

*На правах рукописи*

**КОМБАРОВА Елена Валерьевна**

**КОНСТИТУЦИОННО–ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ  
РАЗРЕШЕНИЯ РАЗНОГЛАСИЙ В СИСТЕМЕ ОРГАНОВ  
ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

12.00.02 – конституционное право; муниципальное право

**АВТОРЕФЕРАТ**

диссертации на соискание ученой степени

кандидата юридических наук

Саратов 2009

Работа выполнена в Государственном образовательном учреждении  
высшего профессионального образования  
«Саратовская государственная академия права».

Научный руководитель – Заслуженный деятель науки Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор  
**КАБЫШЕВ Владимир Терентьевич**

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор  
**МАЗАЕВ Владимир Дмитриевич;**  
кандидат юридических наук, доцент  
**ТИХОН Елена Анатольевна**

Ведущая организация – **ФГОУ ВПО «Южный федеральный университет» (юридический факультет)**  
**(г. Ростов-на-Дону)**

Защита состоится 16 июня 2009 г. в 16.00 на заседании диссертационного совета Д-212.239.02 при Государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Саратовская государственная академия права» по адресу: 410056, г. Саратов, ул. Чернышевского, 104, ауд. 102.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Саратовская государственная академия права».

Автореферат разослан «\_\_\_\_» \_\_\_\_\_ 2009 г.

Ученый секретарь диссертационного совета,  
доктор юридических наук, доцент

И.С. Барзилова

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

*Актуальность темы диссертационного исследования.* Проводимые в последние годы радикальные реформы в сфере государственного управления, федеративных отношений и местного самоуправления направлены на обеспечение согласованности действий всех звеньев государственного механизма. Эффективность власти в государстве во многом зависит от того, насколько обоснованно разграничены функции, предметы ведения и полномочия и, одновременно, насколько конструктивно организовано согласование интересов и взаимодействие между органами публичной власти. Укрепление вертикали власти, совершенствование управления, четкое разграничение компетенции между Российской Федерацией, ее субъектами и местным самоуправлением стали средством сохранения единства в многообразии.

Сложный и противоречивый характер действия правовых актов и публичных институтов приводит к отклонениям в деятельности органов публичной власти. Повышение эффективности государственного управления, действующего законодательства, укрепление законности, а также борьба с коррупцией являются важнейшими направлениями государственной политики. Достижение этих целей невозможно без повышения качества правотворческой и правоприменительной деятельности на всех уровнях публичной власти.

В современный период существует значительное число коллизий как во взаимодействии органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Федерации и органов местного самоуправления, так и внутри каждой из систем. В связи с этим в данный период становления российской государственности, движения к правовому государству и гражданскому обществу одной из актуальных проблем становится выявление и разрешение юридических коллизий в деятельности органов публичной власти, а также их предотвращение.

В Послании Федеральному Собранию РФ 5 ноября 2008 года Президент Российской Федерации Д.А. Медведев отметил, что «мы и сегодня продолжаем сталкиваться как со спорами федеральных и региональных органов власти между собой, так и спорами о различных способах устройства местного самоуправле-

ния»<sup>1</sup>. Существенной причиной данных споров являются несовершенство в законодательном регулировании вопросов разграничения полномочий между уровнями публичной власти, дефекты в правовой регламентации управленческой деятельности.

Мировой опыт свидетельствует о том, что разногласия между органами публичной власти – явление, носящее как объективный, так и субъективный характер. Поэтому необходим эффективный механизм их разрешения. Без него невозможно нормальное функционирование демократического, правового государства с федеративным устройством. Отсутствие согласованной позиции по ряду вопросов приводит к затягиванию процесса принятия решений, нарушению прав и свобод граждан. Комплекс отношений, связанных с механизмами обеспечения согласованного взаимодействия между органами публичной власти всех уровней в настоящее время недостаточно урегулирован в Российской Федерации.

Президент Российской Федерации Д.А. Медведев, выступая на Совете законодателей, указал, что «для нас сегодня чрезвычайно важно разработать механизмы, которые обеспечат скоординированную работу различных уровней власти»<sup>2</sup>. При создании эффективных условий взаимодействия федеральных органов власти, органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления необходимо на законодательном уровне закрепить способы согласования интересов и обеспечения совместной деятельности органов власти разных уровней при реализации полномочий.

Важную роль в процессе разрешения разногласий между органами публичной власти играет судебная практика как Конституционного Суда РФ, так и судов общей юрисдикции, арбитражных судов, конституционных (уставных) судов субъектов Федерации, требующая соответствующего обобщения и анализа. При осуществлении правосудия по спорам, возникающим из публичных правоотношений, особое значение приобретает функция контроля за конституционностью и

---

<sup>1</sup> Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 5 ноября 2008 г. // Российская газета. 2008. 6 ноября.

<sup>2</sup> *Медведев Д.А.* Выступление на заседании Совета законодателей. Москва, Кремль. 13 марта 2009 года. Официальный сайт Президента Российской Федерации. URL: [http://www.kremlin.ru/appears/2009/03/13/1553\\_type63376\\_type82634\\_213937.shtml](http://www.kremlin.ru/appears/2009/03/13/1553_type63376_type82634_213937.shtml) (дата обращения 15 марта 2009 г.).

законностью действий и решений органов публичной власти и должностных лиц. Это является существенным элементом системы «сдержек и противовесов» в механизме разделения властей.

Таким образом, разработка, принятие и применение на практике конституционно-правового механизма разрешения разногласий в системе органов публичной власти является очевидным, так же как и изучение, оценка разногласий, возникающих между органами публичной власти в Российской Федерации, и существующих способов разрешения данных разногласий.

Предпринятая попытка исследования обозначенных проблем, необходимость в разработке предложений, направленных на совершенствование конституционно-правового механизма разрешения разногласий в системе органов публичной власти и определяет актуальность данной диссертационной работы.

