как ФСБ РФ[248], ФСО РФ[249], непосредственно подчиненных Президенту РФ. При этом анализ их содержания показывает, что эти Указы приняты в соответствии со ст. 18 Федерального закона от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «Об органах федеральной службы безопасности в РФ»[250] и ст. 20 Федерального закона от 27 мая 1996 г. № 57-ФЗ «О государственной охране»[251], которые также предусматривают возможность зачета в выслугу лет предшествующего трудового стажа, но распространяют свое действие лишь на служащих органов ФСБ и ФСО, ибо в иных федеральных законах не содержится каких-либо специальных правил, касающихся регулирования вопросов исчисления выслуги лет для назначения пенсий применительно к ограниченному кругу лиц. Из этого следует, что указанные правила исчисления выслуги лет военнослужащим ГУСП и Службы специальных объектов установлены Президентом РФ самостоятельно и без учета существующих норм и правил ст. 18 Закона РФ от 12 февраля 1993 г.

В данном случае мы имеем дело с коллизиями, имеющими последовательный характер. Подобная ситуация ранее уже была описана в литературе. При этом указывается, что коллизии иерархического характера могут существовать сразу на нескольких уровнях, например, между Конституцией, федеральным законом и подзаконным нормативным актом, и при этом может иметь несколько форм, в том числе такую, «когда в развитие или на основе коллидирующей нормы более низкого иерархического уровня издается еще одно нормативно-правовое предписание (в этом случае оно неизбежно вступает в противоречие с тем же

[247] Указ Президента РФ от 31 августа 1998 г. № 1025с «Вопросы Главного управления специальных программ Президента РФ» // СЗ РФ. – 1999. – № 14. – Ст. 1696.
[248] СЗ РФ. – 1998. – № 28. – Ст. 3320.
[249] СЗ РФ. – 1996. – № 32. – Ст. 3901.
[250] СЗ РФ. – 1995. – № 15. – Ст. 1269.
[251] СЗ РФ. – 1996. – № 22. – Ст. 2594.

правилом, что и «материнская» норма, при этом основная коллизия будет именоваться первичной, а вторая – последующей)»[252].

Какими правилами следует руководствоваться при преодолении иерархических коллизий? Ответ должен быть однозначен: приоритет отдается норме с более высокой юридической силой. Но в этом плане имеется практическая необходимость в разработке на федеральном уровне закона, в котором бы четко определялись иерархическая структура нормативных правовых актов в РФ и их сравнительная юридическая сила[253]. В настоящее время такая структура создается под влиянием различных мнений и в общей теории права и в теории конституционного права, а также в других правовых отраслях, в силу чего точки соприкосновения для формирования единого подхода в этом вопросе найти достаточно сложно. Очевидно и общепризнано лишь то, что Конституция РФ, в отношении которой, как указывает В.В. Ершов, нельзя найти убедительных теоретических оснований для оспаривания вывода о ее непосредственном (прямом) действии[254], нормы международного права и законы имеют верховенство над иными нормативными правовыми актами, хотя в вопросе о соотношении конституционных норм и норм международного права также не все однозначно.

В приводившемся выше примере коллизии норм Указа Президента от 31 августа 1998 г. и Закона РФ от 12 февраля 1993 г. характеризуется не только их иерархическим несоответствием; она также связана с пре-

---

[252] *Аленина И.В.* Указ. соч. – С. 67-68.

[253] Речь идет, конечно, о проекте федерального закона «О нормативных правовых актах РФ», который достаточно давно разрабатывается (и дорабатывается) в нижней палате Федерального Собрания РФ. Не будет преувеличением сказать, что данный акт мог представлять собой центральное звено формирующегося федерального коллизионного права (п. «п» ст. 71 Конституции РФ). От того, насколько подробными, последовательными и практически реализуемыми будут его коллизионные предписания, во многом зависит эффективность преодоления коллизий, в том числе иерархического характера. Отметим, что в некоторых субъектах Федерации аналогичные законы уже приняты. В частности, в Томской области имеется Закон Томской области от 7 марта 2002 г. № 9-ОЗ «О нормативных правовых актах Томской области» (Официальные ведомости ГД ТО. – 2002. – № 4). Это важный шаг на пути систематизации областного законодательства и приведения его в соответствие с федеральным. Анализу проекта федерального закона и Закона Томской области в дальнейшем мы уделим внимание.

[254] *Ершов В.В.* Прямое применение Конституции РФ. От решения Пленума Верховного Суда РФ до постановления Конституционного Суда РФ // Российская юстиция. – 1998. – № 9. – С. 2.

вышением Президентом объема предоставленных ему Конституцией и федеральными законами полномочий. Таким образом, в данном случае вопрос стоит уже не только о юридической силе норм и их месте в структуре права, а, точнее, о компетенционной обусловленности их принятия, в чем, несомненно, проявляется специфика коллизионной проблемы. Поэтому коллизия норм данных правовых актов имеет сложный (комбинированный) характер, т.е. сочетает в себе признаки иерархической и *компетенционной* коллизии. Об особенностях компетенционной коллизии мы и поведем речь далее.

Компетенционные коллизии

В литературе отмечается, что компетенционная коллизия является подвидом иерархической[255]. Действительно, между компетенционной и иерархической коллизиями, как правило, существует связь и определенное сходство. Ранее мы проследили указанную зависимость. Однако специфика компетенционных коллизий определяется не местом объектов коллизии в структуре права и их юридической силой (в отличие от иерархических коллизий), а компетенцией принявших их органов. Таким образом, исследуемый вид коллизий имеет в своей основе иной фактор различия правовых норм (фактор компетенционной обусловленности) и, следовательно, образует иную видовую группу. В этом смысле компетенционные коллизии правовых норм являются производным от неопределенности норм, устанавливающих компетенцию того или иного органа либо нарушения компетенции при осуществлении правового регулирования в сфере социального обеспечения.

Компетенция (от лат. competentia – ведение, принадлежность по праву), как ее характеризует Б.М. Лазарев, представляет собой систему полномочий органа, т.е. субъективных прав и обязанностей по осуществлению управленческих функций применительно к определенного рода объектам, которую нельзя смешивать с «объективным правом» – правовыми нормами. Последние определяют компетенцию, но сами в нее не входят[256]. Управленческие функции по отношению к управляе-

---

[255] См.: *Аленина И.В.* Указ. соч. – С. 68-69.

[256] *Лазарев Б.М.* Компетенция органов управления. – М.: Юрид. лит., 1972. – С. 27. См. также: *Лунев А.Е.* Роль права в управлении // Сов. государство и право. – 1968. – № 11; *Мамутов В.К.* О соотношении понятий компетенции и правоспособности государственных хозяйственных органов // Правоведение. – 1965. – № 4; *Шафир М.А.* Компетенция СССР и союзной республики. – М., 1968.

мым (или подведомственным) объектам реализуются в рамках предоставленной компетенции, в том числе посредством принимаемых органами правовых норм. Если же в компетенцию нескольких органов входит правомочие воздействовать на один и тот же объект (например, в связи с альтернативной подведомственностью или нечетким разграничением компетенции), следовательно, каждый из них в пределах предоставленных полномочий вправе осуществлять собственное правовое регулирование в отношении данного объекта. Однако такая ситуация может возникнуть и в связи с превышением органом предоставленных ему полномочий (когда, например, имеет место вмешательство в компетенцию вышестоящего органа либо когда самостоятельность нижестоящего органа при принятии норм в той или иной сфере ограничена), в случае расширения (или присвоения) компетенции одного органа за счет другого компетентного органа, имеющего с первым равенство в юридическом положении. *Компетенционные коллизии, таким образом, характеризуются различием правовых норм, обусловленным их принятием в связи с совпадением или нарушением компетенции по вертикали (вертикальные компетенционные коллизии), либо совпадением или нарушением компетенции по горизонтали (горизонтальные компетенционные коллизии).* Так или иначе, возникновение объективного компонента коллизии данного вида может стать следствием как правомерного поведения органа (совпадение компетенции), так и нарушения законности в его деятельности (принятие правовой нормы не в соответствии с предоставленной компетенцией).

В частности, неточность юридических конструкций норм ст. 90 Конституции РФ, не позволяющая однозначно определить границы нормотворческих полномочий Президента РФ, в ряде случаев способствует возникновению горизонтальной компетенционной коллизии. Формулировка ч. 3 ст. 90 Конституции РФ, согласно которой издаваемые Президентом РФ указы и распоряжения не должны противоречить Конституции и федеральным законам, при отсутствии перечня отношений, подлежащих регулированию исключительно законом, позволяет толковать правотворческие возможности Президента РФ достаточно широко[257]. В принципе, Президент РФ, как и Федеральное Собрание РФ, вправе издавать нормативные акты по любым вопросам, и в этом смыс-

[257] См. об этом: *Иванов С.А.* Федеральный закон и нормативный Указ Президента России: проблемы взаимоотношений и пути их совершенствования // Государство и право. – 2003. – № 2. – С. 101.

ле, с точки зрения компетенции, они равноправны. В то же время ч. 3 ст. 90 Конституции РФ прямо не указывает на подзаконность актов Президента (как это установлено, например, ч. 1 ст. 115 Конституции РФ в отношении актов Правительства РФ). Это порождает определенные вопросы. Как отмечает большинство авторов, комментирующих нормы ст. 90 Конституции РФ, Президент РФ может издать нормативный указ, не нарушая требования ч. 3 ст. 90, *только опережающе, при отсутствии регулирования (пробела в правовом регулировании) того или иного вопроса законом*[258]. Следовательно, в других случаях (т.е. при наличии законодательного решения вопроса) Президент не должен устанавливать иное правовое регулирование, поскольку выходит за пределы конституционных полномочий. К сожалению, в ряде случаев (мы уже обращали на это внимание) имеет место противоположный процесс.

Показательной в этом смысле является коллизионная проблема, возникшая в связи с изданием Указа Президента РФ от 27 сентября 2000 г. № 1709 «О мерах по совершенствованию управления государственным пенсионным обеспечением в Российской Федерации»[259] при соотношении норм этого акта с нормами Закона о государственных пенсиях 1990 г. Данным Указом Президент РФ закрепил за Пенсионным фондом РФ и его территориальными органами полномочия по на-

[258] См.: Постатейный комментарий к Конституции РФ / Под ред. Л.А. Окунькова. – М.: БЕК, 1995. – С. 398; *Чурбаков А.В.* Российская Федеральная система: проблемы функциональной и структурной оптимизации // Вестник СПбГУ. – 1999. – Сер. 6. Вып. 4. – С. 95-102; *Тихомиров Ю.А.* Правовые акты. – М., 1999. – С. 157-159; Постатейный комментарий к Конституции РФ / Под ред. Ю.В. Кудрявцева. – М., 1996. – С. 359; Научно-практический комментарий к Конституции РФ / Под ред. В.В. Лазарева. – М.: Спарк, 1997. – С. 411.

О возможности и необходимости опережающего нормотворчества Президентом РФ было заявлено в Посланиях Федеральному Собранию 1995 и 1996 гг. Постановлением Конституционного Суда РФ от 31 июля 1995 г. № 10-П (САПП РФ. – 1995. – № 33. – Ст. 3424) данное право Президента было подтверждено. Конституционный Суд РФ указал, что Президент РФ действует в установленном Конституцией порядке, а в случае, когда этот порядок не детализирован, общие рамки полномочий Президента определяются принципом разделения властей и требованием Конституции, согласно которому указы и распоряжения Президента Российской Федерации не должны противоречить Конституции и законам Российской Федерации. При этом точка зрения, согласно которой полномочия Президента могут быть реализованы только при наличии соответствующего закона, означает отказ от принципа прямого действия Конституции.

[259] СЗ РФ. – 2000. – № 40. – Ст. 3936.

значению и выплате государственных пенсий (п. 1), рекомендовав органам исполнительной власти субъектов РФ заключить с ПФ РФ соглашения о передаче полномочий и, в том числе, о переводе лиц, занимающихся вопросами назначения и выплаты государственных пенсий на работу в органы ПФ РФ (п. 2). Однако действовавшая в тот период норма ст. 117 Закона о государственных пенсиях содержала иное правило, согласно которому пенсионное обеспечение в соответствии с данным законом осуществляется *государственными органами социальной защиты населения*. Таким образом, Президент РФ своим Указом фактически изменил редакцию данной статьи Закона, чем, безусловно, превысил объем предоставленных ему нормотворческих полномочий[260]. Кроме того, в п. 2 данного Указа были проигнорированы требования ч. 2 ст. 76 Конституции РФ, а также ФЗ РФ от 24 июня 1999 г. № 119 «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ» в той части, в которой вопросы совместного ведения РФ и ее субъектов решаются *только на основании федеральных законов и договоров* (соглашений) между органами власти РФ и субъектов РФ. Как отмечалось ранее, Президент РФ вправе осуществлять лишь опережающее нормативное регулирование, для восполнения *правовых пробелов*, но не может издавать нормативные акты иного содержания по сравнению с действующим законом.

Данная компетенционная коллизия стала предметом рассмотрения в Конституционном Суде РФ, который Постановлением от 25 июня 2001 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности Указа Президента РФ от 27 сентября 2000 г. № 1709 «О мерах по совершенствованию управления государственным пенсионным обеспечением в Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» признал этот Указ от 27 сентября 2000 г. не противоречащим Конституции РФ. Коротко остановимся на анализе содержания этого Постановления КС РФ.

Несмотря на то, что основанием к рассмотрению дела послужила неопределенность в вопросе о соответствии данного Указа Конституции РФ, интерес в рамках постановления, несомненно, представляет

---

[260] Нужно также отметить, что, согласно ст. 1 Закона о государственных пенсиях в РФ, изменение условий и норм пенсионного обеспечения (в том числе в отношении органов, осуществляющих назначение пенсий) осуществлялось не иначе как путем внесения изменений и дополнений в данный Закон.

правовая позиция КС РФ в отношении объема президентских нормотворческих полномочий. Конституционный Суд РФ в обоснование своей позиции привел следующие аргументы. Во-первых, Федеральным законом от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» полномочия соответствующих государственных органов субъектов Российской Федерации по назначению и выплате государственных пенсий не предусмотрены. Во-вторых, с 1992 г. в РФ предпринимались попытки образовать единые пенсионные службы на базе территориальных отделений ПФ РФ, которые к 2000 г. функционировали уже в 59 регионах. Наконец, в-третьих, предметом регулирования Указа является сфера функционирования исполнительной власти и ее органов, а поскольку имеет место рассогласование всей системы правовых норм, регулирующих организацию государственного пенсионного обеспечения – при том, что федеральный законодатель на протяжении длительного времени не внес необходимых корректив в соответствующие законодательные акты, – Президент РФ в осуществление предусмотренного Конституцией РФ полномочия по обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти был вправе предпринять правовое регулирование Указом. Тем более, что действие Указа ограничивалось во времени моментом вступления в силу соответствующего законодательного акта.

Позиция КС РФ действительно выглядит обоснованной и аргументированной с точки зрения стратегических вопросов надлежащей организации и эффективного функционирования всей системы пенсионного обеспечения РФ. Неясным остается только то, почему относя к кругу полномочий Президента сферу организации пенсионного обеспечения, КС РФ «упрекает» федерального законодателя в невнимании к указанной сфере государственной деятельности, ведь и Президент РФ имеет право вносить в порядке законодательной инициативы соответствующие законопроекты о реформировании пенсионной системы? Известно, что с момента образования в 1991 г. Пенсионного фонда РФ система пенсионного обеспечения не изменялась: ПФ РФ финансировал выплату пенсий, а органы социальной защиты осуществляли их назначение. Не стремился ее изменять и сам Президент РФ до сентября 2000 г., что однозначно следует из п. 3 Указа Президента РФ от 29 мая 1993 г.

№ 787 «Об управлении пенсионным обеспечением в РФ»[261], где прямо указывалось о недопустимости вмешательства ПФ РФ в деятельность органов социальной защиты населения по назначению и выплате государственных пенсий.

Очевидно, что издание вышеупомянутого Указа было продиктовано желанием в кратчайшие сроки завершить переход к системе обязательного пенсионного страхования и утверждения ПФ РФ и его региональных отделений в качестве единой (и единственной) централизованной системы управления средствами обязательного пенсионного страхования, что удалось сделать только к концу 2001 г. Все же это, на наш взгляд, не оправдывает и не легитимирует превышение Президентом РФ его полномочий. Как справедливо заметил в свое время Н.М. Коркунов, «на чем бы ни было основано право издания указов, на общем полномочии управлять государством или на специальной делегации закона, указ имеет обязательную силу лишь под условием непротиворечия его законам»[262]. Таким образом, даже представители российской юриспруденции дореволюционного периода не приветствовали принижения юридической значимости Закона, хотя разграничение Указов и Законов в монархической России с точки зрения компетенционной обусловленности было еще более осложнено. В исследуемом случае единственно приемлемым на тот период времени вариантом, вытекающим из требований Конституции РФ (ч. 2 ст. 4, п. «ж» ч. 1 ст. 72, ч. 2 ст. 76), могло быть лишь изменение редакции ст. 117 Закона о государственных пенсиях уполномоченным органом (т.е. Государственной Думой РФ), но не нормотворчество Президента.

Еще одним примером компетенционной коллизии, связанной с нарушением (превышением) предоставленных полномочий, является коллизия норм Постановления СМ РСФСР от 6 сентября 1991 г. № 463 «Об утверждении списка профессий и должностей работников образования, педагогическая деятельность которых в школах и других учреждениях для детей дает право на пенсию за выслугу лет»[263] и ст. 83 Закона о государственных пенсиях 1990 г. В указанном Постановлении содержался раздел «Наименование учреждений», работа в которых засчитывалась в

---

[261] САПП РФ. – 1993. – № 22. – Ст. 2026. Признан утратившим силу в соответствии с Указом Президента РФ от 27 сентября 2000 г. № 1709.

[262] *Коркунов Н.М.* Указ и закон. – СПб., 1894. – С. 270.

[263] Гарант [Электронный ресурс]: Справочная правовая система. – Сетевая версия. – М.: Гарант-Сервис, 1990. – Режим доступа: Компьютер. сеть Науч. б-ки Том. гос. ун-та, свободный.

стаж, дающий право на пенсию за выслугу лет (по действующему законодательству – досрочную пенсию). Однако ст. 83 Закона о государственных пенсиях 1990 г. не предусматривала введение такого списка. Кассационная коллегия ВС РФ решением от 24 апреля 2001 г. устранила данную коллизию, отметив, что в данном случае «Правительство... вышло за пределы предоставленных ему законом полномочий»[264].

Определенный интерес в праве социального обеспечения, и мы уже обращали на это внимание, вызывают также компетенционные отношения ключевых ведомств в сфере социального обеспечения – Министерства труда и социального развития РФ, Правлений Фонда социального страхования РФ, Пенсионного фонда РФ и Фонда ОМС РФ. Все эти органы полномочны в пределах компетенции издавать нормативные акты. Однако в некоторых случаях у названных органов происходит «наложение» компетенции, в связи с чем возможна ситуация несовпадения в методах регулирования социально-обеспечительных отношений, а значит, взаимное несоответствие принимаемых нормативных предписаний. Хотя в большинстве случаев акты принимаются Фондами совместно (а иногда по согласованию) с Минтрудом РФ, для всех них сохраняется возможность самостоятельного нормотворчества (особенно для ПФ РФ, который в настоящее время осуществляет, по существу, безраздельное руководство пенсионной системой). В этом смысле возникновение горизонтальных компетенционных коллизий потенциально вполне вероятно.

Таким образом, компетенционные коллизии – своеобразное явление в системе права. Квалифицирующим признаком данного вида коллизии является различие объема требований правовых норм в силу фактора компетенционной обусловленности объекта коллизии, иными словами, признак, как правило, заключен в различии норм, связанном со столкновением компетенции нескольких нормотворческих органов. Однако для разрешения компетенционных коллизий ни теорией, ни практикой до настоящего времени не выработано общепризнанного механизма.

Темпоральные коллизии

Темпоральная коллизия представляет собой ситуацию, при которой одно общественное отношение подпадает под влияние двух и более норм, принятых в разное время и имеющих различие в механизме право-

[264] См.: Бюллетень ВС РФ. – 2002. – № 3. – С. 12-13.

вого воздействия на то или иное общественное отношение. А.А. Тилле, отвечая на вопрос, почему в одних случаях смены законов коллизия возникает, а в других – нет, делает вывод о том, что «зависит это от длительности и устойчивости тех общественных отношений, которые регулирует данный закон»[265]. Н.А. Власенко, уточняя характерные черты объективного компонента такого рода коллизий, указывает, что «границы фактического отношения не изменяются, т.е. оно не возникает, не изменяется и не прекращается… с точки зрения «протяженности» во времени оно остается неизменным, стабильным»[266]. В данном случае меняется лишь подход нормотворческого органа к регулированию этого отношения, который, руководствуясь иными, чем прежде принципами и идеями, издает новые правовые предписания, не отменяя и не изменяя при этом старых[267].

Нужно сказать, что коллизии данной группы имеют достаточно широкое распространение в праве социального обеспечения, поэтому исследование коллизий такого рода в настоящее время особенно актуально в связи с интенсивным реформированием, в частности, пенсионного законодательства. Обширная нормативная база в области пенсионного обеспечения, сформированная за период с ноября 1990 г., когда был принят Закон о государственных пенсиях, по декабрь 2001 г., после принятия Закона о трудовых пенсиях и Закона о государственном пенсионном обеспечении в одночасье оказалась устаревшей и оставила о себе лишь скромные упоминания в п. 2 ст. 31 Закона о трудовых пенсиях с короткой формулировкой о действии ранее принятых законов в части, не противоречащей Закону от 17 декабря 2001 г. Определение «противоречащей части», как правило, возлагается на исполнительные органы, которые и без того нередко затруднены в правильном понимании смысла реализуемых законов, что, однако, не мешает им периодически давать разъяснения по их применению[268].

Как правило, в праве обнаруживаются два типа темпоральных коллизий: а) когда общественное отношение подпадает под действие последовательно сменяющих друг друга норм; б) когда нормативные пра-

---

[265] *Тилле А.А.* Время, пространство, закон. – М., 1965. – С. 34.

[266] *Власенко Н.А.* Коллизионные нормы в советском праве. – С. 56-57.

[267] О факторах, обуславливающих темпоральные коллизии см. § 1 гл. 2.

[268] См.: Разъяснение Минтруда РФ от 25 марта 2002 г. № 2 «О порядке применения п. 2 ст. 31 Федерального закона «О трудовых пенсиях в РФ»» (утв. Постановлением Минтруда РФ от 25 марта 2002 г. № 21) // Российская газета. – 29.05.2002.

вила, принятые в разное время, имеют единый предмет регулирования и действуют одновременно.

Для темпоральной коллизии первого типа характерно то, что последовательная смена правовых норм связана, как правило, с изданием нового нормативно-правового акта и осуществляется путем указания на утрату юридической силы предшествующим актом в целом или определенной его части. Принципиально важно, чтобы такое указание было конкретным и недвусмысленным, позволяющим точно определить – все ли нормы прежнего акта признаны утратившими силу, есть ли некоторая норма (или их группа), которая продолжает свое действие. В противном случае имеется фактическая замена нормативного регулирования и возникает темпоральная коллизия другого типа.

В процессе смены нормативного регулирования в ряде случаев возможны так называемые эффекты «ретроактивности» и «ультраактивности» правовых норм. Первый означает допущение распространения действия вновь принятых норм на общественные отношения, возникшие и существовавшие до вступления в силу новых норм, т.е. то, что в теории права принято называть «обратной силой закона»[269]. Второй эффект характеризует продление действия («сверхдействие», «переживание») норм отмененного акта на отношения, возникшие до его отмены. Оба эффекта связаны с особенностями перехода от старых отношений к новым, при этом, как указывает А.А. Тилле, последний («ультраактивность») ведет к цели наиболее продолжительным путем, наиболее постепенным и безболезненным, первый («ретроактивность») – путь наиболее быстрый, радикальный[270].

Отметим, что нормы права социального обеспечения, как правило, действуют лишь на будущее время, хотя случаи обратной силы правовых норм в этой сфере правового регулирования все же имели и имеют место. Случаи ретроактивности норм в этой сфере, как правило, приобретают значительный общественный резонанс, поскольку затрагивают жизненно важные права и интересы граждан. В качестве примеров ретроактивности в праве социального обеспечения следует назвать Федеральный закон от 10 января 1996 г. «О дополнительных гарантиях со-

---

[269] По данному вопросу см.: *Тилле А.А.* Указ. соч. – С. 41-84; *Власенко Н.А.* Указ. соч. С. 52-56; *Капустина М.А.* Действие законов во времени: Историографический обзор // Правоведение. – 1996. – № 1; *Ершов В.* Коллизии трудовых норм // Сов. юстиция. – 1993. – № 19. – С. 19-21, и др.

[270] *Тилле А.А.* Указ. соч. – С. 40.

циальной защиты судей и работников аппаратов судов РФ» (ч. 1 ст. 7), Закон о трудовых пенсиях (п. 4 ст. 30)[271], Федеральный закон от 4 марта 2002 г. № 21-ФЗ «О дополнительном материальном обеспечении граждан РФ за выдающиеся достижения и особые заслуги перед РФ» (ст. 8)[272].

В целом же законодательство о социальном обеспечении, за некоторыми исключениями[273], не гарантирует того, что предоставленные права и гарантии граждан в области социального обеспечения не будут однажды уменьшены, ограничены или вовсе отменены[274]. Существующая в настоящее время тенденция к сохранению прежнего состояния в большинстве случаев нормативно не обеспечена (хотя отчасти эту функцию выполняет ч. 2 ст. 55 Конституции РФ), что в ряде случаев позволяет законодателю отступать от нее. В этом плане, думается, было бы целесообразным ввести в нормативные правовые акты и, прежде всего, в федеральные законы положения следующего содержания: *закон, улучшающий положение лица, устанавливающий больший объем прав, чем это было предусмотрено ранее действовавшим законодательством, имеет обратную силу, то есть распространяется на правоотношения, возникшие до вступления такого закона в силу. Закон, ограничивающий или отменяющий права и гарантии граждан или иным образом ухудшающий положение лица, обратной силы не имеет и действует только на будущее время. При этом права и льготы, ранее установленные законодательством, не могут быть отменены без равноценной замены.* Эти положения могут видоизменяться в зависимости от конкретного направления в области социального обеспечения.

---

[271] Данный Закон фактически распространил свое действие на отношения, возникшие до введения его в действие. Это же относится и к порядку введения в действие Закона о государственных пенсиях от 20 ноября 1990 г.

[272] СЗ РФ. – 2002. – № 10. – Ст. 964. Закон вступил в силу с 1 января 2002 г.

[273] Исключениями можно назвать нормы ч. 3 и 4 ст. 11 Закона о ветеранах, где установлено, что нормативные правовые акты, ограничивающие права и льготы, установленные данным Законом, являются недействительными, а другие права и льготы, а также иные меры социальной защиты, установленные ранее законодательством СССР, не могут быть отменены без равноценной замены.

[274] Яркой иллюстрацией к этому является фактическая обратная сила Закона о трудовых пенсиях, несомненно, приведшая к существенному ограничению прав граждан и снижению уровня их социальной защищенности в первую очередь (нонсенс) от деятельности государственных органов. Анализу сложившейся ситуации далее будет уделено внимание.

В праве социального обеспечения имеют место и примеры ультраактивности норм. За последнее время признать таковым можно последовательную смену Закона о государственных пенсиях пакетом законов пенсионной реформы 2001–2002 гг. Как известно, в январе-феврале 2002 г. пенсии гражданам устанавливались по нормам прежнего Закона от 20 ноября 1990 г., несмотря на то, что с 1 января 2002 г. он формально утратил силу. Это можно отнести и к трудовым пенсиям по инвалидности, в отношении которых до 1 января 2004 г. (п. 4 ст. 31 Закона о трудовых пенсиях) распространяются правила ранее действовавшего законодательства об их установлении в зависимости от группы инвалидности, а не от степени ограничения способности к трудовой деятельности – критерия, предусмотренного Законом о трудовых пенсиях.

Все же наиболее сложным для понимания является положение п. 9 ст. 30 Закона о трудовых пенсиях. Указанная норма устанавливает возможность применения порядка исчисления и подтверждения трудового стажа, в том числе стажа на соответствующих видах работ (а в необходимых случаях – заработка застрахованного лица), существовавшего до дня вступления в силу Закона о трудовых пенсиях. Тем самым определяется ультраактивность Закона о государственных пенсиях 1990 г. (парадокс!), хотя последний именно Законом о трудовых пенсиях (ч. 2 ст. 31) был признан утратившим силу в полном объеме[275].

В качестве иллюстрации темпоральной коллизии первого типа в праве социального обеспечения можно привести несоответствие норм Закона о ветеранах и Постановлений Верховного Совета СССР от 28 ноября 1989 г. № 842-1 «Об амнистии совершивших преступления бывших военнослужащих контингента советских войск в Афганистане»[276] и Президиума Верховного Совета СССР от 11 декабря 1989 г.[277] о порядке применения названного Постановления.

Дело в том, что правоприменительная практика столкнулась с проблемой на предмет того, имеют ли право на льготы, установленные За-

---

[275] На нелепость такого положения обращают внимание М.Л. Захаров и В.Б. Савостьянова (см.: *Захаров М.Л., Савостьянова В.Б., Тучкова Э.Г.* Комментарий к новому пенсионному законодательству. – М., 2003. – С. 244).

[276] Гарант [Электронный ресурс]: Справочная правовая система. – Сетевая версия. – М.: Гарант-Сервис, 1990. – Режим доступа: Компьютер. сеть Науч. б-ки Том. гос. ун-та, свободный.

[277] Гарант [Электронный ресурс]: Справочная правовая система. – Сетевая версия. – М.: Гарант-Сервис, 1990. – Режим доступа: Компьютер. сеть Науч. б-ки Том. гос. ун-та, свободный.

коном о ветеранах, лица, ранее осужденные за совершенные преступления в период службы на территории Афганистана в 1979–1989 гг., в отношении которых впоследствии была применена амнистия на основании постановления Верховного Совета СССР от 28 ноября 1989 г. № 842-1.

В соответствии с данным Постановлением Верховного Совета СССР бывшие военнослужащие освобождались от уголовной ответственности за преступления, совершенные ими во время прохождения воинской службы в Афганистане, и от отбывания наказания за эти преступления. С них была также снята судимость.

Однако в силу п. 11 вышеназванного Постановления Президиума Верховного Совета СССР от 11 декабря 1989 г. на лиц, освобожденных от уголовной ответственности и наказания в соответствии с данным постановлением об амнистии, предусмотренные законодательством льготы для бывших военнослужащих контингента советских войск в Афганистане не распространялись. Указанные льготы для военнослужащих, проходивших службу на территории Афганистана, были установлены постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 17 января 1983 г. № 59 «О льготах военнослужащим, рабочим и служащим, находящимся в составе ограниченного контингента советских войск на территории Демократической Республики Афганистан, и их семьям»[278].

Закон о ветеранах установил иное правовое регулирование вопросов предоставления льгот, в том числе и для ветеранов боевых действий, которыми, в частности, являются бывшие военнослужащие контингента советских войск в Афганистане. При этом данным Законом не предусмотрено лишение прав на получение льгот лицами, совершившими преступление на территории Афганистана в период прохождения военной службы, в отношении которых были приняты Постановления Верховного Совета СССР от 28 ноября 1989 г. и Президиума Верховного Совета СССР от 11 декабря 1989 г.

В то же время указанные акты ВС СССР не были отменены в установленном порядке, тем самым, с формальной точки зрения, не утратили юридической силы. Несмотря на указания п. 2 Постановления Верховного Совета РСФСР от 12 декабря 1991 г. № 2014-1 «О ратификации Соглашения о создании Содружества Независимых Государств»[279], где

[278] Свод законов СССР. Т. 2. – 1989. – Ст. 754-3.
[279] Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1991. – № 51. – Ст. 1798.

говорилось о том, что на территории РСФСР до принятия соответствующих законодательных актов РСФСР нормы бывшего Союза ССР применяются в части, не противоречащей Конституции РСФСР, законодательству РСФСР и Соглашению, законодательные акты РСФСР (а затем РФ) не предусматривали какого-либо иного правового решения вопроса о предоставлении льгот вплоть до вступления в силу ФЗ РФ «О ветеранах». Именно с этого момента положения п. 11 Постановления Президиума Верховного Совета СССР от 11 декабря 1989 г., лишающие права на льготы определенную категорию бывших военнослужащих, амнистированных за совершенные преступления на территории Афганистана в период 1979–1989 гг., перестали соответствовать действующему законодательству РФ, т.е. нормам Закона о ветеранах, в связи с чем правоприменительной практикой была обнаружена коллизия норм во времени[280].

Пункт 4 ст. 11 Закона о ветеранах установил, что федеральные законы и иные нормативные правовые акты, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, ограничивающие права и льготы, предусмотренные для ветеранов этим Федеральным законом, являются недействительными. Таким образом, в системном единстве коллизионных норм п. 4 ст. 11 Закона о ветеранах и п. 2 Постановления Верховного Совета РСФСР от 12 декабря 1991 г. № 2014-1 «О ратификации Соглашения о создании Содружества Независимых Государств» следует прийти к выводу, что бывшие военнослужащие контингента советских войск в Афганистане, совершившие преступления на территории Афганистана, в отношении которых впоследствии было применено постановление Верховного Совета СССР об их амнистии, имеют право на льготы, предусмотренные Законом «О ветеранах» с момента вступления его в силу.

Примером темпоральной коллизии второго типа может служить, в частности, различие норм пп. «а» п. 4 Правил исчисления непрерывного трудового стажа рабочих и служащих при назначении пособий по государственному социальному страхованию (утв. Постановлением СМ СССР от 13 апреля 1973 г. № 252)[281] и ч. 5 ст. 23 Федерального закона

[280] См.: Обзор судебной практики Верховного Суда РФ за 1 квартал 2000 г. (утв. Постановлением Президиума ВС РФ от 28 июня 2000 г.) // Бюллетень ВС РФ. – 2000. – № 9. – С. 9.
[281] СП СССР. – 1973. – № 10. – Ст. 51.

от 27 мая 1998 г. № 76 «О статусе военнослужащих»[282] в отношении сохранения непрерывного трудового стажа. Так, Правилами установлено, что непрерывный трудовой стаж сохраняется, если перерыв в работе не превысил *трех месяцев* при поступлении на работу рабочих и служащих, *увольняемых из частей, учреждений, организаций из предприятий Вооруженных Сил СССР в связи с проведением мероприятий по их сокращению* в соответствии с решениями Правительства СССР (пп. «а» п. 4). Однако в соответствии с ч. 5 ст. 23 Закона о статусе военнослужащих гражданам, уволенным с военной службы, и членам их семей время военной службы зачитывается в непрерывный стаж работы, если перерыв между днем увольнения с военной службы и днем приема на работу (поступления в образовательное учреждение) *не превысил одного года*. В данном случае имеются все признаки объективной стороны правовой коллизии, включая одновременное действие норм. Дело в том, что рассматриваемая ситуация – один из примеров так называемой фактической замены правового регулирования, которая как механизм крайне нежелательна, но, к сожалению, имеет место.

Обусловленность данного типа коллизий обнаруживается в двух существенных слабостях современного российского законодательства о социальном обеспечении. Во-первых, создавая новую нормативную систему, российский законодатель не спешит упразднять свойственные исключительно социалистическому строю правовые механизмы (в частности, правила о непрерывном трудовом стаже), обусловленные существовавшей в то время и конституционно закрепленной обязанностью трудиться (ст. 60 Конституции СССР 1977 г.) и стремлением государства стимулировать труд под угрозой сокращения размеров пособий при непродолжительном непрерывном трудовом стаже. Во-вторых, на современном этапе все более явной становится избирательная политика в сфере социального обеспечения, последовательно возрождается сословность по отношению к тем, кто служит государству, а не осуществляет какую-либо другую деятельность (в том числе реализующим многие государственные функции – образование, здравоохранение и др.). В этом, на наш взгляд, отражены важные специфические черты темпоральных коллизий в праве социального обеспечения, в отличие от иных правовых отраслей.

---

[282] СЗ РФ. – 1998. – № 22. – Ст. 2331. Далее по тексту – Закон о статусе военнослужащих.

В качестве еще одного примера темпоральной коллизии второго типа можно привести различие норм ч. 3 ст. 10 Закона о статусе военнослужащих и п. 1 ст. 12 и п. 4 ст. 30 Закона о трудовых пенсиях. В соответствии с ч. 3 ст. 10 Закона о статусе военнослужащих период службы гражданина по призыву засчитывается в общий трудовой и специальный стаж в льготном порядке из расчета *один день службы за два дня работы*. Однако Закон о трудовых пенсиях в названных статьях указывает на то, что период военной службы в страховом стаже (п. 1 ст. 12) и общем трудовом стаже до 1 января 2002 г. (п. 4 ст. 30) исчисляется только в календарном порядке[283]. Как видно, – это еще один пример ограничения прав граждан в результате пенсионной реформы.

Итак, завершая рассмотрение вопроса о сущности темпоральных коллизий, отметим, что этот вид имеет достаточно широкое распространение в праве социального обеспечения. Характерным для данного вида коллизий является наличие эффектов ретро- и ультраактивности правовых норм и существование двух типов темпоральных коллизионных связей.

Структурные коллизии

Еще одним видом коллизий рассматриваемой классификационной группы, и притом своеобразным, являются *структурные коллизии*[284]. Под структурными коллизиями в праве социального обеспечения следует понимать *различие норм, имеющих единый предмет регулирования*

---

[283] Нужно отметить, что похожее положение содержится в ч. 6 ст. 23 Закона о социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, где установлено правило кратного (*один месяц* службы в зоне отчуждения *за три месяца*) исчисления трудового стажа для пенсий по возрасту и по инвалидности.

[284] И.В. Аленина именуют данный вид *содержательными коллизиями*. Считаем, что термин «содержательные коллизии» несколько неудачен, он не отражает сути характеризуемого явления. Ведь бессодержательных коллизий не бывает: каждый фактор различия во всех случаях одновременно заключает в себе и различие коллидирующих норм по содержанию. При подходе, используемом И.В. Алениной, объясняя несоответствия в содержании акта различием содержания входящих в его структуру норм, мы неизбежно приходим к тавтологии – недопустимой логической ошибке.

(общественное отношение), не связанное с дифференциацией правового регулирования в рамках одного нормативного правового акта[285].

Когда мы ведем речь о структуре нормативного акта, то прежде всего следует иметь в виду, что под структурой (от лат. structura – строение, порядок) понимается совокупность устойчивых связей объекта, обеспечивающих его целостность и тождественность самому себе, т.е. сохранение основных свойств при различных внешних и внутренних изменениях[286]. Нарушение целостности структуры объекта вызывает его дисфункцию. Это означает, что если произошло нарушение целостности структуры нормативного акта, то, следовательно, нарушилась способность норм этого акта к инвариантному регулированию. Поэтому правильно указывается, что такие коллизии – явление для права аномальное, бесспорно подлежащее устранению[287].

Известно, что коллизия не может быть устранена немедленно – для этого, как правило, необходимо определенное время, особенно когда речь заходит об устранении коллизии норм законов со сложной процедурой их изменения. Устранение коллизии в этом случае оказывается протяженным во времени. Но если коллизионная проблема уже возникла? Субъект реализации каким-то образом должен находить из нее выход. Поэтому, считаем, что следует сформулировать специальное коллизионное правило, касающееся преодоления структурных коллизий. В частности, оно может касаться установления приоритета общих норм и

---

[285] Как бы это не могло показаться странным, но по данным проведенного нами анкетирования работников правоприменительных органов Томской области (судов, прокуратуры, территориальных отделений ПФ РФ, ФСС РФ, ФОМС РФ и органов социальной защиты) 22% опрошенных имеют или имели дело ранее с коллизиями в рамках одного нормативного акта, т.е. со структурными коллизиями. Это, несомненно, серьезная пища для размышления нормотворческим органам, сигнал о существенных недостатках в нормотворческой деятельности.

[286] Советский энциклопедический словарь. – М.: Сов. энциклопедия, 1983. – С. 1276.

[287] *Аленина И.В.* Указ. соч. – С. 83. Не можем, однако, согласиться с тем, что появление специального коллизионного правила для преодоления структурных коллизий в законодательстве невозможно. Как считает автор, «...закрепив его, законодатель тем самым косвенно признает допустимость издания изначально несогласованных между собой юридических предписаний, что, вне всякого сомнения, неприемлемо». Думается, в подобных случаях не следует защищать репутацию законодателя, а поскольку есть основания для выделения структурных коллизий, следовательно, для их разрешения, если это возможно, должны быть использованы все существующие формы – и преодоление, и устранение.

общих положений нормативного акта над иными нормами этого акта. Толкование норм при этом становится дополнительным средством в процессе реализации такого коллизионного правила. В то же время могут быть выработаны и другие варианты.

Структурную коллизию нельзя смешивать с дифференциацией правового регулирования в рамках конкретного нормативного акта. В некоторых случаях можно обнаружить прямое указание общих норм о регулировании отношений специальным образом в пределах данного акта. Это свойственно, главным образом, кодифицированным актам. Но уже на примере Закона о трудовых пенсиях можно утверждать, что в праве социального обеспечения такие механизмы, как правило, не практикуются. Иной подход может быть связан с предположением о том, что нормы, имеющие специальный характер, включаются в отдельные главы данного акта. В этом случае на первое место выходит верное уяснение содержания данных норм, подтверждение того, что они не ошибочно, а намеренно введены законодателем в данный акт, действительно в силу объективных обстоятельств призваны иначе, чем нормы общего характера, регулировать данные отношения. Определенное значение здесь приобретают навыки и в том числе интуиция правореализующего субъекта.

Примером структурной коллизии, существовавшей в прошлом в праве социального обеспечения, может служить различие норм ст. 1 и ч. 2 ст. 4 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 113 «О порядке исчисления и увеличения государственных пенсий»[288]. В законодательной практике Государственной Думы РФ и в правоприменительной практике федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ возникла коллизионная проблема, связанная с тем, какое цифровое значение индивидуального коэффициента пенсионера (ИКП) следует применять при определении пенсии на его основе[289].

В ч. 2 ст. 1 Закона от 21 июля 1997 г. ИКП определяется путем *умножения размера пенсии в процентах*, полагающегося в зависимости от

---

[288] СЗ РФ. – 1997. – № 30. – Ст. 3585. Далее по тексту – Закон от 21 июля 1997 г.

[289] По данному вопросу см.: Постановление ГД ФС РФ от 16 января 1998 г. № 1207-II ГД // СЗ РФ. – 1998. – № 4. – Ст. 458; Постановление ГД ФС РФ от 17 марта 1999 г. № 3763-II ГД // СЗ РФ. – 1999. – № 13. – Ст. 1544; Постановление ГД ФС РФ от 29 октября 1999 г. № 4497-II ГД // СЗ РФ. – 1999. – № 46. – Ст. 5529; Письмо Минтруда РФ и ПФ РФ от 1 декабря 1997 г. № 5981-ЮЛ // Бюллетень Минтруда РФ. – 1998. – № 2.

продолжительности трудового стажа, *на отношение* среднемесячного заработка за установленный период, из которого исчисляется пенсия, к среднемесячной заработной плате в стране за тот же период, причем отношение заработков устанавливается в размере не свыше 1,2. Однако в ч. 2 ст. 4 этого Закона ИКП понимается уже только как отношение среднемесячного заработка пенсионера к среднемесячной заработной плате по стране, которое устанавливается в размере 0,7. Данная логическая ошибка законодателя, приведшая к структурной коллизии, на практике стала причиной различного подхода к вопросу о порядке исчисления назначенных пенсий по ИКП.

Так, Пенсионный фонд и его региональные отделения на основании и в порядке толкования ч. 2 и 4 ст. 1 Закона пришли к выводу, что показатель 0,7 показывает лишь отношение среднемесячного заработка пенсионера к среднемесячной заработной плате по стране, при этом предельный размер ИКП согласно ч. 2 ст. 1 не может быть выше 0,525 (ИКП = 0,75 х 0,7 = 0,525, где 0,75 – максимальный стажевый коэффициент, а 0,7 – отношение заработков)[290]. При этом, как указал Минтруд РФ, оснований для распространения ограничения в размере 0,7 на величину ИКП *не имеется*.

Пенсионеры же толковали данные нормы Закона от 21 июля 1997 г. таким образом, что ограничение 0,7 должно применяться к ИКП в целом согласно букве закона, в связи с чем стали отстаивать свои интересы в судах. Суды и судебные коллегии судов, как указала в своем Постановлении Государственная Дума РФ, также исходили из того, что в статье 4 Закона действительно речь идет не о соотношении зарплат, а об индивидуальном коэффициенте пенсионера, и удовлетворяли иски в пользу пенсионеров, которые в ряде случаев оставлялись без изменения кассационной инстанцией. По мнению Государственной Думы РФ, предельное значение 0,7 относится по смыслу ч. 2 ст. 4 Закона не к отношению заработков, а к ИКП, поэтому ИКП должен равняться 0,7, а не 0,525, как определила неверная и незаконная методика Правительства и ПФ РФ. Было также указано, что такие действия органов исполнительной власти приводят к занижению размеров назначенных пенсий и к нарушению законных прав граждан[291].

