

На правах рукописи

УШАКОВ Вячеслав Иванович

**Судебные органы конституционной (уставной)
юстиции в субъектах Российской Федерации:
теория, практика, перспективы**

Специальность: 12.00.02 –
Конституционное право; муниципальное право

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва - 2011

Работа выполнена на кафедре государственного и муниципального права
ФГБОУ ВПО «Забайкальский государственный университет»

Научный руководитель – доктор юридических наук, доцент
Гриб Владислав Валерьевич

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Мазаев Владимир Дмитриевич
кандидат юридических наук
Машаров Евгений Иванович

Ведущая организация – ФГБОУ ВПО «Тамбовский государственный
университет им. Г.Р. Державина»

Защита диссертации состоится 19 января 2012 г. в 17.30 час. на
заседании диссертационного совета Д 521.004.06 при ННОУ ВПО
«Московский гуманитарный университет» по адресу: 111395, г. Москва, ул.
Юности, д. 5/1, учебный корпус № 3, ауд. 511.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ННОУ ВПО
«Московский гуманитарный университет».

Автореферат разослан «___» декабря 2011 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат юридических наук, доцент

Е.В. Белоусова

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования обусловлена теоретической и практической значимостью вопросов, связанных с функционированием и деятельностью конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации.

Становление правового государства невозможно без совершенствования юридических механизмов защиты конституционных прав граждан, в том числе связанных с деятельностью специальных судебных органов, реализуемой в форме конституционного судопроизводства.

Конституционное правосудие - принципиально новый для России правовой институт, присущий странам с развитыми демократическими традициями. Его предназначение заключается в обеспечении верховенства и прямого действия Конституции, ограничении власти, защите прав и свобод личности. Осуществляемый в форме правосудия, конституционный контроль выступает как самостоятельный, специальный вид контрольной деятельности государства, весомый элемент правовой защиты Конституции страны.

После принятия в 1993 году Конституции Российской Федерации, закрепления в ней принципов федерализма, разделения властей, признания за субъектами Российской Федерации права иметь самостоятельные системы государственной власти и свое законодательство, создавать правовые механизмы защиты основных законов субъектов Федерации - конституций и уставов - обозначилась еще более четко.

Особую роль в обеспечении верховенства и прямого действия конституции (устава) и ее правовой защиты на территории соответствующего субъекта РФ, защите прав и свобод личности, соблюдении принципа разделения властей, разрешении конфликтов между ветвями государственной власти призван играть институт судебного конституционного (уставного) контроля.

Вместе с тем, специализированные судебные органы, осуществляющие конституционный (уставный) контроль созданы лишь в некоторых субъектах Российской Федерации и осуществляют они свои функции по правовой охране конституций и уставов с различной степенью активности и эффективности. Формирование законодательных основ и утверждение реальной практики конституционного (уставного) контроля в субъектах Российской Федерации представляет собой достаточно длительный и сложный процесс, сопряженный с рядом трудностей. Несмотря на проявившееся в последние годы повышение внимания ученых и юристов-практиков к данной проблеме до настоящего времени сохраняется потребность глубокого научного осмысления многих проблем правового регулирования организации и деятельности органов конституционного (уставного) контроля в субъектах Российской Федерации.

Несовершенство как федерального, так и регионального законодательства в этой сфере создает предпосылки к возникновению проблем в области реализации своих полномочий конституционными (уставными) судами субъектов РФ.

Приведенные обстоятельства свидетельствуют о необходимости дальнейшего изучения правовых проблем создания и деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации и об актуальности темы настоящего диссертационного исследования.

Степень научной разработанности темы исследования. За последние годы можно отметить многочисленные работы представителей отечественной науки конституционного права, посвященные рассмотрению различных вопросов организации и функционирования региональных конституционных (уставных) судов: Н. В. Бочкаревой, А.М. Брусина, А.Г. Гатауллина, А.С. Геляхова, В.В. Гошуляка, А. В. Гусева, Г.А. Жилина, Т.Д. Зражевской, А.Н. Кокотова, А.В. Минакшина, М.А. Митюкова, Е.Н. Моисеева, А.И. Осоцкого, С.Г. Павликова, Е.М. Переплесниной, Е. В. Портновой, И.А. Умновой, А.С. Шабурова, С.Н. Школы и др.