***Степень научной разработанности темы.*** Исследуемая тема является многогранной, включает в себя несколько аспектов. Отдельные вопросы темы в той или иной мере подвергались разработке. Проблемы социальных противоречий и противоречий в праве, в частности юридических коллизий, явились предметом исследования таких авторов, как С.С. Алексеев, И.В. Аленина, М.Т. Баймаханов, М.И. Байтин, О.В. Брежнев, А.Ю. Буяков, Н.А. Власенко, В.В. Денисенко, Е.К. Замотаева, А.В. Иньков, М.Н. Марченко, Н.И. Матузов, Л.А. Морозова, З.А. Незнамова, В.В. Пономарев, Я.М. Семенова, И.Н. Сенякин, И.А. Стародубцева, Э.В. Сухов, Ю.А. Тихомиров, Н.И. Хлуденева, А.С. Шабуров, В.М. Шакун.

Отдельные элементы механизма разрешения разногласий исследуются в работах В.Г. Анненковой, М.В. Баглая, И.Н. Барцица, Е.Е. Бобраковой, В.А. Виноградова, Р.А. Гончарова, Ю.А. Дмитриева, Т.В. Заметиной, Т.Д. Зражевской, В.Т. Кабышева, В.Г. Карташова, И.П. Кожокаря, А.А. Кондрашева, В.Н. Кудрявцева, А.Б. Лисюткина, В.Д. Мазаева, А.В. Малько, А.С. Мордовца, Л.А. Окунькова, Т.М. Пряхиной, Э.А. Пушмина, В.И. Радченко, О.Ю. Рыбакова, Ю.А. Тихомирова, Е.А. Тихон, К.В. Черкасова и др.

Роль судебных органов власти в процессе становления правового государства, их место в системе органов государственной власти рассматривают в своих

работах Г.Г. Арутюнян, Н.С. Бондарь, Н.В. Витрук, Н.С. Волкова, О.А. Еремина, В.Д. Зорькин, В.А. Кряжков, О.Н. Кряжкова, Л.В. Лазарев, В.М. Лебедев, В.О. Лучин, М.А. Митюков, С.В. Никитин, Ж.И. Овсепян, Т.Я. Хабриева, Б.С. Эбзеев и др.

Ученые-государствоведы заложили прочный теоретический фундамент для исследования указанных проблем, дальнейшего развития и совершенствования конституционно-правового механизма разрешения разногласий между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления. Однако в современном отечественном правоведении нет исследований, посвященных комплексному изучению разногласий в деятельности органов публичной власти Российской Федерации в совокупности с эффективными способами их разрешения.

**Объектом исследования** являются общественные отношения, складывающиеся в процессе возникновения, разрешения и преодоления разногласий в системе органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Федерации и органов местного самоуправления.

**Предметом диссертационного исследования** выступают нормы российского законодательства, регламентирующие конституционно-правовой механизм разрешения разногласий в системе органов публичной власти Российской Федерации.

**Цель и задачи исследования.** Основная цель диссертационной работы – анализ конституционно-правового механизма разрешения разногласий в системе органов публичной власти и рекомендации по его совершенствованию.

Указанная цель определила постановку следующих задач:

- осуществить теоретико-правовой анализ категории «коллизия»;
- сформулировать понятие «разногласие в деятельности органов публичной власти»;
- проанализировать причины возникновения разногласий между органами публичной власти Российской Федерации;
- исследовать конституционные аспекты содержания федерального коллизионного права;

- рассмотреть и систематизировать распространенные и приемлемые способы и процедуры разрешения разногласий, возникающих между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления;
- проанализировать и дать оценку деятельности Президента РФ в разрешении разногласий между органами государственной власти;
- исследовать институт конституционно-правовой ответственности в целях предотвращения и разрешения разногласий в системе органов публичной власти;
- определить место и роль органов судебной власти в механизме разрешения разногласий между органами публичной власти.

**Методологическая основа исследования.** Для достижения цели и решения поставленных задач соискатель использовал концептуальные положения диалектико-материалистического метода, позволяющего рассматривать исследуемые явления в динамике их развития и взаимосвязи, а кроме того, методы познания правовой действительности: формально-юридический, исторический, логический, системный, сравнительно-правовой и др. Обозначенная тема исследуется и рассматривается в развитии и взаимосвязи в контексте существующей политической и правовой российской системы.

Применение различных методов познания позволило диссертанту целостно и всесторонне рассмотреть предмет исследования в сочетании с научными достижениями в области теории государства и права, конституционного, муниципального права, гражданского и арбитражного процесса.

**Теоретической основой исследования** послужили монографии и научные статьи как общетеоретического характера, так и отраслевой направленности; учитывались выводы, содержащиеся в трудах по общей теории государства и права, по конституционному праву и другим отраслям юридической науки.

В целях восстановления преемственности отечественной конституционно-правовой мысли автор обращался к работам ученых-правоведов конца XIX – начала XX веков: А.С. Алексеева, Н.М. Коркунова, К.А. Неволина, Г.Ф. Шершеневича и др.

В диссертационном исследовании использовались труды мыслителей прошлого: Г.В.Ф. Гегеля, Т. Гоббса, И. Канта, Г. Кельзена.

***Нормативная и эмпирическая основа исследования.*** Положения и выводы диссертации базируются на анализе действующего законодательства Российской Федерации, включающего Конституцию РФ, законодательные и подзаконные нормативно-правовые акты с учетом последних изменений и дополнений, а также законодательства субъектов Федерации, уставов муниципальных образований. Исследовались проекты нормативных актов. Для сравнительного анализа были привлечены нормативно-правовые акты Союза ССР и РСФСР.

Широко использована практика Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ, судов общей юрисдикции и арбитражных судов, а также конституционных (уставных) судов субъектов Федерации.

***Научная новизна диссертации*** состоит в комплексном исследовании конституционно-правового механизма разрешения разногласий между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления, недостаточно изученного отечественной конституционно-правовой наукой.