---

[290] См.: Письмо ПФ РФ от 15 ноября 1999 г. № КА-09-27/10314 «О применении ФЗ от 27 июля 1997 г. № 113-ФЗ».

[291] Постановление ГД ФС РФ от 17 марта 1999 г. № 3763-II ГД// СЗ РФ. – 1999. – № 13. – Ст. 1544

Чью же сторону следовало принять правоприменителям? Как видно, отсутствие общепринятого коллизионного правила в данном примере делает проблему практически неразрешимой. Если же воспользоваться предложенным нами правилом о приоритете норм общего характера над иными нормами в рамках одного акта, то из содержания дефинитивной нормы ч. 2 ст. 1 Закона общего характера о методике расчета ИКП следует все же сделать однозначный вывод о признании правомерной практики ПФ РФ и его органов в этом вопросе.

Но в праве социального обеспечения имеют место структурные коллизии, которые, руководствуясь указанным выше коллизионным правилом, преодолеть значительно сложнее. К числу таких случаев можно отнести, например, коллизию норм ст. 3 и ст. 5 Федерального закона от 24 июля 1998 г. № 125 «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний». В ст. 3 Закона содержится определение понятия «застрахованный». Буквальное прочтение данной статьи дает основание говорить о существовании двух не совпадающих по объему дефинитивных норм, так как согласно содержанию, первая норма считает застрахованным физическое лицо, подлежащее обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, а вторая, отделенная от первой пунктуационным знаком «;»[292], – физическое лицо, получившее повреждение здоровья вследствие несчастного случая на производстве или профессионального заболевания, подтвержденное в установленном порядке и повлекшее утрату профессиональной трудоспособности. Таким образом, принимая во внимание грамматическую связь предложений, можно сделать вывод о том, что в ст. 3 Закона содержится два самостоятельных определения, следовательно, есть основания говорить о существовании двух различных категорий застрахованных лиц.

Объективная сторона структурной коллизии в этом случае заключается в несоответствии приведенного вывода смыслу ч. 1 ст. 5, где перечислены исчерпывающим образом только три группы физических лиц, подлежащих обязательному социальному страхованию от несчастных

---

[292] Н.С. Валгина определяет назначение точки с запятой следующим образом: «Знак…употребляется как фиксатор смысловых разрывов в тексте, он разъединяет тематически отстоящие друг от друга части предложений, помогает перераспределить смысловые и грамматические связи слов» (*Валгина Н.С.* Трудные вопросы пунктуации. – М.: Просвещение, 1983. – С. 42).

случаев на производстве и профзаболеваний: а) лица, работающие по трудовому договору; б) осужденные, привлекаемые к труду и в) лица, работающие по гражданско-правовым договорам, если в соответствии с договором страхователь обязан уплачивать за них страховые взносы. По смыслу же дефинитивной нормы ст. 3 к застрахованным должны быть отнесены любые лица, получившие повреждение здоровья вследствие несчастного случая на производстве или профессионального заболевания. Если обратиться к нормам ст. 227 Трудового кодекса РФ, то к этим лицам следует относить как студентов и учащихся образовательных учреждений всех видов, проходящих производственную практику в организациях, так и иных лиц, участвующих в производственной деятельности организации или индивидуального предпринимателя, в том числе по ученическому договору (ст. 205 ТК РФ).

Таким образом, законодатель, допустив грамматическую ошибку и неопределенно выразив свою волю, способствовал возникновению объективной стороны структурной коллизии. Правоприменители, впрочем, пренебрегают необходимость толкования данных норм. При этом указывается, в одном случае, что в ст. 3 речь идет об одном и том же лице, в другом, – что застрахованным может считаться только тот, за кого страхователем были внесены страховые платежи страховщику. С данным утверждением нельзя согласиться по формальным основаниям, поскольку общая дефинитивная норма дополнительных требований об обязательном внесении страховых платежей не содержит.

Каким образом должна быть разрешена данная структурная коллизия? Очевидно, что преодолеть ее будет крайне сложно. Признавая приоритет норм-дефиниций ст. 3 Закона, не удастся избежать конфронтации между гражданами и органами-правоприменителями (ФСС РФ и его отделения), ведь в таком случае число требований от граждан о выплате обеспечения по обязательному социальному страхованию, в том числе в судебном порядке, значительно увеличится. Игнорирование норм ст. 3 ослабляет структурную целостность данного нормативного акта.

Поэтому, считаем, в приведенном примере наиболее верным вариантом является *устранение* указанной коллизии путем изменения редакции норм, определяющих понятие «застрахованный» в данном Федеральном законе, путем их объединения либо исключения одной из норм. Дефиниция может быть, например, такой: «Застрахованный – физическое лицо, подлежащее обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных забо-

леваний (п. 1 ст. 5) и получившее повреждение здоровья вследствие несчастного случая на производстве или профессионального заболевания, подтвержденное в установленном порядке и повлекшее утрату профессиональной трудоспособности».

Еще один пример структурной коллизии можно обнаружить в Законе о государственном пенсионном обеспечении при соотношении норм ст. 14 и п. 2 ст. 21, где установлен порядок определения размера пенсии за выслугу лет, исчисляемой из среднемесячного заработка федерального государственного служащего. В норме п. 2 ст. 21 указывается, что размер среднемесячного заработка не может превышать 1,8 должностного оклада (0,8 денежного вознаграждения). Таким образом, с точки зрения законодателя, 180% оклада приравнивается к 80% денежного вознаграждения. Однако даже самые приблизительные математические вычисления позволяют установить, что указанные суммы (по крайней мере, в настоящее время) не могут быть равными[293]. Из этого можно сделать вывод, что со временем пенсионеры из числа федеральных государственных служащих столкнуться с проблемами, связанными с определением размера причитающихся им пенсий[294].

Завершая рассмотрение вопроса о структурных коллизиях, еще раз отметим, что данный вид коллизий в большинстве случаев является следствием нарушений правил законодательной техники и, в целом, результатом невысокого уровня правовой культуры. Эти аномалии

---

[293] В денежное вознаграждение федеральных государственных служащих включаются: должностной оклад; ежемесячная надбавка к должностному окладу за квалификационный разряд; ежемесячная надбавка к должностному окладу за особые условия государственной службы; ежемесячная надбавка к должностному окладу за выслугу лет; премии по результатам работы; материальная помощь (См. об этом: Указ Президента РФ от 9 апреля 1997 г. № 310 (в ред. Указа от 25 июня 2002 г. № 656) «О денежном вознаграждении федеральных государственных служащих» // СЗ РФ. – 2002. – № 26. – Ст. 2571). При этом все указанные выплаты исчисляются исходя из размера оклада. Таким образом, даже 180% оклада не может соответствовать сумме 80% денежного содержания, если, конечно, в ближайшее время размеры окладов резко не увеличат, а «вилки» надбавок сократят. Но и при этом равенства сумм, исчисленных из приведенных показателей, добиться будет крайне сложно, если только прямо не уровнять денежное вознаграждение всем служащим к размерам 2-х окладов по их должности.

[294] В целом данная ситуация вызывает существенные затруднения, ведь в данном случае речь может идти даже не о коллизии, а о логическом противоречии в рамках диспозиции нормы п. 2 ст. 21 Закона о государственном пенсионном обеспечении. Считаем, что данная проблема нуждается в специальном исследовании.

нормотворчества, как правило, должны оперативно устраняться (изменением, дополнением или исключением соответствующих нормативных положений) как аутентично, так и иными компетентными органами. Но, так или иначе, поскольку процесс устранения может затянуться во времени, юридической теории и практике необходимо выработать и сформулировать специальные коллизионные правила для преодоления структурных коллизий. Однако эти правила, во всяком случае, должны отличаться от принципов преодоления дифференционных коллизий, об особенностях которых мы поведем речь далее.

Дифференционные коллизии

Дифференционные коллизии[295] в праве социального обеспечения занимают заметное место. Достаточно полное определение данного вида коллизий предложил Н.А Власенко: «Коллизия между общей и специальной (а также исключительной) нормами права представляет собой конфликтное отношение действующих одновременно и на одной территории предписаний равной юридической силы, возникающее в результате частичного совпадения объемов регулирования и обусловленное спецификой регламентирования общественных отношений»[296]. Данную дефиницию мы лишь уточним указанием на то, что «конфликтное отношение» в нашем понимании представляет собой *различие в степени влияния объектов коллизии на одно и то же общественное отношение*, важными элементами которого являются *фактор места объекта коллизии в структуре права (различие по горизонтали) и фактор определенности адресата правовой нормы*.

Дифференционные коллизии нельзя смешивать с методом дифференциации правового регулирования отношений и, следовательно, с конкуренцией норм, являющейся следствием реализации этого метода, о чем мы говорили ранее[297]. Как уже отмечалось, конкуренция не явля-

---

[295] Многие авторы, в том числе Н.А. Власенко, В.В. Ершов, З.А. Незнамова, различие норм с разным объемом (общих, специальных и исключительных) называют *содержательными*, а не дифференционными коллизиями. Однако в данном случае с позиции терминологии мы солидарны с И.В. Алениной, которая также называет дифференционными коллизиями взаимосвязь общих, специальных и исключительных норм.

[296] *Власенко Н.А.* Коллизионные нормы в советском праве. – С. 86.

[297] См. § 2 гл. 1 наст. работы. Как отмечает И.С. Самощенко, «самым цельным, беспробельным, непротиворечивым представляется законодательство, складывающееся на основе дифференциации отраслей права» (*Самощенко И.С.* Теоретические

ется дефектом права, поскольку ситуации такого рода прогнозируются и целенаправленно закладываются законодателем в механизм правового регулирования отношений, требующих неодинакового, неоднородного подхода.

Рассматривая дифференционные коллизии, отметим, что одним из основных признаков объективной стороны этого вида коллизий принято считать взаимосвязь в структуре законодательства *общих, специальных и исключительных* норм. Но всегда ли и во всех случаях существует (или необходима) указанная триада и в чем заключен механизм возникновения дифференционных коллизий? Ответ непосредственно связан с характеристикой сложившейся системы законодательства конкретной правовой отрасли, со спецификой регулируемых отношений и, наконец, с целями правового регулирования, при условии, если известны тенденции развития социально-обеспечительного законодательства. По этому поводу позволим себе высказать некоторые мысли.

Так, например, в гражданском, уголовном и трудовом праве используются разные критерии специализации законодательства, т.е. основания деления норм на общие, специальные и исключительные. В трудовом праве преобладает «субъектный» критерий, суть которого заключается в следующем. Общие нормы распространяются на все категории работников и работодателей, независимо от места нахождения, сферы деятельности и организационно-правовых форм. Специальные нормы призваны регулировать труд работника с учетом характера трудовой функции, свойствами производства, природно-климатическими условиями и т.д., уточняя и развивая положения общих норм. Исключительные же нормы регулируют трудовые отношения сторон особым образом, т.е. устанавливают изъятия (исключения) как из общих, так и специальных норм[298].

В то же время некоторые представители науки трудового права иначе подходят к рассмотрению этого вопроса. Например, М.В. Молодцов считает, что к общим нормам следует относить нормы-принципы, отражающие в обобщенном виде свойства системы отношений, состав-

---

проблемы законодательства развитого социализма // Сов. государство и право. – 1977. – № 11. – С. 71). Сказанное, однако, и в настоящее время следует оценивать скорее как цель, нежели факт.

[298] См.: *Иванов С.А., Лившиц Р.З., Орловский Ю.П.* Советское трудовое право: вопросы теории. – С. 327-331; *Бару М.И.* Унификация и дифференциация норм трудового права // Сов. государство и право. – 1971. – № 10 – С. 47; *Лебедев В.М.* Трудовое право: проблемы Общей части. – Томск, 1998, и др.

ляющих предмет отрасли. Специальными он называет все нормы, регулирующие отдельные стороны трудовых отношений, а исключительными – лишь те, которые регулируют трудовые отношения отдельных категорий работников[299].

В уголовном праве используется субъектный и предметный критерии. При этом предметный критерий, как правило, связан с общими и специальными нормами, а субъектный – с исключительными[300]. В гражданском праве также применяется и предметный, и субъектный критерии, при этом дифференционный механизм регулирования посредством общих, специальных и исключительных норм проявляется наиболее ярко именно здесь. Показательной в этом плане является структура ГК РФ, например, при соотношении блоков «Общей части обязательственного права» (раздел III ГК) и «Отдельные виды обязательств» (раздел IV ГК)[301].

Какой из критериев наиболее верно отражает происходящие в законодательстве о социальном обеспечении процессы? Преимущество перечисленных выше отраслей очевидно: в каждой из них есть собственный кодифицированный акт, в котором, как правило, видны цели, задачи, отчасти метод регулирования, кроме того, он выступает гарантией единства отрасли, обеспечивает управляемость специализации законодательства. В праве социального обеспечения этого нет. Однако, исходя из назначения этой отрасли, можно сделать заключение о путях, по которым происходит специализация. Анализ законодательства о социальном обеспечении позволяет сделать вывод, что она может осуществляться и на основе «субъектного» критерия, и на основе предметно-содержательного. Следовательно, специализация социально-обеспечительного законодательства связана как с многообразием субъектов-получателей (нуждающихся), со спецификой их статуса и его модификацией в конкретных условиях, так и с характеристикой содержания обособляемых общественных отношений[302].

---

[299] *Молодцов М.В.* Система советского трудового права и система законодательства о труде. – М.: Юрид. лит., 1985.

[300] См.: *Кудрявцев В.Н.* Общая теория квалификации преступлений. – М., 1972.

[301] Подробнее об этом см.: *Брагинский М.И., Витрянский В.В.* Договорное право: Общие положения. – М., 1997; *Егоров Н.Д.* Гражданско-правовое регулирование общественных отношений. – Л., 1988, и др.

[302] См.: *Ачаркан В.А.* Единство и дифференциация пенсионного законодательства // Сов. государство и право. – 1970. – № 2. – С. 32-40; *Гречук Л.А.* Указ. соч. – С. 13-14.

Действенность специальных нормативных положений в сфере социального обеспечения связана не только с тем, какова реальная необходимость в регулировании отношений специальным образом (хотя важность этого никто не отрицает), но также с тем, как такое регулирование будет вписываться в общую систему, не несет ли оно в себе деструктивные начала и как в этом случае следует нивелировать возможные негативные процессы юридического (взаимодействия общих, специальных и исключительных правил) и социального порядка.

Поэтому нормотворческому органу следует четко представлять себе, что специализация законодательства обычно заключает в себе центробежные тенденции. Как указывает В.А. Ачаркан, в содержании соответствующих законодательных норм всегда присутствуют особенности, и они определяются необходимостью дифференцированного регулирования, «но это особенности *внутри единства* (курсив мой. – *Д.А.*)»[303]. Следовательно, всегда необходим параллельный процесс – систематизация законодательства, обеспечение требуемого единства правовых связей общих и специальных норм (актов), недопущение пренебрежения правилами законодательной техники. Обходя вниманием эти вопросы, законодатель вместо правового механизма (метода дифференцированного регулирования), реально учитывающего специфику существующих отношений, достигает прямо противоположного результата – зарождения и возникновения дифференционной коллизионной проблемы. В большинстве же случаев специализация законодательства о социальном обеспечении происходит по факту, а не по форме. Специализация, проводимая по форме путем установления оперативных связей норм, лишала бы дифференционные коллизии в праве социального обеспечения истоков формирования, как это имеет место в большинстве случаев, например, в гражданском или трудовом праве.

В целом же, что касается существования дифференционных коллизий в праве социального обеспечения, то подобных явлений здесь не так много. Несмотря на то, что законодательство в этой области представляет собой, как указывает В.С. Аракчеев, «не системное, а суммативное образование»[304], в нем все же можно выделить нормы как обще-

---

[303] *Ачаркан В.А.* Единство и дифференциация пенсионного законодательства. – С. 32.

[304] *Аракчеев В.С.* К вопросу о систематизации социально-обеспечительного законодательства // Правовые проблемы укрепления российской государственности. – Томск, 2001. – С. 198–200.

го характера, закрепляющие основные, принципиальные положения, имеющие существенное значение для конкретной, относительно крупной области социально-обеспечительных отношений (пенсионные отношения, отношения по обеспечению пособиями и др.), так и специального характера, которые регулируют отдельные виды или элементы отношений общего порядка. В большинстве случаев возникает дифференционная связка «общая норма – специальная норма».

Нормы исключительного характера также встречаются в законодательстве о социальном обеспечении, но это явление достаточно редкое для данной отрасли права. Практически же наличие в праве социального обеспечения исключительных норм, особенно исходя из «субъектного» критерия, означает существование у определенной группы субъектов-получателей особого статуса не только по сравнению с общей массой субъектов, но даже выше специального статуса, устанавливаемого специальными нормами, что, как указывает В.С. Аракчеев, является легальным обоснованием несправедливого распределения средств между нуждающимися гражданами, что, к сожалению, существует в настоящее время[305]. Нельзя также забывать о том, что «право социального обеспечения... – это право на льготы, но не на привилегии, в противном случае оно утрачивает свои нравственные начала»[306].

Проиллюстрируем примерами случаи дифференционных коллизий в праве социального обеспечения. Так, Законом о трудовых пенсиях в ст. 7 определяются общие условия назначения пенсии по возрасту, среди которых фигурируют возрастные требования – достижение 60 и 55 лет соответственно мужчинам и женщинам. Указанную норму мы относим к числу общих. В ст.ст. 27 и 28 Закона предусмотрены изъятия из общих правил и установлено право отдельных категорий граждан на досрочное установление трудовой пенсии по возрасту. Эти нормы, традиционные для пенсионного законодательства, являются специальными, поскольку в пределах данного нормативного правового акта осуществляют специализацию правового регулирования, связанную с признанием особых условий предшествовавшей трудовой деятельности и функциональных особенностей организма. Думается, нужно считать эту группу специальных норм исчерпывающей в силу указания п. 1 ст. 1 Закона о трудовых пенсиях, где сказано, что трудовые пенсии устанавливаются и выплачиваются в соответствии с данным Законом, измене-

[305] *Аракчеев В.С.* Указ. соч. – С. 37.
[306] Там же.

ние же условий и норм установления, а также порядка выплаты трудовых пенсий осуществляется не иначе как путем внесения изменений и дополнений в этот Закон.

Однако в действующем законодательстве существует ряд норм, которые не вписываются в указанную систему, расширяя перечень лиц, обладающих правом на досрочное назначение пенсии. В частности, ч. 2 ст. 32 Закона о занятости населения предусматривает возможность досрочного назначения пенсии по возрасту, но *не ранее чем за два года* до установленного срока выхода на пенсию, уволенным в связи с ликвидацией предприятия или по сокращению численности или штата работников и имеющим стаж, необходимый для назначения пенсии по возрасту, в том числе на льготных основаниях[307]. Последняя формулировка дает основание говорить о том, что пенсия безработным может быть назначена даже ранее досрочной пенсии лицам, перечисленным в пп. 1, 3–5 п. 1 ст. 28 Закона о трудовых пенсиях (если иметь в виду терминологию ст. 11 Закона о государственных пенсиях, действовавшего прежде).

Таким образом, указанные нормы устанавливают особое правовое регулирование пенсионного обеспечения для отдельных категорий граждан, в связи с чем есть основания отнести данные нормы к исключительным. Следует, однако, заметить, что, с нашей точки зрения, данные нормативные положения не в полной мере согласуются с правилами п. 1 ст. 1 Закона о трудовых пенсиях, в связи с чем, считаем, в действие должна быть приведена норма п. 2 ст. 31 Закона о трудовых пенсиях, а в сам Закон внесены необходимые дополнения. Иного мнения придерживаются официальные государственные органы[308].

---

[307] О праве на досрочную пенсию депутатов ГД и СФ Федерального Собрания см. ст. 29 Федерального закона от 5 июля 1999 г. № 133-ФЗ «О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания РФ» // СЗ РФ. – 1999. – № 28. – Ст. 3466. См. также: ч. 5 ст. 7 Закона РФ от 14 июля 1992 г. № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании» // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1992. – № 33. – Ст. 1915; Указ Президента РФ от 23 сентября 1993 г. № 1435 «О социальных гарантиях народных депутатов РФ созыва 1990–1995 гг.» // САПП. – 1993. – № 39. – Ст. 3602.

[308] См.: Разъяснение Минтруда РФ от 25 марта 2002 г. № 2 «О порядке применения п. 2 ст. 31 Федерального закона «О трудовых пенсиях в РФ»» (утв. Постановлением Минтруда РФ от 25 марта 2002 г. № 21) // Российская газета. – 29.05.2002. Однако из данного разъяснения неясно, считает ли Минтруд РФ противоречащей положениям Закона о трудовых пенсиях, например, норму ст. 28 Закона РФ от 19 февраля 1993 г. «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях» (Ве-

Другим примером может являться существовавшая в недавнем прошлом дифференционная коллизия норм Закона РФ от 24 октября 1991 г. № 1799-1 «Об индексации денежных доходов и сбережений граждан в РСФСР»[309] и п. 6–9 ст. 17 Закона о трудовых пенсиях. Закон о трудовых пенсиях предусматривает специальный порядок индексации трудовых пенсий (каждая из частей трудовой пенсии индексируется по разным правилам), чем это было установлено ст. 5 Закона от 24 октября 1991 г. Кроме того, п. 6 ст. 17 Закона о трудовых пенсиях предусматривает возможность индексации базовой части трудовой пенсии *только в том случае*, если средства на эти цели предусмотрены в федеральном бюджете или бюджете ПФ РФ на данный финансовый год. Подобных оговорок Закон от 24 октября 1991 г., естественно, не содержал, устанавливая лишь, что источником средств для индексации пенсий (причем пенсии в полном объеме *независимо от установленных частей*) являются средства ПФ РФ, в том числе ассигнования из федерального бюджета[310].

Итак, завершая рассмотрение дифференционных коллизий, отметим их особенности. Дифференционные коллизии нельзя смешивать с дифференциацией как приемом правового регулирования отношений, результатом целенаправленной деятельности нормотворческого органа, выраженной в заранее предусмотренной связи правовых норм. Последствием такой дифференциации является правоприменительная проблема *конкуренции норм,* которую следует рассматривать как процедуру квалификации юридического факта, заложенную в механизм правового регулирования[311]. Конкуренция возникает, как правило, между нормами в пределах одного акта, но возможна и между нормами отдельных актов, при условии, что имеющееся различие норм уравновешено, а решение запрограммировано отсылочными нормативными предписаниями. Дифференционная коллизия в этом смысле, как мы отмечали ранее, есть антипод конкуренции и представляет собой различие норм, регу-

---

домости СНД и ВС РФ. – 1993. – № 16. – Ст. 551), касающуюся льготного исчисления трудового стажа (в полуторном размере)?

[309] Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1991. – № 45. – Ст. 1488. Далее по тексту – Закон от 24 октября 1991 г.

[310] Закон от 24 октября 1991 г. утратил силу с 1 января 2005 г. в связи с вступлением в действие (в том числе с учетом отмеченных обстоятельств) пресловутого Федерального закона от 24 августа 2004 г. № 122-ФЗ, более известного как «закон о монетизации льгот».

[311] Об этом см. § 2 гл. 1 наст. работы.

лирующих одно и то же отношение, без каких-либо указаний о характере и пределах действия каждого из нормативных предписаний.

К вопросу о «пространственных» коллизиях в праве социального обеспечения

Действие правовых норм в пространстве, как отмечалось ранее, основано на двух принципах: территориальном и экстерриториальном[312]. Ситуации, при которых в праве социального обеспечения обнаруживается действие *экстерриториального принципа*, рассматривались ранее, а связаны они, прежде всего, с редкими случаями применения иностранного права к отношениям в сфере социального обеспечения на территории РФ. Внимания, с нашей точки зрения, заслуживает изучение влияния *территориального принципа* действия правовых норм в пространстве на возникновение коллизионных ситуаций, которые свойственны федеративным государствам, к числу которых относится и Россия.

На существование коллизий такого вида обращали внимание С.С. Алексеев, А.А. Тилле, Н.А. Власенко и другие авторы. Однако, по нашему мнению, в современный период и особенно применительно к праву социального обеспечения данное положение требует некоторой корректировки и специального анализа, исходя из существующих реалий государственного устройства.

Известно, что в правовой регламентации нуждаются лишь наиболее типичные, многократно повторяющиеся общественные отношения, в силу чего, оставаясь неизменными в пределах определенного периода времени, они также не меняют своего содержания при распределении в пространстве в пределах одного государства. В то же время нельзя исключать того, что могут меняться подходы, способы регулирования данного общественного отношения, исходя из природно-климатических, культурных, национальных и иных особенностей конкретных территорий. Ведь право и обязанность осуществлять определенные функции и конкретные полномочия в отведенных территориальных пределах является элементом компетенции любого органа[313].

Однако если бы в качестве универсального действовал принцип применения в границах определенной территории государства (республики, области, района и т.п.) лишь тех норм, которые приняты компе-

[312] Об этом см. § 3 гл. 1 наст. работы.
[313] *Лазарев Б.М.* Указ. соч. – С. 72.

тентным органом соответствующей территории, то, возможно, коллизионных проблем, связанных с действием норм в пространстве, не возникало бы вовсе. Но С.С. Алексеев обоснованно указывает на следующее: «Практически важен вопрос о пространственных пределах действия нормативных актов внутри границ данного государства. Здесь нужно различать нормативные акты, действующие: а) на всей территории государства и б) на определенной ее части»[314]. В этой связи полномочия субъекта Федерации осуществлять правовое регулирование на подведомственной территории (как, впрочем, любого муниципального органа или организации) оказываются ограниченными, поставленными в зависимость от целого ряда установленных Конституцией и иными нормативно-правовыми актами РФ условий.

Конституция РФ провозглашает Россию федеративным государством, основу федеративных отношений в сфере правотворчества которого составляет разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ, при этом система социального обеспечения, согласно п. «ж» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ, отнесена к совместному ведению РФ и ее субъектов. Этим, в частности, можно объяснить актуальность рассмотрения темы коллизий в сфере правового регулирования социально-обеспечительных отношений.

Различие правовых норм в зависимости от территории юрисдикции правотворческого органа в Российской Федерации может быть обнаружено на четырех уровнях нормативно-правового регулирования: 1) федеральном; 2) субъекта Федерации; 3) органа местного самоуправления; 4) корпорации (холдинга, крупной организации, имеющей филиалы и (или) представительства на разных территориях). Результаты правотворчества при этом могут быть выражены в нескольких конструкциях, причем содержание каждой из них применительно к праву социального обеспечения характеризуется определенной спецификой. Думается, не имеет смысла рассматривать все возможные варианты. Рассмотрим лишь те из них, которые чаще всего находятся в фокусе внимания ученых и практиков. В первую очередь речь идет о конструкции «Федерация – субъект Федерации».

Понять специфику отношений Федерации и ее субъекта с точки зрения территориальной юрисдикции достаточно сложно. Несомненно одно: они должны определяться на основании конституционных поло-

---

[314] *Алексеев С.С.* Общая теория права. Т. 2. – М., 1982. – С. 247.

жений о разграничении предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами (ст. 72, 76 Конституции РФ). Однако проблема заключается в том, что практика взаимодействия центра и регионов, особенно в сфере полномочий по предметам совместного ведения, еще не достаточно наработана, а в ряде областей регулирования и в отношении некоторых субъектов Федерации либо вовсе не сформирована, либо находится на стадии становления. В последнем случае мы имеем в виду, конечно, сферу социального обеспечения нуждающихся. Поэтому можно согласиться с мнением о том, что правовые коллизии – это реалии современного этапа развития российского федерализма, возникновение которых запрограммировано всем ходом эволюции нашего государства в последнее десятилетие[315].

Сложившаяся в советский период система социального обеспечения функционировала на основе централизованного нормативно-правового регулирования, осуществляемого высшими органами государственной власти страны (Верховным Советом и Советом Министров СССР, в ряде случаев совместно с ВЦСПС) и высшим партийным руководством (ЦК КПСС). Характерным являлось и то, что основная масса денежных средств на нужды социального обеспечения сосредотачивалась в союзных фондах, а распределение осуществлялось союзными ведомствами (главным образом Госпланом и Минфином СССР)[316]. Принцип централизма практически исключал возможность, а впрочем, и необходимость решения данных вопросов на региональном уровне, ведь законодательство краев, областей, автономных республик в тот период находилось под двойным контролем (общесоюзным и республиканским), поэтому о самостоятельном нормотворчестве регионов РСФСР (РФ) не могло быть и речи.

Распад Союза ССР, провозглашение России суверенным государством, наконец, заключение в 1992 г. Федеративного договора, принятие Конституции РФ 1993 г. кардинально изменили взаимоотношения федерального центра и субъектов Федерации. Субъекты Федерации получили заметное расширение правотворческих полномочий в сфере социального обеспечения. Однако сложная внутрифедеративная националь-

---

[315] *Васильева Т.* Разрешение коллизий между Федерацией и субъектами Федерации // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. – 2002. – № 1. – С. 105.

[316] См.: *Астрахан Е.Н.* Развитие законодательства о пенсиях рабочим и служащим: Исторический очерк (1917–1970). – М.: Юрид. лит., 1971; *Аракчеев В.С.* Указ. соч. и др.

но-территориальная организация России, недостаточно четко урегулированные предметы ведения в сфере взаимоотношений целого (федерации) и его частей (субъектов), поставили и перед наукой, и перед практикой много вопросов. На некоторые из них и сегодня непросто найти ответы. Думается, одной из ключевых проблем в этой области является проблема механизма реализации правотворческих полномочий федерального центра и регионов по предметам совместного ведения и, главным образом, выбор приоритетной модели соотношения нормативных актов, издаваемых государственными органами Федерации и регионов. Предложений по этому поводу в литературе высказано немало[317].

За последнее десятилетие в Российской Федерации имели место две основные тенденции в федеративных отношениях. Первая связана с имевшей место в начале 90-х годов децентрализацией государства и нарастанием центробежных сил. Децентрализация выражалась не только в национально-территориальных спорах, но также охватила многие сферы правового регулирования, в том числе социально-обеспечительные отношения, ведь некоторые субъекты Федерации, муниципальные образования имели в тот период определенные средства и возможности для решения ряда вопросов в этой области и стали активно создавать собственную нормативно-правовую базу. Однако в подавляющем большинстве субъектов Федерации создать на местах реально действующую систему социального обеспечения не удалось в силу многих обстоятельств, в том числе ввиду недостаточности финансовых ресурсов (большое число субъектов РФ существует за счет дотаций из федерального центра), слабой программной подготовки правотворческого процесса, а в ряде регионов в связи с низкой юридической квалификацией депутатов и служащих государственных органов субъектов.

---

[317] См.: *Умнова И.А.* Эволюция правового статуса края, области как субъекта РФ // Государство и право. – 1994. – № 8-9; *Авакьян С.А.* Законодательство в центре и на местах: перекрестки без тупиков // Российская Федерация. – 1996. – № 20. – С. 15-17; *Козлов А.Е.* Федеративные начала организации государственной власти в России. – М., 1996; *Исаков В.Б.* Проблемы обеспечения единства законодательства в Российской Федерации // Законодательство. – 1997. – № 4. – С. 54-55; *Тихомиров Ю.А.* Юридические коллизии в федеративных отношениях // Федерализм. – 1999. – № 4; *Чурбаков А.В.* Российская федеральная система: проблемы функциональной и структурной оптимизации // Вестник СПбГУ. – 1999. Сер. 6. Вып. 4. – С. 105-112; *Керимов А.Д.* Форма государственного устройства Российской Федерации // Гражданин и право. – 2001. – № 12; *Дементьев А.Н.* Разграничение предметов ведения и полномочий в системе организации публичной власти по «вертикали» // Гражданин и право. – 2002. – № 5, и др.

К середине (и особенно к концу) 90-х годов стало очевидно, что активная децентрализация и правовой, и финансово-экономической составляющих многих сфер совместного ведения Федерации и ее субъектов привели к дисбалансу всей федеративной системы разграничения полномочий, в том числе в системе социального обеспечения России. Возникли реальные предпосылки к серьезному системному кризису, которого необходимо было избежать. Справедливо отмечается в юридической литературе, что «...наиболее опасным фактором, способствующим разрушению единого правового пространства на территории страны, можно считать принятие субъектами Федерации актов, противоречащих Конституции и федеральным законам»[318]. «Предоставив инициативу регионам в первые годы осуществления реформы, федеральные органы государственной власти стали постепенно ограничивать их самостоятельность и восстанавливать утраченный контроль, ориентируясь на концепцию централизованного федерализма», – пишет Т. Васильева[319]. С этого времени во внутрифедеративных отношениях наметилась вторая тенденция – к сохранению целостности (с некоторыми признаками централизации) правовой и финансово-экономической основ системы социального обеспечения.

Одним из знаковых шагов федеральных властей в этом направлении явилось издание Указа Президента РФ от 10 августа 2000 г. № 1486 «О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации»[320], цель которого заключалась в создании условий, необходимых для приведения регионального законодательства в соответствие с принципом верховенства Конституции РФ и федеральных законов[321]. Следует отметить и то, что предпринятые меры оказались достаточно продуктивными. По оценкам Министерства юстиции России вместо 10–15% от прежде присылаемых на экспертизу нормативных правовых актов в настоящее время ведется повсеместный контроль за всеми принимаемыми субъектами РФ актами. В 2000 г.

---

[318] *Сидоренко Е.Н.* Региональное правотворчество: проблемы его соответствия Конституции и федеральным законам // Закон и право. – 2000. – № 5. – С. 7.

[319] *Васильева Т.* Указ. соч. – С. 105.

[320] СЗ РФ. – 2000. – № 33. – Ст. 3356.

[321] В числе таких условий, согласно Указу, предусматривалось создание федерального банка (регистра) нормативных правовых актов субъектов РФ, а также деятельность Минюста РФ по ведению федерального регистра и осуществлению юридической экспертизы направляемых главами администраций нормативных правовых актов субъектов РФ.

проведена экспертиза более 22 тысяч нормативных актов (в десять раз больше, чем в 1999 г.), в 2001 г. – уже более 46 тысяч. К началу 2002 г. уровень актов, не соответствующих Конституции РФ и федеральному законодательству, снизился до 8–10% (ранее этот показатель варьировался от 25 до 33%). Как указывают представители Минюста РФ, по фактам несоответствия региональных актов Конституции РФ и федеральному законодательству в течение двух месяцев проводится оперативная экспертная работа, при этом взаимодействие с органами власти субъектов РФ способствует тому, что нарушения законодательства устраняются добровольно[322]. Самое главное, что удалось достичь за период с 2000 по 2002 г., – это привести в соответствие с Конституцией РФ и федеральными законами конституции, уставы и иные нормативные правовые акты большинства субъектов РФ.

Указанные меры не следует рассматривать как какое бы то ни было «наступление» на права субъектов Федерации или умаление предоставленных Конституцией РФ и федеральными законами полномочий. Вместе с тем, как верно указывает А.С. Авакьян, «...субъектам РФ должны быть обеспечены и достаточные права в организации собственной жизни, и полноценное участие в делах Российской Федерации. Как добиться того, чтобы единство государства и самостоятельность субъектов гармонично сочетались – об этом думают все федерации. Россия не является исключением, хотя во многих отношениях она идет своим путем и сталкивается с неожиданными проблемами»[323]. При этом следует четко понимать, что разграничение конституционно установленных предметов ведения и полномочий *не подразумевает их перераспределения.* Основное в этой работе – решение технико-юридических, но не политических задач[324].

---

[322] Цит. по публикациям: Сводный отчет по результатам деятельности по обеспечению единства правового пространства РФ за 2001 г. // Бюллетень Минюста РФ. – 2002. – № 2. – С. 28-30; *Архипова Л.Б.* Основные задачи и функции Минюста России в деятельности по обеспечению единства правового пространства//Бюллетень Минюста РФ. – 2002. – № 2. – С. 16-19; *Высоцкий П.А.* Минюст России и обеспечение единства правового пространства страны // Бюллетень Минюста РФ. – 2002. – № 3. – С. 31-33.

[323] Интервью с д.ю.н., заслуженным деятелем науки РФ С.А. Авакьяном // Законодательство. – 2000. – № 11.

[324] *Кокотов А.Н.* Разграничение и согласование полномочий РФ, субъектов Федерации и их органов государственной власти // Журн. российского права. – 2002. – № 8.

Однако, несмотря на легальную возможность осуществлять собственное правовое регулирование вопросов социального обеспечения, многие субъекты Федерации, такие, как, например, Томская, Омская, Кировская области, Красноярский край, Республика Башкортостан и многие другие, предпочитают не «изобретать» оригинальных правовых норм, а заимствовать их в федеральном законодательстве, нередко полностью дублируя соответствующие нормативные положения федеральных актов в региональном законодательстве[325]. Требование о приведении законодательства субъектов РФ в соответствие федеральному было воспринято в регионах слишком буквально, и в ряде случаев заимствование нередко стало приобретать комичные формы «переписывания» положений федерального законодательства в региональные нормативно-правовые акты. Хотя подобные явления в целом не нарушают целостности системы права, отмеченные факты вряд ли можно отнести к числу достижений современного российского законодательства.

Таким образом, объективно возникает вопрос о том, есть ли в настоящее время реальная необходимость в осуществлении субъектами Федерации самостоятельного правового регулирования в сфере социально-обеспечительных отношений или достаточно централизованного федерального правотворчества? Если же такая необходимость сохраняется, то в каких организационных формах должно осуществляться взаимодействие центра и регионов в процессе нормотворчества?

В юридической литературе неоднократно поднимался вопрос о пределах регулирования федеральных законов в сфере совместного ведения, должны ли положения этих актов носить рамочный характер или степень детализации может изменяться в зависимости от характера регулируемых отношений. По этой проблеме существуют разные точки

---

[325] В некоторых публикациях встречаются иные мнения. Так, в частности, А.М. Цалиев пишет: «Принципиально важным является то, что, в отличие от прошлого, региональное законодательство не копирует федеральное законодательство, а вносит немало законодательных новелл, регулирующих многие специфические общественные отношения, возникающие на местах по предметам совместного ведения» (*Цалиев А.М.* Правовые акты субъектов – важная составляющая законодательной базы РФ // Журн. российского права. – 2001. – № 6). Не отрицая того, что субъекты Федерации в ряде случаев действительно осуществляют оригинальное правовое регулирование, мы все же не склонны в настоящее время отмечать существование этой тенденции в праве социального обеспечения.

зрения[326]. Так, например, С.А. Авакьян указывает: «Наиболее рационален следующий принцип: в сферах совместного ведения предполагать большой объем федерального регулирования и в относительно скромных пределах – регулирование в субъектах. Исключения возможны, когда Российская Федерация издает рамочные законы; но и в них немалая доля предписаний тоже будет... императивной»[327]. Как отмечает автор, федеральный закон будет не только основополагающим, но детальным по широкому кругу вопросов, с прямым действием, при этом региональный акт принимается на основе и в соответствии с федеральным актом, в качестве компактного приложения, отражающего действительно местные особенности[328].

Имеются и иные предложения. Так, в частности, А.Н. Дементьев считает целесообразным использовать механизм ограничения инициативы законодателя субъекта Федерации во времени. По его мнению, в случае, если региональный законодатель не реализует одну из диспозитивных, рекомендательных норм рамочного закона в определенный федеральным законодателем срок, «федеральным законом должна быть предусмотрена процедура прямого введения действия конкретных норм»[329]. Но реализация данного предложения, по нашему мнению, может привести к ограничению конституционных прав субъектов Федерации и не найдет понимания не только в регионах, но и в федеральном центре.

Споры, конечно, будут продолжаться, как и поиски оптимальных решений данной проблемы. Однако Федеральный закон 24 июня 1999 г. № 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Фе-

---

[326] *Васильева Т.* Разрешение коллизий между Федерацией и субъектами Федерации // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. – 2002. – № 1; *Макалиш Л.Г.* Проблемы законодательного регулирования разграничения предметов ведения и полномочий между уровнями власти // Бюллетень Минюста РФ. – 2002. – № 1. – С. 31-35; *Потапов М.Г.* Система норм права и система нормативных правовых актов субъекта Федерации // Журн. российского права. – 2001. – № 12; *Козак Д.Н.* Проблемы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации // Журн. российского права. – 2002. – № 5; *Козлов А.Е.* Указ. соч.; *Исаков В.Б.* Указ. соч.; *Цалиев А.М.* Указ. соч. и др.

[327] *Авакьян С.А.* Законодательство в центре и на местах: перекрестки без тупиков // Российская Федерация. – 1996. – № 20. – С. 16.

[328] Там же.

[329] *Дементьев А.Н.* Указ. соч. – С. 17.

дерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации»[330] установил достаточно четкие критерии в данной области. Согласно положениям этого акта, федеральные законы в сфере совместного ведения должны приниматься либо с целью регламентации основ (общих принципов) правового регулирования, либо для реализации полномочий федеральных органов государственной власти (ст. 12). Последняя формулировка, предполагающая принятие норм прямого действия, является основанием для принятия любого федерального закона по предметам совместного ведения[331].

Таким образом, считаем, наиболее оптимальной в настоящее время модель доминирования федеральных законов, принятых по предметам совместного ведения, устанавливающих основные принципы построения и функционирования системы социального обеспечения, и их прямое действие на всей территории Российской Федерации. Однако, принимая во внимание один из признаков социального обеспечения, т.е. его осуществление за счет общественных и обобществленных средств, представляется, что система социально-обеспечительных мероприятий немыслима вне решения вопроса об их финансировании. Очевидно, что каждый уровень бюджетной системы представляет собой совокупность общественных и обобществленных средств, в связи с чем распределение этих средств в адрес нуждающихся граждан в целях удовлетворения их алиментарных потребностей – это одновременно и право и обязанность субъекта Федерации. Таким образом, в сфере социального обеспечения, в отличие от других правовых областей, субъекты Федерации на своей территории вправе осуществлять правовое регулирование не только опережающе (в случае отсутствия федерального регулирования с условием приведения впоследствии регионального акта в соответствие с федеральным) либо в пределах, установленных федеральным актом (с санкции федерального законодателя), но также *во всех случаях, когда речь идет о возможности самостоятельно (за счет*

---

[330] СЗ РФ. – 1999. – № 26. – Ст. 3176.

[331] Так, в частности, разграничение полномочий федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ в сфере социального обеспечения было проведено в ст. 20 Федерального закона от 10 декабря 1995 г. № 195 «Об основах социального обслуживания населения в РФ», в ст. 5 Федерального закона от 17 июля 1999 г. № 165 «Об основах обязательного социального страхования в РФ», в ст. 5 Федерального закона от 24 июля 1998 г. № 124 «Об основных гарантиях прав ребенка в РФ», где перечислены исключительные полномочия Федерации в ряде областей социального обеспечения.

средств собственного бюджета) финансировать нормативные решения социально-обеспечительной направленности[332].

Кроме того, у органов государственной власти субъектов Федерации есть право передать по договору часть своих полномочий по предметам совместного ведения органам государственной власти РФ, при этом действие федерального акта, принятого соответствующим органом, распространяется на соответствующую территорию непосредственно и не требует каких-либо подтверждений со стороны государственных органов субъекта РФ (ст. 78 Конституции РФ). Но, во всяком случае, возникающие коллизии норм, принятых на основании полномочий по предметам совместного ведения Федерацией и ее субъектами, должны *в первую очередь* преодолеваться в соответствии с принципом иерархии правовых норм (ч. 2 ст. 76 Конституции РФ), затем – исходя из компетенции нормотворческих органов, и лишь в последнюю очередь на основе принципа территориальной принадлежности и сферы территориального действия соответствующих норм.

Иллюстрацией к такому типу коллизии может служить различие в правовом регулировании вопросов льготного или внеочередного предоставления жилой площади ветеранам при соотношении ряда норм Закона о ветеранах и п. 33 Правил учета граждан, нуждающихся в

---

[332] См. ст.ст. 31, 85, 86 Бюджетного кодекса РФ от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ. В качестве примера предоставления определенной свободы при регулировании социально-обеспечительных отношений можно привести положения п. 5 ст. 1 Закона о трудовых пенсиях, где установлено, что отношения, связанные с пенсионным обеспечением граждан за счет средств бюджетов субъектов РФ, регулируются нормативными правовыми актами органов государственной власти субъектов РФ. Однако, отсутствие федерального рамочного закона в области пенсионного обеспечения дает право органам государственной власти субъектов Федерации осуществлять произвольное правовое регулирование этого вопроса, включая самостоятельное определение категорий пенсионеров, пенсионного возраста и условий назначения и выплаты пенсий и другие вопросы (см., напр., Закон Кемеровской области от 14 января 1999 г. № 8 «О пенсиях Кемеровской области»). Предоставление субъектам Федерации (в том числе и муниципальным образованиям) фактически неограниченных полномочий в этой сфере не совсем оправдано и чревато нарушением прав граждан. При этом не следует забывать, что финансовая система субъектов РФ, как и федеральная, является государственной, следовательно, пенсионное обеспечение за счет средств бюджетов субъектов РФ также можно называть государственным пенсионным обеспечением.