Вместе с тем комплексные работы по заявленной теме отсутствуют. В этой связи теоретико-правовое исследование по выявлению, обобщению и решению проблем, связанных с организацией и функционированием конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации требует обращения, в частности, к отечественной науке теории государства и права, конституционного права.

Объектом исследования выступают общественные отношения, складывающиеся в процессе создания и функционирования конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации; взаимоотношения между различными ветвями власти и внутри судебной системы Российской Федерации.

Перечисленные отношения составляют блок наиболее проблемных аспектов деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, необходимое регулирование которых является актуальным и перспективным для дальнейшего развития исследуемого института.

Предметом исследования являются нормативно-правовые акты, содержащие правовые основы организации и деятельности конституционных (уставных) судов, а также основные проблемы их создания и функционирования. Предметная база включает выявление проблем, связанных с обоснованием сущности этих норм, установление противоречий в механизме их реализации, и выработку рекомендаций по совершенствованию законодательства в рассматриваемой сфере.

Цель диссертационного исследования состоит в том, чтобы на основе всестороннего исследования статуса конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, с учетом имеющихся научных подходов, результатов анализа соответствующего законодательства, эмпирической базы, а также практики конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, обосновать пути решения проблем, связанных с их деятельностью.

Цель исследования достигается посредством решения следующих **задач**:

- проанализировать понятие и раскрыть сущность конституционного контроля в Российской Федерации;
- исследовать юридическую природу конституционных и уставных судов субъектов Российской Федерации;
- определить место конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации в системе органов государственной власти;
- рассмотреть порядок взаимодействия конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации с иными судебными органами;
- исследовать юридическую природу решений конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации и механизм ответственности за их неисполнение;
- сформулировать рекомендации по совершенствованию организации и деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации.

Нормативно-правовую базу исследования составляют Конституция Российской Федерации, федеральное законодательство о судебной системе и судоустройстве, конституции (уставы) субъектов Российской Федерации, законы о конституционных (уставных) судах субъектов Российской Федерации, регламенты конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации и конституционных (уставных) судов ее субъектов.

Эмпирическую основу исследования составляют решения региональных органов конституционного правосудия, правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации и конституционных (уставных) судов субъектов Федерации по различным вопросам проблемы исследования, отчеты о деятельности конституционных (уставных) судов субъектов РФ, их доклады о состоянии конституционной законности, обзоры судебной практики органов конституционной юстиции.

Методология исследования. Для решения поставленных задач и достижения цели автором использованы как общенаучные, так и специальные методы познания: сравнения, анализа и синтеза, системного и структурного подходов, восхождения от абстрактного к конкретному, статистический, сравнительно-правовой, имитационного моделирования и другие.

Теоретическая основа исследования. Теоретические положения и выводы диссертационного исследования основаны на анализе философской и юридической литературы, научных разработок по общей теории права, отраслевым юридическим наукам.

Теоретическую основу исследования правовых основ организации и деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации составили научные работы таких ученых, как, С.С. Алексеева, Л.И. Антоновой, Е.Б. Абросимовой, В.И. Анишиной, А.М. Барнашова, В.К. Бобровой, Н.А. Богдановой, О.В. Брежнева, Н.В. Витрука, Ю.В. Гаврюсова, Г.А. Гаджиева, В.В. Гошуляка, Г.Т. Ермошина, В.И. Задиоры, А.В. Зиновьева, В.Д. Зорькина, И.А. Конюховой, М.А. Краснова,

В.А. Кряжкова, Л.В. Лазарева, В.М. Лебедева, А.П. Любимова, М.А. Митюкова, В.С. Нерсисянца, С.Э. Несмеяновой, Ж.И. Овсепян, В.Е. Сафонова, Т.Я. Хабриевой, Н.Н. Харитоновой, Н.М. Чепурновой и др.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в том, что в нем решены актуальные теоретические и практические задачи, связанные с определением места и роли конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации в системе разделения властей, в структуре органов государственной власти современной России и правовых механизмов стимулирования социального развития страны, что позволило вынести на защиту ряд конкретных выводов и предложений.

На защиту выносятся следующие положения и выводы, содержащие элементы научной новизны:

1. Судебный конституционный (уставный) контроль является особым видом государственной деятельности, осуществляемой судебными органами в форме конституционного (уставного) судопроизводства, направленной на обеспечение соответствия конституции (уставу) законов и иных нормативных правовых актов органов государственной власти и местного самоуправления, а также действий органов власти и их должностных лиц.