Проведено исследование понятий юридическая «коллизия», «разногласия в системе органов публичной власти» и причин их возникновения. Дана оценка современного состояния и уровня развития коллизионного права в России. Впервые комплексно исследованы способы предотвращения, разрешения и преодоления разногласий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления. Сделанные предложения и выводы направлены на оптимизацию дальнейшей научной разработки указанной проблемы, совершенствование действующего законодательства и практики правоприменения в сфере разрешения разногласий в системе органов публичной власти Российской Федерации.

Новизна работы находит свое непосредственное выражение в следующих выносимых на защиту основных теоретических положениях:

1. Дано авторское определение понятия разногласий в системе органов публичной власти. Под ними следует понимать такое состояние отношений между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Федерации, органами местного самоуправления и их должностными лицами, которое вызвано несовпадением или столкновением позиций (взглядов) указанных субъектов по поводу конкретных ситуаций, вариантов их решений, стратегии и тактики деятельности и выражается в издании нормативных и правоприменительных правовых актов, или в совершении действий (бездействий), нарушающих установленную законом компетенцию.

2. Классификацию разногласий, возникающих в системе органов публичной власти Российской Федерации, можно провести по следующим основаниям: 1) по сфере возникновения: межинституциональные (между законодательными, исполнительными и судебными органами власти) и внутрисистемные (связанные с внутренней работой органов законодательной, исполнительной, судебной власти); 2) по уровням осуществления власти: между федеральными и региональными органами государственной власти; между региональными и муниципальными органами власти; между федеральными и муниципальными органами власти; 3) по способам разрешения: разногласия, разрешаемые в несудебном порядке; разногласия, разрешаемые в судебном порядке.

3. Конституционно-правовой механизм разрешения разногласий между органами публичной власти – это регламентированная правовыми нормами совокупность взаимосвязанных и взаимодействующих элементов, при помощи которых осуществляется правовое регулирование разногласий между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления и фактическое разрешение данных разногласий в процессе соответствующей правоприменительной деятельности.

4. Конституционно-правовой механизм разрешения разногласий в системе органов публичной власти представляет собой сложное и многоаспектное понятие, включающее в себя: 1) коллизионные нормы, на основе которых осуществляется

разрешение и предотвращение разногласий; 2) субъекты, уполномоченные разрешать разногласия между органами публичной власти; 3) способы и процедуры разрешения разногласий между органами публичной власти; 4) вынесение итогового акта разрешения разногласий между органами публичной власти, который может быть в форме нормативного акта, акта толкования либо акта применения права.

5. Конституционно-правовые способы, используемые в процессе разрешения разногласий в системе органов публичной власти, предлагается подразделить на способы предотвращения разногласий и способы разрешения уже возникших разногласий в системе органов публичной власти, причем последние, в свою очередь, делятся на несудебные и судебные способы разрешения разногласий между органами публичной власти.

6. Согласительные процедуры как несудебный способ разрешения разногласий в системе органов публичной власти являются одним из наиболее эффективных средств обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия всех органов публичной власти. Различные виды разногласий в системе органов публичной власти определяют многообразные формы, процедуры их разрешения – консультации, переговоры, создание рабочих групп, согласительных комиссий, экспертных советов, заключение договоров, посредничество Президента России в разрешении разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Федерации, а также между органами государственной власти субъектов РФ.

7. Применение мер конституционно-правовой ответственности к органам публичной власти в России за ненадлежащее исполнение полномочий – один из способов преодоления и предотвращения разногласий в системе органов публичной власти. В условиях проводимых реформ нормативная регламентация этого института не отражает потребности эффективного функционирования органов публичной власти.

8. Деятельность Конституционного Суда РФ и конституционных (уставных) судов субъектов Федерации, направленная на разрешение разногласий между ор-

ганами публичной власти, заключается не только в использовании процедур рассмотрения спора о компетенции, но и в проверке на соответствие Конституции РФ, Основному закону субъекта Федерации нормативных правовых актов и договоров с позиций объема полномочий органов публичной власти. Толкование Конституции РФ и конституций (уставов) также используется для целей гармонизации отношений в системе публичной власти.

9. Создание конституционных (уставных) судов во всех без исключения субъектах Федерации повлечет за собою образование полноценной конституционно-уставной системы органов государственной власти, что позволит им в полной мере использовать свои возможности самостоятельного разрешения правовых коллизий и разногласий на региональном и местном уровнях публичной власти.

10. В диссертации отстаивается необходимость принятия федерального закона, регламентирующего порядок проведения согласительных процедур: «О согласительных процедурах разрешения разногласий в системе органов публичной власти Российской Федерации», который будет способствовать эффективному функционированию конституционно-правового механизма разрешения разногласий в системе органов государственной власти и органов местного самоуправления.

***Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования.*** Выводы автора имеют значение для разработки научно обоснованных рекомендаций по совершенствованию законодательства, касающегося деятельности органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления, а также послужат фактором предотвращения или уменьшения разногласий, возникающих между органами публичной власти. Результаты исследования могут быть использованы в качестве основы для дальнейших теоретических изысканий проблем разрешения и предотвращения разногласий в деятельности органов публичной власти Российской Федерации.

Основные положения диссертационного исследования могут быть использованы при преподавании курсов теории государства и права, конституционного

права России, конституционного правосудия в юридических вузах, при разработке учебно-методических пособий и спецкурсов.

***Апробация результатов исследования.*** Теоретические положения и выводы диссертационного исследования обсуждались и были одобрены на заседании кафедры конституционного и международного права ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», отражены в опубликованных статьях.

Отдельные положения диссертационного исследования были обсуждены на VIII Международной научно-практической конференции «Современное российское законодательство: законотворчество и правоприменение» (г. Москва, Юридический факультет Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова, 7–8 декабря 2007 г.).

Внедрение результатов диссертационного исследования осуществлялось в процессе проведения лекционных и семинарских занятий по курсу «Конституционное право России» для студентов ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права».