С нашей точки зрения, федеральному законодателю следует рассмотреть возможность принятия на федеральном уровне акта, устанавливающего основные принципы правового регулирования пенсионного обеспечения на всей территории РФ.

улучшении жилищных условий, предоставления жилых помещений в Республике Марий Эл (утв. Постановлением Правительства Республики Марий Эл от 18 марта 2000 г. № 101). Пункт 33 указанных Правил предусматривает, что на территории Республики льготы по первоочередному или внеочередному предоставлению жилой площади в домах государственного и муниципального жилищного фонда могут быть реализованы гражданином только один раз. Закон о ветеранах в конкретных статьях подобных ограничений не содержит и не уточняет, предоставляется ли указанная льгота однократно или многократно. Установление же самостоятельно субъектом РФ в границах его территории подобных условий следует расценивать как не предусмотренное законом ограничение прав граждан. Между тем п. 4 ст. 11 Закона о ветеранах устанавливает, что федеральные законы и иные нормативные правовые акты, законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ, ограничивающие права и льготы, предусмотренные для ветеранов данным Законом, являются недействительными. Эти выводы подтвердила и Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ, указав, что упомянутый нормативный правовой акт субъекта РФ подлежит признанию несоответствующим Закону о ветеранах[333].

Несомненный интерес в рамках исследуемой темы представляет содержание конструкции «субъект Федерации – субъект Федерации». Ранее данная проблема применительно к праву социального обеспечения в литературе не рассматривалась. Общие правила соотношения норм, принятых в разных субъектах Федерации, раскрыть нетрудно – в границах своей территории каждый субъект Федерации осуществляет собственное правовое регулирование в пределах компетенции, предоставленной Конституцией РФ и федеральными законами, а действие принятых правовых норм распространяется на лиц, находящихся на его территории.

Определенные особенности в этом смысле могут быть связаны с переменой места жительства (переездом в другой субъект Федерации) лица, на которого распространяется действие правовых норм данного субъекта Федерации. В таком случае территориальный принцип действия норм трансформируется в принцип действия нормы по кругу лиц, когда на гражданина на территории другого субъекта должны распространяться права и льготы, предоставляемые в прежнем месте жительства. Но по общему правилу виды социального обеспечения, гаранти-

[333] См.: Бюллетень ВС РФ. – 2002. – № 9. – С. 6-7.

руемые и предоставляемые лицу в одном субъекте Федерации, не обязательны для другого субъекта. Поэтому такой вариант действия норм в сфере социального обеспечения возможен лишь в случае специальной оговорки об этом в нормативном акте субъекта и финансирования соответствующих видов социального обеспечения субъектом Федерации, где лицо прежде имело место жительства. Например, если лицу в соответствии с Законом о ветеранах на территории одного субъекта Федерации предоставлено право бесплатного проезда на маршрутных такси, то это не означает, что при переезде в другой субъект Федерации данная льгота также будет предоставляться; это возможно лишь на основании соглашений между органами государственной власти субъектов и целевого финансирования соответствующих мероприятий.

Однако из этого правила есть исключение, которое связано со спецификой национально-территориальной организации России. Исторически сложилось так, что в Российской Федерации существует восемь субъектов Федерации, которые включают в свой состав другие субъекты. В науке конституционного права России они получили наименование «сложносоставные» (или сложноустроенные)[334].

---

[334] Этими субъектами Федерации являются: Красноярский край (включает Таймырский и Эвенкийский АО), Краснодарский край (включает Республику Адыгея), Тюменская область (включает Ямало-Ненецкий и Ханты-Мансийский АО), Архангельская область (включает Ненецкий АО), Иркутская область (включает Усть-Ордынский Бурятский АО), Камчатская область (включает Корякский АО), Хабаровский край (включает Еврейскую АО), Читинская область (включает Агинский Бурятский АО). Что касается Пермской области и Коми-Пермяцкого АО, то с учетом референдума, прошедшего в декабре 2003 г., Пермский край как новый субъект Федерации юридически уже не является сложносоставным, хотя окончательное объединение этих субъектов Федерации планируется завершить только к 2007 г. Та же процедура в ближайшее время ожидает Красноярский край, Таймырский и Эвенкийский автономные округа. Возможно, в будущем это произойдет с Иркутской областью и Усть-Ордынским Бурятским АО.

По данному вопросу см.: *Иванов В.В.* «Сложносоставные» субъекты Российской Федерации: конституционная реальность и проблемы регулирования внутренних отношений. – Красноярск, 1998; *Добрынин Н.М.* Конституционно-правовые основы отношений края или области с входящими в их состав автономными округами. – Тюмень, 1998; *Собянин С.С.* Правовое положение автономных округов как субъектов Российской Федерации: Автореф. дис. … канд. юр. наук. – М., 1999; *Красников В.* Край и область: Конфликт продолжается // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. – 2000. – № 1; *Авакьян С.А.* Автономные округа: перспективы конституционно-правового развития // Федерализм. – 1998. – № 3; *Крылов Б.* Как разрушается основа федерализма. О Конституционном Суде РФ и

О характере и принципах взаимоотношений субъектов РФ в рамках сложносоставного субъекта в юридической литературе давно ведутся дискуссии, однако до настоящего времени однозначного решения данной проблемы нет. Но «уже одно то, что один субъект Федерации входит в другой, – как совершенно справедливо отмечает В.Е. Чиркин, – представляет собой юридический нонсенс, неизвестный мировой практике»[335]. В принципе, ситуация с вхождением одного субъекта в состав другого – это одна из сложнейших коллизий в рамках Конституции РФ. Заключается она в том, что формально провозглашая равенство всех субъектов как между собой, так и в отношениях с федеральным центром (ч. 4 ст. 5 Конституции РФ), Основной закон одновременно допускает ситуацию «сложносоставности» (ч. 4 ст. 66), определяя лишь контуры возможного решения возникающих проблем. Окончательно не сумел разрешить данную проблему и Конституционный Суд РФ в своем Постановлении от 14 июля 1997 г. № 12-П[336]. Думается, что в качестве одного из решений указанной проблемы, и здесь мы солидарны с А.Д. Керимовым, в будущем следует всем без исключения субъектам предоставить единый правовой статус, а «сложносоставные» субъекты в этой связи должны будут утратить качество таковых[337]. Однако, к сожалению, в настоящее время единых принципов функционирования «сложносоставных» субъектов при реализации конституционных полномочий, в том числе в сфере социального обеспечения, еще не выработано, поэтому в каждом их них формируется собственная практика в этом направлении.

Например, до декабрьского референдума 2003 г. об образовании Пермского края по Договору об отношениях между органами государ-

---

одном из его решений // Независимая газета. – 03.09.1997; *Умнова И.А.* Эволюция правового статуса края, области как субъекта РФ // Государство и право. – 1994. – № 8-9. – С. 43-51, и др.

[335] *Чиркин В.Е.* О некоторых проблемах реформы российской Конституции // Государство и право. – 2000. – № 6. – С. 6.

[336] См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 14 июля 1997 г. № 12-П «По делу о толковании содержащегося в ч. 4 ст. 66 Конституции РФ положения о вхождении автономного округа в состав края, области» // Вестник КС РФ. – 1997. – № 5.

[337] См.: *Керимов А.Д.* Форма государственного устройства Российской Федерации // Гражданин и право. – 2001. – № 12. В качестве варианта устранения данной конституционной коллизии А.Д. Керимов, В.Е. Чиркин, И.А. Умнова и некоторые другие авторы предлагают осуществить укрупнение субъектов Федерации. Первый шаг в этом направлении, как они указывают, уже сделан – образовано семь федеральных округов. Оставим эти предложения без комментариев.

ственной власти Пермской области и органами государственной власти Коми-Пермяцкого АО от 27 октября 1997 г. сферами отношений, затрагивающими взаимные интересы области и округа, помимо прочих названы также здравоохранение и социальная защита. При этом по вопросам реализации «согласованных совместных интересов» предполагалось заключение специальных соглашений на эту тему. Также оговорено, что в случае необходимости органы государственной власти округа могли распространить действие соответствующего закона или иного нормативного правового акта области на территорию округа «путем принятия в установленном порядке специального акта об этом» (ч. 2 ст. 5)[338].

Своеобразный механизм взаимодействия Тюменской области с Ямало-Ненецким и Ханты-Мансийским автономными округами в сфере пенсионного обеспечения, социального страхования, социальной защиты малоимущего населения предусмотрен Уставом Тюменской области от 15 июня 1995 г.[339] Установлено, что данная сфера относится к совместному ведению органов государственной власти области и округа. Однако ч. 3 ст. 16 и ч. 1, 2 ст. 18 Устава говорят о том, что правовые акты органов государственной власти области (за исключением принятых в пределах исключительной компетенции области) действуют на территории округов *только в случае их ратификации* органами государственной власти округов.

В Договоре о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Читинской области и Агинского Бурятского АО[340] предусмотрено, что на территорию Агинского Бурятского АО распространяют действие акты области и становятся обязательными для исполнения лишь по тем вопросам, которые переданы органами государственной власти округа соответствующим органам области. При этом в ряде случаев окружные органы государственной власти вправе приостанавливать их действие.

---

[338] Цит. по кн.: *Иванов В.В.* «Сложносоставные» субъекты Российской Федерации: конституционная реальность и проблемы регулирования внутренних отношений. – Красноярск, 1998. – С. 74-75.

[339] Устав Тюменской области цит. по кн.: *Добрынин Н.М.* Конституционно-правовые основы отношений края или области с входящими в их состав автономными округами. – Тюмень, 1998. – С. 153 и далее.

[340] Гарант [Электронный ресурс]: Справочная правовая система. – Сетевая версия. – М.: Гарант-Сервис, 1990. – Режим доступа: Компьютер. сеть Науч. б-ки Том. гос. ун-та, свободный.

Как видно, варианты регулирования отношений в рамках «сложносоставных» субъектов РФ могут быть весьма разнообразными. Отметим лишь, что, на наш взгляд, наиболее продуктивным и цивилизованным путем реализации совместных полномочий, в том числе и в социально-обеспечительной сфере, является сотрудничество субъектов РФ, юридическим выражением которого должны стать договоры и соглашения о передаче части полномочий органам государственной власти одного из субъектов в рамках «сложносоставного» в целях унификации законодательства и обеспечения единства в правовом статусе граждан. Этот механизм, безусловно, повысит гарантии прав граждан и эффективность их реализации. Ведь иначе совершенно необъяснима с юридической точки зрения ситуация, при которой жители автономного округа, входящего в состав края, области, избирая органы государственной власти последних в соответствии с принципами представительной демократии, могут быть изъяты из-под действия законодательства, в создании которого они (хотя и опосредованно) принимали участие. В качестве иллюстрации можно привести положения Устава Таймырского АО от 25 марта 1998 г., в котором указывается, что нормативные правовые акты, обязательные к исполнению на всей территории АО всеми государственными органами, гражданами, организациями и иными лицами, могут издаваться только органами государственной власти автономного округа. При этом право государственных органов Красноярского края на распространение своей юрисдикции фактически игнорируется[341].

Что касается существования коллизий на муниципальном уровне и уровне организаций, то, в целом, их можно считать производными от вышестоящих уровней. Следует лишь отметить, что объем полномочий органов местного самоуправления при осуществлении правового регулирования на территориях соответствующего муниципального образования определяется как Федерацией (Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»[342]), так и субъектом Федерации (например, Закон Томской области от 25 июля 1996 г. № «О местном самоуправлении в Томской области»), на территории которого находится данное муници-

[341] *Иванов В.В.* Указ. соч. – С. 63-64.
[342] СЗ РФ. – 1995. – № 35. – Ст. 3506.

пальное образование[343]. Организации же практически свободны при установлении правил в области социального обеспечения за счет собственных средств и ограничены лишь своими территориальными пределами[344].

Подводя итог рассмотрению коллизионных ситуаций, вытекающих из действия пространственного (территориального) фактора различия в степени влияния правовых норм на общественное отношение, длящееся в пространстве и распространяющееся по кругу лиц, отметим, что их не следует считать самостоятельным, специфическим видом коллизий в праве социального обеспечения[345]. Появление объективного компонента таких коллизии хотя и объясняется существованием целого ряда обстоятельств и условий национального, территориального и культурно-исторического характера, все же в большей степени обусловлено нарушениями при принятии соответствующих норм – несоблюдением их иерархии, а также превышением предоставленной компетенции нормотворческим органом. В этой связи более правильным является вывод о том, что коллизии, примеры которых приводились выше, принадлежат к типу сложных коллизий пространственно-иерархического или пространственно-компетенционного характера.

Иные виды коллизий в праве социального обеспечения

Деление коллизий в пределах генеральной классификации основывалось на их градации по функциональным свойствам и особенностям объектов коллизий. В то же время несомненный интерес представляет выяснение вопроса о том, насколько устойчивой является связь объектов коллизии, насколько неизменной она может оставаться во времени? В этом плане целесообразно классифицировать коллизии в зависимости

---

[343] По данному вопросу см.: *Уваров А.А.* О разграничении и оптимизации компетенции муниципальных органов власти // Журн. российского права. – 2002. – № 1; *Дементьев А.Н.* Указ. соч. и др..

[344] В то же время, на наш взгляд, имеет место достаточно интересная проблема, касающаяся рассмотрения вопроса о коллизиях при правовом регулировании социально-обеспечительных отношений в рамках крупных организаций, имеющих подразделения во многих регионах России. Думается, это тема для специального рассмотрения.

[345] В настоящей работе мы частично изменили позицию по отношению к пространственным коллизиям в праве социального обеспечения, поскольку ранее мы выделяли их как самостоятельный вид (см.: *Агашев Д.В.* Коллизии в праве социального обеспечения России: Дис. … канд. юр. наук. – Томск, 2003. – С. 100-112).

от устойчивости объективной стороны правовой коллизии во времени. Следовательно, теперь мы переходим к анализу вспомогательных (факультативных) классификаций коллизий в праве социального обеспечения.

Согласно указанному основанию, правовые коллизии подразделяются на *относительно постоянные, с относительно определенным сроком* и *условные.* Относительно постоянные коллизии существуют, как правило, в течение длительного периода времени при полном отсутствии в законодательстве сведений о порядке применения норм во времени, в связи с чем необходимость применения средств преодоления коллизий устойчиво сохраняется. Коллизии с относительно определенным сроком зависят от наличия в соответствующем акте предписаний типа «впредь до приведения в соответствие с настоящим законом иных законов и нормативных актов они применяются в части, не противоречащей настоящему закону». Коллизии такого вида связаны, как правило, с темпоральными коллизиями, а приведенной коллизионной нормой отчасти определяется период существования объективной стороны – до ее устранения. В условных коллизиях сохранение объективной стороны правовой коллизии зависит от наличия определенных обстоятельств, а связаны они, главным образом, с приостановлением действия социально-обеспечительных норм нормами, устанавливающими расходы соответствующего бюджета на определенный финансовый год, в связи с недостатком финансовых средств на реализацию социально-обеспечительных мероприятий. Как видно, возникновение объективной стороны ставится здесь в зависимость от вполне определенных условий, исключение действия которых ведет к разрушению объективной стороны.

Коллизии в праве социального обеспечения можно разделить также на *реальные* и *мнимые.* Реальные (т.е. обладающие всеми существенными признаками) правовые коллизии создают действительную коллизионную проблему. Мнимые же коллизии, напротив, коллизионной проблемы не создают (т.е. проблема не требует решения), а являются следствием заблуждения лица относительно свойств объекта коллизии (правовой нормы) или признаков правовой коллизии в целом. Следствием мнимой коллизии может стать необоснованное применение средств разрешения коллизии, неоправданное усложнение процесса толкования и юридической квалификации, что, безусловно, негативно отражается на эффективности правореализации в целом и т.д. Таким образом, в данном случае на первый план выходят высокий уровень

теоретической подготовки и аналитические способности субъекта правореализации.

Примером мнимой коллизии может служить ситуация, возникшая в связи с применением Разъяснения Зам. Генерального прокурора РФ от 6 декабря 1996 г. № 6/4-23и-96 «О порядке исчисления выслуги лет прокурорским работникам органов прокуратуры Чеченской Республики (Республики Ичкерия)». Содержание данного Разъяснения не соответствовало нормам Постановления Правительства РФ от 12 августа 1994 г. № 942 «О порядке исчисления выслуги лет, назначения и выплаты пенсий работникам органов и учреждений прокуратуры РФ и их семьям»[346]. Можно было бы вести долгие дискуссии относительно соответствия данного акта Конституции и законодательству РФ, в том числе в плане его обусловленности ситуацией, существовавшей в Чеченской Республике, однако поскольку указанное Разъяснение содержало положения нормативного характера в отношении прав и свобод граждан, то представляется, что его следовало зарегистрировать в Минюсте РФ на общих основаниях, как это предусмотрено для актов федеральных органов исполнительной власти[347]. Поскольку такой регистрации данный акт не проходил, следовательно, в силу указаний ч. 3 ст. 15 Конституции РФ его нормы не обладали признаками формального действия и общеобязательности, а сам акт в целом являлся недействительным и не подлежал применению (ошибка в отношении свойств объекта коллизии). Несмотря на это, Разъяснение применялось до 2001 г., пока Верховный Суд РФ своим решением не подтвердил очевидное[348]. Между тем своевременно проведенный коллизионный анализ

---

[346] СЗ РФ. – 1994. – №. 17. – Ст. 2000.

[347] О порядке подготовки и государственной регистрации нормативных актов федеральных органов исполнительной власти см.: Постановление Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 и Приказ Минюста РФ от 14 июля 1999 г. № 217.

[348] Бюллетень ВС РФ. – 2001. – № 12. – С. 3-4. В данном случае возникает еще одна проблема. Согласно п. 2 ч. 1 ст. 27 ГПК РФ, Верховному Суду РФ подсудны по первой инстанции дела об оспаривании нормативных актов федеральных министерств и ведомств, затрагивающих права и свободы граждан. Однако данный акт, как мы отметили, не относится к числу нормативных актов, поскольку в связи с нарушением установленных требований о его регистрации он считается не вступившим в силу и не подлежит применению. Следовательно, данное дело неподсудно Верховному Суду РФ. С нашей точки зрения, единственно верным механизмом в данном случае была бы отмена указанного Разъяснения Генеральным Прокурором РФ на основании представления Минюста РФ (такая процедура предусмотрена, в частности, для отмены актов федеральных

нормативных предписаний позволил бы избежать длительного (более 5 лет) нарушения прав граждан[349].

Аналогичная приведенной выше мнимая коллизия возникла в связи с направлением Минтрудом РФ совместно с Пенсионным фондом РФ Рекомендаций по реализации Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 113 «О порядке исчисления и увеличения государственных пенсий» в подведомственные органы[350]. Пункт 8.4. Рекомендаций установил, что ограничению в соответствии с коэффициентом 1,2 подлежит общая сумма пенсий, включая все предусмотренные пенсионным законодательством надбавки, повышения, а также компенсационную выплату, устанавливаемую к пенсии. По смыслу же Закона о государственных пенсиях (ст.ст. 21, 110, 111) ограничению в 1,2 подлежали только суммы пенсии (причем только те пенсии, которые определялись на основе индивидуального коэффициента пенсионера (ст. 7)), без включения в эту сумму надбавок, повышения и компенсационной выплаты к пенсии.

Однако указанные Рекомендации не были зарегистрированы в Минюсте РФ, хотя, по сути, содержали положения нормативного характера, касающиеся прав и свобод граждан. Верховный Суд РФ признал Рекомендации недействительными и не подлежащими применению[351],

---

органов исполнительной власти Правительством РФ) и наложение дисциплинарной ответственности на издавшего данный акт заместителя Генерального Прокурора РФ.

[349] Справедливости ради следует заметить, что наличие мнимой коллизии может быть доказано и обосновано теоретически лишь лицом сторонним, не состоящим на службе в том или ином государственном органе и, следовательно, не являющимся объектом управленческого воздействия. Субординация, свойственная всем государственным органам, а особенно органам правоохранительного блока, фактически исключает самостоятельность коллизионного анализа нормативных предписаний, обязывая реализовывать все указания вышестоящего органа, независимо от их содержания. На практике редко можно встретить примеры обратного. Следовательно, правоприменительный коллизионный анализ нормативных предписаний в системе органов государственной власти и управления как проявление общеправового принципа законности оказывается заложником другого – специально-административного принципа субординации (подчинения) в сфере управленческой деятельности. Если же в связи с этим нарушаются права граждан, то последние оказываются практически беззащитными перед лицом государственного аппарата. Определенные надежды в этом случае могут быть связаны с мерами прокурорского реагирования и надзора за деятельностью государственных органов. Впрочем, иногда органы прокуратуры, как видно, и сами допускают нарушение законности.

[350] Бюллетень Минтруда РФ. – 1998. – № 2.

[351] Решение Верховного Суда РФ от 18 июня 1998 г. // Бюллетень ВС РФ. – 1998. – № 12. – С. 7.

обязав Минтруд РФ и ПФ РФ отозвать их из подведомственных органов. Между тем Рекомендации использовались в работе соответствующими органами и применялись при назначении пенсий в течение более года после признания их недействительными, хотя и федеральные, и региональные органы государственной власти обращали внимание на сложившуюся ситуацию[352]. Обнаруживали явное несоответствие норм данного акта действовавшему в тот период Закону о государственных пенсиях и сотрудники многих региональных отделений ПФ РФ, но предпочитали руководствоваться ненормативными предписаниями, направляемыми Правлением ПФ РФ[353].

Возможно также выделение видов коллизий в праве социального обеспечения по иным классификационным основаниям. Так, по числу объектов коллизионного взаимодействия коллизии в праве социального обеспечения делятся на *биполярные (двуобъектные)* и *мультиполярные (многообъектные)*, по структуре правовые коллизии подразделяются на *простые* и *сложные (смешанные)*. Сложные коллизии сочетают в себе признаки разных видов коллизий генеральной классификационной группировки (например, совпадение признаков темпоральной и иерархической коллизии). Предложения в отношении правил преодоления некоторых коллизий сложного характера будут высказаны в гл. 3 настоящей работы.

§ 3. Влияние коллизий в праве на регулирование социально-обеспечительных отношений

Рассматривая правовую коллизию в качестве детерминированной системы, мы описали некоторые обстоятельства, способствующие возникновению ее элементов (промежуточных следствий) и формированию системы коллизии как финального следствия.

Следуя принципам детерминизма в праве, вполне логичным и очевидным представляется вывод о том, что правовая коллизия сама становится детерминантой (источником) в системе причинно-следственных связей, в свою очередь, вызывая какие-то изменения и процессы в правовой среде. Другими словами, данный тезис – это утверждение о том, что правовая коллизия может оказывать воздействие на некоторые яв-

---

[352] См.: Постановления ГД ФС РФ от 17 марта 1999 г. № 3763-II ГД и от 29 октября 1999 г. № 4497-II ГД.

[353] См.: Письмо ПФ РФ от 15 ноября 1999 г. № КА-09-27/10314 «О применении ФЗ от 27 июля 1997 г. № 113-ФЗ».

ления, вызывая при этом определенные последствия. Именно о последствиях или, иначе, о влиянии правовой коллизии на функционирование системы права социального обеспечения и иные сферы общественной жизни мы далее будем вести речь.

Сравнительно недавно в юридической литературе[354] было высказано мнение, согласно которому саму правовую коллизию, в силу ее способности оказывать определенное влияние на некоторые процессы в праве и обществе, необходимо отнести к функциональным правовым явлениям[355]. Есть ли основания для такого вывода?

Полагаем, термин «функция» вряд ли правильно употреблять в отношении правовой коллизии. В сущности, говоря о функциональности того или иного явления, мы косвенно делаем акцент на его назначении, пытаемся определить цель его существования в данной системе отношений. Так мы говорим о функциях права, функциях государства, назначение которых определяется в регулировании общественных отношений, в организации и сохранении устойчивого развития человеческого общества. Но правовая коллизия – явление, как правило, непрогнозируемое, нежелательное. Ее объективный компонент есть дефект в системе права, а говорить о предназначении или цели дефекта по большому счету неверно[356]. Поэтому, с нашей точки зрения, о влиянии правовой коллизии точнее будет говорить в плане последствий (а не функций) ее существования в правовом поле. По мнению З.А. Незнамовой, влияние правовой коллизии может иметь правовой и социальный аспекты (она именует их правовыми и социальными функциями коллизий). Думается, что данная классификация будет результативной в плане изучения последствий правовой коллизии, хотя сразу обратим внимание на условность такого деления и недопустимость противопоставления социального и правового аспектов влияния коллизий.

---

[354] *Незнамова З.А.* Коллизии в уголовном праве. – Екатеринбург, 1997; *Аленина И.В.* Указ. соч. – С. 43-52.

[355] В философии под функцией (от лат. functio – исполнение, осуществление) понимается внешнее проявление свойств какого-либо объекта в данной системе отношений, либо роль, которую выполняет определенное явление или процесс по отношению к целому (Сов. энциклопедический словарь. – М., 1983. – С. 1430).

[356] Здесь мы, конечно, не имеем в виду функцию объективного компонента как детерминанты системной связи в рамках правовой коллизии. С этой точки зрения объективный компонент можно представить в качестве функционального внутрисистемного явления.

Правовой аспект влияния коллизии в праве связан прежде всего с понятием эффективности действия конкретных правовых норм, регламентирующих социально-обеспечительные отношения, в процессе правореализационной деятельности. Большое значение в этом плане приобретает правильное понимание явления эффективности правовых норм.

В юридической литературе данному вопросу уделялось и уделяется достаточно серьезное внимание. В большинстве случаев эффективность правовых норм определяется как соотношение между фактическим результатом их действия и теми социальными целями, для достижения которых эти нормы были приняты[357]. Как правило, социальные цели отдалены, скрыты за юридическими механизмами их реализации. Поэтому, как указывают В.И. Никитинский и И.С. Самощенко, следует различать два уровня эффективности: а) юридическую эффективность правовой нормы, характеризуемую соответствием поведения адресатов (субъектов) правовой нормы с требуемым поведением, указанным в норме, и б) социальную эффективность правовой нормы, эталоном оценки которой является не само поведение субъектов, а более отдаленная социальная цель, находящаяся вне непосредственной сферы правового регулирования[358]. В большинстве случаев речь идет об эффективности юридических средств воздействия на поведение субъектов и регулирование отношений, хотя в праве социального обеспечения (и в этом заключается его особенность) юридическая и социальная составляющие эффективности норм нередко совпадают, сливаются в единое и неразрывное целое средства и цели.

---

[357] См.: Эффективность правовых норм / *Кудрявцев В.Н., Никитинский В.И., Самощенко И.С., Глазырин В.В.* – М.: Юрид. лит., 1980. – С. 22. При этом, например, В.И. Никитинский, И.С. Самощенко предлагают включать в структуру понятия эффективности норм не только соотношение цели и результатов действия норм, но также и отграничение эффективности норм от иных свойств их действия (например, от полезности), различие юридической и социальной эффективности, наконец, анализ различных значений, которые эффективность может приобретать (неэффективность и антиэффективность норм). По данному вопросу см. также: *Никитинский В.И.* Эффективность норм трудового права. – М.: Юрид. лит., 1971; *Фаткуллин Ф.Н., Чулюкин Л.Д.* Социальная ценность и эффективность действия правовой нормы. – Казань, 1977; *Аракчеев В.С.* Процедурно-правовые нормы: понятие и значение в регулировании трудовых отношений: Дис. … канд. юр. наук. – Томск, 1981. – С. 70-126, и др.

[358] Эффективность правовых норм. – С. 49.

И все же правовые последствия прежде всего связаны с воздействием правовых коллизий на закономерности системы права, на такие его свойства, как внутреннюю согласованность (системность) норм, стабильность и юридическую гарантированность правовых предписаний. Система права (как и всякая система) может нормально функционировать только в том случае, если все компоненты, связи и процессы, в ней происходящие, характеризуются стремлением к заданному, устойчивому состоянию, обеспечивающему нормальный режим работы. «Однако достичь такого состояния, – пишет Н.А. Власенко, – когда все компоненты работают в едином режиме, ни одна система не может... Следовательно, всякой системе присуща некоторая степень рассогласованности между ее назначением и тем, что она представляет собой в реальности»[359]. Такое нарушение функционирования системы принято называть возмущениями, которые по своей природе могут быть внутренними и внешними (последствия воздействия на систему окружающей среды). Правовые коллизии следует отнести к внутренним возмущениям системы права, что в полной мере распространяется и на систему права социального обеспечения как разновидности системного образования.

Как коллизионные ситуации влияют на юридическую эффективность правового регулирования? Прежде всего, существование объективного компонента правовой коллизии в системе права говорит о нарушении единства правовой политики нормотворческих органов разных уровней либо о нечетком определении цели правового регулирования при принятии правовой нормы (проблемы технико-юридического характера, т.е. точности выражения форм права). Наличие правовой коллизии приводит к усложнению и нарушению нормального правоприменительного процесса, в ряде случаев к бездействию той нормы, реализация которой требовалась в данной ситуации, к попыткам обхода закона, порождает непонимание права со стороны субъектов. Например, п. 2 ст. 31 Закона о трудовых пенсиях определил, что с 1 января 2002 г. другие федеральные законы, которые предусматривают условия и нормы пенсионного обеспечения, применяются в части не противоречащей Закону о трудовых пенсиях. Таким образом, законодатель и формально, и фактически допустил существование правовых коллизий в пенсионном законодательстве. М.Л. Захаров и В.Б. Савостьянова по этому поводу отмечают: «...кто должен определять, противоречит

[359] *Власенко Н.А.* Коллизионные нормы в советском праве. – Иркутск, 1984. – С. 22 и далее.

«другой» федеральный закон или не противоречит Закону о трудовых пенсиях? Только законодатель, и никто другой. В прошлом в законах всегда указывалось, какие законы (или их статьи) утратили силу... В Законе о трудовых пенсиях, как и в других новых пенсионных законах, не указан полный перечень законов, которые утратили силу в связи с их введением. Миссию определять, какие законы (статьи законов) продолжают действовать и, следовательно, могут применяться, взяло на себя Правительство, более того, оно перепоручило делать это Минтруду по согласованию с ПФР, они по существу выполняют функции законодателя»[360]. Кроме того, содержание п. 3 ст. 1 Закона о трудовых пенсиях, где предусматривается неизвестный ранее социально-обеспечительному законодательству порядок издания разъяснений в целях «единообразного применения» данного Закона, закрепляет такое правомочие за Правительством РФ, которое, впрочем, вправе поручить издавать разъяснения любому органу. Как указывают М.Л. Захаров и В.Б. Савостьянова, данная юридическая новелла появилась не случайно. «Закон готовился наспех и явно не юристами достаточно высокой квалификации. Многие нормы Закона изложены чрезвычайно сложно и путано, в Законе содержится немало пробелов и противоречий... Появление указанной нормы – попытка исправить юридические дефекты Закона ведомственным, келейным путем. Устранение недостатков таким образом девальвирует его роль и значение как основного правового нормативного акта, определяющего содержание и объем пенсионных прав граждан. К тому же вполне очевидно, что содержание разъяснений будет определяться чиновниками с позиций прежде всего финансовой и ведомственной целесообразности, а не закона»[361]. Думается, пагубность такого пути очевидна.

Иногда наличие правовой коллизии создает сложности в процессе определения правового статуса субъектов социально-обеспечительных отношений. Законом РФ от 28 июня 1991 г. № 1499-1 «О медицинском страховании граждан в РФ»[362] предусматривается, что страховщиком в отношениях по обязательному медицинскому страхованию признаются страховые медицинские организации (ст. 2). При этом указывается, что

---

[360] *Захаров М.Л., Савостьянова В.Б., Тучкова Э.Г.* Комментарий к новому пенсионному законодательству. – М.: Проспект, 2003. – С. 248.

[361] Там же. – С. 18.

[362] Ведомости СНД и ВС РФ. – 1991. – № 27. – Ст. 920. Далее по тексту – Закон о медицинском страховании.

ФФОМС РФ и его территориальные отделения являются самостоятельными финансово-кредитными учреждениями, предназначенными для аккумулирования финансовых средств на обязательное медицинское страхование, обеспечения финансовой стабильности государственной системы обязательного медицинского страхования и выравнивания финансовых ресурсов на его проведение (ст. 12).

В то же время ст. 11 Закона об основах обязательного социального страхования, указывая на функции страховщиков, в большей части включает те из них, которые выполнял и выполняет ФФОМС РФ. Таким образом, ФФОМС в силу ст. 11 данного Закона фактически осуществляет в настоящее время функции страховых медицинских организаций, что не предусмотрено Законом о медицинском страховании. Вопрос заключается в том, есть ли у ФФОМС законные основания для заключения непосредственно с гражданами договоров на обязательное медицинское страхование в обход порядка, установленного Законом о медицинском страховании?

В этой связи в Государственной Думе РФ на доработке находится законопроект «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты РФ в области осуществления обязательного медицинского страхования»[363], в том числе и в Закон о медицинском страховании граждан. Предполагается, что ФФОМС будет не только аккумулировать средства и финансировать обязательное медицинское страхование, но и осуществлять функции страховых медицинских организаций. Авторы законопроекта утверждают, что деятельность ФФОМС в качестве страховщика значительно эффективнее, однако коллизия норм законов не позволяет четко определить статус этого учреждения. Как видно, ситуация очень схожа с правовым положением Пенсионного фонда РФ до начала и по завершении пенсионной реформы, о чем мы говорили несколько выше[364].

Выбор одной из коллидирующих норм в процессе реализации права означает следующее: если норма, получившая приоритет, сохраняет возможность признания ее эффективной, то другая норма в то же время, в том же отношении такую возможность утрачивает. Следовательно, отношение эффективности действия одной правовой нормы в условиях коллизионной ситуации за определенный период времени обратно про-

[363] Законопроект принят к рассмотрению Протоколом ГД РФ № 123 от 4 июня 2002 г.

[364] См. § 1 гл. 2 наст. работы.

порционально бездействию другой нормы[365]. Однако если за относительно продолжительный период времени ни одна из коллидирующих норм не имела постоянного приоритета при регулировании конкретных отношений (достижении социального результата), то в таком случае представляется допустимым определение приоритета, исходя из сравнительной эффективности данных норм[366]. Такой анализ может позволить выбор нормы, подлежащей применению, с учетом преимущественной эффективности одной из них. Коллизионно-правовое регулирование (в виде устранения одного из объектов коллизии, имеющего более низкую эффективность) на основе данного критерия официально в законодательстве не закреплено[367], хотя такая практика (как видно на примере передачи функций страховщиков органам ФФОМС РФ) нарабатывается. Представляется, что такое направление в будущем может быть достаточно продуктивным.

Таким образом, наличие правовой коллизии (т.е. обнаружение правореализующим субъектом объективного компонента) помимо презюмируемого негативного влияния на юридическую эффективность правовых норм может сигнализировать нормотворческому органу (прямо или опосредованно) о наличии проблемы различного регулирования одного общественного отношения, и в этом плане сыграть позитивную роль[368]. Следовательно, одним из последствий ослабевающей юридиче-

---

[365] В данном случае мы не ставим цель анализировать «наполнение» конкретных показателей эффективности или методику изучения уровня эффективности правовых норм. Рассмотрение этих вопросов – задача специальных исследований (см., напр.: Эффективность правовых норм / Кудрявцев В.Н., Никитинский В.И., Самощенко И.С., Глазырин В.В. – М.: Юрид. лит., 1980. – С. 147-192).

[366] Так, напр., Р.З. Лившиц указывает: «Качество новых законов должно стать таким, чтобы идея законодателя была изложена четко и ясно. А если остаются сомнения…если законодательство не дает однозначного решения, нужно признать допустимой различную практику его применения» (*Лившиц Р.З.* Трудовое законодательство: настоящее и будущее. – М.: Наука, 1989. – С. 176). В данном случае мы указываем именно на возможность фактического применения каждой из коллидирующих норм разными правоприменительными органами в соответствующих правоотношениях и на предполагаемые последствия указанных действий.

[367] Думается, было бы целесообразным внести соответствующие положения в проект ФЗ «О нормативных правовых актах РФ» в части подготовки изменений и дополнений (или отмены) в нормы конкретных актов с учетом анализа результатов практического правоприменения, т.е. их эффективности (или полезности) с точки зрения регулируемых отношений.

[368] Поэтому верно, на наш взгляд, указывает Ю.А. Тихомиров на то, что было бы упрощением оценивать коллизии как сугубо негативные явления. «Коллизии, –

ской эффективности правовой нормы под влиянием коллизии в праве является также оперативная информация о существовании такой проблемы в системе права, сигнализирующая нормотворческому органу о необходимости принятия адекватных мер (устранение коллизии или формирование специальных коллизионных правил ее преодоления) для приведения системы в нормальное состояние. Такое влияние правовой коллизии мы предлагаем именовать *сигнально-информативным*. Его не следует, однако, относить исключительно к правовым последствиям коллизии в праве.

Нарушение процесса нормального функционирования правовой нормы, в частности возникновение правовой коллизии, как мы отметили, неизбежно является препятствием на пути решения не только сугубо юридических задач правового регулирования (упорядочения поведения субъектов), но и достижения социальных целей, составляющих основу системы социального обеспечения. Таким образом, сигнально-информативное влияние правовой коллизии имеет место и применительно к ее последствиям, заключающим в себе социальный аспект нарушения эффективности правовых норм (проблема в достижении планируемой социальной цели). Анализ данного аспекта влияния правовых коллизий применительно к праву социального обеспечения имеет для нас существенное значение.

Когда идет речь о праве социального обеспечения, мы неизбежно обращаемся к качественной характеристике этой правовой отрасли, осуществляющей правовое регулирование системы мероприятий по оказанию содействия и содержания нуждающихся граждан за счет общественных и обобществленных средств[369]. Право социального обеспечения, наряду с трудовым правом, наиболее прямо и непосредственно, теснее, чем другие отрасли права, связано с обществом, призвано обеспечивать его устойчивое развитие, гарантировать гражданам защиту от неблагоприятных или непрогнозируемых ситуаций, включая право на

пишет автор, – нередко несут в себе положительный заряд. Юридическая коллизия служит свидетельством нормального процесса развития, естественных государственно-правовых противоречий» (*Тихомиров Ю.А.* Юридическая коллизия, власть и правопорядок // Государство и право. – 1994. – № 1. – С. 4). Мы также отчасти склонны расценивать правовую коллизию с позитивной стороны.

[369] См., напр.: *Андреев В.С.* Право социального обеспечения. – М.: Юрид. лит., 1974. – С. 28-29; *Иванова Р.И., Тарасова В.А.* Предмет и метод советского права социального обеспечения. – М., 1983; *Аракчеев В.С.* Теоретические и практические вопросы общей части права социального обеспечения. – Томск, 2001. – С. 17-19.

достойный уровень жизни в случае их наступления, сохранять относительное благополучие большинства населения страны. Эффективная политика в области социального обеспечения – это ведущий и наиболее действенный инструмент государственного воздействия на общество, на его лояльность по отношению к существующей системе власти и устанавливаемому ею правовому режиму в целом. Решающим моментом в этом процессе является переход от формального закрепления и декларирования мер социально-обеспечительной направленности к видимому, ощущаемому обществом стремлению власти к фактической их реализации, воплощению в конкретных условиях. Оперативность такого перехода становится не только показателем состоятельности существующей властной системы при решении важнейших вопросов общегосударственного значения, но и залогом социальной стабильности в обществе. Поэтому верно отмечается в специальной литературе, что создание широкой социальной основы законодательства имеет значение для самого законодателя в качестве фактора «обратной связи». «...Непонятный или противоречащий общественным интересам закон, как правило, становится мертворожденным либо усиливает социальную напряженность в обществе, порождает недоверие к власти, т.е. практически приводит к противоречию между целью правового регулирования и ее результатом»[370].

Дополнительная сложность состоит в том, что, учитывая интересы всех, необходимо принимать во внимание интересы каждого, его имущественное и социальное положение, его заслуги и возможности, помогая в преодолении трудных жизненных ситуаций. Поскольку право социального обеспечения призвано регулировать различные отношения, в том числе и по распределению аккумулированных средств, в большинстве случаев необходимых для жизнесуществования гражданина, в этой связи остро встает вопрос о точности, недвусмысленности правовых предписаний, что становится гарантией фактического осуществления прав граждан в этой сфере. Говоря так, мы, однако, не имеем в виду безальтернативность социального обеспечения. Возможность выбора из относительного множества конкретного вида социального обеспечения или варианта поведения (эквивалентная замена) всегда должна сохраняться, но только если она закреплена в законе, когда во всех случаях может быть реализована лишь по воле нуждающегося гражданина. По-

[370] Системность законодательства как фактор повышения его качества // Государство и право. – 2002. – №8. – С. 14.

этому малейший сбой, любая неопределенность, изъян в правовом регулировании этих жизненно важных отношений всегда и в любом обществе порождают социальные последствия. Правовая коллизия представляет собой именно такую ситуацию, когда альтернатива не является запрограммированной, заранее предусмотренной, когда выбор поведения не зависит от гражданина, не связан с его волеизъявлением. Выбор подлежащего применению права имеет здесь совершенно иную природу и вызван сосуществованием одновременно действительных правовых норм по одному вопросу, социальная составляющая которых варьируется согласно цели, положенной законодателем в основание принятия каждой из них в конкретный исторический период.

Как отмечают В.В. Глазырин и В.И. Никитинский, всякая правовая норма, выступая в качестве регулятора общественных отношений, призвана прежде всего обеспечить определенное желаемое поведение субъектов. «В то же время, – указывают авторы, – обеспечение такого поведения не является самоцелью. Это – средство для достижения более глубоких социальных целей, имеющих ... общественно значимый смысл»[371]. Содержание этих социальных целей применительно к нормам права социального обеспечения раскрыть несложно, учитывая его сущность, назначение.

В то же время несомненной особенностью правовых коллизий является их неодинаковое воздействие на социальные процессы. Некоторые правовые коллизии способны оказывать относительно прямое, непосредственное влияние на общественные институты, способствовать возникновению социального напряжения отдельных групп населения, вызывать значительный общественный резонанс (общественные выступления, протесты, недоверие к проводимой руководством страны политике) вплоть до конфликтных ситуаций с властями. Однако влияние правовых коллизий может иметь и менее открытый характер, когда их последствия, как правило, ограничены пределами конкретных правоотношений. Коллизионные ситуации имеют в этом случае узконаправленный характер, а последствия возникают в процессе ошибочного или намеренного применения компетентным органом одного из коллидирующих предписаний, предоставляющего гражданину меньшие права или льготы. Иными словами, социальные последствия первого типа в силу общедоступности объективной стороны правовой коллизии следует именовать *непосредственными*. Социальные последствия второго

[371] Эффективность правовых норм. – М., 1980. – С. 48.

типа в силу их ограниченного (и нередко даже индивидуального) характера и возникновения в пределах конкретного правоотношения нужно называть *опосредованными*.

Что преобладает в социальных последствиях – позитивный или негативный момент? Полагаем, социальные последствия едва ли несут в себе в настоящее время положительный заряд. В первую очередь мы, конечно, ведем речь о правах граждан в сфере социального обеспечения.

Аксиомой является то, что реализация социально-обеспечительных норм и мероприятий всегда связана со значительными финансовыми затратами. Четко понимая это, государство стремится к наиболее эффективному (и, конечно, экономному) распределению имеющихся средств. Не секрет, что современное Российское государство обладает достаточно скромными финансовыми возможностями в сфере социального обеспечения, по сравнению с советским периодом. Связано это с разными обстоятельствами, в частности, с кризисными явлениями в экономике, снижением налоговых поступлений, приватизацией нефтегазового комплекса и иных высоколиквидных отраслей промышленности, отходом в начале 90-х годов от системы аккумулирования и распределения финансов в централизованном порядке за счет средств государственного бюджета и передачей части полномочий субъектам Федерации и муниципальным образованиям и другими. Поэтому стремление минимизировать расходы в этом направлении, но при этом создать условия для их адресного распределения достаточно четко обозначилось в последнее время. К сожалению, реальная ситуация показывает, что первое направление (к минимизации расходов) явно преобладает над вторым. В этой связи неоднозначность правовых предписаний практически всегда означает, что решение коллизионной проблемы (выбор нормы, подлежащей применению), если коллизия связана с различием объемов или порядка обеспечения, компетентным органом в первую очередь будет соотнесено с финансовыми возможностями системы социального обеспечения в плане минимизации расходов. Попытаемся показать эту зависимость на примерах.