2. Формирование органов конституционной (уставной) юстиции является обязанностью субъектов Российской Федерации, продиктованная Конституцией Российской Федерации, в целях поддержания режима законности и правопорядка, обеспечения верховенства Основного Закона России, защиты прав граждан согласно установившимся традициям и новациям правового регулирования в соответствии с международными и национальными нормативными актами.

3. Исходя из того, что порядок образования и деятельности конституционных (уставных) судов на уровне субъектов Российской Федерации, может быть различным, обосновывается целесообразность закрепления моделей законодательного регулирования такого порядка в Федеральном законе «Об общих принципах организации конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации». Каждый субъект Российской Федерации, принимая решение об учреждении судебного органа конституционного (уставного) контроля, мог бы избрать одну из предлагаемых Федеральным законом моделей образования такого органа.

4. Общие принципы организации конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации должны содержать положение о том, что субъекты Российской Федерации создают конституционные (уставные) суды, финансирование и материально-техническое обеспечение деятельности которых осуществляется по такой схеме, применяемой к мировым судьям, когда зарплата судей и социальные выплаты производятся из федерального бюджета, а иные расходы компенсируются из бюджета субъекта Российской Федерации.

5. При отсутствии четкого законодательного регулирования взаимоотношений Конституционного Суда Российской Федерации и

конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации процессуальные взаимоотношения между ними могут иметь следующие варианты:

1) Конституционный Суд Российской Федерации учитывает правовые позиции конституционных судов субъектов Российской Федерации, поскольку в соответствии с ч. 2 ст. 74 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» он принимает решение, оценивая как буквальный смысл рассматриваемого акта, так и смысл, придаваемый ему официальным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой.

2) Конституционный Суд Российской Федерации может отложить рассмотрение вопроса о назначении дела к слушанию либо перенести дату рассмотрения назначенного дела до окончания производства по аналогичному или связанному с ним вопросу в конституционном (уставном) суде субъекта Федерации (п. 3 § 23 Регламента Конституционного Суда Российской Федерации). При этом предусмотренные Определением Конституционного Суда РФ положения об ограничении в части вопросов, рассматриваемых конституционными (уставными) судами (оговорка о том, что конституционные (уставные) суды не вправе вторгаться в компетенцию ни Конституционного Суда РФ, ни иных федеральных судов), целесообразно закрепить законодательно путем внесения соответствующих изменений в ФКЗ «О судебной системе в РФ», а также в региональное законодательство о конституционных (уставных) судах.

6. Процедуры конституционно-исполнительного производства, механизм конституционной ответственности за неисполнение и ненадлежащее исполнение решений органов конституционного контроля, основания и возможные санкции за неисполнение этих решений следует закрепить в отдельном Федеральном законе «О механизме исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации, конституционных (уставных) судов, иных органов конституционного контроля субъектов Российской Федерации», а вопросы статуса судей конституционных (уставных) судов субъектов Федерации, особенно в части, касающейся сроков полномочий, организационных вопросов, материальных и социальных гарантий – в Федеральном законе «О статусе судей в Российской Федерации».

Теоретическая значимость исследования заключается в том, что полученные в процессе исследования результаты и основанные на них теоретические выводы и предложения пополняют потенциал науки конституционного права и могут повлиять на процесс видоизменения и совершенствования отдельных норм и положений конституционного законодательства, регулирующего порядок организации и деятельности органов конституционного (уставного) контроля субъектов Российской Федерации. Результаты исследования могут послужить в качестве исходного материала для последующих научных исследований проблем правового статуса конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации.

Практическая значимость результатов исследования состоит в том, что выводы и положения, содержащиеся в диссертации, могут быть использованы для совершенствования законодательной и нормативной правовой базы Российской Федерации и ее субъектов. В частности, в сфере повышения эффективности деятельности конституционных (уставных) судов.

Отправные положения диссертационного исследования могут служить базой при подготовке учебных и методических пособий, в учебном процессе при изучении конституционного права Российской Федерации студентами и аспирантами высших учебных заведений.

Апробация результатов исследования. Основные положения работы изложены в выступлениях и тезисах к докладам на научно-практических конференциях: «Федеративное устройство России: уроки истории, современное состояние и перспективы развития» (СПб., 2006 г.), «Миграционная политика в России: проблемы становления и развития» (СПб., 2008 г.), «Права человека и правоохранительная деятельность» (СПб., 2008 г.), «Россия-Китай: развитие регионального сотрудничества в XXI веке» (Чита, 2010 г.).