По теме диссертационного исследования опубликовано шесть научных работ, в том числе две в ведущих рецензируемых научных журналах, рекомендованных ВАК.

***Структура диссертационного исследования.*** Поставленная проблема, объект, предмет и цели исследования предопределили ее внутреннюю логику и структуру. Работа состоит из введения, трех глав, объединяющих семь параграфов, заключения, списка использованных нормативных источников и специальной литературы, приложения.

## **ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ**

**Во введении** обосновывается актуальность темы, характеризуется степень ее научной разработанности, определяются объект, предмет, цель и задачи исследования, описывается методологическая и теоретическая основа работы, излагается научная новизна и практическая значимость диссертации, формулируются по-

ложения, выносимые на защиту, приводятся сведения об апробации результатов работы.

Первая глава **«Коллизии в конституционном праве Российской Федерации»** содержит два параграфа, посвященных правовому исследованию категории «коллизия», вопросам природы юридических коллизий, содержанию «федерального коллизионного права», а также классификации коллизий в деятельности органов публичной власти и причинам их возникновения.

В первом параграфе *«Понятие и природа юридических коллизий. Федеральное коллизионное право»* анализируются представления о противоречивости общественного бытия в истории политико-правовой мысли, поскольку социальные конфликты, начиная с библейских времен, сопровождают человечество.

Противоречия в природе, обществе и мышлении, столкновение противоположных желаний и мотивов в человеческой душе, борьба между людьми, общественными классами, государствами – все это было предметом размышлений философов на протяжении многих веков. Эта проблема нашла свое отражение в работах Ф. Бэкона и Декарта, Локка и Канта, Гегеля и Маркса, а также многих других мыслителей.

Однако в истории отечественной и зарубежной правовой мысли проблема юридических коллизий чаще всего выдвигалась и решалась скорее косвенно в связи с анализом соотношения правовых актов и их действия. Большое внимание исследованию коллизий уделяет Ю.А. Тихомиров, который рассматривает юридическую коллизию как базовое понятие в качестве основного юридического противоречия между правовыми актами, действиями, между правопониманием и между правовыми нормами<sup>1</sup>. Такое понимание юридической коллизии является наиболее широким, включающим в себя как столкновения правовых актов, так неправомерные действия государственных, межгосударственных, общественных структур.

В то же время, несмотря на имеющиеся теоретические разработки проблемы коллизионности во внутреннем праве, в современной литературе данное опреде-

---

<sup>1</sup> См.: Тихомиров Ю.А. Современное публичное право: монографический учебник. М., 2008. С. 304-306.

ление трактуется неоднозначно. По мнению диссертанта, расхождения в позициях ученых обусловлены различным пониманием сущности и объема данного явления, а также типом правопонимания.

Анализ научных позиций о юридической коллизии, предлагаемых ее определений и признание научной и практической значимости исследованных подходов позволили диссертанту предпочесть широкую трактовку данной дефиниции, согласно которой под **коллизией** следует понимать **расхождение правовых взглядов и позиций, противоречия между нормами права, порождающие трудности в процессе реализации права, разногласия, возникающие в системе органов публичной власти по осуществлению своих полномочий и в процессе применения права.**

Данное определение, по мнению диссертанта, охватывает практически все виды юридических коллизий, в том числе и разногласия в системе органов публичной власти. Поэтому категории «разногласия» и «коллизия» соотносятся как часть и целое.

В соответствии с целями и задачами исследования делается акцент на разногласиях, возникающих между органами публичной власти по осуществлению своих полномочий и в процессе применения права, под которыми понимается такое состояние отношений между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Федерации, органами местного самоуправления и их должностными лицами, которое вызвано несовпадением или столкновением позиций (взглядов) указанных субъектов по поводу конкретных ситуаций, вариантов их решений, стратегии и тактики деятельности и выражается в издании нормативных и правоприменительных правовых актов, или в совершении действий (бездействий), нарушающих установленную законом компетенцию. Данная категория является базовым и объединяющим понятием по отношению к спору о компетенции. Диссертант полагает, что понятия «конституционный конфликт» и «разногласия» не являются тождественными. Поскольку не каждый конституционный конфликт – это разногласия, но разногласия в системе органов публичной власти могут быть основанием возникновения конституцион-

ного конфликта. В данной работе автор рассматривает их как синонимы. Объектами разногласий в системе органов публичной власти являются: правомерность издания правовых актов органами власти; статус органа или должностного лица, издающего акт; неисполнение правовых актов; совершение действий (бездействие), нарушающих установленную законом компетенцию.

В последнее время взгляд на юридическую коллизию существенно расширился и обогатился за счет зарождения и развития новой концепции, получившей наименование «коллизийное право». Конституция РФ (п. «п» ст. 71) относит федеральное коллизийное право к ведению Российской Федерации. Оно охватывает правовые предписания, позволяющие преодолевать противоречия при определении предметов ведения Российской Федерации и ее субъектов, полномочий государственных органов, и разрешать коллизии между законами как Федерации, так и ее субъектов, а также определять порядок разрешения разногласий.

Автор уделяет внимание историческому развитию коллизийных норм, призванных регулировать разрешение разногласий в федеративных отношениях. Так, в гл. 9 Конституции РСФСР 1918 г. содержалась норма, которая закрепляла право на установление границ и компетенции областных Советских союзов, входящих в состав Российской Советской Федеративной Социалистической Республики, и разрешение споров между ними, а также общегосударственное законодательство<sup>1</sup>. Однако жесткая соподчиненность Советов всех уровней предопределяла порядок преодоления разногласий между уровнями власти. Анализируются коллизийные нормы, содержащиеся в Конституциях СССР 1924, 1936 и 1977 гг., а также в Конституции РСФСР 1978 г. Диссертант приходит к выводу, что ранее действовавшие в СССР и в России конституционные документы понятия «федеральное коллизийное право» не закрепляли.