Достаточно наглядной в плане непосредственных социальных последствий является ситуация с Законом о государственных пенсиях 1990 г. Как известно, в этом Законе была предусмотрена своеобразная модель исчисления размера пенсий, которая, в сущности, была противоречивой. Смысл ее заключался в том, что, устанавливая минимальный размер пенсии в качестве государственной гарантии пенсионного обеспечения (ст. 17 Закона) не ниже размера, предусмотренного феде-

ральным законом, Закон в то же время ограничивал назначаемые пенсии максимальным размером (ст. 18 Закона), который во всяком случае был на порядок ниже (3–3,5 минимального размера пенсии), чем если бы пенсия назначалась по общим правилам. Так, например, пенсия по возрасту, согласно ст. 16 Закона, должна была устанавливаться в размере 55% заработка (при достижении требуемого возраста и стажа) и увеличиваться на 1% за каждый год сверх требуемого трудового стажа, но не выше 75% заработка. Однако имевшаяся структурная коллизия норм позволяла назначать пенсии, максимальный размер которых (с учетом возможности повышения максимального размера до 20% по проценту за каждый год свыше требуемого стажа) на 1 января 2001 г. составлял примерно 360 (370) рублей (без надбавки к пенсии), а с учетом компенсации – не более 453 рублей (без учета районного коэффициента). Думается, различие при соотношении размеров пенсии в таком случае очевидно. Нетрудно предположить, каковы были социальные последствия более чем десятилетнего существования законодательной «уловки», учитывая уровень инфляции, а значит, и низкую покупательную способность такой пенсии. Большинство граждан пенсионного возраста при этом даже не пытались оставлять работу, прекрасно понимая невозможность обеспечить нормальное существование посредством мизерной пенсии.

Ограничивающая модель отчасти сохранилась и в Законе о трудовых пенсиях (ст. 30), которая действовала почти весь 2002 г., а на 1 февраля 2002 г. максимально возможный размер пенсии по возрасту без повышений составлял 1503 рубля (поскольку у пенсионеров на тот период полностью отсутствовала страховая часть пенсии). Но в новом Законе эта модель установлена лишь на переходный период, а коллизионной проблемы, подобной имевшейся в Законе о государственных пенсиях 1990 г., теперь нет, поэтому и социальные последствия такого переходного периода имеют уже совершенно иную природу.

Непосредственные социальные последствия правовой коллизии можно обнаружить также при анализе отдельных положений законов о федеральном бюджете на 2001, 2002, 2003, 2004 гг. в той части, в какой они допускали приостановление действия федеральных законов системы социального обеспечения. Так, например, в ст. 119 Федерального закона от 27 декабря 2000 г. «О федеральном бюджете на 2001 год»[372] указывалось на приостановление на один год (до 31 декабря 2001 г.)

[372] СЗ РФ. – 2001. – № 1 (ч. 1). – Ст. 2.

действия норм ряда федеральных законов в связи с тем, что федеральным бюджетом не были предусмотрены средства на их реализацию. В их числе нормы п. 6, 15, п. 10 и 11 ч. 1 ст. 17, п. 15 ч. 1 ст. 18, ст.ст. 20 и 24 Закона РФ «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», пп. «б» пп. 1 п. 1 ст. 10 Закона о ветеранах, Федерального закона от 28 октября 1998 г. № 163-ФЗ «О порядке финансирования государственных пенсий, выплата которых по законодательству РФ осуществляется за счет средств федерального бюджета»[373] и некоторые другие.

В Федеральном законе от 30 декабря 2001 г. № 194-ФЗ «О федеральном бюджете на 2002 год»[374] приостановление норм вышеуказанных законов также было продлено до 31 декабря 2002 г. Этот курс был продолжен и в Федеральном законе «О федеральном бюджете на 2003 год», однако к списку приостановленных законов социально-обеспечительной направленности добавлены абз. 7 п. 4 ст. 11 Закона РФ от 9 июня 1993 г. № 5142-1 «О донорстве крови и ее компонентов»[375] в части права доноров на бесплатный проезд на общественном транспорте, а также Федеральный закон от 28 мая 1999 г. № 102-ФЗ «О льготе на проезд на междугородном транспорте для отдельных категорий граждан, обучающихся в государственных и муниципальных образовательных учреждениях»[376], действие которого приостановлено в целом. Фе-

---

[373] СЗ РФ. – 1998. – № 44. – Ст. 5393. Федеральный закон от 28 октября 1998 г. № 163-ФЗ «О порядке финансирования государственных пенсий, выплата которых по законодательству РФ осуществляется за счет средств федерального бюджета» не действует (парадокс!) с момента его вступления в силу. Начиная с 22 февраля 1999 г. (когда вступил в силу ФЗ «О федеральном бюджете на 1999 год») действие этого закона приостанавливалось из года в год. В пояснительной записке к проекту ФЗ «О федеральном бюджете на 2003 год» Правительство РФ указало, что данный закон противоречит новому пенсионному законодательству, поэтому в финансировании он не нуждается. Было также указано, что расходы по Закону о государственном пенсионном обеспечении учтены в бюджете.

По нашему мнению, проблема заключается здесь не в порядке финансирования пенсий за счет федерального бюджета, а, как следует из Закона от 28 октября 1998 г., в обеспечении страховых взносов за периоды, включаемые в страховой стаж, но не связанные с уплатой страховых взносов (для отражения конкретных сумм в индивидуальном лицевом счете). Эти периоды, необходимые для установления трудовых пенсий, указаны в пп. 1, 5 и 6 п. 1 ст. 11 Закона о трудовых пенсиях.

[374] СЗ РФ. – 2001. – № 53 (ч. 1). – Ст. 5030.

[375] Ведомости СНД и ВС РФ. – 1993. – № 28. – Ст. 1064.

[376] СЗ РФ. – 1999. – № 22. – Ст. 2673.

деральным законом от 23 декабря 2003 г. № 186-ФЗ «О федеральном бюджете на 2004 год»[377] дополнительно было приостановлено действие ч. 2 ст. 28[1] Закона РФ от 18 апреля 1991 г. № 1026-1 «О милиции»[378] в части бесплатного оказания медицинской помощи сотрудникам милиции в медицинских учреждениях, не входящих в систему МВД РФ.

Приостановление действия одного федерального закона другим федеральным законом – явление экстраординарное, объяснимое лишь наличием чрезвычайных обстоятельств, которые власть не в силах преодолеть или прогнозировать. «Основная причина создавшейся ситуации, – считает М. Блинов, – практика принятия нормативных документов без учета реальных финансовых возможностей государства. Не случайно конституции многих зарубежных государств содержат более четкое, нежели у нас, регулирование, направленное на обеспечение сбалансированности государственного бюджета, своевременности его принятия законодателем (ограничение или запрещение бюджетного дефицита, право на непреодолимое вето на финансово не обеспеченные законы и др.)»[379].

Но вернемся к юридической стороне проблемы. Очевидно, что ситуация с приостановлением действия конкретной правовой нормы законом о бюджете обладает всеми признаками объективной стороны правовой коллизии. Определяя ее вид, мы можем отнести ее к группе *темпоральных условных* коллизий, поскольку их существование во времени обусловлено финансовыми возможностями государства. Согласно правилам ее преодоления, приоритет отдается норме, принятой позднее, т.е. соответствующей норме закона о бюджете.

В то же время, учитывая содержание ч. 2 ст. 180 (ч. 5 ст. 83) Бюджетного кодекса, согласно которой в случае, если расходы на реализацию законодательного или иного нормативного правового акта не предусмотрены законом о бюджете либо предусмотрены частично (не в полной мере), то применяется закон о бюджете, необходимо сделать вывод о координационно-иерархическом характере связи норм, который также определяет приоритет закона о бюджете.

Однако если принять во внимание нормативные предписания, например, ч. 4 ст. 11 Закона о ветеранах, где указано, что *федеральные*

---

[377] СЗ РФ. – 2003. – № 52 (ч. 1). – Ст. 5038.

[378] Ведомости СНД и ВС РФ. – 1991. – № 16. – Ст. 503.

[379] *Блинов М.* Иски о выделении средств из федерального бюджета // Хозяйство и право. – 1998. – № 10.

законы (надо полагать, и закон о федеральном бюджете) *и иные нормативные правовые акты, отменяющие или ограничивающие права, предоставленные настоящим Законом, являются недействительными*, то в силу указания этой коллизионной нормы-санкции приоритет должен оставаться за нормами Закона о ветеранах. Следовательно, в данном случае мы имеем дело с тем, что в международном частном праве принято называть термином «коллизия коллизий», или столкновением коллизионных правил. Каким видится выход из сложившейся ситуации?

Принимая во внимание специфику федерального закона о бюджете, т.е. его ежегодное рассмотрение и утверждение, очевидную зависимость от него ряда законов системы социального обеспечения (несмотря на равенство законов по юридической силе), прекратить данный процесс в силу многих обстоятельств, по-видимому, в ближайшее время не удастся. Поэтому решение этой проблемы в перспективе мы видим в достаточно простом с юридической точки зрения шаге, который заключается в следующем. Речь идет о внесении дополнений в законы системы социального обеспечения о том, что действие отдельных норм соответствующих законов может быть приостановлено на определенный срок федеральным законом о бюджете на конкретный год. В данном случае не следует опасаться излишнего дублирования норм. Вопросы социального обеспечения настолько сложны и деликатны, настолько значимы для подавляющего большинства населения, что специально-экономическое обоснование, финансовые расчеты и прогнозы (информация о которых, как правило, малопонятна и подчас недоступна для большинства граждан) в отношении бюджетных расходов на эти мероприятия едва ли станут более приемлемым вариантом, по сравнению с общедоступными указаниями закона, отчасти способными сыграть превентивную, социально-стабилизирующую роль. Такое направление законодатель избрал, в частности, в Законе о трудовых пенсиях, в отношении индексации размера базовой части трудовой пенсии, которая осуществляется в порядке, определяемом Правительством РФ, с учетом роста инфляции *в пределах средств, предусмотренных на эти цели в федеральном бюджете на соответствующий финансовый год* (п. 6 ст.17). К сожалению, в законе нет указаний относительно последствий недостатка бюджетных средств (о порядке восполнения неполученного за предыдущие годы). Надо полагать, обязательства государства в таком случае должны сохраняться, ведь как указывали еще древнеримские юристы – о б я з а т е л ь с т в а в ы ш е о б с т о я т е л ь с т в .

Думается, отсутствие таких поправок в федеральных законах системы социального обеспечения, предусматривающих расходы федерального бюджета, оставляет формальные юридические основания для предъявления основанных на конкретном законе претензий граждан во все доступные инстанции, включая суды федеральной судебной системы, Конституционный Суд РФ или в международные организации для защиты своих нарушенных гражданских прав[380]. Ведь формально и федеральный закон о бюджете, и Бюджетный кодекс, и иные федеральные законы обладают равной юридической силой с точки зрения иерархической структуры (поскольку иное не вытекает из Конституции РФ). При этом определить координационно-иерархический приоритет норм одного из коллидирующих актов в ряде случаев невозможно (как видно на примере Закона о ветеранах). Кроме того, федеральный бюджет принимается на год (с возможной ультраактивностью некоторых норм на определенный срок), а социально-обеспечительные законы действуют, как правило, бессрочно. Как видно, данная проблема неоднозначна и требует специального рассмотрения и разрешения на законодательном уровне.

Мы же продолжим выяснение влияния правовых коллизий, обратившись к анализу социальных последствий, имеющих опосредованный характер. Опосредованные социальные последствия всегда связаны с правоприменительным процессом. Это означает, что влияние коллизии имеет место в таком случае, как мы отмечали, только при участии специального субъекта (компетентного органа), применяющего одну из коллидирующих норм. Проиллюстрируем сказанное на примере.

---

[380] Как указал в своей статье «Иски о выделении средств из федерального бюджета» заместитель руководителя бюджетного департамента Минфина РФ М. Блинов, граждане и иные субъекты, имеющие право на выплаты, реально не предусмотренные федеральным законом о федеральном бюджете, и не получающие их, в ряде случаев обращаются в суды общей юрисдикции и арбитражные суды с исками. При этом арбитражные суды в соответствии со ст. 22 и п. 1 ст. 85 АПК РФ (ст. 29 и п. 1 ч. 1 ст. 150 АПК РФ 2002 г.) прекращали производство по делу ввиду его неподведомственности. Суды общей юрисдикции, рассматривая подобные дела, как правило, удовлетворяли иски и обращали взыскание на бюджетные средства, предназначенные федеральным законом о федеральном бюджете на иные, не менее значимые цели. «Такая ситуация, – пишет автор, – приводит к исполнению бюджета не по закону о бюджете, а по исполнительным листам судебных органов». Согласно приведенной М. Блиновым статистике, в 1995 г. было рассмотрено 155 судебных дел, в которых ответчиком выступало Министерство финансов РФ, в том числе и как представитель Правительства РФ, в 1996 г. – 461, в 1997 – около 1500, а в 1998 г. их число составляло более 3000, при этом значительно возросли суммы исков.

Достаточно сложная, но в то же время весьма интересная ситуация в плане гарантированности прав граждан на государственное социальное обеспечение складывается при анализе некоторых положений законов социально-обеспечительной системы при их соотношении с ч. 2 Налогового кодекса РФ. Дело в том, что пп. 8 ч. 1 ст. 238 НК РФ определяет как не подлежащие налогообложению суммы, выплачиваемые за счет членских взносов садоводческих, садово-огородных, гаражно-строительных и жилищно-строительных кооперативов (товариществ) лицам, выполняющим работы для указанных организаций. При этом, как указывало МНС РФ[381], правоприменителям следовало учитывать, что налогообложению не подлежат суммы, полученные при выполнении работ как по трудовым договорам, так и по договорам гражданско-правового характера. Однако такая трактовка не согласуется с требованиями ряда законодательных актов, в том числе с некоторыми положениями НК РФ.

Между тем, согласно положениям ранее действовавшего КЗоТ РСФСР 1971 г. (ст.ст. 2, 236, 237, 238)[382], все лица, работавшие по трудовым договорам (наемные работники), подлежали обеспечению по государственному социальному страхованию и все работодатели должны уплачивать в этих целях взносы на обязательное социальное страхование, а учитывая содержание пп. 1 и 4 п. 1 ст. 9 Закона об основах обязательного социального страхования, у страхователей и застрахованных лиц[383] отношения по всем видам обязательного социального страхования возникают *с момента заключения трудового договора.*

---

[381] См.: п. 11 Методических рекомендаций по порядку исчисления и уплаты единого социального налога, утв. Приказом МНС РФ от 29.12.2000 г. № БГ-3-07/465 (Экономика и жизнь. – 2000. – № 4). Эти Рекомендации утратили силу в связи с принятием Приказа МНС РФ от 5 июля 2002 г. № БГ-3-05/344 (Экономика и жизнь. – 2002. – № 32), в котором в настоящее время обойден вниманием вопрос о порядке применения пп. 8 п. 1 ст. 238 НК РФ в отношении лиц, заключивших трудовые договоры.

[382] Указанные положения КЗоТ РСФСР могут применяться с учетом трехлетнего срока исковой давности.

[383] Здесь следует сделать уточнение. Дело в том, что, согласно абз. 3 п. 2 ст. 6, *застрахованными* признаются граждане РФ, иностранные граждане, лица без гражданства, работающие по трудовым договорам, лица, самостоятельно обеспечивающие себя работой, или иные категории граждан, у которых отношения по обязательному социальному страхованию возникают в соответствии с федеральными законами о конкретных видах обязательного социального страхования. Но пп. 4 п. 1

Таким образом, нет законных оснований исключать из числа застрахованных лиц работников, выполняющих обязанности по трудовому договору в садоводческих, садово-огородных, гаражно-строительных и жилищно-строительных кооперативов (товариществ). Однако, несмотря на то, что ст. 235 НК РФ налогоплательщиками единого социального налога признает всех работодателей, производящих выплаты наемным работникам, очевидная неточность пп. 8 ч. 1 ст. 238 НК РФ при определении объекта налогообложения фактически приводит к запрету взимания взносов на обязательное социальное страхование в пользу наемных работников указанных организаций, а значит, к нарушению гарантированных Конституцией РФ прав граждан на социальное обеспечение.

Правоприменительные органы и по сей день отказывают в назначении страхового обеспечения данным субъектам. В обоснование своей позиции они ссылаются на Закон об основах обязательного социального страхования (п. 2 ст. 20) и на п. 47 Основных условий обеспечения по государственному социальному страхованию от 24 февраля 1984 г., указывая, что отсутствие факта уплаты страховых взносов (отсутствие заработной платы, на которую начисляются взносы) работодателем за работника лишает последнего возможности на обеспечение по обязательному социальному страхованию[384].

Аналогичное правовое положение работник указанных организаций имеет и в отношениях по обязательному пенсионному страхованию. Однако в этом случае в силу прямого указания п. 2 ст. 7 Закона об обязательном пенсионном страховании право на данный вид обеспечения реализуется *только при условии уплаты страховых взносов*[385]. Поэтому

ст. 9 к застрахованным относит почему-то только лиц, заключивших трудовой договор. Налицо явное несоответствие норм одного закона (структурная коллизия).

[384] Строго говоря, такой вывод можно считать бесспорным лишь с 1 февраля 2002 г., т.е. с момента вступления в силу Трудового кодекса РФ. Исходя из содержания нормы ч. 2 ст. 237 КЗоТ РСФСР, согласно которой неуплата работодателем взносов на государственное социальное страхование не лишает работников права на обеспечение за счет средств государственного социального страхования, очевидно, что у пострадавших работников сохраняется возможность в пределах трех лет исковой давности в судебном порядке попытаться реализовать свои права на обеспечение по социальному страхованию.

[385] См. также: Письмо ПФ РФ от 31 марта 2003 г. № СД-09-25/3213 «О пенсионном страховании лиц, получающих доход за счет членских взносов садоводческих, садово-огородных, гаражно-строительных и жилищно-строительных кооперативов (товариществ)».

отсутствие факта уплаты страховых взносов за период деятельности по трудовому договору (даже при наличии записей в трудовой книжке) в садово-огородных, гаражно-строительных и жилищно-строительных кооперативах одновременно снимает вопрос о праве субъекта на получение обеспечения по данному виду страхования. Думается, такое положение следует включить не только в Закон об основах обязательного социального страхования, но и в Закон об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний.

Имеются и другие примеры влияния правовых коллизий на субъективные права граждан в сфере социального обеспечения. Так, Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 148-ФЗ «О едином налоге на вмененный доход для определенных видов деятельности»[386] и Налоговой кодекс РФ (ч. 2) предоставили возможность организациям и индивидуальным предпринимателям перейти на уплату единого налога на вмененный доход (ЕНВД), не уплачивая при этом единый социальный налог. В ст. 7 Закона от 31 июля 1998 г. установлен порядок зачисления в бюджеты и во внебюджетные фонды сумм уплачиваемого налога[387]. Следует отметить, что законодатель предусмотрел своеобразный порядок распределения доходов от налога, поскольку применительно к индивидуальным предпринимателям, уплачивающим ЕНВД, направление части этого налога в ФСС РФ не предусматривалось (пп. 2 ч. 2 ст. 7 Закона) в отличие от организаций.

Таким образом, при обращении индивидуальных предпринимателей в региональные органы ФСС РФ для возмещения расходов на оплату периода временной нетрудоспособности, отпусков по беременности и родам наемных работников и других сумм, выплата которых в соответствии с законодательством возложена на работодателя, индивидуальные предприниматели получали отказы ФСС РФ от компенсации понесенных ими расходов по социальному страхованию. Сложившаяся ситуация привела к отказам со стороны предпринимателей в выплате работникам полагавшегося обеспечения по социальному страхованию. Все это вызвало явное недовольство достаточно большой части населе-

---

[386] СЗ РФ. – 1998. – № 31. – Ст. 3826. Далее по тексту – Закон от 31 июля 1998 г.

[387] Аналогичный порядок предусмотрен в законах о едином налоге на вмененный доход большинства субъектов Федерации (см., напр.: ст. 7 Закона Томской области от 26 ноября 1998 г. № 32-ОЗ «О едином налоге на вмененный доход для определенных видов деятельности»).

ния, работающего у предпринимателей по трудовым договорам, в том числе и самих индивидуальных предпринимателей, ведь государство по существу переложило на них обязанности выплачивать суммы по социальному страхованию за собственный счет.

Конституционный Суд РФ в своем Определении от 9 апреля 2001 г. счел необходимым дать конституционно-правовое истолкование пп. 2 ч. 2 ст. 7 Закона от 31 июля 1998 г. Как указал Конституционный Суд РФ, ст. 7 устанавливает порядок распределения суммы ЕНВД между бюджетами различных уровней и государственными внебюджетными фондами для организаций (ч. 1 ст. 7) и индивидуальных предпринимателей (ч. 2 ст. 7) и регулирует межбюджетные отношения. Предписания этой статьи адресованы государственной казне и к правовому регулированию порядка уплаты единого налога индивидуальными предпринимателями отношения не имеют. Помимо этого, с индивидуальных предпринимателей дополнительно какие-либо взносы во внебюджетные фонды взиматься не могут.

В этой связи в ряде субъектов РФ предприниматели стали обращаться в арбитражные суды с требованиями к ФСС РФ о возмещении расходов на обеспечение по обязательному социальному страхованию их наемных работников. В обоснование своих претензий они, как правило, предоставляли следующие аргументы. Во-первых, основанием для возникновения отношений между застрахованным, страхователем и страховщиком является *наличие трудового договора, факт регистрации страхователя в исполнительных органах страховщика и юридический факт*, с которым связываются расходы страхователя при обеспечении по обязательному социальному страхованию (ст. 9 Закона об основах обязательного социального страхования). Во-вторых, в ранее действовавшем КЗоТ РСФСР ст. 238 указывала, что пособиями по временной нетрудоспособности и беременности и родам работники обеспечиваются за счет средств государственного социального страхования, причем ст. 237 КЗоТ РСФСР прямо устанавливала, что неуплата работодателями взносов на обязательное социальное страхование не лишает работников права на обеспечение за счет средств государственного социального страхования. Наконец, в-третьих, рассматривая обязательное социальное страхование как особую систему социальной защиты работающих граждан от возможного изменения материального и (или) социального положения (социальный риск), в таком случае в силу п. 3 ст. 2 ГК РФ не могут применяться принципы и механизмы страхования

в гражданском праве (кроме случаев, когда это прямо указано в законе), в том числе принцип возмездности, согласно которому если нет уплаты страхового взноса, то нет и обеспечения по государственному социальному страхованию.

В заключение отметим, что ст. 7 Федерального закона «О едином налоге на вмененный доход для определенных видов деятельности» в июле 2002 г. все же претерпела изменения[388]. Отныне среди получателей сумм ЕНВД фигурирует и ФСС РФ. Таким образом, рассматриваемая коллизионная проблема устранена и, надо полагать, в будущем более не возникнет[389]. Однако у тех индивидуальных предпринимателей, которые подпадали под действие данного Закона в прежней редакции до 1 февраля 2002 г. (т.е. до утраты юридической силы КЗоТ РСФСР), на наш взгляд, сохраняется возможность в пределах трехлетнего срока исковой давности предъявлять требования к ФСС РФ о возмещении расходов по обязательному социальному страхованию.

Наиболее очевидные негативные социальные последствия коллизий в праве социального обеспечения обнаруживаются при анализе ряда положений Закона о трудовых пенсиях и, в частности, в отношении изменения правового регулирования периодов, подлежащих включению в общий трудовой стаж, для установления пенсий при конвертации пенсионных прав по сравнению с Законом о государственных пенсиях 1990 г. Впрочем, коллизия в данном случае достаточно специфична. Как известно, с момента вступления в действие Закона о трудовых пенсиях 1 января 2002 г., согласно п. 2 ст. 31, утратил силу Закон о государственных пенсиях 1990 г. Процесс смены правового регулирования в целом не вызвал бы проблем и нареканий, если бы не положения п. 4 ст. 30 Закона о трудовых пенсиях, который в целях конвертации пенсионных прав под общим трудовым стажем принял суммарную продол-

---

[388] См. ст. 7 в ред. Федерального закона от 24 июля 2002 г. № 104-ФЗ//СЗ РФ. – 2002. – № 30. – Ст. 3021.

[389] Кроме того, в настоящее время правовое регулирование обеспечения по обязательному социальному страхованию лиц, работающих по трудовому договору у индивидуальных предпринимателей и в организациях, уплачивающих ЕНВД, осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 31 декабря 2002 г. № 190-ФЗ «Об обеспечении пособиями по обязательному государственному страхованию граждан, работающих в организациях и у индивидуальных предпринимателей, применяющих специальные налоговые режимы, и некоторых иных категорий граждан».

жительность работы и иной общественно полезной деятельности *до 1 января 2002 г.*

Закон о государственных пенсиях 1990 г. устанавливал значительное число периодов, которые подлежали включению в общий трудовой стаж для назначения пенсий (ст.ст. 89–92). Несмотря на то, что многие из этих периодов были перенесены в Закон о трудовых пенсиях (ст.ст. 10, 11, п. 4 ст. 30), в данном Законе многие из них все же не нашли отражения. В частности, в соответствии с Законом о трудовых пенсиях в общий трудовой (и страховой) стаж не включается время обучения в средних специальных и высших учебных заведениях, на курсах по подготовке кадров, повышению квалификации, пребывания в аспирантуре, докторантуре, клинической ординатуре, уход неработающей матери за каждым ребенком в возрасте до трех лет, но не более 9 лет в общей сложности, проживание супруга военнослужащего, проходящего военную службу по контракту, в местностях, где они не могли трудиться по специальности в связи с отсутствием возможности трудоустройства, проживание за границей супруга работника российских учреждений и международных организаций (ст. 91, п. «в» – «д» ст. 92), а также некоторые иные периоды, подлежавшие льготному исчислению (ст.ст. 94, 95). Связано это исключительно с тем, что п. 4 ст. 30 Закона о трудовых пенсиях фактически распространил свое действие на отношения, возникшие (в том числе давно прекратившиеся) до его введения в действие, т.е. данному Закону была придана обратная сила без прямого указания об этом в главе VII Закона, посвященной порядку введения его в действие. Именно факт обратной силы закона позволяет вести речь о существовании темпоральной правовой коллизии.

В результате, граждане, имевшие на 1 января 2002 г. стаж, необходимый для назначения пенсии, который заключал в себе перечисленные выше периоды, но не достигшие требуемого возраста, утратили право указывать в пределах своего стажа на периоды, не нашедшие отражения в Законе о трудовых пенсиях. Представим ситуацию, при которой женщина проработала по трудовому договору, допустим, 1 год, поступила в вуз, после окончания которого занималась в течение 9 лет воспитанием детей, а затем вынуждена была переехать с мужем военнослужащим в местность, где для нее не было работы по специальности. В этом случае с 1 января 2002 г., даже если до достижения возраста выхода на пенсию (55 лет) ей оставалось, например, 2 дня (3 января), согласно положени-

ям нового пенсионного законодательства, все указанные периоды аннулировались, за исключением 1 года работы. Не ясно, подлежит ли время ухода за детьми, но не более трех лет в общей сложности (причем данный период не предусматривается в п. 4 ст. 30, а указан только в ст. 11, что также создает проблему), включению в стаж, так как в соответствии с п. 2 ст. 11 данный период засчитывается только при условии, что ему *непосредственно* предшествовали или за ним следовали периоды работы. В приведенном примере уходу за детьми предшествовал период учебы, которая в стаж теперь не включается. Но в любом случае данная женщина не будет иметь права на трудовую пенсию по возрасту (имея страховой стаж менее 5 лет); рассчитывать она может лишь на социальную пенсию. Подобных примеров в России наберется, по-видимому, немало, поэтому излишне говорить о том, каковы будут социальные последствия правовой коллизии такого рода. В анализируемом случае мы имеем дело с бесспорным ухудшением прав граждан в сфере пенсионного обеспечения, а с формально-юридической точки зрения – с прямым нарушением ч. 2 ст. 55 Конституции РФ, где указывается на недопустимость издания в Российской Федерации законов, отменяющих или умаляющих права и свободы человека и гражданина. Ведь, очевидно, – с каждым последующим годом лица, достигшие пенсионного возраста и обратившиеся за установлением пенсии, вынуждены будут столкнуться с результатами реформы, с тем, что новая пенсионная система сделала с их, как правило, многолетним и заслуженным в прошлом трудовым стажем.

Все это давало основания полагать, что на положения п. 4 ст. 30 последуют жалобы в Конституционный Суд РФ, который пресечет массовое нарушение Законом о трудовых пенсиях (нонсенс!) конституционных прав граждан РФ и восстановит интересы нуждающихся. Высказанные надежды были небеспричинны[390]. Однако Конституционный Суд РФ в Постановлении от 29 января 2004 г. № 2-П[391] выразил свою

[390] Речь идет о правовой позиции КС РФ, выраженной в Определении КС РФ от 5 ноября 2002 г. № 320-О «По жалобе гражданина Спесивцева Ю.И. на нарушение его конституционных прав положениями п. «а» ч. 1 ст. 12 и ст. 133.1 Закона РФ «О государственных пенсиях в РФ»» по вопросу о сохранении приобретенного стажа работы при изменении правового регулирования (в связи с введением в действие Закона о государственных пенсиях от 20 ноября 1990 г.).

[391] Постановление КС РФ от 29 января 2004 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений ст. 30 Федерального закона «О трудовых пен-

позицию (судя по всему, окончательную) по данному вопросу, не усмотрев в действии норм п. 4 ст. 30 Закона о трудовых пенсиях обратной силы (т.е. констатировал отсутствие темпоральной коллизии, требующей разрешения) и подтвердив тем самым право законодателя на осуществление произвольного правового регулирования.

Трудно согласиться с мнением Конституционного Суда РФ в отношении п. 4 ст. 30 Закона о трудовых пенсиях. Это, однако, не опровергает выводов ученых и практиков[392] о многих других слабостях, недоработках данного Закона, которые, к сожалению, имеют и, конечно, долгое время будут иметь негативные социальные последствия.

Таким образом, завершая рассмотрение вопроса о влиянии коллизий в праве на регулирование отношений по социальному обеспечению, еще раз подчеркнем наиболее важные моменты. Во-первых, правовая коллизия оказывает известное воздействие на правовые и социальные процессы. Это воздействие можно выразить в трех аспектах: *правовом, сигнально-информативном* и *социальном*. Правовые последствия коллизии, главным образом, выражаются в нарушении эффективности действия правовых норм и целостности системы права. Под влиянием коллизии в праве субъекты правореализации и правотворчества получают оперативную информацию о существовании таких проблем в системе права, сигнализирующую о необходимости принятия мер для приведения системы в нормальное состояние. Такое влияние характеризуется сигнально-информативным последствием правовой коллизии, позитивный аспект которого заключается в придании импульса для исследовательской и нормотворческой деятельности и, как следствие, – совершенствования системы права. Социальные последствия представляют собой возможное воздействие правовой коллизии на существующие общественные процессы и отношения. Во-вторых, несомненная особенность влияния коллизии в праве социального обеспечения заключается в ряде случаев в слиянии правовых и социальных ее последствий, когда социальный результат непосредственно зависит от юридической эффективности принятой правовой нормы. Наконец, в-третьих, соци-

---

сиях в Российской Федерации» в связи с запросом групп депутатов Государственной Думы, а также Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия), Думы Чукотского автономного округа и жалобами ряда граждан».

[392] См., напр.: *Захаров М.Л., Савостьянова В.Б., Тучкова Э.Г.* Комментарий к новому пенсионному законодательству. – М.: Проспект, 2003. – С. 10 и далее.

альное влияние правовой коллизии по своему характеру может быть двух типов: *непосредственным,* когда последствия возникают в силу общедоступности объективной стороны коллизии, и *опосредованным*, когда социальные последствия, как правило, ограничены пределами конкретных правоотношений, имеют ограниченный (индивидуальный) характер.

Глава 3. КОЛЛИЗИОННАЯ ПРОБЛЕМА И ПУТИ ЕЕ РЕШЕНИЯ В ПРАВЕ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ РОССИИ

§ 1. Понятие проблеморазрешающей системы

Вопрос о формировании системы разрешения правовых коллизий был поставлен в юридической науке сравнительно недавно. Несмотря на это, было бы неверно говорить о том, что прежде в юриспруденции вопросы воздействия на коллизии, способы и методика решения коллизионных проблем не освещались вовсе. Эти вопросы частично находили отражение в работах дореволюционных авторов, таких, как Н.М. Коркунов, Г.Н. Шершеневич, В.М. Хвостов и др.[393] В советский период данной темой занимались, например, такие ученые-юристы, как Н.Г. Александров, С.С. Алексеев, А.А. Тилле, Н.А. Власенко и др.

Однако наиболее активно данное направление в отечественной юриспруденции стало развиваться в последнее десятилетие XX века. Именно в этот период увидели свет работы В.В. Ершова, Ю.А. Тихомирова, З.А. Незнамовой, И.В. Алениной, А.Я. Курбатова, где задача анализа важнейших способов разрешения коллизионных проблем[394] и идея построения общеправового механизма, обеспечивающего саморегулирование, самонастройку правовой системы в условиях изменчивой, развивающейся среды[395], были определены достаточно четко. Заметным шагом на пути воплощения данной идеи являются предложения по формированию «коллизионного механизма» (правда, на примере отдельных правовых отраслей).

Рассмотрение исследуемой проблемы в рамках конкретных правовых отраслей не следует относить к недостаткам указанной деятельности. Напротив, считаем, что накопленный конкретно отраслевой опыт в

---

[393] См.: *Коркунов Н.М.* Указ и закон. – СПб., 1894; Он же: Лекции по общей теории права. – СПб., 1914; Он же: Энциклопедия права. – СПб., 1883; *Шершеневич Г.Ф.* Общая теория права: Учебное пособие (по изд. 1907 г.). – М., 1995; *Хвостов В.М.* Общая теория права. – М., 1906, и др.

[394] В данном случае имеются в виду коллизионные проблемы в широком смысле (коллизии правопонимания, коллизии компетенции органов и др.), т.е. не только правовые коллизии.

[395] *Алексеев С.С.* Проблемы теории права. Т. 2. – М., 1973. – С. 265.

значительной мере способствует построению реально действующей общеправовой системы разрешения коллизий, что с учетом специализации законодательства только в рамках общей теории права было бы сделать достаточно трудно[396].

Формирование понятия проблеморазрешающей системы тесно связано с характеристикой распространенных в юридической литературе терминов «преодоление» и «устранение» правовых коллизий. Известно, что некоторые авторы допускают замену понятия «разрешение» указанными терминами[397]. Допустима ли в данном случае подобная замена? С семантической точки зрения по данному вопросу, по-видимому, трудно будет сделать однозначный вывод. Поэтому сопоставление данных понятий следует проводить, исходя из предложенного нами понимания правовой коллизии как явления, сущность которого составляет диалектическое противоречие.

Как известно, диалектическое противоречие всегда стремится к разрешению (снятию), ведь именно разрешение является финальным этапом его развития. Следовательно, и правовая коллизия, заключая в своей сущности диалектическое противоречие, также стремится к разрешению, т.е. к определению приоритета одной из противоположностей[398]. Это дает основание говорить о том, что именно понятие «раз-

---

[396] Как известно, по пути универсализации коллизионно-правового регулирования пошел Ю.А. Тихомиров, активно отстаивающий идею формирования коллизионного права, не ограниченного только формально-юридическими целями, но включающего общественные и даже психологические аспекты государственно-правовой деятельности. (*Тихомиров Ю.А.* Коллизионное право. – М., 2000.) В дальнейшем мы обратимся к анализу позиции данного автора.

[397] Напр., З.А. Незнамова указывает только на механизм *преодоления* правовых коллизий (см.: *Незнамова З.А.* Указ. соч. – С. 46 и далее).

[398] Здесь следует сделать уточнение. Когда мы говорим о диалектическом противоречии и его разрешении, то должны четко определить, какую из философских концепций в нашем случае следует признать доминирующей. Г. Гегель в рамках своей диалектики придавал особое значение тенденции к примирению сторон противоречия и обоснованию развития на основе идеи взаимопроникновения и примирения противоположностей (см.: Философия Гегеля. Проблемы диалектики. – М.: Наука, 1987. – С. 121). Но с точки зрения разрешения правовых коллизий такой подход не только не снимает, но лишь усложняет проблему. Поэтому, с нашей точки зрения, проблеморазрешающая система должна функционировать на основе постулатов материалистической диалектики, где определяется только одна из противоположностей, продолжающая существование.

Напомним, что существует иной подход к формированию механизма разрешения правовой коллизии, который освещается в работах Г. Кельзена. Смысл его за-

решение» (как общепризнанное в философской литературе) должно применяться в качестве исходного, универсального понятия в проблеморазрешающей системе. Таким образом, разрешение правовой коллизии имеет двоякое значение – это одновременно и цель, и следствие диалектического противоречия. При этом, рассматривая разрешение (процедуру выбора) с позиций системного анализа, мы отводим ему роль прикладной диалектической категории.

Однако и преодоление, и устранение занимают важное место в данной системе. Мы предлагаем рассматривать их в качестве форм разрешения правовой коллизии (в прикладном системном анализе – технологии выбора из некоторого множества альтернатив)[399]. В этом смысле преодоление коллизии представляет собой такую форму разрешения коллизии, при которой происходит одноактное снятие коллизионной проблемы, связанное с временной нейтрализацией ее предпосылок (объективных или субъективных), когда коллизионная проблема решается в сознании конкретного субъекта в данное время, но рано или поздно вновь возникнет у этого же или иного субъекта. Особенностью разрешения коллизии в форме преодоления является возможность снятия проблемы воздействием только на субъективный компонент (на субъекта), не изменяя объективную реальность и не воздействуя на нее (властное распоряжение о применении одной из норм, запрет осуществлять коллизионный анализ и др.).

Окончательное разрешение коллизионной проблемы может быть осуществлено в форме устранения (ликвидации) ее объективных предпосылок (объективного компонента) посредством деятельности специальных органов и должностных лиц.

Различие между преодолением и устранением коллизии может быть проведено по субъектам разрешения коллизии. Так, при преодолении это может быть любой субъект реализации права, а при устранении – только компетентный правотворческий орган (должностное лицо), принявший норму, а в исключительных случаях некоторые иные органы (главным образом, органы конституционного правосудия, Президент РФ, федеральные суды).

Правовая коллизия, выступая элементом в системе права и представляя собой в сущности проблемное явление, нуждается в таком ме-

---

ключен в применении к коллизионной проблеме формально-логического правила непротиворечия и решение проблемы на основе интерпретации.

[399] Подробнее о формах разрешения правовых коллизий см. § 3 наст. главы.

хапизме разрешения (снятия), который бы позволил проблемосодержащей системе (системе права) сохранить целостность и иметь в дальнейшем возможность к поступательному прогрессивному развитию. Как мы определили ранее, правовая коллизия – это дефект в системе права, однако реальной, действительной диалектической проблемой коллизия становится лишь при участии субъекта, являющегося средством связи элементов коллизии как искусственной системы. Таким образом, мы продолжаем утверждать о том, что без участия субъекта правовой коллизии как проблемы возникнуть не может. Вне сознания субъекта объективный компонент коллизии не определен, его элементы ни на что не оказывают воздействия и с точки зрения диалектики не могут находиться в отношении с иными явлениями.

Говоря о том, что правовая коллизия – это проблема, мы, однако, до настоящего момента не указали на то, какое содержание заключено в этом понятии. Для прикладного системного анализа категория проблемы имеет методологическое значение, а определять ее принято в двух аспектах: с точки зрения *развития* проблема – это неудовлетворительное состояние системы, требующее изменения; с *функциональной* – как удовлетворительное состояние системы, сохранение которого требует постоянных усилий[400].

Проблемы развития и функционирования имманентны для системы права, они взаимозависимы, тесно и неразрывно связаны. Однако специфика заключается в том, что каждый из аспектов проблемы в системе права имеет статический и динамический характер. Проблемы функционирования и развития статического порядка имеют абстрактный, метафизический смысл (это вопросы сущности, ценности права и др.). Другие проблемы всегда динамичны и в ином состоянии существовать не могут. Правовую коллизию, таким образом, как диалектическое явление следует отнести именно к *динамическим системным проблемам*, притом к проблемам (учитывая свойство правовой коллизии как дефекта в системе права), рассматриваемым *в аспекте развития*[401].

---

[400] *Перегудов Ф.И., Тарасенко Ф.П.* Указ. соч. – С. 379.

[401] Правовая коллизия – неудовлетворительное состояние проблемосодержащей системы; нормальное ее функционирование затруднено в силу неопределенности цели конкретных ее элементов (правовых норм), различно регулирующих одно общественное отношение. Разрешение коллизии означает установление определенной цели, одного механизма регулирования общественного отношения из двух или более существовавших, что является развитием системы права.

Учитывая сложный характер проблемосодержащей системы (системы права), специфику структуры правовой коллизии, считаем, что и деятельность по разрешению коллизионной проблемы также должна иметь системный характер. Следовательно, при рассмотрении названной проблемы в сфере права социального обеспечения должны быть использованы иные подходы, чем это было принято в науке ранее. Это дает нам основание предложить несколько иную модель разрешения правовых коллизий (не отвергая и не отрицая при этом опыта предшественников в данной области), основанную на технологии прикладного системного анализа (прикладной диалектики), как системы междисциплинарных и наддисциплинарных методов исследования сложных образований, поиска и реализации изменений, позволяющих нейтрализовать и ликвидировать проблему[402]. В чем сущность предлагаемого подхода?

Системный анализ основывается на положении, согласно которому любая деятельность человека системна, т.е. ей в той или иной степени свойственна алгоритмичность поведения. Решение поставленной нами задачи (разрешения коллизионной проблемы) также требует определенной последовательности (алгоритма), общей, как правило, для любой сферы системных исследований. Как указывают Ф.И. Перегудов и Ф.П. Тарасенко, важнейшими этапами (компонентами) системного анализа являются: а) формулирование проблемы; б) выявление целей (моделирование); в) формирование критериев выбора; г) генерирование альтернатив; д) выбор и внедрение результатов системного анализа[403]. Дальнейшую работу мы будем осуществлять на основе представленного общего алгоритма. Не стоит, однако, забывать о том, что в отличие от теории систем системный анализ является прикладной наукой, его задача – изменение существующей ситуации в соответствии с поставленными целями. Поэтому окончательное суждение о верности (полезности) или не верности системного анализа можно сделать только на основании результатов его практического применения[404].

Итак, проблема, требующая решения в рамках системного анализа, в нашем случае определена. Напомним ее сущность. Субъект обнаруживает в системе правовых норм две или более формально действующие нормы, направленные на регулирование одного и того же общественного отношения, в связи с чем у субъекта возникает проблема выбо-

[402] *Перегудов Ф.И., Тарасенко Ф.П.* Указ. соч. – С. 277-279, 317-331.
[403] Там же. – С. 319-365
[404] Там же. – С. 345.

ра нормы, подлежащей реализации. В чем заключается цель системного анализа коллизионной проблемы? Считаем, что можно выделить три взаимосвязанных последовательно достигаемых цели: 1) *общая (глобальная),* – заключающаяся в сохранении системности (целостности) права, препятствии ее энтропии; 2) *существенная,* значение которой выражается в формировании проблеморазрешающей системы[405]; 3) *конкретная* – оказание помощи субъекту в выборе правовой нормы, подлежащей реализации в конкретном случае.

Специфика системного анализа коллизионной проблемы заключается в том, что число альтернатив (одна из двух или более возможностей, вариант поведения) является определенным, они формализованы и идентифицированы, в связи с чем отпадает необходимость в целом этапе системного анализа – их генерировании, что, несомненно, облегчает решение поставленной задачи.

Таким образом, установив проблему и цель анализа, определив альтернативы, последним недостающим и необходимым звеном в процессе построения модели проблеморазрешающей системы остается формирование и описание критериев выбора.

Критерии[406] выбора рассматриваются в системном анализе как метод сравнения альтернатив, как «количественные модели качественных целей». При этом, как указывают Ф.И. Перегудов и Ф.П. Тарасенко, одну цель (не говоря уже о множественности целей) редко удается выразить одним критерием, поэтому решением может быть не только поиск адекватного критерия, но и использование нескольких из них, описывающих одну цель и дополняющих друг друга[407].

---

[405] В данном случае мы имеем в виду формирование механизма, который был бы универсальным средством разрешения коллизионных проблем в праве. Следовательно, речь здесь *не может и не должна вестись* о сугубо отраслевой (права социального обеспечения) системе разрешения правовых коллизий. Данная система должна быть *явлением межотраслевым и надотраслевым* и в этом смысле иметь методологическое значение (см., напр.: *Тихомиров Ю.А.* Коллизионное право. – М., 2001. – С. 34-38).