Основные результаты диссертационного исследования внедрены в учебный процесс Санкт-Петербургского государственного университета аэрокосмического приборостроения.

Результаты проведенного исследования отражены в двенадцати научных публикациях, в том числе, три статьи по теме исследования опубликованы в журналах, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации, трех монографиях и одном учебном пособии.

Структура и содержание диссертации отражает последовательность научного исследования. Диссертация состоит из введения, двух глав, включающих шесть параграфов, заключения, списка использованных источников.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность выбранной темы, раскрывается объект, предмет, цель и задачи исследования, его методологические и теоретические основы, определяется научная новизна диссертационного исследования, сформулированы основные положения, выносимые на защиту, указывается теоретическая и практическая значимость работы.

Глава первая «Теоретико-правовые основы деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации» посвящена рассмотрению теоретических вопросов о понятии и сущности конституционного контроля в Российской Федерации. Анализируется юридическая природа конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, а также порядок их образования и деятельности. Глава содержит три параграфа.

В первом параграфе «Понятие и сущность конституционного контроля в Российской Федерации» проводится анализ сущности и форм

конституционного контроля, рассматривается механизм правовой охраны конституции.

Несмотря на достаточно пристальное внимание к проблеме правовой охраны конституции в общем и конституционному контролю в частности в Российской Федерации в последнее время, единого подхода в определении понятия и сущности конституционного контроля в отечественной юридической науке так и не сложилось.

Сущность конституционного контроля определяется через категорию правовой охраны конституции. В данном подходе решающее значение имеет принцип правового государства и формы его обеспечения.

Существует несколько определений понятия правовой охраны. Так, Т.Я. Насырова под правовой охраной понимает совокупность юридических средств, при помощи которых обеспечивается выполнение норм конституции и режима конституционной законности.

М.А. Моргунова под правовой охраной конституции понимает совокупность средств и способов, с помощью которых должно достигаться строгое соблюдение режима конституционной законности, соответствие конституции всех других правовых актов, принимаемых государственными органами, соблюдение принципа непринятия или отмены уже принятых неконституционных правовых актов, а также их отдельных норм.

Диссертант приводит различные точки зрения по вопросу соотношения понятий конституционного контроля и конституционного надзора.

Вопросам организации и совершенствования форм правовой охраны конституции посвящено немало научных трудов. Несмотря на столь пристальное внимание к данным вопросам, единого мнения о соотношении понятий конституционного контроля и конституционного надзора так и не сформировалось.

Разделяя позицию некоторых авторов, определено, что между конституционным контролем и конституционным надзором существуют определенные различия. Так, орган конституционного надзора может лишь обнаружить нарушение конституционности без права аннулирования неконституционного акта. Констатация органом конституционного надзора факта противоречия нормативных правовых актов конституции не служит основанием для привлечения к конституционной ответственности. Санкции в области конституционного надзора относительно мягкие. Это, например, приостановление действия актов, не соответствующих конституции, обращение в орган, принявший такой акт, с требованием устранить несоответствие, информация соответствующих органов о наличии таких несоответствий.

У органов конституционного контроля полномочия гораздо шире: контроль заключается в самом непосредственном вмешательстве контрольных органов в деятельность контролируемых. Органы конституционного контроля отменяют неконституционный акт, а решение органа конституционного контроля о неконституционности нормативного правового акта может служить основанием наложения конституционной ответственности.

Контроль предполагает также, что органы, его осуществляющие, в большинстве случаев имеют право отменить незаконные акты.

Выявлено, что под судебным конституционным контролем следует понимать особый вид государственной деятельности, осуществляемый судебными органами в форме конституционного (уставного) судопроизводства, направленный на обеспечение соответствия конституции (уставу) законов и иных нормативных правовых актов органов государственной власти и местного самоуправления, а также действий органов власти и их должностных лиц.

Во втором параграфе «Юридическая природа конституционных и уставных судов субъектов Российской Федерации» раскрывается сущность конституционной (уставной) юстиции субъектов Федерации и их место в судебной системе России.