В работе обосновывается целесообразность выделения коллизийного права в отдельную отрасль, предлагается понимать под коллизийным правом совокупность правовых норм, закрепляющих и регулирующих общественные отношения, которые определяют возникновение, предотвращение и разрешение противоречий

---

<sup>1</sup> См.: Конституция (Основной Закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики (принята V Всероссийским съездом Советов 10.07.1918). М., 1918.

между правовыми актами, коллизий в сфере федеративных отношений и разногласий, возникающих между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления. Предмет данной отрасли составляют закономерности возникновения юридических коллизий, их предотвращение и разрешение в широком смысле слова. В настоящее время общая теория коллизионного права находится на стадии формирования, но, обладая большим практическим значением, требует дальнейшего осмысления.

Для того чтобы правовая система выполняла свое главное предназначение – урегулирование, упорядочивание общественных отношений, юридические коллизии должны устраняться. По мнению автора, предотвращение и разрешение коллизий является одной из важнейших задач, стоящих перед законодателем и правоприменителем на современном этапе развития как конституционного, так и коллизионного права в качестве отрасли права. Большое количество юридических коллизий, существующих внутри правовой системы отдельного общества, тормозят его развитие, подрывают его стабильность, деформируют правосознание, в связи с чем их необходимо своевременно выявлять и разрешать.

Во втором параграфе *«Виды коллизий и причины их возникновения в системе органов публичной власти»* исследуется проблема идентификации видов коллизий с позиций правовой науки и применительно к деятельности органов публичной власти. Этот вопрос исследовался такими учеными, как М.Т. Баймаханов, Н.А. Власенко, Н.И. Матузов, Ю.А. Тихомиров и др. В основном позиции авторов совпадают, поскольку их видение проблемы юридических коллизий во многом сходно.

Диссертант дает характеристику юридической коллизии, возникающей в деятельности органов публичной власти, что позволяет определить ее сущность, внешние и внутренние связи, причины и источники появления, а также наметить пути по устранению или преодолению, снизить негативное воздействие на субъекты права и на деятельность правоприменителей в режиме действия коллизии.

Споры, предметом которых является компетенция в целом или же конкретные полномочия, ее составляющие, – это один из наиболее распространенных и наиболее сложных видов коллизий в конституционном праве. Диссертант рассматривает классификацию разногласий, возникающих в системе органов публичной власти Российской Федерации, по следующим основаниям:

1) по сфере возникновения:

а) межинституциональные – это разногласия, возникающие между законодательными, исполнительными и судебными органами власти;

б) внутрисистемные – это разногласия, возникающие в связи с организацией и функционированием органов публичной власти:

- законодательной власти, например, к ним можно отнести разногласия между Советом Федерации и Государственной Думой Федерального Собрания РФ;

- исполнительной власти, например, между министерствами, федеральными агентствами и службами, комитетами и комиссиями, управлениями и аппаратами и т.д.;

- судебной власти – между Конституционным Судом РФ и конституционными (уставными) судами субъектов РФ, между Конституционным Судом РФ и Верховным Судом РФ или Высшим Арбитражным Судом РФ;

2) по уровням осуществления власти:

а) разногласия между федеральными и региональными органами государственной власти;

б) разногласия, возникающие между органами государственной власти одного субъекта Федерации и органами государственной власти другого субъекта Российской Федерации (например, территориальный спор между Республикой Калмыкия и Астраханской областью);

в) разногласия между органами государственной власти субъекта Федерации и органами местного самоуправления – это споры об объеме компетенции местного самоуправления, когда государственные органы субъектов Федерации устанавливают в своих законах и подзаконных актах нормы, ограничивающие самостоятельность местной власти, и ужесточают контроль над ней;

г) с учетом многоуровневого местного самоуправления возможно возникновение разногласий и между органами местного самоуправления, например, споры между муниципальными образованиями по вопросам разграничения предметов ведения, по вопросам разграничения имущества, передачи полномочий, формирования, утверждения и исполнения местных бюджетов, между органами местного самоуправления поселений и муниципальных районов, также возможны и территориальные споры между муниципальными образованиями.

3) по способам разрешения: разногласия, разрешаемые в несудебном порядке; разногласия, разрешаемые в судебном порядке.

Среди разнообразных причин возникновения коллизий, исследованных в правоведении, наиболее приемлемым является подразделение их на объективные и субъективные, так как они дают достаточно полное представление о причинах, вызывающих их появление.

Разногласия в системе органов публичной власти Российской Федерации обусловлены постоянным и динамичным развитием, изменчивостью, противоречивостью регулируемых правом общественных отношений, а в ряде случаев и их спонтанным развитием. Необходимо указать в ряде причин и экономический кризис, вследствие которого существует социальная напряженность в обществе. В стране вырос уровень безработицы, наблюдаются многомесячные задержки заработной платы (На 1 января 2009 г. суммарная задолженность по заработной плате у организаций и юридических лиц составила свыше 4,6 миллиарда рублей, и эта цифра пока не уменьшается, она растёт<sup>1</sup>), во многих регионах начался процесс сокращения штатов, а также перевод ряда работников на неполную рабочую неделю или неполный рабочий день. Все эти процессы идут разнообразно, но зачастую сопровождаются нарушениями органами публичной власти законодательства, вмешательством в «чужую» компетенцию, недолжным осуществлением своих полномочий. Диссертант полагает, что значительную роль в возникновении разногласий в системе органов публичной власти играет субъективный фактор, по-

---

<sup>1</sup> См.: *Медведев Д.* Вступительное слово на расширенном заседании коллегии Генеральной прокуратуры. Москва. 25 февраля 2009 г. Официальный сайт Президента Российской Федерации. URL: [http://www.kremlin.ru/appears/2009/02/25/1540\\_type63374type63378\\_213309.shtml](http://www.kremlin.ru/appears/2009/02/25/1540_type63374type63378_213309.shtml) (дата обращения 1 марта 2009 г.).

сколькo от качества правотворческой и правоприменительной деятельности зависит степень соответствия правовых норм и регулируемых ими общественных отношений.