[406] Критерий (от греч. kriterion – средство для суждения), признак, на основании которого производится оценка или определение чего-либо (Сов. энциклопедический словарь. – М.: Сов. энциклопедия, 1983. – С. 654). В нашем случае на основании критерия определяется норма, подлежащая реализации, при возникновении у субъекта проблемы выбора одной из коллидирующих норм.

[407] *Перегудов Ф.И., Тарасенко Ф.П.* Указ. соч. – С. 328-330.

Анализ теоретических исследований и практических данных[408] позволяет выдвинуть идею о существовании нескольких типов коллизионных критериев: 1) формально-юридических; 2) доктринальных; 3) праксеологических. Данные критерии неоднородны, имеют сложную структуру, специфичны по содержанию, поэтому подробнее они будут рассмотрены в специальном разделе работы. Здесь мы проанализируем их только в самом общем виде.

Итак, формально-юридический критерий включает три группы нормативно-правовых средств. Первая группа – это *гуманистические коллизионные критерии*. К ним мы относим общеправовые нормы-принципы, прямо закрепленные Конституцией РФ, а также общепризнанные принципы и нормы международного права, вытекающие из международных договоров (соглашений, конвенций, рекомендаций и т.п.) и учредительных международных правовых актов, в том числе модифицированные в рамках права социального обеспечения и обязательные для исполнения всеми субъектами на территории РФ (ч. 4 ст. 15 Конституции РФ)[409]. Сущность гуманистического критерия определяет ст. 2 Конституции РФ, согласно которой человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а признание, соблюдение и защита его прав и свобод – обязанность государства.

Такие общеправовые принципы, как социальная справедливость, гуманизм, законность, юридическая гарантированность прав и свобод личности и т.п.[410] могут не закрепляться непосредственно в нормах права, поскольку, характеризуя его сущность и содержание, структуру, функционирование, выводятся из множества норм права[411]. С точки зрения проблеморазрешающей системы данные принципы (помимо то-

---

[408] Что касается практических данных, то здесь речь идет о сведениях, получаемых из СМИ, в том числе из неформальных источников.

[409] По данному вопросу см., напр.: *Тихомиров Ю.А.* Указ. соч. – С. 337-346; *Миронов Н.В.* Международное право: нормы и их юридическая сила. – М., 1980; *Броунли Я.* Международное право. – М.: Прогресс, 1977.

[410] Проблеме общеправовых принципов и их конкретизации в праве социального обеспечения уделено много внимания как в монографической, так и в учебной литературе (см.: *Андреев В.С.* Право социального обеспечения. – М., 1974. – С. 51-62; *Шайхатдинов В.Ш.* Право социального обеспечения РФ: Учебное пособие. – Екатеринбург, 1996. – Вып. 1. – С. 47; *Аракчеев В.С.* Теоретические и практические вопросы Общей части права социального обеспечения. – Томск, 2001. – С. 71-96, и др.).

[411] *Захаров М.Л., Тучкова Э.Г.* Право социального обеспечения России: Учебник. – М.: БЕК, 2002. – С. 98.

го, что их можно рассматривать как модели (цели) права, общества, государственной деятельности) в ряде случаев можно отнести к числу коллизионных критериев как оснований определения приоритета в процессе выбора одной из альтернатив (разрешения коллизионной проблемы), но реализуемых исключительно в *форме устранения правовой коллизии* и особыми субъектами[412]. На это обращает внимание А.Я. Курбатов, указывая, что «Конституционный Суд РФ при обосновании своих решений очень широко использует понятие «общие (общеправовые) принципы права». В частности, к их числу Конституционный Суд РФ относит такие принципы, как *справедливость и соразмерность* (курсив мой. – *Д.А.*). Причем эти принципы применяются вне зависимости от того, закреплены ли они прямо в конкретных нормах права или нет»[413]. Именно в силу того, что в качестве коллизионных критериев данные принципы выступают, как правило, в сфере деятельности КС РФ по разрешению конкретных дел, их в большей степени следует отнести ко второй группе критериев – *казуальным формально-юридическим критериям,* к числу которых относятся постановления и определения Конституционного Суда РФ[414].

Данная группа определяется как казуальные критерии в силу характера деятельности КС РФ по рассмотрению конкретных дел (казусов), включающих вопросы разрешения правовых коллизий. Формально-юридический нормативный характер данному критерию придают положения ст.ст. 78–80 Закона о Конституционном Суде, согласно которым решения КС РФ подлежат обязательному незамедлительному опубликованию, окончательны, не подлежат обжалованию, вступают в силу немедленно после провозглашения, действуют непосредственно и не требуют подтверждения другими органами или должностными лицами.

Третья группа – *специализированные формально-юридические критерии, или коллизионные нормы.* Коллизионные нормы – это критерии, рассчитанные на неоднократное применение, основное назначение которых заключается в снятии (преодолении) возникшей проблемы выбора путем установления юридического приоритета одной из коллиди-

---

[412] Подробнее об этом см. § 2 и 3 данной главы.

[413] *Курбатов А.Я.* Указ. соч. – С. 44.

[414] Акты Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ не относятся к числу формально-юридических критериев, несмотря на имеющую широкое распространение точку зрения об их нормативности, хотя акты этих органов имеют важное значение в проблеморазрешающей системе, о чем пойдет речь далее.

рующих правовых норм в целях разрешения правовой коллизии. «Коллизионные нормы, – указывает Н.А. Власенко, – облегчают деятельность правоприменителя при выборе соответствующего нормативно-правового регулирования»[415]. Коллизионные предписания нормативны по своей природе и в этом смысле ничем не отличаются от иных правовых норм, за исключением особенностей их структуры, где обычное трехэлементное деление нормы на гипотезу, диспозицию и санкцию заменено двухэлементным – объемом (гипотеза) и привязкой (диспозиция – предписание о выборе подлежащего применению права), а также назначения (это прием юридической техники, обеспечивающий выбор одной из коллидирующих норм)[416].

К *доктринальным критериям* мы относим выработанные юридической наукой коллизионные принципы, которые «представляют собой объективно существующие, относительно устойчивые, мало зависящие от усмотрения законодателя правила ... «наднормативного» характера, концентрирующие в себе в наиболее общем виде основные положения, касающиеся преодоления коллизий»[417]. Позволим, однако, не согласиться с утверждением о «наднормативности» коллизионных принципов[418]. Доктринальные принципы всегда остаются на уровне теории, хотя в ряде случаев при помощи деятельности правотворческих органов они иногда трансформируются в юридические нормы-принципы. С

---

[415] *Власенко Н.А.* Коллизионные нормы в советском праве. – Иркутск, 1984. – С. 88.

[416] По вопросу о структуре коллизионных норм см.: *Луиц Л.А.* Международное частное право: Общая часть. – М., 1973; *Тилле А.А.* Указ. соч. – М., 1965; *Богуславский М.М.* Международное частное право. – М., 1998; *Власенко Н.А.* Указ. соч. и др.

[417] *Аленина И.В.* Указ. соч. – С. 147-148.

[418] Идею «наднормативности» общеправовых коллизионных принципов разделяет также А.Я. Курбатов, указывая, что «изменить многие правовые принципы за счет принятия отдельных норм или актов не может даже законодатель» (см.: *Курбатов А.Я.* Разрешение коллизий в праве // Арбитражная практика. – 2002. – № 11. – С. 43, 45). Не вдаваясь в дискуссию, отметим лишь следующий факт. Законодатель может вовсе отказаться от нормативного закрепления доктринальных коллизионных принципов (что, к сожалению, и происходит на протяжении многих десятилетий и даже столетий). Но можно ли будет в таком случае говорить о том, что указанные принципы вообще кто-то должен реализовывать в конкретных отношениях, поскольку они не обеспечены мерами государственного принуждения? По-видимому, ответ очевиден: реализация доктринального коллизионного принципа – сфера субъективного усмотрения. Основной задачей системы разрешения правовых коллизий и, главным образом, методики их преодоления мы видим в обеспечении общеобязательности доктринальных принципов.

точки же зрения практического правоприменения, реализация доктринальных принципов в большой степени связана с усмотрением субъектов (впрочем, многие могут и вовсе ничего не знать о существовании тех или иных общеправовых принципов), поэтому такого рода принципы ни при каких обстоятельствах и ни в каком смысле не должны (и не могут) быть выше закрепленных нормативно[419].

Со времен римского права юридической доктриной выработаны и в ходе исторического развития конкретизированы следующие коллизионные принципы в рамках внутригосударственного права: 1) закон последующий отменяет закон предыдущий (lex posterior derogat legi prio)[420]; 2) закон обратной силы не имеет (lex ad praeteriam non valet)[421]; 3) закон времени совершения действия (lex tempi actus); 4) специальный закон отменяет действие общего (lex speciali derogat legi generali); 5) специальный закон не может быть отменен общим законом (lex speciali par generalem non derogatur)[422]; 6) закон места совершения действия

---

[419] Как указывали древние, expressum facit cessare tacitum, или ясно выраженное устраняет то, что подразумевается без слов, т.е. не оставляет места произвольным толкованиям (см.: *Бабичев Н.Т., Боровский Я.М.* Словарь латинских крылатых слов / Под ред. Я.М. Боровского. – М.: Русский язык, 1982. – С. 956). Именно в этом смысле следует соотносить нормативные и доктринальные коллизионные принципы.

[420] Указанный принцип не является универсальным, поскольку не предусматривает возможности нормотворца применить формулу ультраактивности правовой нормы устаревшего акта.

[421] У данного коллизионного принципа есть два аспекта. Первый аспект (технико-юридический) означает, что норма действует лишь на будущее время, если законодатель не предусмотрел возможности распространения ее действия на отношения, возникшие до введения ее в действие.

Второй аспект (гуманистический) устанавливает недопустимость оборота к худшему по сравнению с существовавшим до принятия новой нормы правовым положением. Данный принцип формально закреплен в Конституции РФ (ч. 2 ст. 55). Это случай трансформации теоретического принципа в нормативный.

[422] Из этого принципа вытекает, что если новый общий закон не регламентирует какие-либо специальные вопросы, в этой части продолжается действие старых постановлений (см.: *Тилле А.А.* Указ. соч. – С. 31). Как видно, в данном принципе сочетаются темпоральное и дифференционное правила.

(lex loci actus)[423]; 7) приоритет имеет акт более высокой юридической силы (lex superior derogat legi interior) и др.[424]

Праксеологическими коллизионными критериями мы именуем средства разрешения правовых коллизий, сформулированные юридической правоприменительной практикой, эффективные и целесообразные с точки зрения правоприменительного процесса и выраженные в правовых, организационных, методических и психологических способах воздействия на элементы правовой коллизии.

У скептиков могут возникнуть закономерные вопросы: допустимо ли при построении проблеморазрешающей системы в праве использование множественности критериев выбора? Возможно ли, что данные критерии могут взаимоисключать друг друга, и это, в свою очередь, не только затруднит, но в принципе сделает невозможным выбор и принятие правильного решения проблемы?

Множественность коллизионных критериев – это реальность, которую нельзя игнорировать. В нашем случае преследуется лишь цель их классификации, смысл которой заключается в отражении многообразия и разноплановости существующих практических и теоретических механизмов воздействия на коллизии. При этом важно отметить следующее: коллизионные критерии не следует противопоставлять, их реализация должна быть системна и последовательна с тем, чтобы в необходимых случаях, когда один из критериев не дает однозначного ответа на вопрос о приоритете той или иной нормы, субъект имел возможность дополнить или заменить один из них в конкретной ситуации, следуя разработанной методике разрешения коллизий.

В то же время в ряде случаев опасность «коллизии критериев», действительно имеет место, в связи с чем на практике может возникнуть необходимость осуществления выбора между ними. С этой целью важно определить место каждого из коллизионных критериев в проблеморазрешающей системе, т.е. иметь четкое представление о последовательности их реализации.

---

[423] Это пространственный принцип, используемый здесь в том смысле, что реализации подлежит закон места возникновения правоотношения. Данный принцип имеет более широкое распространение в сфере международного частного права.

[424] Впрочем, иерархический коллизионный принцип в большинстве случаев выходит за рамки сугубо доктринальных принципов и имеет тенденцию к формальному нормативному закреплению (в Конституции РФ, в некоторых федеральных законах и т.д.).

В этой связи считаем целесообразным специфицировать все критерии выбора на *основные* и *субсидиарные*. При этом первую группу, несомненно, должны составлять *формально-юридические критерии*, а в случае их недостаточности применению должны подлежать субсидиарные (доктринальные и праксеологические) критерии[425].

Так, например, имея коллизионную проблему, объекты которой имеют различие во влиянии на спорную сферу регулирования с точки зрения фактора времени (темпоральная коллизия), коллизия между доктринальным критерием lex posterior derogat legi prio и гуманистическим формально-юридическим должна быть решена в пользу последнего. Применительно к праву социального обеспечения это означает, что приоритет должен определяться не по функциональным особенностям норм (по тому принципу, что норма, принятая позднее, отражает изменение подхода законодателя к регулированию одного и того же вопроса, т.е. презюмируется, что новая норма является более прогрессивной, чем старая), но по тому основанию, что нуждающимся гражданам при последовательной замене правового регулирования всегда должен сохраняться (или предоставляться) больший объем прав и гарантий в этой сфере[426]. Этот вывод следует из содержания ст. 2 Конституции РФ. При этом нужно заметить, что положения ст. 2 в данном случае не рассматриваются в качестве самостоятельного гуманистического коллизионного критерия (хотя и отражают его сущность). Дело в том, что социальное обеспечение как сфера государственной деятельности само по себе явление гуманистическое. Государство, именуемое социальным, выполняя в соответствии с законодательством свои обязательства в этой области, априори признает человека высшей ценностью, защищает и соблюдает его право на обеспечение в трудной жизненной ситуации (очевидно, не оставляя его на произвол судьбы), т.е. посредством мер правового регулирования формально обеспечивает выполнение требований ст. 2 Конституции РФ.

---

[425] Подробнее этот вопрос будет рассмотрен в других разделах работы.

[426] Речь в данном случае идет о действии в праве социального обеспечения таких правовых механизмов, как сохранение ранее приобретенных прав. На примере Закона о трудовых пенсиях такое положение предусмотрено п. 4 ст. 29, где установлено, что в случае перерасчета трудовой пенсии в соответствии с Законом о трудовых пенсиях, когда ее размер не достигает размера ранее установленной пенсии, пенсия выплачивается в прежнем более высоком размере. Хотя, как было показано ранее на примерах, законодатель непоследовательно реализует политику сохранения приобретенных прав (см., напр., п. 4 ст. 30 Закона о трудовых пенсиях).

Но когда речь заходит о сугубо отраслевых проблемах, в этих случаях ст. 2 Конституции РФ не способна определить приоритет одной из норм, ведь каждая из них признает ценность жизни и здоровья человека. Однако с точки зрения фактического конкретно-материального выражения они могут не совпадать. Критерием при последовательной смене нормативного регулирования выступает специальный отраслевой гуманистический принцип определения приоритета альтернативы (нормы), предусматривающей более высокий объем соответствующего предоставления (денежного или натурального) как модификация общего гуманистического принципа о недопустимости оборота к худшему (ч. 2 ст. 55 Конституции РФ).

Как было показано ранее, системное воздействие на правовую коллизию может осуществляться в двух формах (преодоления и устранения) и притом, как указывается в литературе, посвященной анализу коллизионной проблематики, при помощи специальных средств и способов. В.В. Ершов и Н.А. Власенко[427] упоминают о средствах и способах разрешения коллизий, но не проводят четкого различия между ними. А.Я. Курбатов вовсе не анализирует коллизионные средства и способы, а говорит лишь об общеправовых принципах разрешения коллизий, о приемах нормотворческой техники и порядке их применения[428]. И.В. Аленина указывает, что средства и способы – это элементы механизма разрешения правовых коллизий, от которых зависит, каким именно образом будет осуществляться «нейтрализация» коллизии. К числу способов автор относит совершенствование источников права путем преобразования отдельных нормативных предписаний, их толкование. Средствами разрешения называются коллизионные нормы и принципы[429].

С нашей точки зрения, между средствами и способами разрешения коллизий должно быть проведено четкое различие, позволяющее не допускать смешения их функционального назначения. Представляется, что соотношение средств и способов верно будет отражать модель, в которой средством выступает основание выбора одной из альтернатив (т.е. коллизионные критерии), а способом – вариант применения основания, процедура и методика выбора соответствующего критерия при

---

[427] См.: *Ершов В.В.* Коллизии трудовых норм // Сов. юстиция. – 1993. – № 19. – С. 19-21; *Власенко Н.А.* Коллизионные нормы в советском праве. – Иркутск, 1984.
[428] *Курбатов А.Я.* Указ. соч. – С. 43-49.
[429] *Аленина И.В.* Указ. соч. – С. 143.

вынесении решения в конкретной ситуации. Отсюда, способами разрешения правовых коллизий являются *совершенствование нормотворческой деятельности и преобразование форм права*, а также *толкование нормативных предписаний*.

Построение проблеморазрешающей системы так или иначе связано с необходимостью анализа еще одного явления – коллизионного права. Вызвано это не только тем, что возможность (или необходимость) формирования коллизионного права на протяжении нескольких лет высказывается в литературе[430] (хотя таким предложениям сегодня в юридической теории не уделено достаточного внимания и не дано должной оценки). Пожалуй, такое предложение еще долго бы оставалось на стадии обсуждения, если бы не существовали определенные формально-юридические основания. Речь идет о положении п. «п» ст. 71 Конституции РФ, в котором содержится указание об исключительных полномочиях Российской Федерации в сфере «федерального коллизионного права». В чем сущность конституционной установки и какое содержание заключено в понятии «федеральное коллизионное право»? На этот вопрос до настоящего времени нет однозначного ответа. Среди авторов комментариев к ст. 71 Конституции РФ и в иных юридических источниках распространены разные точки зрения на данную проблему.

Так, в комментарии к Конституции РФ, подготовленном Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, указывается: «Названное в п. «п» и отнесенное к ведению РФ коллизионное право охватывает правовые нормы, *регулирующие разрешение коллизий между законами как Федерации, так и ее субъектов, а также определяющие порядок разрешение конфликтов на договорной основе* (курсив мой. – *Д.А.*)»[431].

М.Г. Мойсеенко смысл п. «п» ст. 71 видит в следующем: «Коллизионное право устанавливает принципы, правила, процедуры, полномочия субъектов, последствия рассмотрения и преодоления расхождений между законами Федерации и ее субъектов либо между законами субъектов Российской Федерации, использования предусмотренных Конституцией институтов преодоления возникающих коллизий в виде согласительных процедур, принципов рассмотрения споров и определения

---

[430] См.: *Тихомиров Ю.А.* О коллизионном праве // Журн. российского права. – 1997. – № 2; Он же: Коллизионное право. – М., 2000.

[431] Постатейный комментарий к Конституции РФ / Под ред. Л.А. Окунькова. – М.: БЕК, 1996.

первичности правового регулирования, надзора и контроля, в том числе конституционного. Коллизионное право имеет непосредственное отношение к ст.ст. 70, 85, ч. 4 ст. 105, ст. 125 Конституции, а также к ч. 4 ее ст. 15 о порядке применения норм международного договора при возникновении расхождений с правилами, предусмотренными законом... Все это – предмет федерального коллизионного права»[432].

По мнению Ю.А. Тихомирова, указания п. «п» ст. 71 Конституции РФ являются нормативно-правовой основой формирования коллизионного права «как комплексной супер-отрасли права, наиболее близкой к таким правовым комплексам, как публичное право, частное право и гуманитарное право»[433]. С точки зрения автора, *к предмету этой отрасли должны относиться общественные отношения, регулирование которых вызывает разногласия и споры*. Структура коллизионного права, по мысли автора, должна состоять из Общей и Особенной частей, при том, что Особенную часть составляют 3 блока: 1) спорные отношения в рамках национальной правовой системы; 2) между национальными законодательствами; 3) между национальным правом и международным правом.

Не вдаваясь в дискуссию относительно предложенного Ю.А. Тихомировым видения федерального коллизионного права, хочется указать лишь на то, что тот проект, который автор определил в качестве цели (хотя и на уровне теоретического обобщения), выглядит слишком масштабным и, в сущности, трудно выполнимым. Однако в целом не считаем порочным стремление сформировать коллизионное право в качестве комплексного межотраслевого института, при условии, что его предмет будет ограничен группой общественных отношений, возникающих в сфере правореализационной деятельности в связи с необходимостью определения приоритета одной из коллидирующих правовых норм. На это указывает, в частности, и Ю.А. Тихомиров, приводя определение коллизионного права, предложенное Правовым управлением Государственной Думы РФ. В официальном заключении указанного органа коллизионное право понимается как совокупность юридических правил, определяющих приоритетность действия конкурирующих законов (норм) в случае их противоречия друг другу и применения законов в конкретной ситуации, подпадающей под действие нескольких законов

[432] Постатейный комментарий к Конституции РФ / Под общ. ред. Ю.В. Кудрявцева. – М.: Фонд «Правовая культура», 1996.
[433] *Тихомиров Ю.А.* Коллизионное право. – С. 37.

(норм)[434]. Принимая во внимание некоторую неточность формулировки (как указывалось ранее, конкуренция норм – это не правовая коллизия), в целом следует согласиться с предложенным в данном определении пониманием установки п. «п» ст. 71 Конституции РФ.

Но каким образом следует в таком случае соотносить коллизионное право и проблеморазрешающую систему в рамках системы права (системы проблемосодержащей)? Как вытекает из предложенных определений, в сущности обе системы призваны выполнять одинаковые функции. В таком случае проблеморазрешающая система и коллизионное право должны на определенном этапе либо совпадать, либо взаимодействовать, либо одна система будет поглощена другой. Выход из сложившейся ситуации видится в следующем.

Понимание коллизионного права как совокупности (или системы) правовых норм, предназначенных для определения приоритета одной из норм, находящихся в коллизии, означает, что речь идет о некоем нормативно-правовом массиве, исходящем от государства. Но проблеморазрешающая система включает не только нормативные (формально-юридические) критерии, т.е. правовые нормы, но и ненормативные критерии и механизмы (доктринальные, идеологические, праксеологические, организационные и т.д.). Следовательно, в данном случае сложно обнаружить признаки совпадения или взаимодействия названных систем. Возможно, в данном случае верным будет вывод о подчинении (поглощении) одной системы другой? Думается, оптимальным решением данной проблемы является рассмотрение категории коллизионного права в двух аспектах – широком и узком. В таком случае коллизионное право в узком смысле представляет собой существующий (хотя и разрозненный) нормативный массив (т.е. формально-юридические критерии). При этом не имеет принципиального значения то, будет ли этот массив иметь исключительно внутригосударственный характер или в него включены также коллизионные нормы, выработанные в международном частном или международном публичном праве. Именно в узком смысле коллизионное право выступает исключительно как правовое явление и может рассматриваться как комплексный межотраслевой институт[435].

---

[434] *Тихомиров Ю.А.* Коллизионное право. – С. 37.

[435] О комплексных межотраслевых институтах см.: *Алексеев С.С.* Структура советского права. – М.: Юрид. лит., 1975. – С. 159-160.

В широком смысле, думается, коллизионное право можно представить как прикладную технико-юридическую науку, обладающую методологическими свойствами. Методологическую основу коллизионного права как науки составляют некоторые понятия и категории теории права, такие, как системность права, его диалектическая природа, понятие и сущность правовой коллизии как основной, ведущей категории коллизионного права, детерминанты объективного компонента, коллизионные доктринальные принципы и др. С этой точки зрения коллизионное право как наука представляет собой теоретический и методологический фундамент, базу реализации системы разрешения правовых коллизий. Таким образом, коллизионное право можно представить в качестве раздела общей теории права, науки обобщающей, формирующей основные теоретические понятия и категории юриспруденции. В этом плане проблеморазрешающая система видится в качестве особенного раздела коллизионного права, своего рода связующего звена между теорией и практикой, методологией и методикой разрешения коллизионной проблемы.

Таким образом, назначение проблеморазрешающей системы заключено в последовательном воздействии на правовую коллизию как на дефект в системе права. При этом данная система неоднородна, реализуется в формах устранения и преодоления, включает такие элементы, как цель выбора, средства (критерии выбора), способы (методика выбора).

В качестве определения проблеморазрешающей системы можно предложить следующее: *система разрешения правовых коллизий – это совокупность форм, средств и способов, обеспечивающих снятие коллизионной проблемы посредством воздействия на субъективный компонент правовой коллизии либо ликвидации ее объективных предпосылок.*

§ 2. Коллизионные критерии и способы разрешения правовой коллизии

При рассмотрении вопроса о понятии проблеморазрешающей системы мы обратили внимание на существенную роль коллизионных критериев и способов их применения в снятии коллизионной проблемы. Именно на основе коллизионных критериев при помощи определенных способов в конкретной ситуации субъект осуществляет выбор одной из альтернатив в рамках правовой коллизии. Учитывая значение коллизионных критериев и способов разрешения коллизионной проблемы в

рамках системного анализа, считаем необходимым более подробно исследовать указанные явления.

Итак, под коллизионным критерием мы понимаем основание выбора одной из альтернатив в условиях коллизионной проблемной ситуации, иными словами, – средство определения приоритета одной из коллидирующих норм и разрешения правовых коллизий. Ранее мы выделили три группы критериев: формально-юридические, доктринальные и праксеологические. За формально-юридическими критериями было предложено закрепить статус ведущих, основных средств разрешения коллизий, и в этой связи представляется правильным начать анализ колилизионных критериев именно с этой группы.

В группе формально-юридических критериев было выделено три подвида критериев: гуманистические, казуальные и специализированные. Как уже отмечалось, к гуманистическим коллизионным критериям мы относим общеправовые нормы-принципы, закрепленные в Конституции РФ, а также общепризнанные принципы и нормы международного права, вытекающие из международных договоров и учредительных международных правовых актов, обязательные для исполнения всеми субъектами права на территории РФ, что вытекает из ч. 4 ст. 15 Конституции РФ.

Помимо чисто технологических задач, которые призван выполнять в рамках системного анализа всякий критерий выбора, коллизионные критерии данного вида отражают цель правового регулирования в аксиологическом (ценностном) аспекте, содержание которого вытекает из положений ст. 2 Конституции РФ и общепризнанных норм международного права[436]. Речь идет о человеке, его правах и свободах, которые являются высшей ценностью и определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность государства (ст. 18) по признанию, соблюдению и этих прав и свобод. Все это означает, что коллизионная проблема, в рамках которой предусматривается выбор, затрагивающий права и свободы человека, в первую очередь подлежит разрешению на основе применения гуманистического критерия.

---

[436] Среди таких норм особое место занимают нормы Устава ООН от 26 июня 1945 г. (ст. 1), Всеобщей декларации прав человека от 10 декабря 1948 г., Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах и Международного пакта о гражданских и политических правах от 19 декабря 1966 г. (см.: Международная защита прав и свобод человека: Сб. документов. – М., 1990. – С. 14 – 53).

В то же время указанное место гуманистических коллизионных критериев не говорит о том, что они абсолютны, т.е. возможность их реализации все же должна иметь определенные пределы. Эти пределы в целом достаточно четко очерчены ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, где указывается на допустимость ограничения прав и свобод человека и гражданина федеральным законом, но только в той мере, в которой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Таким образом, стремление обеспечить приоритет прав и свобод человека все же не должно идти вразрез с принципами публичного порядка (т.е. интересов всего общества и государства), ибо публичный порядок в демократическом государстве есть средство защиты общества от анархии и произвола, гарантия реального соблюдения принципа всеобщего формального равенства.

Следует указать на то, что гуманистических критериев, на основе которых непосредственно может быть осуществлен выбор одной из альтернатив, во внутригосударственном праве на самом деле немного. К таковым можно отнести, в частности, некоторые статьи Конституции РФ (ст. 54, ч. 2 ст. 55, ч. 3 ст. 56), которые в целом воспроизводят нормы важнейших международных актов[437]. Впрочем, при разрешении конкретных коллизионных проблем качеством гуманистического критерия могут быть наделены многие нормы Конституции РФ. Так, в приводившемся ранее примере (§ 1 гл. 2) относительно коллизии норм Закона об обязательном пенсионном страховании и Закона о трудовых пенсиях ее разрешение в форме преодоления может быть осуществлено на основе реализации одной из норм ст. 37 Конституции РФ, опреде-

[437] Например, в ст. 4 Международного пакта о гражданских и политических правах от 19 декабря 1966 г. указывается на возможность отступления государства от своих обязательств по данному Пакту только во время чрезвычайного положения, когда «жизнь нации находится под угрозой», что, однако, не дает права отступать от исполнения целого ряда норм данного Пакта (ч. 2 ст. 4). В силу ч. 1 ст. 5 ничто в настоящем Пакте не может толковаться как означающее, что какое-либо государство, какая-либо группа или какое-либо лицо имеет право заниматься какой бы то ни было деятельностью или совершать какие бы то ни было действия, направленные на уничтожение любых прав или свобод, признанных в настоящем Пакте, или на ограничение их в большей мере, чем предусматривается в настоящем Пакте. Таким образом, при указанных обстоятельствах устанавливается приоритет норм Пакта над нормами иных актов на основе признания и соблюдения прав и свобод человека (это гуманистический критерий). Аналогичные положения содержатся в ст. 56 Конституции РФ.

ляющей принцип свободы труда. Согласно данному принципу, лицо свободно распоряжается своими способностями к труду. Труд не является обязанностью гражданина (в отличие от конституционных положений советского периода), поэтому и право на пенсию (хотя она и именуется трудовой) не может быть исключительно увязано с трудовой или иной поощряемой государством деятельностью (с трудовым стажем). Именно об этом говорит положение абз. 2 п. 1 ст. 29 Закона об обязательном пенсионном страховании, касающееся лиц, не принимающих участия в общественном производстве, но за которых осуществляется выплата страховых взносов. Таким образом, на основе указанного положения Конституции РФ, выполняющего в этом случае роль гуманистического критерия, может быть преодолена данная коллизионная проблема.

Все же важнейшую роль в проблеморазрешающей системе играет темпоральный гуманистический коллизионный критерий, производный от группы доктринальных принципов, провозглашающих недопустимость установления худшего правового положения по сравнению с существовавшим ранее. Речь идет о норме ч. 2 ст. 55 Конституции РФ.

Ранее приводился пример возможности и необходимости прямого действия данной нормы Конституции РФ при рассмотрении вопроса о введении в действие Закона о трудовых пенсиях. Применение нормы указанной статьи Конституции (как критерия) позволило бы сохранить приоритет за законом времени совершения юридических действий (lex tempi actus), связанных с трудовым стажем, т.е. за Законом о государственных пенсиях 1990 г., и таким образом обеспечить соблюдение прав и законных интересов нуждающихся[438].

Гуманистические коллизионные критерии должны использоваться в равной мере в обеих формах разрешения правовых коллизий, т.е. и при преодолении, и при устранении коллизий. В этом плане важной задачей является обеспечение непосредственного действия этого вида средств разрешения коллизии. Но можно ли достичь такого положения вещей, когда все правоприменительные органы станут самостоятельно применять гуманистические критерии, обеспечивая, таким образом, прямое

[438] Указанный критерий был применен, в частности, Конституционным Судом РФ в Определении от 5 ноября 2002 г. № 320-О «По жалобе гражданина Спесивцева Ю.И. на нарушение его конституционных прав положениями п. «а» ч. 1 ст. 12 и ст. 133.1 Закона РФ «О государственных пенсиях в РФ»», в котором признавалась несовместимость с нормами ч. 2 и 3 ст. 55 Конституции РФ указанных положений Закона о государственных пенсиях 1990 г., ухудшающих положение гражданина.

действие Конституции РФ, а также норм и принципов международного права? По-видимому, в ближайшие десятилетия добиться такого состояния будет не только крайне трудно, но, скорее всего, невозможно, хотя необходимо прилагать все возможные усилия для этого. И речь здесь идет не о слабостях правосознания или ошибках в правопонимании правоприменительных органов, а о том, что в условиях субординационного характера управления возможность реализации гуманистических критериев вне системы «руководящих указаний» (т.е. самостоятельность оценки конкретной ситуации с точки зрения общепризнанных норм и принципов) у большинства правоприменителей является недоступной или, по крайней мере, ограниченной.

Что же, в таком случае выделение гуманистических критериев с позиции приведенных утверждений теряет всякий смысл? Но это не так. В Российской Федерации существуют органы и должностные лица, которые призваны осуществлять свою деятельность самостоятельно, независимо от чьей-либо воли, подчиняясь только Конституции РФ и закону. Речь идет о судьях РФ всех уровней в соответствии с ч. 1 ст. 120 Конституции РФ, ч. 1 ст. 5 Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе РФ»[439] и ч. 4 ст. 1 Закона РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в РФ»[440].

И все же, несмотря на то, что речь идет даже не о праве, а, скорее, об обязанности судей руководствоваться положениями Конституции РФ, обеспечивая ее прямое действие, в ряде случаев судьи федеральной судебной системы при разрешении конкретных дел устраняются от применения гуманистических коллизионных критериев (в том числе применения норм и принципов международного права)[441]. Впрочем, сказанное в меньшей степени относится к деятельности Верховного Суда РФ, который нередко применяет в своих решениях гуманистиче-

[439] СЗ РФ. – 1997. – № 1. – Ст. 1.

[440] Ведомости СНД и ВС РФ. – 1992. – № 30. – Ст. 1792.

[441] В то же время в Постановлениях Пленума ВС РФ от 10 октября 2003 г. №5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров РФ» и 17 марта 2004 г. № 2 «О применении судами РФ Трудового кодекса РФ» (РГ. 2004. 8 апреля. С. 10-11) судам последовательно указывается на приоритет норм и принципов международного права над нормами внутригосударственного права при рассмотрении дел.

ские критерии, содержащиеся в Конституции РФ, обращаясь при этом к общеправовым и международным принципам[442].

Однако основным судебным органом, последовательно реализующим в своих постановлениях и определениях гуманистические критерии при разрешении коллизионных проблем, является Конституционный Суд РФ[443]. Объясняется это, прежде всего, особым правовым положением данного органа (орган конституционного контроля), его целями и функциями, среди которых ст. 3 Закона о Конституционном Суде выделяет защиту основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечение верховенства и прямого действия Конституции РФ на всей территории РФ. Деятельность КС РФ показывает, что он также достаточно часто апеллирует и к общеправовым принципам и общепризнанным принципам и нормам международного права, рассматривая их в призме конституционных положений, как правило, на их основе аргументирует свои решения, на что мы ранее обращали внимание.

Помимо того, что КС РФ при разрешении коллизий норм Конституции РФ и федеральных законов и иных актов, ставших предметом рассмотрения в КС РФ, применяет гуманистические коллизионные критерии, он нередко самостоятельно формулирует критерии, причем при определенных условиях они могут быть непосредственно использованы при возникновении коллизионных проблем. Таким образом, с одной стороны, деятельность КС РФ обеспечивает реализацию гуманистических коллизионных критериев (т.е. деятельность рассматривается как коллизионный способ), а с другой стороны, формирует специальную коллизионную базу средств (причем обязательную не только для всех правоприменительных, но и для правотворческих органов), которую ранее мы определили как казуальные формально-юридические критерии. При этом в ряде случаев КС РФ толкованием коллидирующих пра-

---

[442] Следует, однако, уточнить, что используются указанные критерии в большинстве случаев в связи с пересмотром решений нижестоящих судов и связаны с разрешением коллизий в форме преодоления. Так, например, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ, отменяя решение Верховного Суда Республики Марий Эл, неверно разрешившего коллизию норм республиканского и федерального законодательства, пришла к выводу о необходимости прямого применения ч. 2 и 3 ст. 55 Конституции РФ по данному делу, признав положения республиканского законодательства умаляющими права и свободы человека и гражданина (см.: Бюллетень ВС РФ. – 2002. – № 9. – С. 6-7).

[443] Далее по тексту – КС РФ.

воположений и самого гуманистического критерия может трансформировать его в казуальный критерий[444].

Поскольку результаты деятельности КС отражают его акты и содержащиеся в них правовые позиции КС по конкретным делам, представляется важным уделить внимание вопросу о природе правовых позиций КС РФ. Данную проблему, несмотря на ее относительную молодость, исследовали многие представители науки конституционного права, а также общей теории права, хотя до настоящего времени она остается дискуссионной. Не вступая в полемику по данному вопросу, отметим лишь наиболее существенные моменты и выскажем собственные суждения на эту тему.

Большинство авторов, рассматривающих данную проблему, отмечают в качестве важнейшего признака правовой позиции[445] КС РФ ее *юридическую нормативность*[446]. Как указывает В.А. Кряжков, правовая позиция КС РФ – «это логико-правовое...обоснование конечного вывода Суда, содержащегося в постановляющей части его решения, формулируемое в виде правовых умозаключений, установок, имеющих обще-

---

[444] Такой механизм может оказаться полезным для преодоления коллизии формально-юридических критериев и, главным образом, гуманистических и специализированных (коллизионных норм), что периодически происходит в системе законодательства о социальном обеспечении.

[445] На вопрос о том, в каком из видов актов КС РФ (постановлении, определении или заключении), как правило, содержатся правовые позиции, большинство представителей науки конституционного права указывают на постановления КС РФ (см. об этом: *Романова О.В.* К вопросу о понятии и правовой природе правовых позиций Конституционного Суда РФ // Государство и право. – 2001. – № 7. – С. 84-87).

[446] См.: *Витрук Н.В.* Конституционное правосудие. Судебное конституционное право и процесс. – М., 1998; *Гаджиев Г.А.* Правовые позиции Конституционного Суда РФ как источник конституционного права // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. – 1999. – № 3; *Кряжков В.А., Лазарев Л.В.* Конституционная юстиция в Российской Федерации. – М., 1998; *Анишина В.* Правовые позиции Конституционного Суда РФ // Российская юстиция. – 2000. – № 7. – С. 11-12, и др.

С этим, однако, не согласен В.С. Нерсесянц, считающий, что акты КС РФ имеют исключительно правоприменительную природу. По его мнению, суд вправе давать лишь юридическую квалификацию (правовую оценку) рассматриваемого нормативного правового акта в смысле его соответствия или несоответствия Конституции, закону. Решение суда о несоответствии рассматриваемого нормативного акта есть, по существу, лишь основание для отмены этого акта. При этом положения ч. 6 ст. 125 Конституции РФ применительно к утрате актом юридической силы – установления самой Конституции, а не полномочие КС РФ, который вправе лишь признать акт неконституционным (Цит. по: *Витрук Н.В.* Указ. соч. – С. 107-108).

обязательное значение»[447]. С точки зрения Н.В. Витрука, «правовые позиции Конституционного Суда РФ есть правовые выводы и представления Суда как результат интерпретации (толкования) Судом духа и буквы Конституции РФ и истолкования им конституционного смысла (аспектов) положений отраслевых законов и других нормативных актов в пределах его компетенции»[448].

Не станем дискутировать в отношении выводов ученых о нормативности правовых позиций КС РФ, однако считаем, что было бы неверно отрицать их двойственный характер, вытекающий из дуализма функций КС РФ. Как известно, с одной стороны, КС должен рассмотреть конкретное дело по существу и вынести решение. Правовые позиции в этом случае распространяются на идентичные отношения, которые имеют место во время принятия и опубликования постановления КС РФ согласно ч. 1 и 2 ст. 79 Закона о Конституционном Суде.

С другой стороны, правовые позиции КС РФ осуществляют определенное воздействие на правотворческие органы и, прежде всего, на Государственную Думу РФ, когда речь идет о так называемой правотворческой функции КС РФ[449]. В данном случае на первый план выходит именно мотивировочная часть постановления, где Суд, как правило, формулирует модельные нормы, вытекающие из содержания правовой позиции, которые законодатель обязан учесть при принятии правовой нормы взамен признанной неконституционной и в связи с этим утратившей силу, не вправе игнорировать или отступать от положений, изложенных в акте КС РФ.

Но нередко возникает вопрос о том, могут ли субъекты реализации права во всех случаях непосредственно апеллировать к правовым позициям, содержащимся в постановлениях КС? Однозначного ответа в данном случае, по-видимому, нет, тем более что практика деятельности КС РФ (по крайней мере, в сфере социального обеспечения) не отличается единством.

Н.В. Витрук указывает не только на возможность, но и обязанность применения правовых позиций КС всеми субъектами правореализации, поскольку «правовая позиция Конституционного Суда носит общий

---

[447] *Кряжков В.А.* Конституционное правосудие в субъектах Российской Федерации. – М., 1999. – С. 109.

[448] *Витрук Н.В.* Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации: понятие, природа, юридическая сила и значение // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. – 1999. – № 3. – С. 95.

[449] См. об этом: *Витрук Н.В.* Указ. соч. – С. 245 и далее.

характер, т.е. она распространяется не только на тот конкретный случай, который стал предметом рассмотрения в Конституционном Суде, но и на все аналогичные случаи, имеющие место в правовой практике»[450]. В то же время сам автор признает существование в практике КС РФ двух направлений[451], которые, отчасти, ослабляют точку зрения о прямом и непосредственном действии правовых позиций. Иногда КС РФ идет по следующему пути: по конкретному делу принимается соответствующее постановление, а в последующем КС РФ правовые позиции, содержащиеся в данном постановлении, распространяет посредством определений на аналогичные дела. Примеров этому в праве социального обеспечения немало. Так, в частности, в Определении от 5 ноября 2002 г. № 320-О «По жалобе гражданина Спесивцева Ю.И. на нарушение его конституционных прав положениями п. «а» ч. 1 ст. 12 и ст. 133.1 Закона РФ «О государственных пенсиях в РФ»»[452] КС РФ и в мотивировочной, а затем в резолютивной части определения сослался на правовую позицию, содержащуюся в принятых ранее Постановлениях от 24 мая 2001 г. № 8-П[453] и от 19 февраля 2002 г. № 5-П[454]. Учитывая, что Ю.И. Спесивцев прошел все судебные инстанции в судах общей юрисдикции, но ни один судебный орган не учел правовые позиции КС, выраженные в указанных постановлениях, надо полагать, что только сам КС РФ способен обеспечить прямое действие своих постановлений и содержащихся в них правовых позиций.

---

[450] *Витрук Н.В.* Конституционное правосудие в России. Очерки теории и практики. – М., 2001. – С. 115-116.

[451] Там же. – С. 120-123.

[452] СЗ РФ. – 2003. – № 5. – Ст. 500.

[453] Постановление КС РФ от 24 мая 2001 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности положений ч. 1 ст. 1 и ст. 2 Федерального закона «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей» в связи с жалобами граждан А.С. Стах и Г.И. Хваловой» // СЗ РФ. – 2001. – № 22. – Ст. 2276.

[454] Постановление Конституционного Суда РФ от 19 февраля 2002 г. № 5-П «По делу проверке конституционности отдельных положений ст. 15 Закона РФ от 26 июня 1992 г. «О статусе судей в РФ», ст. 2 Федерального закона от 21 июня 1995 г. «О внесении изменений и дополнений в Закон РФ «О статусе судей в РФ» и ч. 1 ст. 7 Федерального закона от 10 января 1996 г. «О дополнительных гарантиях социальной защиты судей и работников аппаратов судов РФ» в связи с жалобами ряда граждан – судей и судей в отставке» // Вестник ВАС. – 2002. – № 5. – С. 111-119.

Аналогичная ситуация имела место и в отношении Определения от 18 апреля 2000 г. № 103-О «По жалобе гражданина Пинхасика М.Л. на нарушение его конституционных прав ч. 1 ст. 21 Закона РФ «О реабилитации жертв политических репрессий»»[455], на которое Судом в постановляющей части было распространено действие правовой позиции, выраженной в Постановлении от 23 мая 1995 г. № 6-П «По делу о проверке конституционности статей 2-1 и 16 Закона РСФСР от 18 октября 1991 г. «О реабилитации жертв политических репрессий» (в редакции от 3 сентября 1993 г.) в связи с жалобой гражданки З.В. Алешниковой»[456].

Существует и другой путь с применением так называемых «определений по обращениям с положительным содержанием», в которых содержится формальный отказ в принятии обращения к рассмотрению, но содержится указание на обязательность для всех субъектов обсудить действие ранее принятой правовой позиции КС РФ[457]. Так, Постановлением КС РФ от 16 октября 1995 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности ст. 124 Закона РСФСР от 20 ноября 1990 г. «О государственных пенсиях в РСФСР» в связи с жалобами граждан Ардерихина Г.Г., Попкова Н.Г., Бобырева Г.А., Коцюбки Н.В.»[458], были признаны несоответствующим Конституции РФ, в частности, ее ст.ст. 19 (ч. 1 и 2), 39 (ч. 1), 55 (ч. 3), положения ст. 124 Закона о государственных пенсиях в части приостановления выплаты трудовой пенсии за время лишения пенсионера свободы по приговору суда. В Определении от 4 декабря 1997 г. № 138-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалоб гражданина Иванина В.Д. как не соответствующих требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»»[459] была разъяснена позиция КС РФ в отношении положения ст. 61 Закона РФ от 12 февраля 1993 г. В этом Определении КС РФ сослался на то, что в указанном случае в соответствии с ч. 1 и 2 ст. 79 Закона о Конституционном Суде действует непосредственно Постановление от 16 октября 1995 г., а положение ст. 61 Закона РФ от

---

[455] СЗ РФ. – 2000. – № 33. – Ст. 3429.