Следует отметить, что анализ причин возникновения разногласий создает основу для наиболее эффективного раскрытия путей их преодоления и разрешения. Доказывается, что именно коллизии в сфере компетенции органов публичной власти служат своеобразным показателем, характеризующим качественную организацию и взаимодействие данных институтов власти. Так, увеличение количества разногласий, возникающих в системе органов публичной власти, свидетельствует о несогласованности правового регулирования данных отношений, о неэффективности проводимых реформ. И наоборот, уменьшение их количества будет свидетельствовать о том, что система органов власти – это высокоорганизованная система, которая может предотвращать и разрешать коллизии различными способами в рамках конституционно-правового механизма, установленного нормами российского законодательства.

Вторая глава **«Конституционно-правовые основы разрешения и преодоления разногласий в системе органов публичной власти Российской Федерации»** включает три параграфа и посвящена исследованию актуальных практических аспектов изучаемой темы.

В первом параграфе *«Конституционно-правовые способы разрешения разногласий между органами публичной власти Российской Федерации»* раскрыто понятие конституционно-правового механизма разрешения разногласий между органами публичной власти, под которым понимается регламентированная правовыми нормами совокупность взаимосвязанных и взаимодействующих элементов, при помощи которых осуществляется правовое регулирование разногласий между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления и фактическое разрешение данных разногласий в процессе соответствующей правоприменительной деятельности.

Конституционно-правовой механизм разрешения разногласий в системе органов публичной власти представляет собой сложное и многоаспектное понятие, включающее следующие элементы: 1) коллизионные нормы, на основе которых осуществляется разрешение и предотвращение разногласий; 2) субъекты, уполномоченные разрешать разногласия между органами публичной власти (Президент РФ, Правительство РФ, полномочные представители Президента РФ в федеральных округах, Администрация Президента РФ и ее структурные подразделения, Государственный совет РФ, Министерство юстиции РФ, высшее должностное лицо субъекта Федерации, согласительные комиссии, суды и др.); 3) способы и процедуры разрешения разногласий (несудебные, судебные и способы предотвращения и преодоления разногласий); 4) вынесение итогового акта, который может быть в форме нормативного акта, акта толкования либо акта применения права.

Подчеркнуто, что основой при разрешении подобных правовых коллизий выступает Конституция РФ 1993 г. Она как Основной Закон государства призвана отражать на высшем уровне соответствующие противоречия и способствовать их разрешению с помощью специфического конституционного инструментария, воздействуя на различные сферы общественных отношений и поведение субъектов права (Н.С. Бондарь).

Выделены два основных способа разрешения и преодоления разногласий между органами публичной власти с соответствующими процедурами:

1. Способы разрешения возникших разногласий в системе органов публичной власти, к которым можно отнести:

а) несудебные способы разрешения разногласий между органами публичной власти;

б) судебные способы разрешения разногласий.

2. Способы предотвращения разногласий в системе органов публичной власти.

В несудебных способах разрешения разногласий между органами публичной власти главенствующая роль принадлежит Президенту РФ как главе государ-

ства, обеспечивающему согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти Российского государства.

К важному несудебному способу разрешения разногласий отнесены согласительные процедуры, посредством которых учитываются позиции и интересы сторон, что в целом способствует выработке консенсуса. Автор отмечает, что правовое регулирование согласительных процедур носит фрагментарный характер. Многие федеральные законы, конституции (уставы) субъектов Федерации и муниципальных образований имеют положения о согласительных процедурах и согласительных комиссиях, но ни один нормативный акт (за исключением Регламентов палат Федерального Собрания РФ) не содержит достаточно определенных положений о порядке проведения согласительных процедур. По мнению диссертанта, назрела необходимость принятия федерального закона о согласительных процедурах разрешения разногласий в системе органов публичной власти Российской Федерации, концепция которого предлагается автором в диссертации.

Автор раскрывает роль парламентских процедур в разрешении разногласий между палатами Федерального Собрания РФ, между законодательными (представительными) органами власти субъектов Федерации. К ним относятся: создание согласительных органов; правила ведения парламентских слушаний (порядок проведения заседаний, порядок обсуждения предложений по законопроектам и т.д.). Для Совета Федерации характерны процедуры по устранению разногласий между федеральным центром и субъектами Федерации; согласованию интересов центральных и региональных органов государственной власти. Диссертант отмечает, что наиболее действенным в преодолении разногласий в работе парламента является создание согласительной комиссии, порядок работы которой нуждается в дополнительной регламентации. Поддерживается идея о создании регламента работы согласительной комиссии, утверждаемого обеими палатами.

Большое значение имеют судебные способы разрешения разногласий между органами публичной власти, а именно: деятельность Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ, судов общей юрисдикции, арбитражных судов и конституционных (уставных) судов субъектов Фе-

дерации. В известном смысле можно отнести их к числу тех механизмов «сдержек и противовесов», которые поддерживают баланс органов власти и играют важную роль в сохранении и укреплении принципов демократического правового государства.

Разногласия между органами власти необходимо не только своевременно разрешать, но и вовремя предупреждать. Поэтому немаловажную роль в механизме разрешения разногласий в системе органов публичной власти автор отводит способам преодоления и предотвращения вышеназванных споров. В этом аспекте важными являются любые приемы и процедуры, обеспечивающие скоординированную, согласованную деятельность органов власти на различных уровнях. Приоритетное значение имеют конституционные процедуры преодоления разногласий в системе органов публичной власти, к которым относятся: принцип разделения властей; референдум и свободные выборы; институт конституционно-правовой ответственности; заключение договоров между органами публичной власти; правовой мониторинг и экспертиза проектов нормативных правовых актов.

Автором обосновывается, что каждый из исследуемых способов имеет свои преимущества и недостатки, обладая при этом определенной спецификой. Разрешать споры, выявлять их следует комплексно, систематически и целенаправленно, с постоянным анализом эффективности проводимых мероприятий. Необходим четко отлаженный механизм, набор тестовых средств и процедур по предупреждению и недопущению разногласий в будущем.