[456] Российская газета. – 31.05.1995. См. также: Определение КС РФ от 4 декабря 2003 г. № 444-О, принятое по делу о проверке конституционности п. 1 ст. 1 Федерального закона от 4 марта 2002 г. № 21-ФЗ «О дополнительном материальном обеспечении граждан РФ за выдающиеся достижения и особые заслуги перед РФ».

[457] См. об этом: *Витрук Н.В.* Указ. соч. – С. 121-123.

[458] СЗ РФ. – 1995. – № 43. – Ст. 4110.

[459] СЗ РФ. – 1997. – № 8. – Ст. 1048.

12 февраля 1993 г. как аналогичное ст. 124 Закона о государственных пенсиях (ранее признанному неконституционным), согласно ч. 2 ст. 87 указанного Закона, не может применяться.

Рассматривая правовые позиции КС РФ как коллизионные критерии (когда указанные позиции определяют приоритет одной из коллидирующих норм), с одной стороны, и как положения нормативного характера, имеющие непосредственное действие, – с другой, следует признать, что в ряде случаев они очень сложны и неоднозначны при последующем толковании. Это, в свою очередь, создает проблемы правильного понимания и своевременной и обоснованной реализации указанных позиций правоприменительными органами.

Итак, среди особенностей казуальных коллизионных критериев, формируемых посредством деятельности КС РФ, можно выделить следующие. Во-первых, специфично происхождение данных критериев, а именно то, что они содержатся в выводах КС РФ, связанных с рассмотрением и разрешением конкретного случая (казуса). Во-вторых, казуальные формально-юридические коллизионные критерии отличаются разнообразием, что объясняется, в свою очередь, многообразием конкретных спорных ситуаций, ставших предметом рассмотрения в КС РФ. Это делает практически трудной задачу их обобщения и систематизации, в том числе по основанию принадлежности определенного коллизионного критерия к той или иной правовой отрасли.

Наибольшей степенью стабильности, устойчивости, уровнем обобщения, технико-юридической оперативности и эффективности среди формально-юридических критериев обладают, несомненно, специализированные критерии, или *коллизионные нормы*. Коллизионным нормам уделяется сравнительно много внимания в науке международного частного права. Именно в этой отрасли права была теоретически обоснована структура коллизионной нормы (где вместо гипотезы и диспозиции фигурирует объем и привязка), хотя, как указывает А.А. Тилле, изучение данного вида норм носит там в основном практический характер. При этом в трудах по общей теории права проблема природы коллизионной нормы игнорируется, это касается даже исследований, специально посвященным правовой норме. «Такое невнимание, – пишет автор, – вряд ли оправдано, ибо коллизионные нормы в наши дни играют очень важную роль не только в международном частном праве, но и во внутреннем…праве»[460]. Следует отметить, что с 1965 г., времени выхода в свет

[460] *Тилле А.А.* Время, пространство, закон. – М., 1965. – С. 158.

монографии А.А. Тилле, ситуация в плане исследования коллизионных норм в теории права практически не изменилась, если не считать десятка работ, из которых едва ли не половина – небольшие публикации в периодических изданиях[461]. Что же касается проблемы коллизионных норм в праве социального обеспечения, то здесь исследований такого рода до настоящего времени вообще не проводилось. Поэтому анализ данного вопроса в рамках настоящей работы можно расценивать, скорее всего, как первую попытку обозначить проблему, дать краткий анализ и описание коллизионно-правового регулирования в системе социального обеспечения. Однако прежде чем перейти к рассмотрению коллизионных норм в праве социального обеспечения, следует уделить внимание вопросу о том, что представляют собой коллизионные нормы, как в теории права определяется их предназначение и функции.

Большинство представителей теории права[462] склонны определять коллизионные нормы как один из элементов арсенала нормативных средств, предназначенных для преодоления возникающих, как правило, в процессе правоприменения коллизионных ситуаций. Анализируя природу коллизионных норм, следует прийти к выводу, что данный вид правовых предписаний, в сущности, ничем не отличается от иных правовых норм. Коллизионная норма представляет собой правило поведения, установленное или санкционированное государством, характеризующееся общеобязательностью и рассчитанное на неопределенное количество применений[463].

Раскрывая понятие коллизионной нормы и ее назначение, Н.А. Власенко указывает на то, что это «разновидность специализированных правовых норм, принимаемых с целью *устранения* (курсив мой. – *Д.А.*)

---

[461] Достаточно весомый вклад в отношении изучения коллизионных норм во внутригосударственном праве сделал Н.А. Власенко. Его работа «Коллизионные нормы в советском праве» 1984 г. едва ли не единственное специальное монографическое исследование в российской теории права на эту тему (см. также: *Ершов В.В.* Преодоление коллизий трудовых норм // Человек и труд. – 1992. – № 8-12; *Ю.А. Тихомиров.* Юридические противоречия и «нормы-посредники» // Право и экономика. – М., 1999. – №5).

[462] См.: *Алексеев С.С.* Общая теория права. Т. 1. – М., 1981; *Власенко Н.А.* Коллизионные нормы в советском праве. – Иркутск, 1984; *Тилле А.А* .Указ соч.; *Тихомиров Ю.А.* Коллизионное право: учебное и научно-практическое пособие. – М., 2000 и др.

[463] *Тилле А.А.* Указ. соч. – С. 157.

коллизий, возникающих между юридическими предписаниями»[464]. Позволим себе не согласиться с выводом автора о том, что коллизионная норма устраняет правовую коллизию. С нашей точки зрения, устранением коллизии следует считать лишь нейтрализацию одного из ее объектов, т.е. разрушение объективного компонента в системе правовой коллизии. Очевидно, что коллизионная норма не в силах ликвидировать объект коллизии (это может сделать, в конечном счете, только нормотворец в каждом конкретном случае путем воздействия на элементы объективного компонента), а предназначена для снятия конкретной проблемы, возникшей у субъекта, посредством указания на норму, подлежащую реализации. Данная функция коллизионной нормы всегда реализуется при разрешении коллизии в форме преодоления. Именно на это обращает внимание С.С. Алексеев, определяя коллизионную норму как «предписание, указывающее на нормы (закон, правовую систему), которые должны быть применены *в данном случае* (курсив мой. – *Д.А.*), т.е. предписания, регулирующие выбор между нормами»[465]. А.А. Тилле в этой связи указывает, что «...коллизию можно урегулировать непосредственно путем создания правила, устраняющего коллизию (например, нормы, отменяющей действие одного из объектов коллизии. – *Д.А.*), и посредством правила о выборе одного из коллидирующих законов (коллизионную норму. – *Д.А.*)»[466].

Таким образом, с точки зрения проблеморазрешающей системы *коллизионная норма есть обязывающее правило поведения (критерий выбора), посредством которого осуществляется снятие (преодоление) возникшей коллизионной проблемы путем указания субъекту реализации на юридический приоритет одного из объектов коллизии.* В данном определении раскрывается специфика целевого и функционального назначения коллизионной нормы.

Необходимо отметить, что в современном российском праве арсенал коллизионных норм невелик. При этом нормы данного вида настолько разбросаны по актам разной отраслевой принадлежности, что делает практически трудной задачу не только их приведения в систему, но и элементарной классификации. Однако осуществить классификацию коллизионных норм необходимо, учитывая и то, что данному во-

---

[464] *Власенко Н.А.* Коллизионные нормы в советском праве: Автореф. дис. ... канд. юр. наук. – Свердловск, 1981. – С. 6-7.
[465] *Алексеев С.С.* Общая теория права. Т. 2. – М., 1982. – С. 71.
[466] *Тилле А.А.* Указ. соч. – С. 158.

просу в юридической литературе уделено незначительное внимание[467]. Видовая характеристика коллизионных норм позволит более полно отразить и проанализировать имеющуюся базу коллизионного регулирования в праве социального обеспечения, хотя даже беглое ознакомление с актами в данной нормативной системе дает основание говорить о том, что коллизионное регулирование в этой сфере правовой реальности недостаточно развито.

В целом, следует сказать, что основу коллизионного регулирования в праве социального обеспечения (как и во многих других отраслях права) составляют наиболее высокие по юридической силе и степени обобщения коллизионные нормы Конституции РФ. Для конституционных коллизионных норм (как и иных норм Конституции РФ) характерно прямое действие, в связи с чем их следует определить как коллизионные нормы общего характера. Но поскольку имеется возможность формирования коллизионной нормативной базы на уровне федеральных законов в разных правовых отраслях с учетом их специфики, в том числе и сфере социального обеспечения, необходимо учитывать высшую юридическую силу Конституции РФ. В этом плане верным будет полагать, что система коллизионных норм должна иметь иерархический характер с подчинением низших уровней высшему. Такое построение обусловлено необходимостью предотвращения коллизии критериев (коллизионных норм) и обеспечением принципа верховенства Конституции РФ. Поэтому, на наш взгляд, первым основанием для классификации коллизионных норм в праве социального обеспечения должно стать *деление этих норм по принадлежности к уровню правового регулирования*, в связи с чем конституционные коллизионные нормы следу-

[467] В сущности, на уровне общей теории права данный вопрос подробно рассматривали, пожалуй, только Ю.А. Тихомиров и Н.А. Власенко. С точки зрения первого автора, можно выделить следующие коллизионные нормы: а) материальные предметные, определяющие права, обязанности и ответственность субъектов; б) нормы-принципы; в) нормы-приоритеты; г) нормы-доминанты; д) нормы-запреты; е) нормы-предпочтения; ж) нормы-санкции; з) процедуры использования указанных норм (*Тихомиров Ю.А.* Указ. соч. – С. 50-65). Н.А. Власенко различает коллизионные нормы по видам разрешаемых ими коллизий на темпоральные, пространственные, содержательные, субординационные (*Власенко Н.А.* Коллизионные нормы в советском праве: Автореф. дис. … канд. юр. наук. – С. 8-13). Несмотря на то, что указанные классификации имеют разные основания, можно считать их весьма продуктивными с точки зрения нашего исследования. В дальнейшем на основе предложенных классификаций мы осуществим самостоятельную классификацию коллизионных норм в праве социального обеспечения.

ет признать первым уровнем коллизионно-правового регулирования в праве социального обеспечения[468].

В Конституции РФ содержится ряд основополагающих коллизионных установок. Некоторые из коллизионных норм Конституции РФ имеют принятую и традиционную, в частности, для международного частного права структуру нормы, включающей объем и привязку. К такому типу норм относятся, например, ч.1 и 2 ст. 54, ст. 57, ч. 5 и 6 ст. 76 Конституции РФ. Однако многие нормы Конституции РФ (ч. 2 ст. 4, ч. 1 ст. 15, ч. 3 ст. 76, ч. 3 ст. 90, ч. 2 заключительных и переходных положений) специфичны, не похожи на коллизионные нормы в международном частном праве, поскольку, как правило, имеют абстрактный объем (гипотезу). Это объясняется тем, что большинство коллизионных норм Конституции, по существу, относятся к типу норм-принципов.

Второй уровень коллизионных предписаний составляют коллизионные нормы, содержащиеся в федеральных законах системы социального обеспечения, в том числе законах специального характера. Хотя до настоящего времени специального федерального закона, который был бы посвящен вопросам регулирования коллизий, не принято[469], но отрадно уже то, что прилагаются усилия к его созданию. Предполагается, что разрабатываемый проект федерального закона «О нормативных правовых актах РФ» должен стать основой обеспечения единства правового пространства и стабильности системы нормативных актов в РФ.

---

[468] И.В. Аленина выделяет два уровня коллизионного регулирования, где первый уровень составляют правила, имеющие общеправовое значение (нормы Конституции РФ и федеральных законов общего действия), а второй уровень – собственно коллизионные правила трудового права. С нашей точки зрения, такое деление нецелесообразно, поскольку и для трудового права, и для любой другой отрасли права должны быть (и они на самом деле есть) единые коллизионные правовые нормы, но с учетом особенностей правовой отрасли. В нашем случае деление коллизионных норм на уровни осуществляется с точки зрения их положения в иерархии.

[469] То, что данный закон необходим, не вызывает сомнений. В то же время не наблюдается широкой дискуссии на эту тему ни в научных кругах, ни на практике. Выглядит это, по меньшей мере, странно, учитывая, что на разработке в ГД РФ уже девятый год находится проект ФЗ «О нормативных правовых актах РФ». Пожалуй, наиболее последовательно идею формирования единого нормативного акта отстаивает Ю.А. Тихомиров (*Тихомиров Ю.А.* Коллизионное право. – С. 51), ссылаясь на право зарубежных стран, где в ряде случаев сформирована и функционирует достаточно четкая система коллизионных предписаний, пусть даже исключительно иерархического характера.

С нашей точки зрения, значение данного акта шире: помимо выполнения озвученных задач, он мог бы стать центральным звеном системы разрешения правовых коллизий, фундаментом коллизионного права как реальной нормативной системы. К сожалению, принятие данного закона откладывается из года в год, притом, что впервые проект данного закона был внесен в Государственную Думу РФ[470] в 1995 г.

Однако тот проект, который в настоящее время находится на разработке в Парламенте, не только не отвечает возлагаемым на него надеждам, но его принятие в существующем виде вообще лишено смысла. Так, в качестве целей правового регулирования в проекте указываются обеспечение единства и непротиворечивости правовой системы, строгая соподчиненность и взаимодействие нормативных правовых актов, уровень их подготовки, а также наличие механизмов реализации правовых норм, в связи с чем устанавливаются единые требования к законам и иным нормативным правовым актам РФ, их подготовке, внесению, рассмотрению, принятию, опубликованию, толкованию и систематизации, правила законодательной техники, а также определяются *способы разрешения юридических коллизий* (противоречий между правовыми актами). Однако определение способов разрешения правовых коллизий, по сути, ограничивается формулированием двух коллизионных правил – иерархического и темпорального. Думается, этого явно не достаточно, учитывая многообразие видов коллизий и возможность их сочетания (т.н. сложных коллизий). Помимо этого, слабо разработана структура нормативных актов, оставлены без внимания вопросы места в данной структуре социально-партнерских соглашений, межправительственных и ведомственных соглашений, совершенно игнорируется соотношение федеральных и региональных актов по вопросам совместного ведения РФ и субъектов РФ.

Убеждены в том, что данный закон необходим, но, разумеется, его принятию должна предшествовать оживленная теоретическая работа, которая на основе изучения свойств конкретных видов правовых коллизий и обобщения практики их разрешения позволила бы сформулировать действительно универсальные коллизионные нормативные предписания, прообраз, модель которых, впрочем, можно обнаружить в доктринальных коллизионных критериях.

Возможно ли выделение третьего уровня коллизионного регулирования, т.е. могут ли субъекты Федерации в отношении региональной

[470] Далее по тексту – ГД РФ.

системы законодательства формировать самостоятельную коллизионную базу, создавать свои коллизионные нормы? Ответить однозначно на этот вопрос с точки зрения правовой теории в настоящее время достаточно сложно – для этого следует строго определиться с понятием «федеральное коллизионное право» (п. «п» ст. 72 Конституции РФ). С позиции правотворческой практики можно сказать, что субъекты РФ фактически осуществляют собственное коллизионное регулирование. Примером тому может служить хотя бы Закон Томской области от 7 марта 2002 г. № 9-ОЗ «О нормативных правовых актах Томской области» (причем аналогичные законы приняты во многих субъектах РФ). Несмотря на то, что данный Закон в целом воспроизводит многие положения законопроектов, внесенных в ГД РФ, т.е. не содержит оригинальных коллизионных конструкций, принятие данного акта, безусловно, свидетельствует о существовании региональных коллизионных норм. В то же время закрепленные в данном Законе положения о действии норм во времени и пространстве недостаточно разработаны, а проблемы регулирования дифференционных, структурных, компетенционных коллизий вовсе оставлены без внимания. Относительно подробно определена лишь иерархическая структура нормативных актов. Таким образом, на настоящий момент данный акт едва ли следует считать полноценным элементом коллизионного механизма. Считаем, что региональное коллизионное регулирование с момента принятия в будущем федерального закона следует унифицировать, привести в соответствие с федеральными положениями, где должны быть сформированы типовые коллизионные конструкции, которые были бы обязательны для регионального законодателя.

Все же наибольшее значение для характеристики коллизионных норм в праве социального обеспечения имеют два следующих основания классификационных группировок: *с точки зрения механизма обеспечения юридического приоритета* и *в зависимости от функциональных особенностей объектов правовой коллизии (видов правовых коллизий)*.

С точки зрения механизма обеспечения юридического приоритета в праве социального обеспечения можно выделить следующие виды норм:

1. *Коллизионные нормы-принципы*. Данная группа коллизионных норм отражает верховенство Конституции РФ и федеральных законов над иными нормативными актами, т.е. структуру существующей системы права. Так, к нормам-принципам можно отнести ряд конституцион-

ных норм, например, ч. 2 ст. 4, ч. 1 ст. 15, ч. 2 ст. 120 в отношении высшей юридической силы Конституции РФ и федеральных законов[471], ч. 4 ст. 15 о приоритете норм и принципов международного права над нормами внутреннего законодательства.

2. Коллизионные *нормы-ограничения*, которыми устанавливаются пределы действия норм правовых актов. Нормы данного вида получают выражение как в Конституции РФ, так и в федеральных законах системы социального обеспечения. К числу конституционных положений относятся, например, ч. 3 ст. 76 в части недопустимости противоречия федеральных законов федеральным конституционным законам, ч. 3 ст. 90 о том, что Указы Президента РФ не должны противоречить Конституции РФ и федеральным законам, ч. 5 ст. 76 о взаимосвязи законов субъектов РФ и федеральных законов по предметам ведения, перечисленным в ст.ст. 71 и 72 Конституции РФ и др.

Что касается коллизионных норм-ограничений в актах системы социального обеспечения, то нормы данного вида имеют здесь типичное для всего современного российского законодательства содержание – «применяется в части, не противоречащей...». Обнаружить их несложно, хотя, как мы отмечали ранее, данную формулировку в целом следует отнести к недостаткам законодательной техники. На это указывают, к частности, М.Л. Захаров и В.Б. Савостьянова[472]. Примером такого рода коллизионных норм являются положения п. 2 ст. 31 Закона о трудовых пенсиях, ч. 1 ст. 28 Закона об основах обязательного социального страхования, абз. 2 ст. 34 Закона об обязательном пенсионном страховании, ч. 2 ст. 36 Закона о социальной защите инвалидов и др.

Своеобразным проявлением норм-ограничений являются нормы-запреты, устанавливающие более жесткие границы приоритета норм. Однако в праве социального обеспечения к их числу можно отнести, пожалуй, лишь положения ч. 3 ст. 11 Закона о ветеранах, где указывается на то, что права и льготы, а также другие меры социальной защиты ветеранов и членов их семей, ранее установленные законодательством СССР и законодательством Российской Федерации, *не могут быть отменены без равноценной замены*, а также норму абз. 2 ч. 1 ст. 28 Закона

---

[471] Положения о верховенстве конституций, уставов и региональных законов приняты в конституциях и уставах субъектов РФ. Например, принцип верховенства Устава по отношению к иным нормативным актам определен ст. 1 Устава Томской области от 26 июля 1995 г.

[472] *Захаров М.Л., Савостьянова В.Б., Тучкова Э.Г.* Указ. соч. – С. 248.

об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профзаболеваний, где определено, что на момент вступления в силу данного Закона размер обеспечения по страхованию не может быть ниже установленного в соответствии с ранее действовавшим законодательством.

3. Важное место в системе права социального обеспечения занимают коллизионные *нормы-координаторы (нормы-связки)*. Существование данных норм объясняется наличием координационных (иерархических, горизонтальных и др.) системных связей в данной правовой отрасли. Цель норм данного вида заключается, прежде всего, в формировании более или менее четкой вертикальной структуры социально-обеспечительного законодательства. Речь в данном случае идет о выделении так называемых «базовых» законов[473] в этой сфере правового регулирования и обеспечении приоритета их норм над нормами иных законов данной системы[474].

Коллизионные нормы-координаторы не имеют широкого распространения в социально-обеспечительном законодательстве, что, несомненно, является серьезным его недостатком. При этом содержание диспозиции таких коллизионных норм, как правило, связано со сферой, в которой действует акт, содержащий указанную норму. В качестве примеров данного вида норм можно привести положения ч. 3 Основ законодательства РФ об охране здоровья граждан от 22 июля 1993 г. № 5487-1[475] о том, что законодательство РФ об охране здоровья граждан состоит из положений Конституции РФ, настоящих Основ *и принимаемых в соответствии с ними других законодательных актов РФ* и ее субъектов. Сюда же можно причислить норму ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 8-ФЗ «О погребении и похоронном де-

---

[473] См. об этом: *Тихомиров Ю.А.* Коллизионное право. – С. 58

[474] Указанные задачи, например, в трудовом праве выполняют нормы-координаторы ст. 5 Трудового кодекса РФ, где предусматривается возможность решения коллизионной проблемы по горизонтали, то есть данными нормами устанавливаются принципы преодоления коллизий норм равной юридической обязательности. Указания ч. 2 и 8 ст. 5 ТК РФ дают основания говорить о том, что Трудовой кодекс в отношении иных федеральных законов, содержащих нормы трудового права, занимает положение «первого среди равных» (primus inter pares). Слова «законы…должны соответствовать настоящему Кодексу» явно выражают верховенство ТК РФ по отношению к иным федеральным законам. Кроме того, ТК РФ играет системообразующую роль, выполняет функцию координации действующих нормативных правовых актов в сфере труда. Нормы-координаторы имеются и в ГК РФ (п. 2, 4 ст. 3).

[475] Ведомости СНД и ВС РФ. – 1993. – № 33. – Ст. 1318.

ле»[476], где указано, что законодательство РФ о погребении и похоронном деле состоит из настоящего Федерального закона *и принимаемых в соответствии с ним других федеральных законов*, иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

Впрочем, анализ правотворческой практики в сфере социального обеспечения указывает на явные недостатки, просчеты, непоследовательность в работе законодателя, игнорирующего необходимость в определении базовых законов в системе социального обеспечения. Кроме того, существенным недостатком коллизионных норм-координаторов в этой сфере правового регулирования является неопределенность коллизионной привязки (диспозиции), что в отсутствие законодательно установленной системы нормативных актов (как это имеет место, например, в ст. 5 ТК РФ) порождает массу проблем[477]. Ведь, в сущности, в любом законе системы социального обеспечения можно установить его координационно-иерархический приоритет над иными законами.

Любопытная ситуация в этом плане складывается при соотношении норм ст. 2 Закона об основах обязательного социального страхования и ст. 2 Закона об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профзаболеваний. Первый Закон устанавливает, что законодательство состоит из указанного Закона иных федеральных законов и принимаемых *в соответствии с ними* иных нормативных правовых актов РФ, а также законов и нормативных актов субъектов РФ (как видно, норма ст. 2 не определяет данный Закон как базовый, несмотря на то, что, исходя из анализа его целей (ст. 1), вытекает именно его основополагающее значение для системы социального

---

[476] СЗ РФ. – 1996. – № 3. – Ст. 146.

[477] Именно поэтому некоторыми авторами предлагается разработка и принятие Основ законодательства о социальном обеспечении, что могло бы стать первым шагом на пути к общей кодификации социально-обеспечительного законодательства, а применительно к исследуемой проблеме – определение координации в сфере регулирования социально-обеспечительных отношений (см. об этом: *Мицкевич А.В.* Система права и система законодательства: развитие научных представлений и законотворчество // Проблемы современного гражданского права. – М.: Городец, 2000. – С. 20-45; *Азарова Е.Г.* Концепция развития законодательства о социальном обеспечении // Правовая реформа: концепция российского законодательства. – М., 1995. – С. 115-119). Правда, действующая Конституция РФ не предусматривает возможности принятия на федеральном уровне наряду с федеральными законами Основ законодательства. Считаем, однако, допустимым принятие федерального закона «Об основах социального обеспечения в РФ».

страхования). Второй Закон (являясь, по существу, специальным в силу абз. 5 ст. 1 и ст.ст. 7 и 8 Закона об основах обязательного социального страхования) устанавливает, что законодательство об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве основывается на Конституции РФ, настоящем Федеральном законе и *принимаемых в соответствии с ним федеральных законах* и иных нормативных правовых актах[478]. Таким образом, законодателем посредством нормы-координатора фактически установлен координационно-иерархический *приоритет специального акта над системообразующим базовым законом* (!).

4. *Коллизионные нормы-санкции.* На возможность выделения данного вида коллизионных норм обращает внимание Ю.А. Тихомиров. С точки зрения автора, коллизионные нормы-санкции должны вступать в действие в случае нарушения других коллизионных норм, как своеобразная мера ответственности субъектов правотворчества[479]. На существование такого вида коллизионных норм в трудовом праве указывает И.В. Аленина[480]. На наш взгляд, следует различать *коллизионные нормы-санкции* и *установленные процедуры устранения правовых коллизий* (здесь мы приводим позицию Ю.А. Тихомирова). К первой группе применительно к праву социального обеспечения относится, в частности, норма ч. 4 ст. 11 Закона о ветеранах, которая гласит о том, что федеральные законы и иные нормативные правовые акты (в том числе субъектов РФ), ограничивающие права и льготы, предусмотренные для ветеранов данным Законом, *являются недействительными*[481]. Указанное правило, в сущности, представляет собой отраслевую коллизионную норму (критерий) в праве социального обеспечения.

Ко второй группе относятся положения Конституции РФ, предоставляющие право Президенту РФ отменять не соответствующие Конституции РФ и федеральным законам постановления Правительства РФ (ч. 3 ст. 115), а также право Правительства РФ отменять действие актов федеральных органов исполнительной власти, установленное ч. 7 ст. 12

---

[478] При этом следует учесть, что Закон об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профзаболеваний принят в 1998 г., а Закон об основах обязательного социального страхования – в 1999 г.

[479] *Тихомиров Ю.А.* Указ. соч. – С. 57.

[480] *Аленина И.В.* Указ. соч. – С. 152.

[481] Аналогичные положения содержатся, напр., в ст. 9 Трудового кодекса РФ применительно к норам соглашений, коллективных и трудовых договоров, ухудшающих положение работника по сравнению с действующим законодательством.

Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве РФ»[482]. В данном случае следует сказать, что указанные нормы закрепляют процедуры, которые определяют судьбу объективного компонента коллизии (путем *устранения* одного из объектов) в связи с тем, что приоритет конкретного объекта ранее был установлен на основании коллизионной нормы или иного коллизионного критерия. Таким образом, установленные процедуры разрешения правовых коллизий не являются коллизионным критерием, а относятся к разряду *способов разрешения* правовых коллизий.

Еще одной классификационной группировкой коллизионных норм, имеющей существенное значение при построении системы разрешения правовых коллизий, является их деление *в зависимости от функциональных особенностей объектов правовой коллизии (видов коллизий)*[483]. Данная классификация имеет сугубо прикладной характер, поскольку отнесение коллизионной нормы к тому или иному виду данной группы возможно только в условиях разрешения конкретной коллизионной проблемы соответствующего вида. Поскольку в праве социального обеспечения существуют иерархические, темпоральные, пространственные, компетенционные, структурные и дифференционные коллизии, то и коллизионные нормы в праве социального обеспечения следовало бы поделить соответственно существующим видам коллизий. Другими словами, коллизионная норма, примененная, например, в рамках дифференционной коллизионной проблемы, являлась бы дифференционной коллизионной нормой.

Однако анализ коллизионных норм в социально-обеспечительном законодательстве, в том числе в актах общего действия (актах, имеющих межотраслевое значение) приводит к выводу о том, что с точки зрения классификации в зависимости от функциональных особенностей объектов правовой коллизии в праве социального обеспечения существует лишь две группы коллизионных норм – иерархические и темпоральные. При этом совершенно отсутствуют коллизионные нормы, способные урегулировать такие виды коллизий, как компетенционные, пространственные, структурные, дифференционные. Мнения Н.А. Вла-

---

[482] СЗ РФ. – 1997. – № 51. – Ст. 5712.

[483] Данная классификация коллизионных норм фигурирует в работах Н.А. Власенко, А.Я. Курбатова, И.В. Алениной.

сенко и И.В. Алениной[484] о том, что дифференционные коллизии разрешаются посредством бланкетных норм (отсылочных положений), которые и являются дифференционными коллизионными нормами, не соответствует предложенному нами ранее пониманию дифференционных коллизий.

Недостатком коллизионного регулирования в праве социального обеспечения является то, что иерархические коллизионные нормы, как правило, касаются лишь определения приоритета федеральных законов, указов Президента РФ и постановлений Правительства РФ над иными нормативными правовыми актами. Коллизионных норм, способных определить приоритет в сфере иных нормативных правовых актов, к которым относятся, например, акты уполномоченного министерства в области социального обеспечения, ПФ РФ, ФСС РФ, ФФОМС РФ и иных министерств и ведомств, их соотношение с региональными актами в праве социального обеспечения нет[485].

Иерархические коллизионные нормы, используемые в праве социального обеспечения, содержатся в Конституции РФ (ч. 2 ст. 4, ч. 1 и 4 ст. 15, ст.ст. 76, 90, 115, ч.1 заключительных и переходных положений)[486]. Такие норм имеются в ГПК РФ (ч. 2 и 4 ст. 11), АПК РФ (ч. 2 и 5 ст. 13), а также в законах системы социального обеспечения, о которых мы говорили при анализе норм-координаторов (норм-связок). В большинстве случаев данные нормы определяют приоритет законов над федеральными и региональными нормативными актами и включены, как правило, в статьи законов, которыми определяется система законодательства в той или иной области права социального обеспечения[487].

---

[484] *Власенко Н.А.* Коллизионные нормы в советском праве: Автореф. дис. ... канд. юр. наук. – Свердловск, 1981. – С. 13; *Аленина И.В.* Указ. соч. – С. 81.

[485] Механизм определения иерархического приоритета нормативных актов федеральных органов власти над региональными актами заложен, напр., в ст.ст. 5 и 6 (путем разграничения полномочий) ТК РФ. Данные положения можно считать иерархическими коллизионными нормами.

[486] Иерархическая коллизионная норма общего действия содержится также в ч. 3 ст. 5 ФКЗ от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе РФ», где указывается, что суд, установив при рассмотрении дела несоответствие акта государственного или иного органа Конституции РФ, федеральному закону, общепризнанным принципам и нормам международного права и др., принимает решение *в соответствии с правовыми положениями, имеющими наибольшую юридическую силу.*

[487] См., напр.: ст. 2 Закона об основах обязательного социального страхования, ст. 2 ФЗ от 12 января 1996 г. № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» и др.

Темпоральные коллизионные нормы в праве социального обеспечения представлены не самой удачной, но, к сожалению, широко распространенной формулой «ранее принятые законы... применяются в части, не противоречащей настоящему закону». Мы уже обращали внимание на недостатки такой коллизионной нормы (вариант фактической замены правового регулирования), однако, несмотря на это, ее отсутствие приводило бы к полному хаосу при реализации предписаний новых и старых нормативных актов. В целом, коллизионные нормы этого вида можно отнести к группе коллизионных норм *с относительно определенной привязкой*, ведь приоритет они все же устанавливают, хотя реализовать их можно в конкретной ситуации лишь путем выявления различия норм (т.е. противоречащей части, которая, как правило, не очевидна) в процессе сравнительного анализа правоположений. Норму такого вида можно обнаружить в Законе о трудовых пенсиях (п. 2 ст. 31), Законе об обязательном пенсионном страховании (п. 2 ст. 34), Законе об основах обязательного социального страхования (п. 1 ст. 28) и др.

Считаем, что наиболее разумным путем в сфере формирования коллизионно-правового регулирования в праве социального обеспечения является трансформация доктринальных коллизионных критериев в критерии формально-юридические, т.е. перевод коллизионных принципов в общеобязательные нормативные предписания – коллизионные нормы. Ранее мы выделяли виды коллизионных принципов, но поскольку их содержание не изменяется применительно к конкретной правовой отрасли, думается, не имеет смысла подробно анализировать их в рамках настоящей работы. Следует в то же время иметь в виду, что поскольку эти принципы имеют общеправовое значение, их трансформация должна быть проведена путем включения образованных норм в акт общего (межотраслевого) действия – Закон о нормативных правовых актах.

Доктринальные коллизионные критерии хотя и являются правовыми аксиомами, для юридической практики, к сожалению, зачастую остаются только идеями, чем-то желаемым, что в силу разных обстоятельств может не получить реального воплощения. Иногда потому, что сложность и неоднозначность регулируемых общественных отношений заставляет усомниться в универсальности этих критериев. В ряде случаев их реализация невыгодна с точки зрения ведомственных интересов. Последнее, и это не секрет, в большей степени свойственно в настоящей период именно системе социального обеспечения, в которой задача укрепления финансовых основ и экономии средств явно прева-

лирует над совершенствованием технико-юридического механизма разрешения коллизий, включая аксиологические аспекты данного процесса[488].

Достаточно внимательнее ознакомиться с деятельностью правоприменительных органов в целом и органов системы социального обеспечения (ПФР, ФСС, ФФОМС) в частности, чтобы обнаружить элементы так называемой «профессиональной деформации», выражением которой во все времена являлись соблюдение субординации, защита ведомственных интересов и следование формулам и обобщениями, направляемым вышестоящими органами (это непреложный закон административной системы), и как следствие – презумпция приоритета сложившейся практики перед выводами и предложениями юридической доктрины.

Таким образом, принимая во внимание очевидность влияния, которое может оказывать деятельность вышестоящих органов правосудия и управления на систему разрешения правовых коллизий, было бы неверно игнорировать данный факт при разработке проблеморазрешающей системы; в противном случае это означало бы невнимание к реальному положению вещей. Кардинально изменить существующую ситуацию, по-видимому, достаточно сложно, поэтому задачей юридической науки является проведение постоянной совместной работы с высшими уровнями административной вертикали на предмет адаптации теоретических аксиом в сфере практического правоприменения, официальным результатом которой должна стать разработанная система отраслевых (имеются в виду соответствующие сферы государственной деятельности) методических указаний и рекомендаций по вопросам разрешения правовых коллизий. Такую деятельность может осуществлять, в том числе, уполномоченное министерство (а по предметам совместного ведения по согласованию или совместно с ПФ, ФСС), направляя нижестоящим органам правила поведения (примерный или подробный алгоритм действий) в условиях коллизионной ситуации, освещая основные коллизионные формулы и порядок их реализации.

Итак, в данном случае мы ведем речь о праксеологических коллизионных критериях, под которыми понимаются средства разрешения правовых коллизий, сформулированные (а иногда и созданные) на основе обобщения практических данных и оказывающие обратное воздействие

---

[488] См. об этом, напр.: *Захаров М.Л., Савостьянова В.Б., Тучкова Э.Г.* Комментарий к новому пенсионному законодательству. – М., 2003.

на практику, либо направляемые «низовым» звеньям административной вертикали посредством властных распорядительных действий. Таким образом, в данном случае имеется в виду возможность определения приоритета одной из коллидирующих норм в соответствии со сложившейся в той или иной сфере государственной деятельности практикой применения конкретной нормы.

Под практикой в данном случае мы понимаем не юридическую практику в целом, а лишь ее разновидность, т.е. правореализационную практику, которую в функциональном аспекте можно разделить на правоконкретизирующую (интерпретационную) и контрольную[489].

Особое место в системе разрешения правовых коллизий занимает *судебная практика и ее обобщения*, выполняющая как интерпретационную, так и контрольную функции. В первую очередь это касается руководящих разъяснений, содержащихся в постановлениях Пленумов ВС и ВАС РФ, причем в свете последних изменений в регулировании гражданского и арбитражного судопроизводства их значение существенно возрастает, что связано с содержащимися в ГПК и АПК РФ важными новеллами, о чем мы поведем речь далее.

Между тем до настоящего времени продолжаются дискуссии относительно природы актов судебных инстанций. Мы лишь кратко заострим внимание на этом вопросе. Итак, существует две основных позиции по данной проблеме. Представители первой либо отрицают возможность признания того, что судебная практика (и ее обобщения) в целом является источником права, либо вовсе оставляют данный вопрос без внимания, рассматривая только общепризнанные источники права[490]. По их мнению, деятельность судебных органов имеет исключительно правоприменительный характер. Суды осуществляют толкование существующих норм, но в отрыве от них данные разъяснения не имеют самостоятельного значения, т.е. судебное толкование не порождает новых правовых норм.

Представители другого направления, напротив, считают, указанную деятельность судебных органов правотворческой. Например, Р.З. Лившиц пишет: «Государственная власть осуществляется тремя основными

---

[489] См., напр.: *Карташов В.Н.* Юридическая практика // Теория государства и права / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. – М., 2001. – С. 496-507.

[490] См., напр.: *Смолярчук В.И.* Источники советского трудового права. – М.: Юрид. лит., 1978. – С. 130-134; *Поленина С.В.* Теоретические проблемы системы советского законодательства. – М., 1979; *Алексеев С.С.* Структура советского права. – М., 1975.

ветвями: законодательством, управлением, правосудием. Средством осуществления власти служат прежде всего правовые нормы. Поэтому основными видами правовых норм следует считать акты законодательства, управления и правосудия»[491]. По мнению Т. Нешатаевой, «создание общеобязательных правил – свойство, генетически присущее судебной власти. Судебная власть как одна из ветвей власти не может существовать без возможности правового воздействия на действительность»[492].

Не вдаваясь в полемику по данному вопросу, укажем лишь на то, что никаких официальных нормативных оснований для признания источниками (формами) права актов судебных органов (в том числе, разумеется, и КС РФ) в настоящее время не имеется. Доказательством этому служат положения Конституции РФ, в которой отсутствуют какие-либо указания, касающиеся признания (в том числе возможности формирования) прецедентного права в РФ, а также нормы Федерального конституционного закона «О судебной системе РФ», не отражающего в понятии «осуществление правосудия» правотворческих полномочий судов.

Сказанное, однако, ничуть не умаляет значения проводимой ВС и ВАС РФ правоинтерпретационной и контрольной деятельности для системы разрешения правовых коллизий. ВС и ВАС РФ как высшие звенья соответствующих судебных вертикалей ориентируют нижестоящие инстанции на единообразие трактовки и разрешения конкретных или типичных коллизионных проблем.

Специфика судебной практики заключается в том, что ее можно рассматривать одновременно и как средство (коллизионный критерий), и как способ разрешения правовой коллизии. Как способ разрешения правовой коллизии судебная практика представляет собой деятельность суда по определению с помощью коллизионных критериев нормы, подлежащей применению, при рассмотрении конкретного дела. Как способ практика продолжает фигурировать на всех стадиях движения дела,

---

[491] *Лившиц Р.З.* Современная теория права: Краткий очерк. – М., 1992. – С. 46.

[492] *Нешатаева Т.* К вопросу об источниках права – судебном прецеденте и доктрине // Вестник ВАС РФ. – 2000. – № 5. – С. 95. По данному вопросу см. также: *Рогожин Н.* Судебная практика как источник права при принятии решений арбитражным судом // Закон. – 2002. – № 10. – С. 103-106; *Никеров Г.И.* Судебная власть в правовом государстве (опыт сравнительного исследования) // Государство и право. – 2001. – № 3. – С. 16-21; *Боннер А.Т., Ястржембский И.А.* Судебная практика как источник права // Государство и право. – 2001. – № 9. – С. 120-123, и др.

пока соответствующая оценка не будет дана данному способу разрешения ВС и ВАС РФ. ВС или ВАС РФ при этом, осуществляя обобщение и анализ существующих в судебной практике фактов рассмотрения аналогичных дел, связанных с применением коллидирующих предписаний, либо признает сложившийся способ и отражает его в обзорах практики, либо, обнаружив незаконность и необоснованность примененного способа, самостоятельно рассматривает дело и, формулируя выводы-критерии, помещает их в официальное издание – Бюллетень ВС РФ или Вестник ВАС РФ. С момента помещения в Бюллетень или Вестник обзоров, решений ВС и ВАС РФ или постановлений Пленумов ВС и ВАС РФ нижестоящим инстанциям номинально рекомендуется, а фактически – предписывается (особенно после включения в ГПК РФ положения о возможности пересмотра постановлений нижестоящих судов в целях обеспечения единства судебной практики и законности, как указано в ст. 389 ГПК РФ) принимать решения в соответствии с направлением, определенным ВС и ВАС РФ[493].

В то же время очевидно, что праксеологические критерии не могут ограничиваться только судебной правоприменительной практикой. Правореализационная практика складывается во всех элементах системы государственных (в том числе муниципальных) органов, а также организаций (холдингов и других крупных корпоративных объединений) в пределах самостоятельно создаваемой ими системы нормативных предписаний.

Но коль скоро мы ведем речь о праве социального обеспечения, следует еще раз напомнить о количестве государственных органов и учреждений, правомочных принимать правовые нормы по вопросам социального обеспечения, а затем давать рекомендации нижестоящим уровням о порядке их реализации (притом в отношении не только «собственных» норм, но и принимаемых иными органами, в том числе и

---

[493] Следует сказать, что в АПК РФ законодатель пошел еще дальше, допустив возможность прямого обращения к арбитражной практике в мотивировочной части судебного решения (ч. 4 ст. 170 АПК РФ), хотя, как отмечает Н. Рогожин, «арбитражные суды всех инстанций уже давно активно используют в обоснование своих выводов, содержащихся в судебных актах, Постановления Пленумов ВАС РФ по вопросам применения законов» (*Рогожин Н.* Судебная практика как источник права при принятии решений арбитражным судом // Закон. – 2002. – № 10. – С. 103). Указанные новеллы законодательства дали более веские доказательства сторонникам идеи признания за актами судебных органов качества источников права, что, однако, не меняет нашей позиции по данному вопросу.

более высокого иерархического уровня). Как правило, в каждом из данных органов и учреждений нарабатывается определенная практика реализации нормативных предписаний, в том числе по вопросам, касающимся разрешения правовых коллизий. Важную роль в этом процессе играет правоприменительная практика ключевых ведомств системы социального обеспечения – уполномоченного министерства, ПФ, ФСС, ФФОМС. Так или иначе, в случаях возникновения коллизионных проблем данные органы не только вправе, но и обязаны анализировать, толковать, сопоставлять коллидирующие нормы, а затем доводить полученные результаты до нижестоящих уровней. Не станет открытием утверждение о том, что данные разъяснения (рекомендации) чаще всего являются обязательными для применения. Поэтому не может вызывать сомнений то, что предложения о порядке применения коллидирующих норм следует относить именно к праксеологическим коллизионным критериям. Но это не главное. Важнее то, в какой форме они направляются – в нормативной или ненормативной. Думается, что данные критерии могут приобретать и нормативную (приказ, постановление и т.п.), и ненормативную (письма, телетайпограммы, непосредственные устные распоряжения и т.д.)[494] формы. Но со временем возможность использования ненормативной формы праксеологических критериев должна быть ограничена, а затем полностью устранена.

Еще одна особенность, которую следует выделить при анализе праксеологических критериев, – это то, что их содержание, как правило,

---

[494] Начало пенсионной реформы 2001–2002 гг. ознаменовалось направлением из Минтруда РФ и ПФР в нижестоящие инстанции множества информационных писем, телеграмм, телетайпограмм, с помощью которых, в сущности, осуществлялось ненормативное толкование многих проблемных положений нового пенсионного законодательства (см., напр.: Телеграмма ПФ РФ № ЛЧ-06-27/10324 и Минтруда РФ № 8804-ЮЛ «О технологии осуществления перерасчета размеров пенсий с 1 января 2002 года»; Информационное письмо Минтруда РФ № 9057-ЮЛ и ПФ РФ № ЛЧ-06-27/10509 «О порядке назначения пенсии за выслугу лет федеральным государственным служащим»; ответы чиновников ПФР на вопросы в журнале «Пенсия» (2002. – № 2. – С. 28); Разъяснение Минтруда РФ от 18 апреля 2002 г. № 27 «О некоторых вопросах пенсионного обеспечения индивидуальных предпринимателей, перешедших на уплату единого налога на вмененный доход в соответствии с Федеральным законом «О едином налоге на вмененный доход для определенных видов деятельности»»; Информационное письмо от 4 ноября 2002 г. Минтруда РФ № 7392-ЮЛ и ПФ РФ № ЛЧ-25-25/10067 «О возможности зачета в стаж работы, дающей право на досрочное назначение трудовой пенсии по старости, периода нахождения женщины в отпуске по беременности и родам» и др.).

основывается на толковании существующих правоположений. Следовательно, праксеологические критерии имеют двойственную природу: с одной стороны, они основаны на толковании коллидирующих правоположений как способе разрешения правовой коллизии, с другой – выводы (обобщения), связанные с толкованием, приобретают обязательный или ориентирующий характер, чем знаменуется качественный переход от способа к средству (критерию) разрешения коллизии.

Безусловно, в толковании как процессе важную роль играют его свойства, вытекающие из принадлежности к определенному виду. Как известно, толкование заключает в себе два вида деятельности – уяснение (внутренняя мыслительная процедура) и разъяснение (сторона деятельности по толкованию, адресованная другим участникам отношений)[495]. Однако при формировании праксеологических критериев значение имеет не сам процесс толкования-разъяснения, относящегося к виду официального нормативного толкования (оно именуется нормативным чаще по факту, чем по форме), а, скорее, его оформленные результаты и последствия[496]. При этом официальное нормативное толкование имеет подвиды: аутентичное толкование, т.е. официальное разъяснение, исходящее от органа, установившего данную правовую норму, и легальное толкование, осуществляемое не самими нормотворческими органами, а другими в силу полномочий, полученных от государства. Легальное толкование должно проводиться в рамках компетенции органа, производящего разъяснение, а его обязательная сила распространяется на тех субъектов, которые попали под юрисдикцию органа, дающего толкование[497]. Как правило, именно такое толкование осуществляет ВС (его коллегии) и ВАС РФ. К легальному толкованию относится и толкование, осуществляемое КС РФ, а результаты такого толкования находят отражение (о чем мы говорили ранее) в правовых позициях КС РФ и формируемых на их основе казуальных коллизионных критериях.

Аутентическое толкование имеет распространение в сфере государственного управления, но возможность его осуществления значительно ограничена применительно к такому органу государственной власти,

---

[495] О видах и формах толкования см., напр.: *Пиголкин А.С.* Толкование нормативных актов в СССР. – М.: Юрид. лит., 1962; *Черданцев А.Ф.* Толкование советского права. – М.: Юрид. лит., 1979; *Вопленко Н.Н.* Официальное толкование норм права. – М., 1976 и др.

[496] См.: *Пиголкин А.С.* Указ. соч. – С. 119-122.

[497] Там же.

как Федеральное Собрание РФ в отношении принимаемых им федеральных законов. В отличие от Верховного Совета СССР, который в соответствии с п. 8 ст. 113 Конституции СССР 1977 г.[498] имел право осуществлять толкование законов СССР, Парламент РФ такими полномочиями по Конституции РФ 1993 г. не обладает. Между тем необходимость аутентичного толкования федеральных законов в системе социального обеспечения с каждым годом становится все более ощутимой. Толкование законов в настоящее время осуществляют в пределах своих полномочий КС, ВС и ВАС РФ. Но менее всего объяснимо в этом плане положение, например, п. 3 ст. 1 Закона о трудовых пенсиях, в которой говорится о праве Правительства РФ не только самостоятельно давать разъяснения по вопросам применения данного Закона, но и передавать свои полномочия федеральным органам исполнительной власти. Едва ли такое положение можно считать справедливым, учитывая тот факт, что Парламент РФ не участвует в формировании Правительства РФ[499].

В целом толкование как процесс и как коллизионный способ в рамках проблеморазрешающей системы может способствовать выбору адекватного средства преодоления коллизии, т.е. того критерия, применение которого стало бы результативным в плане снятия коллизионного напряжения. При этом непосредственно процессом толкования коллизия не преодолевается и не устраняется – обосновывается лишь необходимость применения одного из существующих коллизионных средств (критериев) либо в результате толкования определенного вида образуется новый коллизионный критерий.

Значение толкования в системе разрешения коллизионной проблемы заключается также в возможности определения наиболее целесообразной в конкретной ситуации формы разрешения правовой коллизии, которую следует реализовать субъекту. В этом плане толкование является предпосылкой еще одного способа разрешения правовых коллизий как *совершенствование нормотворческой деятельности и преобразование форм права*. Речь в данном случае идет о систематизации законодательства, планомерности его развития и др. Анализ данного способа в

[498] Ведомости СНД и ВС СССР. – 1977. – № 41. – Ст. 617.

[499] Впрочем, ГД РФ в прошлом осуществляла толкование принятых федеральных законов. Об этом мы уже упоминали несколько ранее при анализе Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 113-ФЗ «О порядке исчисления и увеличения государственных пенсий» (см.: Постановления ГД ФС РФ от 16 января 1998 г. № 1207-II, от 17 марта 1999 г. № 3763-II ГД и от 29 октября 1999 г. № 4497-II ГД).

рамках проблеморазрешающей системы имеет существенное значение. Однако эта задача слишком объемна и не может быть в полной мере решена в пределах настоящей работы, поэтому данный вопрос требует специального, целенаправленного изучения. В следующем разделе работы мы лишь частично рассмотрим указанную тему.

§ 3. Формы разрешения правовых коллизий

Как было определено ранее, устранение – это такая форма разрешения правовой коллизии, которая представляет собой ликвидацию ее объективных предпосылок (объективного компонента) посредством деятельности специальных органов и должностных лиц.

Хотя критерии выбора правовой нормы совпадают в обеих формах разрешения коллизионной проблемы, между этими формами разрешения существуют различия, которые могут быть проведены по субъектам, способам и последствиям разрешения правовой коллизии. Ключевое же различие заключается, несомненно, в способах и последствиях воздействия на объективный компонент коллизии. В процессе преодоления коллизионная проблема нейтрализуется только в настоящее время, в конкретном случае, при этом объективная правовая реальность не подвергается изменению, т.е. проблема снимается только в сознании конкретного субъекта, следовательно, влияние критериев выбора ограничивается рамками конкретной проблемной ситуации.

При устранении правовой коллизии ликвидируется объективный источник ее существования, и это имеет последствия всеобщего характера. Устранение означает полное прекращение существования объективного компонента или, другими словами, то, что коллизионная проблема более никогда не возникнет.

Устранение правовой коллизии (ее объективного компонента) может осуществляться нормотворческим органом, принявшим нормы, в порядке отмены одной из них, когда утрачивается свойство формального действия объекта коллизии, либо изменения редакции нормы таким образом, чтобы устранить свойство коллизии, выражающееся в совпадении сфер регулирования объектов коллизии. В ряде случаев устранение может выражаться во введении отсылочных нормативных положений, трансформирующих коллизию норм в их конкуренцию.

Специфическим видом устранения коллизионной проблемы является признание недействительным одного из объектов коллизии. Это исключительный случай разрешения коллизии в форме устранения без

участия принявшего нормы (норму) нормотворческого органа. В таких случаях речь, как правило, идет о деятельности КС РФ, решающего вопросы о соответствии федеральных законов, нормативных актов Президента РФ, СФ РФ, ГД РФ и Правительства РФ Конституции РФ, а также о деятельности судов общей юрисдикции и, главным образом, Верховного Суда РФ[500], которым подведомственны дела о признании недействительными нормативных правовых актов полностью или в части (гл. 24 ГПК РФ)[501].

Согласно ч. 5 ст. 125 Конституции РФ, отдельные нормы или акт в целом, признанные не соответствующими Конституции, утрачивают юридическую силу, а решение КС вступает в силу немедленно после его провозглашения и подлежит исполнению немедленно после опубликования либо вручения его официального текста, если в самом решении специально не оговорены иные сроки (ст. 80). Таким образом, решение КС РФ в отношении конкретной коллизионной проблемы является одним из наиболее оперативных видов устранения коллизии.

Несколько иначе происходит устранение коллизии в практике судов общей юрисдикции. Процедура признания недействительными нормативных актов может оказаться достаточно продолжительной во времени. Специфика заключается здесь в том, что нормативный акт признается недействительным (и соответственно коллизия устраняется) только с момента вступления соответствующего решения в силу (т.е. после кассационной судебной инстанции). С учетом того, что дело зачастую проходит все судебные инстанции, в ряде случаев решение может неоднократно изменить содержание.

Практика судов общей юрисдикции и особенно Верховного Суда РФ в отношении устранения правовых коллизий норм правовых актов

---

[500] См., напр.: *Жилин Г.* Признание нормативных актов недействительными // Российская юстиция. – 1998. – № 7. – С. 40; *Уксусова Е.* Процессуальные особенности рассмотрения дел об оспаривании нормативных актов // Российская юстиция. – 1999. – № 1. – С. 11; *Чепурнова Н.* Конституционный (уставный) суд как орган судебного контроля за законностью правовых актов субъекта Федерации // Российская юстиция. – 1999. – № 3. – С. 2.

[501] Отметим, что устранение коллизий могут осуществлять и арбитражные суды, согласно п. 1 ч. 1 ст. 29 АПК РФ. Однако их полномочия, связанные с рассмотрением дел об оспаривании нормативных актов, ограничены сферой предпринимательской и иной экономической деятельности при условии, если федеральным законом рассмотрение таких дел отнесено к компетенции арбитражного суда. Социальное обеспечение, по-видимому, не относится к сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

субъектов РФ, федеральных органов исполнительной власти в сфере социального обеспечения достаточно обширна. В качестве примера устраненных коллизий можно привести признание недействительными гл. 2 и 8 Правил обязательного медицинского страхования населения г. Москвы (утв. Постановлением Правительства г. Москвы от 9 февраля 1999 г. № 96)[502] в части *обязательности наличия у гражданина регистрации по месту жительства или пребывания* в качестве необходимого условия для получения полиса ОМС. Данные положения были признаны не соответствующими п. 2 Инструкции по ведению страхового медицинского полиса (утв. Постановлением Правительства РФ от 23 января 1992 г. № 41)[503] и ч. 4 ст. 1 Закона о медицинском страховании, которые не предусматривают в качестве условия регистрацию по месту жительства[504].

Другим примером является решение ВС РФ, признавшее незаконным и не подлежащим применению абз. 1 п. 2 Постановления Правительства РФ от 22 сентября 1999 г. № 1067 «Об утверждении Списка должностей, работа в которых засчитывается в выслугу, дающую право на пенсию за выслугу лет в связи с педагогической деятельностью в школах и других учреждениях для детей, и Правил исчисления сроков выслуги для назначения пенсии за выслугу лет в связи с педагогической деятельностью в школах и других учреждениях для детей»[505] как ограничивавший сферу действия ст.ст. 80 и 83 Закона о государственных пенсиях 1990 г. Норма Постановления сузила с 1 ноября 1999 г. действие названного Закона применительно к исчислению стажа педагогической деятельности, поставив в зависимость от организационно-правовой формы образовательных учреждений (т.е. только для государственных и муниципальных учреждений). Статьи 80 и 83 Закона о государственных пенсиях 1990 г., а также ст. 55 Федерального закона от 13 января 1996 г. № 12-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон РФ «Об образовании»»[506] не содержали аналогичных положений[507].

---

[502] Гарант [Электронный ресурс]: Справочная правовая система. – Сетевая версия. – М.: Гарант-Сервис, 1990. – Режим доступа: Компьютер. сеть Науч. б-ки Том. гос. ун-та, свободный.

[503] СП РСФСР. – 1992. – № 8.

[504] См.: Бюллетень ВС РФ. – 2002. – № 3. – С. 10-11.

[505] СЗ РФ. – 1999. – № 40. – Ст. 4857.

[506] СЗ РФ. – 1996. – № 3. – Ст. 150.

[507] См.: Бюллетень ВС РФ. – 2002. – № 4. – С. 3-4.

Как следует из ст. 253 ГПК РФ, суд рассматривает только такие дела, которые связаны с определением приоритета за актом, имеющим более высокую юридическую силу, т.е. речь, по существу, идет о возможности устранения лишь иерархических коллизий. В то же время в соответствии с п. 6 ч. 1 ст. 27 ГПК РФ сохраняется возможность устранения компетенционных коллизий в пределах рассмотрения дела по спорам о компетенции между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ (согласно ст. 85 Конституции РФ). Иные виды коллизий в рамках гражданского судопроизводства не могут быть устранены.

Полномочиями по устранению правовых коллизий обладает также Президент РФ, который в соответствии с ч. 3 ст. 115 Конституции РФ вправе отменить постановления Правительства РФ в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным законам и указам Президента РФ. Аналогичными полномочиями обладает, как было сказано, Правительство РФ, которое согласно ч. 7 ст. 12 Закона о Правительстве РФ вправе отменять действие актов федеральных органов исполнительной власти.

Своеобразная процедура предусмотрена также ч. 2 ст. 85 Конституции РФ, предоставляющей право Президенту РФ 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. Следует ли считать указанный механизм способом устранения коллизии? Полагаем, в данном случае речь идет не об устранении коллизии, а, в сущности, лишь о предпосылке данного действия, ведь окончательное решение может вынести только суд.

Таким образом, все указанные выше механизмы (за исключением предусмотренного ч. 2 ст. 85 Конституции РФ), следуя терминологии Ю.А. Тихомирова, следует именовать установленными процедурами устранения правовых коллизий. Каждая из установленных процедур является способом разрешения коллизии в форме устранения, основывающимся на общих для обеих форм коллизионных критериях.

Важным этапом системного анализа коллизионной проблемы является выработка технологии (последовательности действий), которая способствовала бы типизации поведения субъектов при выборе того или иного коллизионного критерия и способа в процессе преодоления

коллизионной проблемы. Типизация поведения в условиях коллизионной ситуации обусловлена прежде всего возможностью субъекта квалифицировать вид правовой коллизии и определить свойственные данному виду средства и способы преодоления проблемы. Значение методики преодоления коллизий в праве социального обеспечения заключается, таким образом, *в изучении практики и опыта в отношении конкретных видов коллизий и в технологии применения на основе познания присущих им закономерностей правомерных и эффективных средств и способов преодоления коллизионной проблемы*. Следовательно, в методике должны аккумулироваться варианты применения средств и способов преодоления правовых коллизий, а также поведения субъектов в соответствии с особенностями отдельных видов коллизий.

В сущности, методика преодоления коллизий представляет собой одно из средств обеспечения законности в деятельности прежде всего правоприменительных органов, следовательно, ее формирование должно стать одним из направлений государственной политики. Это, в свою очередь означает, что деятельность такого рода должна заключаться в издании высшими уровнями административной вертикали (в том числе и в системе социального обеспечения) нормативных правовых актов, содержащих указания по преодолению правовых коллизий, обязательных к исполнению нижестоящими структурами, на что прежде мы уже обращали внимание. Далее попытаемся рассмотреть некоторые вопросы, связанные с формированием методики преодоления видов коллизий в рамках генеральной классификации, а именно иерархических, компетенционных, темпоральных, структурных и дифференционных.

Преодоление иерархических коллизий

Методика преодоления иерархических коллизий основывается на презумпции приоритета норм более высокой юридической силы (т.е. доминирует принцип lex superior derogat legi interior)[508]. Однако, несмотря на очевидность требуемых от субъекта действий (определение нормы с более высокой юридической силой), при более детальном рассмотрении проблемы можно обнаружить немало трудностей.

---

[508] В соответствии с ч. 2 ст. 11 ГПК РФ и ч. 2 ст. 13 АПК РФ суд, установивший, что нормативный акт не соответствует нормативному акту, имеющему большую юридическую силу, должен применять нормы, имеющие наибольшую юридическую силу. Также в ч. 4 ст. 11 ГПК РФ и ч. 5 ст. 13 АПК РФ определяется приоритет международных договоров над законами РФ.

Прежде всего, возникает вопрос о том, на основании чего следует определять юридическую силу правовой нормы. Например, Н.В. Миронов указывает на то, что во внутригосударственном праве иерархия правовых норм определяется *иерархией государственных органов*[509]. В целом данный подход не вызывает нареканий. В то же время в современный период место правовой нормы в иерархической структуре права следует определять не только исходя из принадлежности принявшего их органа к определенному уровню. Так, известно, что ГД РФ принимает законы разной юридической силы – конституционные и текущие, причем первые имеют более высокую юридическую силу, что установлено Конституцией РФ. Кроме этого, следует иметь в виду, что ГД РФ принимает также кодифицированные акты, которые на основе конструкции primus inter pares, как правило, обладают координационно-иерархическим приоритетом в отношении иных федеральных законов. Аналогичный вывод можно сделать применительно к такому виду актов, как Основы законодательства, принимавшиеся в РФ в начале 90-х годов[510].

Президент РФ и ГД РФ неподотчетны друг другу, поэтому можно сделать вывод о том, что они находятся на одном иерархическом уровне. Однако в соответствии с Конституцией РФ указы Президента РФ не должны противоречить федеральным законам (ст. 90), т.е. их акты принадлежат разным уровням иерархии. В то же время периодически Президент РФ указами устанавливает иное по сравнению с законом правовое регулирование, а в ряде случаев (на что мы обращали внимание) фактически вносит изменения в законы, несмотря на указания ст. 90 Конституции РФ.

Особое положение уполномоченного министерства в сфере социального обеспечения, являющегося федеральным органом исполнительной власти, проводящим государственную политику и осуществляющим управление в области труда, занятости и социальной защиты населения, а также координирующим деятельность по этим направлениям иных федеральных органов исполнительной власти и органов ис-

---

[509] *Миронов Н.В.* Международное право: нормы и их юридическая сила. – М., 1980. – С. 116.

[510] В сущности, координационно-иерархическим приоритетом наряду с кодексами должны обладать такие федеральные законы как, например, Закон об основах социального страхования и другие аналогичные законы, если придать им черты Основ законодательства в соответствующих сферах правового регулирования.

полнительной власти субъектов РФ[511], позволяет говорить о том, что акты данного министерства имеют координационно-иерархический приоритет перед актами иных министерств и ведомств. Акты уполномоченного министерства в сфере социального обеспечения имеют «сквозной» характер действия и распространяются на все сферы, где используется труд наемных работников. Таким образом, юридическое равенство органов в горизонтальной структуре не должно уравниваться с юридической силой издаваемых уполномоченным министерством в сфере социального обеспечения и иными министерствами и ведомствами нормативных правовых актов. Следовательно, иерархия норм актов в указанных случаях не зависит от принадлежности правотворческого органа к определенному уровню иерархии.

Таким образом, при построении иерархии норм должен применяться не только организационный принцип (место органа в структуре механизма государства), но также иные принципы, в частности функциональный (цель, назначение правовой нормы), принципы сферы действия соответствующих правовых норм (по кругу лиц, в пространстве) и специфики разработки и принятия правовых норм (нормы правовых актов, принятых на договорной основе). Данный подход, в целом, был реализован нами при разработке иерархической структуры источников права социального обеспечения, приведенной в § 2 гл. 2 настоящей работы. Внимание к иерархической структуре источников права социального обеспечения не случайно, ведь именно развернутая и подробная структура источников, на наш взгляд, и должна стать основой методики преодоления иерархических коллизий. Несмотря на то, что ранее мы частично рассматривали указанную структуру, некоторые ее элементы нуждаются в дополнительном анализе.

Несомненный интерес вызывает особый характер взаимосвязи Конституции РФ и норм международного права. Ранее мы уже высказывали нашу точку зрения по данному вопросу, предложив усовершенствовать механизм взаимодействия Конституции и норм международного права, на случай, если предварительный анализ (проверка КС РФ на соответствие Конституции не вступивших в силу международных договоров) не устранит возникновение объективного компонента правовой колли-

[511] См.: п. 1 Положения о Министерстве здравоохранения и социального развития РФ (утв. Постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 321) // Российская газета. – 08.07.2004. – № 144.

зии[512]. Если же имеется государственно-правовая санкция для осуществления норм международного права во внутригосударственном праве (закон о ратификации), то в таких случаях действует ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, признающая верховенство норм и принципов международного права над внутригосударственным законодательством и, в том числе, как представляется, над самой Конституцией. Таким образом, приоритет Конституции исчерпывается рамками внутригосударственного права, т.е., как писал Г. Еллинек, право одного порядка обязано склониться перед правом другого[513]. Но насколько оправдан такой подход? Что является критерием приоритета норм международного права?

В науке международного права существует несколько теорий на этот счет. Наиболее известными из них являются теории монизма (когда международное право определяет содержание внутригосударственного) и дуализма (ни один правопорядок не может изменять другой, они существуют параллельно). Но как указывает Я. Броунли, все большее число юристов – специалистов по международному праву – стремятся избавиться от дихотомии дуализма и монизма, призывая признать, что каждая из систем является высшей в своей собственной сфере. Последствием коллизии систем будет не недействительность внутригосударственного права, а ответственность государства на международном уровне (теория координации)[514]. Данная концепция в целом реализована в предписаниях Венской конвенции о праве международных договоров от 23 мая 1969 г. (ст. 27)[515], где говорится, что *участник не может ссылаться на положения своего внутреннего права в качестве оправдания невыполнения им договора*. В силу этого, как указывает Я. Броунли, «из природы договорных обязательств и из обычного права возникает общая обязанность государства привести внутреннее право в соответствие с обязательствами по международному договору»[516].

Таким образом, несмотря на сложный характер взаимосвязи двух систем, следует все же говорить о признании внешних государственных обязательств юридически выше существующей внутри его собственной системы нормативных установлений на основании ст. 27 Венской конвенции о праве международных договоров от 23 мая 1969 г.

---

[512] См.: § 2 гл. 2 наст. работы.
[513] *Еллинек Г.* Борьба старого права с новым. – С. 53.
[514] *Броунли Я.* Международное право. – М., 1977. – С. 71.
[515] Ведомости ВС СССР. – 1986. – № 37. – Ст. 772.
[516] *Броунли Я.* Указ. соч. – С. 71.

Данный вывод относится не только к международным договорам, подлежащим обязательной ратификации в соответствии со ст. 15 Закона о международных договорах, но и к тем, которые не проходят обязательной ратификации в силу указаний закона либо по иным причинам[517]. Так или иначе, в приведенной структуре источников права социального обеспечения международные договоры всех видов (ч. 2 ст. 3 Закона о международных договорах) находятся по иерархии выше Конституции и федеральных законов, а также постановлений Правительства РФ (межправительственные договоры) и ведомственных актов (межведомственные договоры)[518].

Механизм преимущества добровольно принятых обязательств должен быть использован и при определении приоритета социально-партнерских соглашений всех уровней над нормативными правовыми актами соответственно Правительства РФ, уполномоченного министерства в области социального обеспечения, правительств (или их аналогов) субъектов РФ, исполнительных органов местного самоуправления. Таким образом, во всех случаях, когда правовым актом договорного характера (социально-партнерским соглашением) урегулированы какие-либо отношения социально-обеспечительного характера, органы государственной власти (местные органы) как участники соглашения не вправе устанавливать иное регулирование в своих актах. В противном случае должны действовать нормы соглашения. Считаем, что данное положение должно быть закреплено в Законе о нормативных правовых актах.

Особые функции и сферы (круг субъектов) управления, свойственные уполномоченному министерству (о чем мы говорили выше), ПФ РФ, ФСС РФ и ФФОМС РФ, позволяют говорить о том, что в отноше-

---

[517] Как указывает Б.И. Осминин, вопрос о том, подпадает ли данный международный договор под категорию договоров, подлежащих ратификации, или нет, является одним из самых сложных в условиях незавершенности процесса формирования в РФ надлежащей законодательной базы. Поэтому в отношении конкретного договора мнения органов законодательной и исполнительной власти РФ в ряде случаев могут не совпадать. «Речь в такой ситуации, – пишет автор, – может идти о типичном случае спора о компетенции на выражение согласия на обязательность для РФ международного договора» (См.: Постатейный комментарий к Федеральному закону о международных договорах РФ / Под ред. В.П. Звекова, Б.И. Осминина. – М.: Спарк, 1996).

[518] Об иерархии международных договоров см.: *Миронов Н.В.* Указ. соч. – С. 57-59, 64.

нии издаваемых ими актов также действует принцип primus inter pares, устанавливающий координационно-иерархический приоритет актов этих органов (учреждений) над актами иных федеральных органов исполнительной власти, для которых вопросы социального обеспечения не являются профильными. Что касается ПФ РФ, ФСС РФ и ФФОМС РФ, то координационно-иерархический приоритет актов этих учреждений определяется, кроме того, исходя из сферы их компетенции по кругу субъектов соответственно в бюджетной и внебюджетной сфере.

Сложная, но вместе с тем достаточно интересная для изучения проблема складывается при определении приоритета между нормами актов разной отраслевой принадлежности и, кроме того, разного вида – кодифицированного акта и закона. Вопрос заключается в следующем: могут ли нормы, скажем, Налогового кодекса РФ по иерархии быть выше норм Закона об обязательном пенсионном страховании? Практические данные показывают на преобладание трех основных тенденций: а) отрицание приоритета любого кодекса над законами системы социального обеспечения; б) признание такого приоритета; в) указание на необходимое условие приоритета – определение предмета правового регулирования. Мы в данном вопросе принимаем последнюю из указанных тенденций, считая, что приоритет в данном случае должен определяться исходя из специфики регулируемых отношений. Так, в частности, отношения по уплате страховых взносов в ПФ РФ, которые регулируются Законом об обязательном пенсионном страховании, в сущности, являются налоговыми отношениями, поэтому применительно к ним в случае коллизии должен определяться приоритет за нормами кодифицированного акта (НК РФ).

Преодоление компетенционных коллизий

Как указывалось ранее, существует две группы обстоятельств, порождающих компетенционные коллизии: *совпадение компетенции* нормотворческих органов или *нарушение* одним из них объема предоставленных полномочий по вертикали или по горизонтали. Таким образом, теоретически может возникнуть необходимость в преодолении четырех разновидностей компетенционных коллизий: 1) вертикальных коллизий при совпадении компетенции; 2) вертикальных коллизий при нарушении компетенции; 3) горизонтальных коллизий при совпадении компетенции; 4) горизонтальных коллизий при нарушении компетенции.

Процедура преодоления вертикальных компетенционных коллизий и при совпадении компетенции, и при ее нарушении, как правило, не должна создавать серьезных проблем, поскольку одновременно представляет собой сложную компетенционно-иерархическую коллизию. Следует, однако, иметь в виду, что разрешение коллизии происходит в разных формах и порядке в зависимости от подвида вертикальной компетенционной коллизии. Так, в случаях вертикальной компетенционной коллизии при совпадении компетенции осуществляется преодоление по принципу признания приоритета за нормой, принятой органом, занимающим более высокое место в иерархии государственных органов. В случаях вертикальной компетенционной коллизии при нарушении компетенции коллизия может быть разрешена лишь в форме устранения в рамках судебного разбирательства по спору о компетенции между государственными (муниципальными) органами или в порядке признания недействительным акта соответствующего органа и установления соответствующего преюдициального[519] факта.

Процедура преодоления подвидов горизонтальных компетенционных коллизий имеет свою специфику. В случаях горизонтальных коллизий при совпадении компетенции, прежде всего, необходимо установить, есть ли основания для применения правила о приоритете нормы, принятой в рамках координационно-иерархических взаимоотношений государственных органов по горизонтали, например, когда речь идет о соотношении норм, принятых уполномоченным министерством в сфере социального обеспечения и иным органом исполнительной власти. Если приоритет нормы на основе данного способа не может быть установлен, преодоление коллизии должно осуществляться по принципу подведомственности объекта управления в соответствующей сфере, другими словами, приоритет должна иметь норма, принятая соответствующим государственным (муниципальным) органом в отношении нуждающихся, относящихся к данной отрасли управления (транспорт, медицина, энергетика, таможенное дело и т.п.). При этом следует также учитывать пределы действия соответствующих правовых норм в про-

---

[519] Преюдициальность (от лат. praejudicialis – относящийся к предыдущему судебному разбирательству) – обязательность для всех судов, рассматривающих дело, принять без проверки доказательств факты, ранее установленные вступившим в законную силу судебным решением по какому-либо другому делу (См.: Юридический энциклопедический словарь. – М.: Сов. энциклопедия, 1984. – С. 296).

странстве, очерченные территориальной юрисдикцией нормотворческого органа.

Что касается горизонтальных коллизий при нарушении компетенции, то такие коллизионные проблемы, на наш взгляд, не могут и не должны разрешаться в форме преодоления. Такие коллизии подлежат только устранению в рамках судебного разбирательства по спору о компетенции между государственными (муниципальными) органами либо в порядке признания судом недействительным акта соответствующего органа.

Преодоление темпоральных коллизий

Методика преодоления темпоральных коллизий своеобразна. Своеобразие заключается в том, что на практике достаточно трудно встретить темпоральные коллизии в чистом виде, поскольку, как правило, они имеют сложный характер, т.е. включают в себя признаки коллизий иных видов (иерархических, дифференционных и др.).

Как мы отмечали ранее, среди формально-юридических критериев разрешения темпоральных коллизий в праве социального обеспечения могут быть названы, пожалуй, лишь гуманистический критерий, содержащийся в ч. 2 ст. 55 Конституции РФ, и имеющая широкое распространение темпоральная коллизионная норма с формулой «...применяется в части, не противоречащей...». Следует иметь в виду и возможность реализации казуальных коллизионных критериев. Так или иначе, субъект должен в первую очередь попытаться реализовать основные (формально-юридические) коллизионные критерии, не забывая при этом о верховенстве Конституции РФ, а значит, и содержащихся в ней критериев выбора.

Но основных коллизионных критериев может оказаться недостаточно для определения приоритета, поэтому в таких случаях следует обратиться к дополнительным критериям, и в первую очередь к наиболее распространенным в настоящее время средствам преодоления темпоральных правовых коллизий – группе доктринальных коллизионных (хронологических) критериев: lex posterior derogat legi prio (закон последующий отменяет закон предыдущий в той части, в какой предыдущий закон не соответствует последующему), lex ad praeteriam non valet (закон не имеет обратной силы) и lex tempi actus (закон времени совершения действия).

Доктринальный коллизионный критерий lex posterior derogat legi prio может применяться только для преодоления темпоральных коллизий «в чистом виде». Данный принцип отражает изменение позиции нормотворца к регулированию предмета коллизии. Как указывает А.Я. Курбатов, «применительно к федеральным законам юридическое значение имеет *именно дата принятия закона (выражение воли законодателем), а не дата его подписания Президентом РФ или вступления в силу* (курсив мой. – *Д.А.*)»[520].

В качестве иллюстрации можно привести коллизию норм ст. 23 Закона о государственных пенсиях 1990 г. и ст. 1 Закона о социальной защите инвалидов в части определения инвалидности. В Законе о государственных пенсиях 1990 г. инвалидность определялась как нарушение здоровья человека со стойким расстройством функций организма, приводящее к полной или значительной *потере профессиональной трудоспособности или существенным затруднениям в жизни*, т.е. применялся социальный критерий. Закон о социальной защите инвалидов заменил данный критерий медицинским. С этого времени под инвалидностью стала пониматься *социальная недостаточность вследствие нарушения здоровья* со стойким расстройством функций организма, приводящая к ограничению жизнедеятельности и необходимости социальной защиты.

В приведенном примере принцип lex posterior derogat legi prio из хронологического трансформируется в *темпорально-иерархический принцип приоритета норм по горизонтали*, однозначно определяя приоритет за нормами более позднего закона. Следует, однако, отметить, что такая трансформация происходит, как правило, при сочетании двух условий: 1) когда объекты темпоральной коллизии находятся на одном уровне вертикальной иерархии и 2) когда нет признаков дифференционной коллизии. В противном случае должны учитываться дифференционные коллизионные правила, о специфике которых мы поведем речь далее.

Хронологические доктринальные коллизионные критерии всегда должны иметь подчиненное значение не только по отношению к фор-

---

[520] *Курбатов А.Я.* Указ. соч. – С. 49. Как определено ст. 2 Федерального закона от 14 июня 1994 г. № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» (СЗ РФ. – 1995. – № 48. – Ст. 4563), датой принятия федерального закона считается день принятия его ГД РФ в окончательной редакции.

мально-юридическим, но и к иным доктринальным критериям, таким, как lex speciali derogat legi generali (дифференционный), в том числе к принципам разрешения компетенционных коллизий. Таким образом, хронологические критерии нельзя считать универсальными. Это отмечают многие исследователи, в числе которых В.В. Ершов, Н.А. Власенко, А.Я. Курбатов и др. Они склонны считать, что темпоральные правила подлежат применению в последнюю очередь, когда иные правила исчерпаны[521]. Мы солидарны с данной позицией и приведем аргументы в ее обоснование применительно к праву социального обеспечения.

Так, пп. «б» п. 3 Положения о порядке расследования несчастных случаев на производстве (утв. Постановлением Правительства РФ от 11 марта 1999 года № 279)[522] устанавливает, что расследуются и подлежат учету как несчастные случаи на производстве травмы и увечья, если они были получены при следовании с работы или на работу на транспорте, предоставленном работодателем, либо на личном транспорте при соответствующем договоре или распоряжении работодателя о его использовании в производственных целях. Как известно, с несчастным случаем на производстве, помимо того, что он является страховым случаем и основанием к назначению пособия по временной нетрудоспособности, ранее действовавшее пенсионное законодательство (Закон о государственных пенсиях 1990 г.) связывало также определение причины возникновения инвалидности, а именно – как инвалидности, наступившей вследствие трудового увечья (пенсия по инвалидности на таком основании назначалась независимо от продолжительности общего трудового стажа). Несмотря на то, что, как указывает Ю.Н. Коршунов, в законодательстве о пособиях по временной нетрудоспособности и о государственных пенсиях связь несчастных случаев с трудовым увечьем понимается шире, чем несчастных случаев, непосредственно связанных с выполнением трудовых обязанностей, расследование по ним все же проводится в соответствии с нормам Положения, хотя и оформляется актом произвольной формы (а не по форме Н-1)[523]. Однако

---

[521] См., напр.: *Ершов В.В.* Коллизии трудовых норм. – С. 21; *Курбатов А.Я.* Указ. соч. – С. 46.

[522] СЗ РФ. – 1999. – № 13. – Ст. 1595.

[523] Постатейный комментарий к Правилам возмещения работодателями вреда, причиненного работникам увечьем, профессиональным заболеванием либо иным повреждением здоровья, связанным с исполнением ими трудовых обязанностей / Под ред. Т.Л. Свириденко. – М., 1996. – С. 5. См. также: *Коршунов Ю.Н.* Расследование и учет несчастных случаев на производстве. – М., 1968; *Симоненко Г.С.* Выплаты

Закон от 20 ноября 1990 г. каких-либо дополнительных критериев для отнесения инвалидности к наступившей вследствие трудового увечья не устанавливал, в отличие от Положения от 11 марта 1999 г. Достаточным основанием считалось наступление инвалидности от трудового увечья, если несчастный случай произошел *в пути на работу или с работы* (п. «б» ст. 39).

В данном примере, используя только и непосредственно хронологический принцип, мы вынуждены будем прийти к выводу о приоритете норм акта более низкого иерархического уровня (но изданного позднее) над нормами Закона. С точки зрения принципа lex posterior derogat legi prio данный вывод безупречен, но по сути своей – антиконституционен в силу положения ч. 2 ст. 4 Конституции РФ о том, что Конституция и федеральные законы (к коим следует относить и действующие акты Верховного Совета) имеют верховенство на всей территории России. Именно поэтому хронологический принцип всегда требует дополнений или пояснений относительно места в вертикальной структуре права каждой из коллидирующих правовых норм.

Итак, при преодолении темпоральных коллизий субъекту в первую очередь следует обратить внимание, конечно, на субординационную связь норм, поскольку приоритет, во всяком случае, должен быть отдан норме с более высокой юридической силой. Затем необходимо выявить признаки иных коллизионных связей (дифференционных, компетенционных, пространственных), и, если таковых не обнаруживается, реализовать хронологический принцип lex posterior derogat legi prio (закон последующий отменяет закон предыдущий).

В ряде случаев хронологический принципом может быть применен субсидиарно с иерархическим принципом приоритета правовых норм lex superior derogat legi interior. В этой связи можно, например, сделать вывод о бесспорном приоритете нормы Закона о статусе военнослужащих над нормой Правил исчисления непрерывного трудового стажа от 13 апреля 1973 г. в приводившемся ранее примере о сохранении непрерывного трудового стажа для военнослужащих[524].

Применяя принцип lex ad praeteriam non valet, следует помнить о правилах обратного действия закона во времени, об исключениях, ко-

---

работникам, утратившим трудоспособность на производстве. – М., 1969; *Караваев В.В., Кафтановская А.М., Лившиц Р.З.* Возмещение ущерба, причиненного здоровью рабочих и служащих (комментарий). – М., 1963.

[524] См.: § 2 гл. 2 наст. работы. – С. 100-101.

торые имеют место при вступлении в силу нормативного акта. По общему правилу, принятому в теории права и в законодательстве, вновь принятые правоположения распространяются лишь на будущее время. В качестве исключения допускается распространение действия вновь принятого закона на уже возникшие в прошлом отношения, при этом должно строго соблюдаться правило о недопустимости обратной силы закона, устанавливающего ответственность или усиливающую ее и соответственно о возможности распространения на прошлое законов, отменяющих ответственность или снижающих ее объем. Такие нормы закреплены в Конституции РФ (ст. 54), УК РФ (ст. 10), КоАП РФ (ст. 1.7). Ограничения обратной силы закона установлены в ч. 3 ст. 12, ч. 2 ст. 424 ТК РФ. К сожалению, социально-обеспечительное законодательство имеет очевидный недостаток в сфере регламентации вопросов действия актов во времени. Так, в неоднократно приводившемся примере о периодах, подлежащих включению в общий трудовой стаж до 1 января 2002 г., в Законе о трудовых пенсиях (п. 4 ст. 30) был использован скрытый механизм придания обратной силы закону, по сути, ухудшающий правовое положение граждан, что, во всяком случае, является недопустимым.

Достаточно сложный путь преодоления темпоральной коллизии в праве социального обеспечения – применение принципа lex tempi actus. Проблема заключается в особенностях юридических фактов в этой сфере правового регулирования и, в частности, такого своеобразного юридического факта, как трудовой стаж, от наличия и продолжительности которого зависит право на определенные виды социального обеспечения и объем предоставлений (все виды трудовых (страховых) пенсий, пенсии за выслугу лет, пособие по временной нетрудоспособности). Специфика данного факта заключается в том, что он длится во времени и, как правило, весьма продолжительный период. Применяя принцип lex tempi actus, например, применительно к трудовому (страховому) стажу, следует иметь в виду, что стаж (его продолжительность или вид), приобретенный в прошлом на основании действовавших в тот период нормативных актов, не может быть изменен новым законом, как нельзя изменить иных свершившихся в прошлом явлений и фактов. Данную позицию занял, например, КС РФ, рассматривая дело о нару-

шении конституционных прав положениями п. «а» ч. 1 ст. 12 и ст. 133^1 Закона о государственных пенсиях 1990 г.[525]

Суть проблемы в том, что нормы указанного Закона установили требование о наличии специального трудового стажа на производствах с особыми условиями труда для мужчин не менее 10 лет. В то же время в соответствии с Постановлением СМ СССР от 17 апреля 1959 г. № 416-90 было установлено, что работникам, непосредственно занятым в производстве высокотоксичных и особо вредных радиоактивных веществ (к числу которых относился заявитель), пенсии по возрасту могли быть назначены при наличии 6-летнего специального трудового стажа. Гражданин, обратившийся за назначением пенсии, имел специальный стаж продолжительностью 7 лет и 4 месяца и прекратил трудовую деятельность по данной профессии до вступления в силу Закона о государственных пенсиях 1990 г. и соответственно до отмены указанного Постановления СМ СССР. Конституционный Суд РФ правильно указал на то, что правовые основания пенсионирования – стаж и возраст – *не могут рассматриваться как равнозначные*: стаж – это базовый, правонаделительный юридический факт, а возраст – юридически значимая предпосылка, позволяющая реализовать уже имеющееся (при наличии стажа) у гражданина право на пенсию по возрасту[526]. Таким образом, гражданин, который приобрел в прошлом трудовой стаж, имеет право ссылаться на нормативный акт, действовавший в период его трудовой деятельности[527].

---

[525] Определение от 5 ноября 2002 г. № 320-О «По жалобе гражданина Спесивцева Ю.И. на нарушение его конституционных прав положениями п. «а» ч. 1 ст. 12 и ст. 133^1 Закона РФ «О государственных пенсиях в РФ»» (СЗ РФ. 2003. № 5. Ст. 500).

[526] В сущности, в данном случае КС РФ сформулировал специальный для права социального обеспечения казуальный коллизионный критерий, который был воспринят Минтрудом РФ и реализован в Разъяснении «О некоторых вопросах установления трудовых пенсий в соответствии со ст. 27, 28, 30 Федерального закона «О трудовых пенсиях в РФ»», утвержденном Постановлением Минтруда РФ от 17 октября 2003 г. № 70 (См. об этом: *Белякин В.Г.* Минтруд России разъясняет… // Социальный мир. – 2004. – № 1. – С. 6-7). Следует отметить, что аналогию с рассмотренным КС РФ случаем несложно усмотреть и в рамках пенсионной реформы 2001–2002 гг.

[527] Отметим, что на возможность «накопления» фактов (в частности, трудового стажа) как количественных предпосылок качественного юридического состава для возникновения правоотношения указывали О.А. Красавчиков (Юридические факты в советском гражданском праве. – М., 1958. – С. 62), Н.Н. Бодерскова (*Бодерско-*

Преодоление структурных коллизий

Вопрос о преодолении структурных коллизий (их называют также *содержательными*) является наименее исследованным в литературе. Практика также не располагает какой-либо единой методикой преодоления данного вида коллизий. Между тем структурная коллизия – одна из сложнейших и, как показывает практика, достаточно распространенных коллизионных проблем, значительно затрудняющая правоприменительный процесс и порождающая большое число конфликтов и споров граждан с государственными органами, нередко становящимися объектом юрисдикционного разбирательства.

И.В. Аленина указывает на то, что для коллизий данного вида не может быть установлен механизм преодоления, и они могут быть разрешены только в форме устранения[528]. Мы солидарны с автором в том, что структурные коллизии подлежат оперативному устранению. Но, к сожалению, и на это мы обращали внимание, во многих случаях (особенно когда это касается законов) устранение может затянуться во времени. Но данная проблема в системе социального обеспечения в большинстве своем требует немедленного разрешения, следовательно, единственный существующий путь снятия коллизионной проблемы – ее преодоление.

В чем может быть заключена методика преодоления структурных коллизий? На настоящий момент не существует специализированных формально-юридических критериев выбора нормы, поэтому речь должна идти о применении гуманистических коллизионных критериев, а также о формировании доктринальных или праксеологических критериев. С нашей точки зрения, теоретически верной применительно к преодолению структурных коллизий представляется концепция М.В. Молодцова, определяющего приоритет норм общей части над нормами специальной (и исключительной)[529] части, с тем лишь услови-

---

ва Н.Н. Трудовой стаж рабочих и служащих. – М., 1975. – С. 38). В целом же правовая позиция КС РФ затрагивает важную проблему взаимосвязи фактов в рамках юридического состава, которая не слишком часто находится в фокусе внимания представителей теории права социального обеспечения.

[528] *Аленина И.В.* Указ. соч. – С. 83.

[529] На возникшее новообразование в системе трудового права – исключительной части – обратил внимание В.М. Лебедев, анализируя уровень дифференциации трудового законодательства (См. об этом: *Лебедев В.М.* Трудовое право: проблемы Общей части. – Томск, 1998. – С. 35-41). Это предложение, однако, пока не стало предметом для широкой дискуссии.

ем, что данная модель должна действовать в пределах нормативного акта. Таким образом, нормы общего характера (нормы-цели, нормы-принципы, нормы-дефиниции и т.п.) нормативного акта должны иметь приоритет над иными содержащимися в нем положениями. Когда речь идет о коллизии в пределах раздела (главы) или статьи нормативного акта системы социального обеспечения, то в этих случаях следует обратить внимание на то, затрагивают ли коллидирующие нормы права и свободы граждан в этой сфере. Если это так, то путем толкования должен быть определен гуманистический коллизионный критерий, на основании которого во всех случаях следует осуществлять выбор нормы. Так, в приводившемся примере структурной коллизии норм в рамках Закона о государственном пенсионном обеспечении (ст. 14 и ст. 21), определяющем размер среднемесячного заработка, из которого исчисляется размер пенсии федеральным государственным служащим, структурная коллизия должна быть преодолена исходя из положений ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, предусматривающей невозможность ограничения прав и свобод человека, кроме случаев, когда это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Поэтому возможное ограничение размера заработка служащего при его исчислении из 180% оклада по сравнению с 80% денежного содержания следует расценивать как недопустимое ограничение прав (не вытекающее из ч. 3 ст. 55 Конституции РФ) и, исходя из указанного гуманистического критерия, требует применения нормы, предоставляющей больший объем прав.