Во втором параграфе *«Роль Президента Российской Федерации в разрешении разногласий между органами государственной власти»* объектом исследования выступают конституционные полномочия Президента по обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти.

Глава государства не должен быть и не является непосредственным и заинтересованным участником споров и разногласий между органами публичной власти Российской Федерации. Его роль значительно выше, поскольку он концентрирует интересы всего общества и государства.

Президент может быть арбитром в спорах между органами власти в пределах, установленных конституционными нормами. Он вправе проводить согласительные процедуры, переговоры и консультации сторон, привлекать экспертов для достижения согласия конфликтующих сторон. Стоит отметить деятельность Государственного совета РФ, Администрации Президента РФ и ее структурных подразделений, полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах, Советов при полномочных представителях Президента РФ в обеспечении функции главы государства по согласованному функционированию, взаимодействию органов государственной власти и в содействии Президенту РФ при использовании им согласительных процедур для разрешения разногласий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации, а также между органами государственной власти субъектов РФ. Деятельность данных органов власти важна и необходима для обеспечения суверенитета Российского государства, его целостности и территориальной неприкосновенности, а также для укрепления вертикали власти, повышения ее эффективности и действенности.

После использования способов предотвращения разногласий достигается результат, то есть вырабатывается единая позиция, следование которой обязательно для всех участников разногласий. В данном случае речь идет об использовании императивных полномочий либо реализации иных конституционных возможностей, к которым относятся: отклонение Президентом РФ закона; право роспуска Государственной Думы Президентом РФ; приостановление актов органов исполнительной власти субъектов Федерации; вынесение предупреждения и роспуск законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ; отрешение высшего должностного лица субъекта Федерации от должности Президентом РФ. Это крайние меры, которые вправе использовать Президент России, когда другие возможности предотвращения разногласий исчерпаны.

Ряд авторов придерживаются точки зрения о том, что помимо закрепленных в Конституции РФ и законах полномочий, существуют «скрытые» президентские полномочия (Л.А. Окуньков, В.О. Лучин). Диссертант полагает, что «скрывать»

или «подразумевать» президентские полномочия нет никакой правовой необходимости, так как это неизбежно приводит к негативным последствиям.

В третьем параграфе *«Институт конституционно-правовой ответственности как способ предотвращения и разрешения разногласий в системе органов публичной власти»* автор обосновывает точку зрения, согласно которой создание эффективного механизма привлечения виновных в нарушении конституционных норм к конституционно-правовой ответственности устранил ряд причин, влекущих возникновение разногласий в системе органов публичной власти, и будет способствовать укреплению законности в стране.

В государственно-правовой сфере обеспечение исполнения органами публичной власти своих конституционных обязанностей особенно важно, поскольку от эффективности их осуществления зависят стабильность, безопасность и благосостояние государства в целом. Таким образом, в целях гарантирования добросовестного исполнения органами публичной власти своих конституционных обязанностей очевидна необходимость закрепления института их конституционно-правовой ответственности и нормативно-правовая регламентация механизма его реализации, что в настоящее время особенно актуально для Российской Федерации.

Диссертант анализирует многочисленные точки зрения авторов на понятие «конституционно-правовая ответственность», формулирует свое видение его как «ответственность за ненадлежащее осуществление публичной власти». Надлежащее исполнение обязанностей органами и лицами, облеченными властью, по мнению автора, это достижение конкретного позитивного результата, предусмотренного законом.

Исследуя санкции, применяемые к органам публичной власти в рамках конституционно-правовой ответственности, диссертант приходит к выводу, что органы публичной власти и должностные лица, являясь представителями народа, несут конституционно-правовую ответственности не только за неисполнение ими своих обязанностей, но и за то, что при принятии нормативных актов порой на-

рушают права граждан, вторгаются в деятельность и компетенцию других органов власти.

В связи с этим, по мнению автора, актуальным представляется формирование правовых механизмов ответственности всех уровней публичной власти за конечные результаты своей деятельности. В частности, об этом говорится в Указах Президента РФ от 28 июня 2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»<sup>1</sup> и от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов»<sup>2</sup>. В интересах обеспечения эффективности публичной власти необходимо наличие единого нормативного акта, регулирующего конституционно-правовую ответственность в Российской Федерации, который позволит обеспечить демократический механизм несения ответственности перед источником власти – народом в процессе реализации полномочий органами публичной власти. Таким нормативным актом должен стать, по мнению диссертанта, федеральный закон «О конституционно-правовой ответственности в Российской Федерации».

Третья глава диссертационного исследования **«Роль судов в разрешении разногласий между органами публичной власти Российской Федерации»** состоит из 2 параграфов.

В первом параграфе *«Место конституционной юстиции в механизме разрешения разногласий между органами публичной власти»* определяется компетенция Конституционного Суда РФ и конституционных (уставных) судов субъектов Федерации при разрешении указанных разногласий.

Конституционный Суд РФ, а также конституционные (уставные) суды субъектов Федерации, разрешая споры о компетенции, выступают как органы государственной власти, способные разрешать возникшие конфликты сторон посредством творческого использования определенной системы конституционных ценностей, целей и принципов, на основе которых должен быть разрешен спор.

В соответствии с ч. 3 ст. 125 Конституции РФ Конституционный Суд РФ

<sup>1</sup> См.: СЗ РФ. 2007. № 27, ст. 3256.

<sup>2</sup> См.: СЗ РФ. 2008. № 18, ст. 2003.

разрешает три вида споров о компетенции. И хотя Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» не относит к полномочиям конституционных (уставных) судов РФ рассмотрение споров о компетенции, некоторые субъекты Российской Федерации, принимая законы о специализированных органах конституционного (уставного) контроля, закрепляют за ними и разрешение споров о компетенции. Диссертант проанализировал законы 16 субъектов Федерации, в которых действуют конституционные (уставные) суды. В Республиках Адыгея, Бурятия и Дагестан, в Кабардино-Балкарской Республике, в Республиках Саха (Якутия), Северная Осетия-Алания и Татарстан, в Чеченской Республике и в Калининградской области к полномочиям конституционного (уставного) суда относится рассмотрение спора о компетенции между органами государственной власти Республики (области), а также между органами государственной власти и органами местного самоуправления. В некоторых из вышеперечисленных Республик рассматриваются споры и между органами местного самоуправления Республики.

Диссертант доказывает, что Конституционный Суд РФ и конституционные (уставные) суды субъектов Федерации разрешают разногласия между органами публичной власти не только при рассмотрении спора о компетенции, но и посредством рассмотрения дел в рамках других процедур конституционного судопроизводства. Так, проверка на соответствие Конституции РФ, Основному закону субъекта Федерации нормативных правовых актов и договоров допускается с позиции «вертикального» и «горизонтального» разделения властей, то есть в конечном итоге – объема полномочий органов публичной власти. Толкование Конституции и осуществление контроля за конституционностью правовых актов являются важными факторами конституционализации российского законодательства и как следствие – стабилизации обновляемого правового порядка, проводниками прямого действия конституционных норм в сложных условиях развития федеративной государственности. Некоторые конституционные (уставные) суды субъектов Федерации, не имея непосредственно законодательных полномочий на рассмотрение дел по спорам о компетенции, активно применяют толкование для целей

разрешения по сути компетенционных споров между органами публичной власти как о признании, так и об отрицании компетенции.

Отстаивается необходимость установления императивной нормы об образовании конституционных (уставных) судов во всех субъектах Федерации. Имея полноценную конституционно-уставную систему органов государственной власти, субъекты РФ будут в полной мере использовать свои возможности самостоятельного разрешения правовых коллизий и разногласий на региональном и местном уровнях публичной власти.

Во втором параграфе *«Деятельность судов общей юрисдикции и арбитражных судов по разрешению разногласий между органами публичной власти»* представлен анализ решений Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ, судов общей юрисдикции и арбитражных судов, касающихся разрешения споров публично-правового характера.

Роль указанных судов в разрешении разногласий между органами власти может проявляться не только в рассмотрении споров между органами государственной власти, переданных им Президентом РФ, но и в наделении судов функцией контроля за правомерностью актов, издаваемых органами и должностными лицами государственной власти и местного самоуправления. Дела об оспаривании нормативных правовых актов – это принципиально новая по своему характеру категория дел, которые рассматриваются в судах Российской Федерации. Органы публичной власти, считающие, что принятым и опубликованным в установленном порядке нормативным правовым актом нарушена их компетенция, вправе обратиться в суд с заявлением об оспаривании нормативного акта. Суды общей юрисдикции при рассмотрении дела об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих разрешают споры между органами публичной власти, если заявителем является орган государственной власти или орган местного самоуправления.

Решая проблему применительно к арбитражным судам, автор считает, что государственные органы, органы местного самоуправления и иные органы вправе

обращаться с исками или заявлениями в указанный суд в защиту публичных интересов. Под защитой публичных интересов в данном случае подразумевается защита нарушенной компетенции органов государственной и муниципальной власти.

По мнению соискателя, судебный контроль весьма эффективен при разрешении не только разногласий между органами публичной власти, но и противоречий (коллизий) в нормативно-правовой системе государства.

В правоведении высказывается суждение о необходимости создания в России административных судов. Анализ проектов кодекса административного судопроизводства и федерального конституционного закона «О федеральных административных судах в Российской Федерации», внесенных постановлениями Пленума Верховного Суда РФ от 19 сентября 2000 г. № 29 и от 16 ноября 2006 г. № 55 в Государственную Думу Федерального Собрания РФ, приводит к выводу, что разделение единого процесса на большее число самостоятельных производств, а тем более выделение административного процесса, не решит основную задачу, стоящую перед отечественной судебной системой и правом, – повышение эффективности судебного процесса и, скорее всего, породит новые коллизии, но теперь уже между органами судебной власти. По мнению автора, существующая судебная система полностью не реализовала свои возможности и имеет большой потенциал для собственного совершенствования, а создание новых судов приведет не к ее укреплению, а к размыванию судебной системы. Диссертант не исключает возможности реализации данного проекта и создания судов административной юрисдикции в будущем.

**В заключении** даются обобщающие выводы и подводятся итоги диссертационного исследования, которые могут быть использованы в практической деятельности федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления.

**Основные положения диссертации** отражены в следующих публикациях диссертанта:

I. Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах, рекомендованных ВАК:

1. *Комбарова Е.В.* Согласительные процедуры в конституционном праве // Вестник Саратовской государственной академии права. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2008. № 3 (61). (0,4 п.л.).

2. *Комбарова Е.В.* Конституционно-правовые процедуры разрешения разногласий между органами государственной власти Российской Федерации // Вестник Саратовской государственной академии права. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2009. № 2 (66). (0,3 п.л.).

II. Статьи в иных изданиях:

1. *Комбарова Е.В.* О понятии коллизий в системе органов публичной власти // Конституционное развитие России: межвузовский сборник научных статей / отв. ред. В.Т. Кабышев. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2007. Вып. 8. (0,3 п.л.).

2. *Комбарова Е.В.* Причины возникновения разногласий между органами публичной власти Российской Федерации // Право. Законодательство. Личность: сборник научных трудов / под ред. О.Ю. Рыбакова. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2008. Вып. 4. (0,3 п.л.).

3. *Комбарова Е.В.* Федеральное коллизионное право // Конституционное развитие России: межвузовский сборник научных статей / отв. ред. В.Т. Кабышев. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2008. Вып. 9. (0,4 п.л.).

4. *Комбарова Е.В.* Причины возникновения коллизий в законодательстве // Научные труды. Российская академия юридических наук. Вып. 8: в 2 т. М.: Издательская группа «Юрист», 2008. Т. 1. (0,3 п.л.).