В случае если нормы касаются процедурных вопросов, связанных с деятельностью правоприменительных органов системы социального обеспечения, то должен быть сформирован соответствующий праксеологический критерий выбора конкретной нормы, например, исходя из сравнительной характеристики эффективности коллидирующих норм.

Преодоление дифференционных коллизий

При помощи каких правил осуществляется разрешение коллизий общих, специальных и исключительных норм? Большинство авторов, исследующих проблему дифференционных коллизий, склоняются к мнению, согласно которому в этих случаях действует формула, известная еще римскому праву – lex speciali derogat legi generali (специальный закон отменяет действие общего), и ее модификация lex speciali par gen-

eralem non derogatur (специальный закон не может быть отменен общим законом)[530]. Следовательно, специальная норма по одному и тому же вопросу имеет приоритет перед действием общей, и соответственно норма исключительного характера имеет преимущество как перед общей, так и перед специальной нормами. Это происходит по причине сходства в назначении специальных и исключительных правовых предписаний, т.е. ограничения ими сферы регулирования общих норм и регламентировании изъятой части по-иному[531]. «Признак изъятия, ограничения сферы действия общих норм является общим для специальных и исключительных норм», – пишет А.Ф. Черданцев[532].

Можно ли говорить о том, что указанный коллизионный принцип является универсальным средством преодоления дифференционных коллизий? Считаем, что ответ должен быть утвердительным, несмотря на то, что этот принцип до настоящего времени не приобрел статуса коллизионной нормы[533], т.е. следует признать, что доктринальная формула lex speciali derogat legi generali должна иметь в праве социального обеспечения прямое действие, но с некоторыми уточнениями. Во-первых, считаем совершенно необходимым нормативное закрепление в данной сфере правового регулирования требования о запрете установления нормами специального или исключительного характера правового режима, при котором бы уменьшался объем прав и льгот нуждающихся, в сравнении с нормами общего порядка[534]. Во-вторых, думается,

---

[530] Как мы указывали, исключение составляет, по-видимому, лишь позиция М.В. Молодцова, который приоритет отдает общим нормам, считая, что подчинение должно быть в обратном порядке (см.: Система советского трудового права и система законодательства о труде. – М.: Юрид. лит., 1985. – С. 54-89). Такой подход можно считать обоснованным лишь в отношении кодифицированных актов, например, Трудового кодекса, где, на наш взгляд, нормы общего порядка должны иметь приоритет над иными нормами. Это, однако, относится к вопросу преодоления структурных коллизий.

[531] *Власенко Н.А.* Коллизионные нормы в советском праве. – С. 87.

[532] *Черданцев А.Ф.* Толкование советского права. – М.: Юрид. лит., 1979. – С. 74.

[533] Считаем, что соответствующая коллизионная норма должна быть закреплена в Законе о нормативных правовых актах. Отметим, что в проекте данного закона подобной нормы не содержится.

[534] Речь в данном случае идет, конечно, о модификации гуманистического критерия, определенного ч. 2 ст. 55 Конституции РФ. Такого рода уточнения имеются, в частности, в Законе о ветеранах, где п. 4 ст. 11 предусматривает, что федеральные законы и иные нормативные акты РФ и ее субъектов, ограничивающие права и

что принцип изъятия (специального или особого регулирования) должен иметь приоритет по отношению к иным коллизионным критериям, за исключением формально-юридических, в том числе по отношению к иерархическому коллизионному принципу, основанному на координационных связях.

Необходимо, однако, сделать и третье уточнение, которое сводится к установлению ограничений для применения упомянутой коллизионной формулы. Речь идет о случаях, когда, в частности, определяется субъект права на тот или иной вид социального обеспечения. Например, при соотношении Федерального закона от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в РФ»[535] и Закона о трудовых пенсиях можно установить, что в отношении пенсионного обеспечения инвалидов первый из них является общим[536], второй – специальным. Согласно формуле lex speciali derogat legi generali, нормы Закона о трудовых пенсиях должны иметь приоритет перед нормами Закона о социальной защите инвалидов. Однако если обратиться к соответствующим нормам Закона о трудовых пенсиях в отношении пенсионного обеспечения инвалидов (ст.ст. 8, 15), то станет очевидно, что субъект права на трудовую пенсию по инвалидности (инвалид) в нем понимается в более узком значении, чем это закреплено ст. 1 Закона о социальной защите инвалидов[537]. Таким образом, преодоление этой коллизии должно основываться не на безусловном приоритете специального закона, а на том, что в Законе о трудовых пенсиях неверно выражено основание дифференциации пенсий по субъектному составу, т.е. ложен подход к определению субъекта права на трудовую пенсию по инвалидности. С учетом изложенного, приоритет должен быть отдан соответствующей общей

льготы, предусмотренные для ветеранов настоящим Законом, являются недействительными.

[535] СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4563. Далее по тексту – Закон о социальной защите инвалидов.

[536] См. ст. 27 Закона о социальной защите инвалидов.

[537] Инвалид – лицо, которое имеет нарушение здоровья со стойким расстройством функций организма, обусловленное заболеваниями, последствиями травм или дефектами, приводящее к ограничению жизнедеятельности, т.е. полной или частичной утрате лицом способности или возможности осуществлять самообслуживание, самостоятельно передвигаться, ориентироваться, общаться, контролировать свое поведение, обучаться и заниматься трудовой деятельностью, и вызывающее необходимость его социальной защиты. В Законе о трудовых пенсиях речь идет только об одном критерии ограничения жизнедеятельности – ограничении способности к трудовой деятельности.

норме Закона о социальной защите инвалидов и обеспечено ее действие в рамках Закона о трудовых пенсиях.

Специфика коллизионной формулы lex speciali par generalem non derogatur заключается в том, что в ней сочетаются дифференционный и темпоральный принципы. Речь идет о таких ситуациях, когда вновь принятый общий закон в какой-либо сфере затрагивает вопросы специального регулирования. Однако сложность, как правило, заключается в определении, какой из законов является общим, а какой специальным. Так, в приводившемся примере относительно порядка исчисления страхового стажа для лиц, проходивших военную службу по призыву, которым Закон о статусе военнослужащих предусматривает кратное (в двойном размере) исчисление периода службы к периоду работы[538], можно вести речь о субъектной дифференциации правового регулирования, признав эту норму специальной, поскольку она была принята в период существования Закона о государственных пенсиях 1990 г., являвшегося в тот период общим.

Что в таком случае могло измениться в связи с принятием Закона о трудовых пенсиях, который, в сущности, является «правопреемником» Закона о государственных пенсиях 1990 г.? Считаем, что Закон о трудовых пенсиях сохраняет статус общего закона и, следовательно, согласно принципу lex speciali par generalem non derogatur, Закон о статусе военнослужащих как специальный нормативный акт должен иметь приоритет. Но поскольку в Законе о трудовых пенсиях имеется основной коллизионный критерий (коллизионная норма п. 2 ст. 31), указанный доктринальный принцип должен подчиниться предписаниям формально-юридического критерия. Однако в данном случае имеются основания также и для применения гуманистического критерия ч. 2 ст. 55 Конституции РФ, следовательно, возникает коллизия критериев.

Механизм в данном случае, на что мы указывали ранее, может быть следующим. Поскольку данный гуманистический критерий (как норма Конституции РФ) имеет прямое и непосредственное действие, он и должен быть применен во всяком случае. Если ухудшение положения субъектов не очевидно либо имеется ограничение на применение гуманистического критерия в соответствии с ч. 3 ст. 55 и ст. 56 Конституции

[538] Это же относится и к льготному (в тройном размере) исчислению периода военной службы в зоне отчуждения вследствие катастрофы на ЧАЭС согласно ч. 6 ст. 23 Закона о социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС.

РФ, то возможность и необходимость применения указанного критерия должны быть истолкованы КС РФ, что приводит к трансформации его в казуальный коллизионный критерий. До появления казуального критерия должна продолжать действие коллизионная норма.

Имеются ли в рассматриваемом случае основания для отхода от дифференцированного регулирования в отношении кратного исчисления службы по призыву в рамках страхового стажа? Для ответа на данный вопрос следует обратиться к причинам введения такого нормативного положения. С нашей точки зрения, нужно признать, что исполнение конституционного долга и обязанности по защите Отечества (ст. 59 Конституции РФ) все же есть вполне определенное временное ограничение на период службы по призыву иных прав и свобод. Зачет в общий трудовой стаж службы по призыву в двойном размере предусматривался Законом о статусе военнослужащих, по существу, в качестве компенсации, установленной государством в связи с ограничением иных прав и свобод (при этом надо учитывать, что участие военнослужащих по призыву в боевых действиях не подлежит исчислению в тройном размере, как это предусмотрено для кадровых военных). Именно поэтому считаем, что отмена возможности льготного исчисления страхового стажа для данной категории граждан есть прямое не обусловленное ограничение Законом о трудовых пенсиях гарантий, ранее установленных государством, в сфере, которая не претерпела каких-либо изменений с точки зрения ч. 3 ст. 55 и 56 Конституции РФ.

Таким образом, при преодолении сложных коллизий дифференционно-темпорального характера необходимо исходить из следующих моментов: 1) обусловлен ли отход от дифференцированного регулирования с точки зрения изменения содержания общественных отношений во времени; 2) обосновано ли ограничение прав применительно к ч. 3 ст. 55 и ст. 56 Конституции РФ; 3) имеется ли коллизионное регулирование данного вопроса (наличие коллизионной нормы) и 4) при отсутствии коллизионного регулирования – обращение к доктринальной формуле lex speciali par generalem non derogatur.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Всякий раз автор, завершающий свой труд, вынужден признать, что он не в силах в полной мере отразить всю сложность и многоаспектность избранной темы. Критическое отношение к своему творению, пожалуй, никогда не обеспечит полного удовлетворения от выполненной работы. И все же, несмотря на неисчерпаемость и вечную актуальность темы правовых коллизий, в рамках настоящего исследования удалось раскрыть ряд важных аспектов рассматриваемой проблемы. Кратко осветим наиболее существенные результаты работы.

Прежде всего, удалось установить, что правовая коллизия – это явление, сущность которого представляет собой систему объективных и субъективных элементов и лишь в таком виде становится объектом целенаправленной, познавательно-аналитической деятельности субъекта. Правовая коллизия как теоретическая категория не меняет своего содержания в рамках конкретных правовых отраслей, а лишь обретает конкретно-отраслевую специфику, которая, как правило, выражается в преобладании тех или иных видов коллизий, в специфике их детерминации и влияния на общественные отношения того или иного вида. Структура системной сущности правовой коллизии подвижна, динамична; ее функциональную основу составляет диалектический закон единства и борьбы противоположностей (и его важнейшая категория – диалектическое противоречие), примененный мышлением субъекта и выраженный в особенностях объективной стороны.

Правовая коллизия, далее, представляет собой специфическое явление, отражающее проблемные ситуации нормативного излишества как дефекта системы права. Это явление нужно отличать не только от иных дефектов системы права, таких, как дублирование норм, правовой пробел, несовершенство нормативных дефиниций, нарушение логической структуры нормативного материала и т.д., но и от конкуренции норм, представляющей собой результат действия метода дифференциации правового регулирования и совпадающей по содержанию с квалификацией правонарушений и иных юридических фактов.

Анализ отраслевых коллизий в праве социального обеспечения позволил отразить их специфику, которая выражается в следующем. Во-первых, коллизия в праве социального обеспечения как системное яв-

ление характеризуется многофакторной детерминацией, т.е. возникает в силу совокупного действия одновременно нескольких предпосылок, которые могут быть поделены на объективные и субъективные, внешние и внутренние.

Во-вторых, характер детерминации оказывает существенное влияние на многообразие видов коллизий в праве социального обеспечения, которые укладываются в несколько классификационных групп. Фундаментальным общетеоретическим основанием для видовой дифференциации правовых коллизий является их деление с позиций системных связей права и законодательства. Данная группировка является универсальной и может применяться в любой отрасли права. В этом плане можно говорить, что отраслевые коллизии права социального обеспечения являются составным элементом названной классификационной группировки. Отраслевые коллизии с точки зрения функциональных особенностей и свойств их объектов образуют несколько видовых групп: *иерархические, компетенционные, темпоральные, структурные и дифференционные.* Указанная классификация именуется *генеральной* и представляет собой предпосылку формирования системы коллизионных правил как структурного элемента системы разрешения правовых коллизий. Иные классификационные группировки отраслевых коллизий были использованы как *вспомогательные (факультативные)*. Они основаны на генеральной, уточняют и развивают ее положения и, в отрыве от нее, как правило, не имеют самостоятельного значения.

В-третьих, коллизии в праве социального обеспечения оказывают специфическое влияние на юридическую эффективность нормативных предписаний, на процессы, происходящие в обществе, приводя зачастую к негативным результатам, а также на действия нормотворческих и правоприменительных органов. Последствия правовой коллизии, таким образом, выражаются в трех аспектах влияния – правовом, социальном и сигнально-информативном.

Поскольку правовая коллизия с позиций системного анализа рассматривается как проблема, заключенная в системе права и препятствующая ее нормальному развитию (удовлетворительному состоянию), она может быть решена на основе технологии прикладного системного анализа. Данная технология аккумулирует и систематизирует различные механизмы воздействия на проблему, которые в том числе являются элементами проблемосодержащей системы, позволяя последней осуществлять, говоря условно, процедуру самонастройки.

Назначение проблеморазрешающей системы заключено в последовательном воздействии на правовую коллизию как на дефект в системе права социального обеспечения. При этом система неоднородна, реализуется в формах устранения и преодоления, включает в себя такие элементы, как цель выбора, средства (критерии выбора), способы (методика выбора). Отсюда система разрешения правовых коллизий – это система форм, средств и способов, обеспечивающих снятие коллизионной проблемы посредством воздействия на субъективный компонент правовой коллизии либо ликвидации ее объективных предпосылок.

Система разрешения правовых коллизий в праве социального обеспечения не является исключительно отраслевым образованием. В сущности, данная система должна иметь универсальный характер, реализуемой в любой сфере правового регулирования, что, однако, не исключает существования специально-отраслевых составляющих ее элементов. Это обуславливается, прежде всего, предметом отраслевого регулирования, функциями правовой отрасли, преобладанием тех или иных видов коллизий, исходя из чего формируется соответствующая методика разрешения коллизий, под которой понимается изучение практики и опыта в отношении конкретных видов коллизий и технология применения на основе познания присущих им закономерностей правомерных и эффективных средств и способов преодоления коллизионной проблемы.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Авакьян С.А.* Законодательство в центре и на местах: перекрестки без тупиков // Российская Федерация. – 1996. – № 20. – С. 18–22.
2. *Авакьян С.А.* Автономные округа: перспективы конституционно-правового развития // Федерализм. – 1998. – № 3. – С. 19–24.
3. *Азарова Е.Г.* Концепция развития законодательства о социальном обеспечении // Правовая реформа: концепция российского законодательства. – М., 1995. – С. 48–57.
4. *Александров Н.Г.* Сущность права (К вопросу о сущности исторических типов права). – М., 1950. – 183 с.
5. *Александров Н.Г.* Применение норм советского социалистического права. – М., 1958. – 40 с.
6. *Алексеев С.С.* Социальная ценность права в советском обществе. – М., 1971. – 223 с.
7. *Алексеев С.С.* Проблемы теории права: В 2-х т. – Свердловск, 1972. – Т. 1–2.
8. *Алексеев С.С.* Структура советского права. – М.: Юрид. лит., 1975. – 263 с.
9. *Алексеев С.С.* Общая теория права: В 2-х т. – М.: Юрид. лит., 1981–82. – Т. 1–2.
10. *Аленина И.В.* Коллизии в трудовом праве: Дис. … канд. юр. наук. – Омск, 2000. – 206 с.
11. *Андреев В.С.* Право социального обеспечения в СССР. – М., 1974. – 303 с.
12. *Анишина В.* Правовые позиции Конституционного Суда РФ // Российская юстиция. – 2000. – № 7. – С. 17–21.
13. *Аракчеев В.С.* Процедурно-правовые нормы: понятие и значение в регулировании трудовых отношений: Дис. … канд. юр. наук. – Томск, 1981. – 211 с.
14. *Аракчеев В.С.* Теоретические и практические вопросы общей части права социального обеспечения. – Томск, 2001. – 138 с.
15. *Аракчеев В.С.* К вопросу о систематизации социально-обеспечительного законодательства // Правовые проблемы укрепления российской государственности: Сб. статей. – Томск, 2001. – С. 198–201.
16. *Аристотель.* Политика. Афинская полития. – М.: Мысль, 1997. – 459 с.
17. *Архипова Л.Б.* Основные задачи и функции Минюста России в деятельности по обеспечению единства правового пространства // Бюллетень Минюста РФ. – 2002. – № 2. – С. 16–20.
18. *Астрахан Е.И.* Вопросы законодательной техники (по материалам законодательства о труде и социальном обеспечении) // Ученые записки ВНИИСЗ. – 1969. – Вып. 16. – С. 12–17.
19. *Астрахан Е.Н.* Развитие законодательства о пенсиях рабочим и служащим: Исторический очерк (1917–1970). – М.: Юрид. лит., 1971. – 215 с.

20. *Ачаркан В.А.* Единство и дифференциация пенсионного законодательства // Сов. государство и право. – 1970. – № 2. – С. 32–40.
21. *Бабаев В.К., Байтин М.И., Баранов В.М.* Нормы советского права: Проблемы теории. – Саратов, 1987. – 248 с.
22. *Бабичев Н.Т., Боровский Я.М.* Словарь латинских крылатых слов / Под ред. Я.М. Боровского. – М.: Русский язык, 1982. – 959 с.
23. *Баймаханов М.Т.* Противоречия в правовой надстройке при социализме. – Алма-Ата, 1972. – 358 с.
24. *Баранов В.М., Пшеничнов М.А.* Рецензия на кн.: Тихомиров Ю.А. «Коллизионное право». М., 2000 // Государство и право. – 2000. – № 7. – С. 122–127.
25. *Бару М.И.* Унификация и дифференциация норм трудового права // Сов. государство и право. – 1971. – № 10. – С. 45–53.
26. *Блинов М.* Иски о выделении средств из федерального бюджета // Хозяйство и право. – 1998. – № 10. – С. 93–96.
27. *Богуславский М.М.* Международное частное право: Учебник. – М.: Юристъ, 1998. – 299 с.
28. *Бодерскова Н.Н.* Трудовой стаж рабочих и служащих. – М.: Юрид. лит., 1975. – 232 с.
29. *Боннер А.Т. Ястржембский И.А.* Судебная практика как источник права // Государство и право. – 2001. – № 9. – С. 120-124.
30. *Брагинский М.И., Витрянский В.В.* Договорное право: Общие положения. – М.: Статут, 1997. – 628 с.
31. *Броунли Я.* Международное право. – М.: Прогресс, 1977. – 509 с.
32. *Брун М.И.* Введение в международное частное право. – СПб., 1914. – 79 с.
33. *Валгина Н.С.* Трудные вопросы пунктуации. – М.: Просвещение, 1983. – 176 с.
34. *Вальденберг В.* Закон и право в философии Гоббса. – Харьков, 1900. – 267 с.
35. *Васильева Т.* Разрешение коллизий между Федерацией и субъектами Федерации // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. – 2002. – № 1. – С. 105–119.
36. *Виноградов В.А., Гинзбург Е.Л.* Система, ее актуализация и описание// Системные исследования. Ежегодник. – М., 1971. – С. 93–102.
37. *Витрук Н.В.* Конституционное правосудие. Судебное конституционное право и процесс. – М., 1998. – 385 с.
38. *Витрук Н.В.* Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации: понятие, природа, юридическая сила и значение // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. – 1999. – № 3. – С. 95–103.
39. *Власенко Н.А.* Коллизионные нормы в советском праве: Автореф. дис. … канд. юр. наук. – Свердловск, 1981. – 22 с.
40. *Власенко Н.А.* Коллизионные нормы в советском праве. – Иркутск, 1984. – 112 с.

41. *Власенко Н.А.* Логико-структурные дефекты системы советского права // Правоведение. – 1991. – № 3. – С. 21–28.
42. *Власенко Н.А.* Проблемы точности выражения формы права (лингвологический анализ): Автореф. дис. … докт. юр. наук. – Екатеринбург, 1997. – 38 с.
43. *Вопленко Н.Н.* Официальное толкование норм права. – М., 1976. –
44. *Высоцкий П.А.* Минюст России и обеспечение единства правового пространства страны // Бюллетень Минюста РФ. – 2002. – № 3. – С. 8–12.
45. *Вышинский А.Я.* Вопросы теории государства и права. – М., 1938.
46. *Гаджиев Г.А.* Правовые позиции Конституционного Суда РФ как источник конституционного права // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. – 1999. – № 3. – С. 81–86.
47. *Галаганов В.П.* Правоприменительная деятельность в сфере пенсионного обеспечения: Автореф. дис. … канд. юр. наук. – М., 1988. – 24 с.
48. *Гегель Г.В.Ф.* Философия права / Ред. и сост. Д.А. Керимов, В.С. Нерсесянц. – М.: Мысль, 1990. – 526 с.
49. *Гинцбург Л.Я.* Трудовой стаж рабочих и служащих. – М.: Изд-во АН СССР, 1958. – 203 с.
50. *Голунский С.А., Строгович М.С.* Теория государства и права. – М., 1940.
51. *Градовский А.Д.* О судебном толковании законов по русскому праву. – М., 1867. – 62 с.
52. *Градовский А.Д.* О действии закона во времени // Журнал гражданского и уголовного права. – 1873. – № 4. – С. 182–197.
53. *Гречук Л.А.* Субъекты-получатели в праве социального обеспечения России: Автореф. дис. … канд. юр. наук. – Томск, 2002. – 28 с.
54. *Дементьев А.Н.* Разграничение предметов ведения и полномочий в системе организации публичной власти по «вертикали» // Гражданин и право. – 2002. – № 5. – С. 14–23
55. *Диалектика* и логика: Формы мышления / Под ред. Б.М. Кедрова. – М.: Изд-во АН СССР, 1962. – 312 с.
56. *Добрынин Н.М.* Конституционно-правовые основы отношений края или области с входящими в их состав автономными округами. – Тюмень, 1998. – 286 с.
57. *Егоров Н.Д.* Гражданско-правовое регулирование общественных отношений. – Л.: ЛГУ, 1988. – 236 с.
58. *Еллинек Г.* Борьба старого права с новым. – М.: Заратустра, 1908. – 52 с.
59. *Ершов В.В.* Преодоление коллизий трудовых норм // Человек и труд. – 1992. – № 8–12.
60. *Ершов В.В.* Коллизии трудовых норм // Сов. юстиция. – 1993. – № 19. – С. 19–21.
61. *Ершов В.В.* Прямое применение Конституции РФ. От решения Пленума Верховного Суда РФ до постановления Конституционного Суда РФ // Российская юстиция. – 1998. – № 9. – С. 2.

62. *Закон* единства противоположностей / Отв. ред. М.А. Парнюк. – Киев: Наукова думка, 1991. – 456 с.
63. *Законодательная* техника: Научно-практическое пособие / Под ред. Ю.А. Тихомирова. – М.: Городец, 2000. – 271 с.
64. *Захаров М.Л.* Правоприменение в советском государстве. – М.: Юрид. лит, 1985. – 137 с.
65. *Захаров М.Л., Тучкова Э.Г.* Право социального обеспечения России. – М.: БЕК, 2002. – 542 с.
66. *Захаров М.Л., Савостьянова В.Б., Тучкова Э.Г.* Комментарий к новому пенсионному законодательству. – М.: Проспект, 2003. – 336 с.
67. *Иванов В.В.* «Сложносоставные» субъекты Российской Федерации: конституционная реальность и проблемы регулирования внутренних отношений. – Красноярск, 1998. – 138 с.
68. *Иванов С.А., Лившиц Р.З., Орловский Ю.П.* Советское трудовое право: вопросы теории. – М.: Наука, 1978. – 368 с.
69. *Иванов С.А.* Судебные постановления как источник трудового права. – М., 1997. – 129 с.
70. *Иванов С.А.* Федеральный закон и нормативный Указ Президента России: проблемы взаимоотношений и пути их совершенствования//Государство и право. – 2003. – № 2. – С. 101-104.
71. *Иванова Р.И., Тарасова В.А.* Предмет и метод советского права социального обеспечения. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 1983. – 168 с.
72. *Игнатенко Г.В.* Взаимодействие международного и внутригосударственного права. – Свердловск: Изд-во Урал. ун-та, 1981. – 127 с.
73. *Иногамова-Хегай Л.В.* Конкуренция норм об освобождении от наказания // Государство и право. – 2000. – № 2. – С. 57–65.
74. *Интервью* с д.ю.н., заслуженным деятелем науки РФ С.А. Авакьяном // Законодательство. – 2000. – № 11. – С. 19–22.
75. *Иоффе О.С., Шаргородский М.Д.* Вопросы теории права. – М.: Юрид. лит., 1961. – 385 с.
76. *Исаков В.Б.* Проблемы обеспечения единства законодательства в Российской Федерации // Законодательство. – 1997. – № 4. – С. 16–23.
77. *Калачов Н.* Об отношении юридических обычаев к законодательству. – СПб., 1877. – 27 с.
78. *Кант Иммануил.* Сочинения в 6-ти т. – М.: Мысль, 1965. – Т. 4. – Ч. 2. – 478 с.
79. *Капустина М.А.* Действие законов во времени: Историографический обзор // Правоведение. – 1996. – № 1. – С. 45–51.
80. *Караваев В.В., Кафтановская А.М., Лившиц Р.З.* Возмещение ущерба, причиненного здоровью рабочих и служащих (комментарий). – М., 1963. – 252 с.
81. *Каськов Н.Н.* Теоретико-множественное определение понятия системы // Системные исследования: Ежегодник. – М., 1971. – С.79–92.

82. *Катков В.Д.* К анализу основных понятий юриспруденции. – Харьков, 1903. – 462 с.
83. *Керимов Д.А.* Философские проблемы права. – М.: Мысль, 1972. – 472 с.
84. *Керимов Д.А.* Философские основания политико-правовых исследований. – М.: Мысль, 1986. – 330 с.
85. *Керимов Д.А.* Проблема целостности в праве // Сов. государство и право. – 1971. – № 7. – С. 18–35.
86. *Керимов А.Д.* Форма государственного устройства Российской Федерации // Гражданин и право. – 2001. – № 12. – С. 27–33.
87. *Кечекьян С.Ф.* Нормы права и правоотношения // Сов. государство и право. – 1955. – № 2. – 24–43.
88. *Ключников Ю.В.* Пределы действия национальных правовых норм и международное право // Конституционное и муниципальное право. – 2002. – № 1. – С. 45–48.
89. *Козак Д.Н.* Проблемы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации // Журн. российского права. – 2002. – № 5. – С. 42–47.
90. *Козаченко И.Я., Николаева З.А.* Коллизии уголовного права и процесса // Государство и право. – 1993. – №2. – С. 85–89.
91. *Козлов А.Е.* Федеративные начала организации государственной власти в России. – М., 1996. – 42 с.
92. *Комаров С.А.* Общая теория государства и права. – М.: Юрайт, 1998. – 416 с.
93. *Комментарий* судебно-арбитражной практики. Вып. 4. – М., 1997. – 129 с.
94. *Кокотов А.Н.* Разграничение и согласование полномочий РФ, субъектов Федерации и их органов государственной власти // Журн. российского права. – 2002. – № 8. – С. 32–39.
95. *Коркунов Н.М.* Энциклопедия права. – СПб., 1883. – 464 с.
96. *Коркунов Н.М.* Указ и закон. – СПб., 1894. – 408 с.
97. *Коркунов Н.М.* Лекции по общей теории права. – СПб., 1914. – 360 с.
98. *Коршунов Ю.Н.* Расследование и учет несчастных случаев на производстве. – М., 1968. – 122 с.
99. *Красавчиков О.А.* Юридические факты в советском гражданском праве. – М.: Госюриздат, 1958. – 183 с.
100. *Красников В.* Край и область: Конфликт продолжается // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. – 2000. – № 1. – С. 177–184.
101. *Крылов Б.* Как разрушается основа федерализма. О Конституционном Суде РФ и одном из его решений // Независимая газета. – 03.09.1997.
102. *Кряжков В.А., Лазарев Л.В.* Конституционная юстиция в Российской Федерации. – М., 1998. – 439 с.
103. *Кудрявцев В.Н.* Общая теория квалификации преступлений. – М.: Юрид. лит., 1972. – 352 с.

104. *Кудрявцев В.Н.* Совокупность преступлений (вопросы квалификации и назначения наказания). – Казань, 1974. – 343 с.
105. *Кукушкина Е.И.* Диалектический материализм: Общие проблемы теории познания. – М., 1982. – 263 с.
106. *Курбатов А.Я.* Разрешение коллизий в праве // Арбитражная практика. – 2002. – № 11. – С. 40–52.
107. *Лазарев Б.М.* Компетенция органов управления. – М.: Юрид. лит., 1972. – 280 с.
108. *Лазарев В.В.* Пробелы в праве (критика теорий беспробельности права). – Казань, 1969. – 96 с.
109. *Лазарев В.В.* Применение советского права. – Казань, 1972. – 200 с.
110. *Лазарев В.В.* Пробелы в праве и пути их устранения. – М.: Юрид. лит., 1974. – 184 с.
111. *Лебедев В.М.* Трудовое право: проблемы Общей части. – Томск: Изд-во ТГПУ, 1998. – 184 с.
112. *Лившиц Р.З.* Трудовое законодательство: настоящее и будущее. – М.: Наука, 1989. – 191 с.
113. *Лившиц Р.З.* Современная теория права: Краткий очерк. – М., 1992. – 92 с.
114. *Лившиц Р.З.* Теория права. – М., 1994. – 224 с.
115. *Лисюткин А.Б.* Юридическая техника и правовые ошибки // Государство и право. – 2001. – № 11. – С. 36–42.
116. *Лукашук И.И.* Международное право и конституции государств // Журн. российского права. – 1998. – № 1. – С. 45–57.
117. *Лунев А.Е.* Роль права в управлении // Сов. государство и право. – 1968. – № 11. – С. 6–15.
118. *Лунц Л.А.* Международное частное право: Общая часть. – М., 1974. – 384 с.
119. *Мадатов А.А.* Пенсионный фонд Российской Федерации как субъект пенсионных правоотношений: Автореф. дис. … канд. юр. наук. – М., 2002. – 26 с.
120. *Макалиш Л.Г.* Проблемы законодательного регулирования разграничения предметов ведения и полномочий между уровнями власти // Бюллетень Минюста РФ. – 2002. – № 1. – С. 31–36.
121. *Малков В.П.* Конкуренция уголовно-правовых норм и ее преодоление // Сов. государство и право. – 1975. – № 3. – С. 58–66.
122. *Мамутов В.К.* О соотношении понятий компетенции и правоспособности государственных хозяйственных органов // Правоведение. – 1965. – № 4. – С. 52–67.
123. *Маркс К., Энгельс Ф.* Сочинения: В 50-ти т. – М.: Полит. лит., 1964. – Т. 36. – 592 с.
124. *Материалы* круглого стола: «Юридическая конфликтология – новое направление в науке»// Государство и право. – 1994. – № 4. – С. 4–6.

125. *Международная* защита прав и свобод человека: Сб. документов. – М., 1990. – 661 с.
126. *Международное* частное право: Учебное пособие / Г.К. Дмитриева, А.С. Довгерт и др. – М.: Юристъ, 1993. – 168 с.
127. *Миронов Н.В.* Международное право: нормы и их юридическая сила. – М.: Юрид. лит., 1980. – 142 с.
128. *Мицкевич А.В.* Акты высших судебных органов советского государства. – М., 1967. – 175 с.
129. *Мицкевич А.В.* Система права и система законодательства: развитие научных представлений и законотворчество // Проблемы современного гражданского права. – М.: Городец, 2000. – С. 6–22.
130. *Молодцов М.В.* Система советского трудового права и система законодательства о труде. – М.: Юрид. лит., 1985. – 175 с.
131. *Мордачев В.Д.* Нормы советского трудового права. – Саратов: Изд-во Сарат. ун-та, 1984. – 129 с.
132. *Научно-практический* комментарий к Конституции РФ / Под ред. В.В. Лазарева. – М.: Спарк, 1997. – С. 411.
133. *Нашиц А.* Правотворчество: теория и законодательная техника / Под ред. Д.А. Керимова, А.В. Мицкевича. – М.: Прогресс, 1974. – 256 с.
134. *Недбайло П.Е.* Советские социалистические правовые нормы. – Львов, 1959. – 169 с.
135. *Незнамова З.А.* Коллизии в уголовном праве. – Екатеринбург.: Изд-во Griket, 1994. – 172 с.
136. *Нерсесянц В.С.* Право и закон. – М., 1983. – 366 с.
137. *Нерсесянц В.С.* Философия права. – М.: Норма-Инфра-М, 1997. – 647 с.
138. *Нерсесянц В.С.* Общая теория права и государства. – М.: Норма-Инфра-М, 1999. – 552 с.
139. *Нешатаева Т.* К вопросу об источниках права – судебном прецеденте и доктрине // Вестник ВАС РФ. – 2000. – № 5. – С. 95.
140. *Никеров Г.И.* Судебная власть в правовом государстве (опыт сравнительного исследования) // Государство и право. – 2001. – № 3. – С. 16–21.
141. *Никитинский В.И.* Эффективность норм трудового права. – М.: Юрид. лит., 1971. – 183 с.
142. *Общая* теория государства и права / Под ред. Д.А. Керимова. – Л., 1961. – 528 с.
143. *Ойзерман Т.И.* Проблемы историко-философской науки. – М., 1969. – 398 с.
144. *Пахман С.В.* Гражданское право: Общая часть. Лекции. – СПб., 1868–1869. – 320 с.
145. *Пашуканис Е.Б.* Избранные произведения по общей теории права и государства. – М., 1980. – 271 с.
146. *Перегудов Ф.И., Тарасенко Ф.П.* Основы системного анализа. – Томск: Изд-во НТЛ, 2001. – 396 с.

147. *Петрова Л.В.* О естественном и позитивном праве // Государство и право. – 1995 – № 2. – С. 8–19.
148. *Пиголкин А.С.* Толкование нормативных актов в СССР. – М.: Юрид. лит., 1962. – 166 с.
149. *Пиголкин А.С.* Подготовка проектов нормативных актов. – М.: Юрид. лит., 1968. – 167 с.
150. *Писарева И.В.* О применении ст. 23 Закона о трудовых пенсиях в РФ // Пенсия. – 2002. – № 5. – С. 24.
151. *Платон.* Сочинения в 3-х т. – М.: Мысль, 1971–1972. – Т. 3. – Ч. 1–2. – 678 с.
152. *Поленина С.В.* Теоретические проблемы системы советского законодательства. – М.: Наука, 1979. – 205 с.
153. *Постатейный* комментарий к Конституции РФ / Под ред. Л.А. Окунькова. – М.: БЕК, 1995. – 459 с.
154. *Постатейный* комментарий к Конституции РФ / Под ред. Ю.В. Кудрявцева. – М., 1996. – 523 с.
155. *Постатейный* комментарий к Правилам возмещения работодателями вреда, причиненного работникам увечьем, профессиональным заболеванием либо иным повреждением здоровья, связанным с исполнением ими трудовых обязанностей / Под ред. Т.Л. Свириденко. – М., 1996. – 159 с.
156. *Постатейный* комментарий к Федеральному закону о международных договорах РФ / Под ред. В.П. Звекова, Б.И. Осминина. – М.: Спарк, 1996. – 174 с.
157. *Потапов М.Г.* Система норм права и система нормативных правовых актов субъекта Федерации // Журн. российского права. – 2001. – № 12. – С. 32–51.
158. *Претерский И.С., Крылов С.Б.* Международное частное право. – М.: Госюриздат, 1959. – 354 с.
159. *Проблемы* теории государства и права / Под ред. А.В. Мицкевича. – М.: Норма, 1999. – 721 с.
160. *Рабинович П.М.* Рецензия на книгу В.В. Лазарева «Применение советского права» // Сов. государство и право. – 1973. – № 6. – С. 82–85.
161. *Решетов Ю.С.* Реализация норм советского права: Системный анализ. – Казань, 1989. – 158 с.
162. *Рогожин Н.* Судебная практика как источник права при принятии решений арбитражным судом // Закон. – 2002. – № 10. – С. 103–106.
163. *Романова О.В.* К вопросу о понятии и правовой природе правовых позиций Конституционного Суда РФ // Государство и право. – 2001. – № 7. – С. 84–87.
164. *Российское* законодательство: Проблемы и перспективы / Под ред. Л.А. Окунькова. – М.: БЕК, 1995. – 452 с.
165. *Садиков О.Н.* Общие и специальные нормы в гражданском законодательстве // Сов. государство и право. – 1971. – № 1. – С. 24–33.

166. *Садовский В.М.* Основания общей теории систем: Логико-методологический анализ. – М., 1974. – 274 с.
167. *Самощенко И.С.* Теоретические проблемы законодательства развитого социализма // Сов. государство и право. – 1977. – № 11. – С. 32–44.
168. *Сборник* документов по всемирной истории государства и права зарубежных стран (рабовладельческий период). – Иркутск, 1974. – 68 с.
169. *Сенякин И.Н.* Специализация и унификация российского законодательства. Проблемы теории и практики. – Саратов, 1993. – 32 с.
170. *Сидоренко Е.Н.* Региональное правотворчество: проблемы его соответствия Конституции и федеральным законам // Закон и право. – 2000. – № 5. – С. 8–15.
171. *Симоненко Г.С.* Выплаты работникам, утратившим трудоспособность на производстве. – М., 1969. – 168 с.
172. *Система.* Симметрия. Гармония. – М., 1988. – 223 с.
173. *Системность* законодательства как фактор повышения его качества // Государство и право. – 2002. – №8. – С. 12–19.
174. *Скобелкин В.Н.* Трудовые правоотношения. – М.: Вердикт-1М, 1999. – 318 с.
175. *Смолярчук В.И.* Источники советского трудового права. – М.: Юрид. лит., 1978. – 168 с.
176. *Собянин С.С.* Правовое положение автономных округов как субъектов Российской Федерации: Автореф. дис. … канд. юр. наук. – М., 1999. – 22 с.
177. *Советский* энциклопедический словарь. – М.: Сов. энциклопедия, 1983. – 1600 с.
178. *Современные* проблемы теории познания диалектического материализма: В 2-х т. – М., 1970. – Т. 1. – 327 с.
179. *Стародубцева И.А.* Коллизии конституционного законодательства на уровне субъектов Российской Федерации: Автореф. дис. … канд. юр. наук. – Саратов, 2003. – 24 с.
180. *Степанов В.М.* О социалистической законности // Правоведение. – 1977. – № 3. – С. 8–14.
181. *Строгович М.С.* Методологические вопросы юридической науки // Вопросы философии. – 1965. – № 12. – С. 6–24.
182. *Судебная* практика как источник права. – М., 1997. – 163 с.
183. *Тарасова В.А.* Юридические факты в области социального обеспечения // Вестник МГУ. – 1977. – № 4. – С. 54–72.
184. *Теория* государства и права / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. – М., 2001. – 776 с.
185. *Теория* государства и права / Под ред. А.М. Васильева. – М., 1983. – 365 с.
186. *Теория* познания: В 4-х т. / Под ред. В.А. Лекторского, Т.И. Ойзермана. – М.: Мысль, 1991. – Т. 2. – 303 с.
187. *Тилле А.А.* Время, пространство, закон. – М., 1965. – 203 с.

188. *Тихомиров Ю.А.* Юридическая коллизия. – М.: Манускрипт, 1994. – 167 с.
189. *Тихомиров Ю.А.* Юридическая коллизия, власть и правопорядок // Государство и право. – 1994. – № 1. – С. 3–15.
190. *Тихомиров Ю.А.* О коллизионном праве // Журн. российского права. – 1997. – № 2. – С. 4–10.
191. *Тихомиров Ю.А.* Коллизионное право: Учебное и научно-практическое пособие. – М., 2000. – 394 с.
192. *Тихомиров Ю.А., Котелевская И.В.* Правовые акты: Учебно-практическое и справочное пособие. – М.: Юринформцентр, 1999. – 381 с.
193. *Тихомиров Ю.А.* Юридические коллизии в федеративных отношениях // Федерализм. – 1999. – № 4. – С. 23–35.
194. *Тихомиров Ю.А.* Юридические противоречия и «нормы-посредники» // Право и экономика. – М., 1999. – №5. – С. 12–21.
195. *Толкачева З.А.* Актуальные вопросы организации пенсионного обеспечения // Пенсия. – 2002. – № 2. – С. 37–39.
196. *Трубецкой Е.Н.* Энциклопедия права (по изд. 1909 г.). – СПб.: Изд-во СПбГУ, 1998. – 227 с.
197. *Трудовое* процедурно-процессуальное право / Под ред. В.Н. Скобелкина. – Воронеж, 2002. – 504 с.
198. *Трудовое* и социальное право зарубежных стран: Учебное пособие / Под ред. Э.Б. Френкеля. – М.: Юристъ, 2002. – 687 с.
199. *Уваров А.А.* О разграничении и оптимизации компетенции муниципальных органов власти // Журн. российского права. – 2002. – № 1. – С. 29–35.
200. *Умнова И.А.* Эволюция правового статуса края, области как субъекта РФ // Государство и право. – 1994. – № 8–9. – С. 44–57.
201. *Фаткуллин Ф.Н., Чулюкин Л.Д.* Социальная ценность и эффективность действия правовой нормы. – Казань, 1977. – 119 с.
202. *Философия* Гегеля. Проблемы диалектики. – М.: Наука, 1987. – 303 с.
203. *Халфина Р.О.* Общее учение о правоотношении. – М., 1974. – 351 с.
204. *Халфина Р.О.* Что есть право: понятие и определение // Сов. государство и право. – 1984. – № 11. – С. 37–52.
205. *Халфина Р.О.* Право как средство социального управления. – М.: Наука, 1988. – 254 с.
206. *Хвостов В.М.* Общая теория права. – М., 1906. – 136 с.
207. *Ходунов М.* Судебная практика как источник права // Социалистическая законность. – 1956. – № 6. – С. 32–39.
208. *Цалиев А.М.* Правовые акты субъектов – важная составляющая законодательной базы РФ // Журн. российского права. – 2001. – № 6. – С. 18–21.
209. *Чиркин В.Е.* О некоторых проблемах реформы российской Конституции // Государство и право. – 2000. – № 6. – С. 62–67.
210. *Чистое* учение о праве Г. Кельзена / К XIII конгрессу Международной ассоциации правовой и социальной философии. – М., 1987–1988. – Вып. 1–2.

211. *Черданцев А.Ф.* Системность норм права: Сб. ученых трудов СЮИ. – Свердловск, 1971. – Вып. 12. – С. 57–65.
212. *Чурбаков А.В.* Российская Федеральная система: проблемы функциональной и структурной оптимизации // Вестник СПбГУ. – 1999. – Сер. 6. – Вып. 4. – С. 71–79.
213. *Шайхатдинов В.Ш.* Право социального обеспечения РФ: Учебное пособие. – Екатеринбург, 1996. – Вып. 1. – 137 с.
214. *Шафир М.А.* Компетенция СССР и союзной республики. – М., 1968. – 227 с.
215. *Шершеневич Г.Ф.* Общая теория права: Учебное пособие (по изд. 1907 г.). – М., 1995. – 556 с.
216. *Эффективность* действия правовых норм. – Л.: Изд-во Лен. ун-та, 1977. – 143 с.
217. *Эффективность* правовых норм / В.Н. Кудрявцев, В.И. Никитинский, И.С. Самощенко, В.В. Глазырин. – М.: Юрид. лит., 1980. – 280 с.
218. *Юридическая* конфликтология/ Отв. ред. В.Н. Кудрявцев. – М., 1995. – 316 с.
219. *Юридический* энциклопедический словарь. – М.: Сов. энциклопедия, 1984. – 415 с.
220. *Явич Л.С.* Сущность права. – Л.: Изд-во Лен. ун-та, 1985. – 207 с.

Дмитрий Владимирович Агашев

Коллизионные проблемы в праве социального обеспечения России

Редактор *Н. И. Шидловская*
Верстка *Л. В. Пермякова*

К-ОКП ОК-005-93, код продукции 953250

Изд. лиц. ИД № 04000 от 12.02.01. Подписано к печати 07.04.05.
Формат 60×84 1/16. Бумага офсетная. Печать офсетная. Гарнитура "Times".
Усл. печ. л. 15,81. Уч.-изд. л. 17,70. Тираж 500 экз.

ООО "Издательство научно-технической литературы"
634050, г. Томск, пр. Ленина, 34а, тел. (382-2) 53-33-35

Отпечатано в типографии ЗАО «М-Принт», г. Томск, ул. Пролетарская, 38/1
Переплетено в ОАО «Издательство Асиновское»,
636840, г. Асино, ул. Проектная, 24