Не создавая конституционные (уставные) суды, субъекты Российской Федерации ограничивают права граждан на судебную защиту, поскольку те вынуждены обращаться за защитой в иные судебные органы либо Конституционный Суд Российской Федерации. В этом случае нарушается принцип верховенства Конституции Российской Федерации, поскольку положения Основного Закона об обеспечении прав граждан правосудием и осуществлении правосудия посредством конституционного судопроизводства распространяются на всю территорию Российской Федерации. Наличие подобной ситуации во многом осложняет процесс построения конституционной (уставной) юстиции в целом по стране.

Определением Конституционного Суда Российской Федерации от 6 марта 2003 года сформулирована позиция, в соответствии с которой Конституция Российской Федерации предусматривает существование единой федеральной судебной системы Российской Федерации, в которую входят суды, действующие в субъектах Российской Федерации, и не предполагает в качестве самостоятельных судебных системы субъектов Российской Федерации.

Фактически, цитируемым определением Конституционного Суда поставлена точка в вопросе отнесения конституционных (уставных) судов субъектов Федерации к судебным органам, не входящим в судебную систему Российской Федерации. В частности, Конституционным Судом установлено, что функционирование конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации и мировых судей общей юрисдикции субъектов Российской Федерации осуществляется в порядке реализации компетенции Российской Федерации, установленной ст. 71 (п. «о») Конституции Российской Федерации, наряду с федеральными судами, действующими в субъектах Российской Федерации.

Вкладываемый федеральным Конституционным Судом в содержание рассматриваемого положения смысл состоит в том, что конституционные (уставные) суды, как и мировые судьи, вместе с федеральными судами входят в судебную систему Российской Федерации. С мнением Конституционного Суда Российской Федерации согласны и в восьми субъектах Федерации, учредивших

конституционные (уставные) суды в качестве неотъемлемой части единой судебной системы.

Определена нелогичность, так как конституционные (уставные) суды – это не федеральные суды, а суды субъектов Российской Федерации, создаваемые и финансируемые из средств соответствующих бюджетов субъектов Российской Федерации. Уподобление таких судов федеральным влечет отнесение их к категории судебных органов, которые должны финансироваться из средств федерального бюджета.

Выявлено серьезное противоречие, которое состоит в том, что если конституционные (уставные) суды создаются в порядке реализации предметов исключительного ведения Российской Федерации, то их деятельность должна обеспечиваться соответствующими дотациями федерального центра.

Рассмотрев юридическую природу конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, определены следующие выводы: во-первых, основные черты юридической природы конституционных (уставных) судов, имеющие доктринальное значение отражается в законодательстве субъектов Федерации. По правовому статусу это судебные органы; по функциональному предназначению это суды, осуществляющие конституционный контроль; по основным принципам деятельности это органы, самостоятельно и независимо осуществляющие судебную власть; по формам деятельности это судебные органы, осуществляющие конституционное (уставное) судопроизводство; во-вторых, конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации есть органы государственной власти субъектов Российской Федерации. Они являются формой судебной власти, независимы и самостоятельны. Их независимость определяется тем, что они неподотчетны каким-либо другим органам, включая региональные парламенты; в-третьих, считаем, что формирование органов конституционной (уставной) юстиции - это обязанность субъектов Федерации, продиктованная Конституцией Российской Федерации для поддержания режима законности и правопорядка, обеспечения верховенства Основного Закона России, защиты прав граждан согласно установившимся традициям и новациям правового регулирования в соответствии с международными и национальными нормативными актами.

Третий параграф «Правовое регулирование порядка образования и деятельности конституционных (уставных) судов Российской Федерации» посвящен проблемам правовой регламентации порядка образования и деятельности органов конституционной юстиции субъектов России.

На основе анализа региональных законов, закрепляющих правовой статус конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, автор приходит к выводу о том, что процедурно-процессуальные основы деятельности данных органов существенно отличаются от общефедеральных.

Констатируется, что федеральному законодателю следовало бы уделить больше внимания проблемам, связанным с образованием конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации.

Недостатки правового регулирования деятельности конституционных (уставных) судов субъектов РФ в определенной мере преопределили чрезвычайно затяжной характер процесса формирования системы этих органов в России. После принятия Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации», легализовавшего право субъектов РФ создавать конституционные (уставные) суды, они образованы лишь в отдельных российских регионах.

Выводом рассмотрения правовых основы организации и деятельности конституционной юстиции в субъектах РФ явилась необходимость наделения конституционных (уставных) судов дополнительными полномочиями: применять конституцию или устав субъекта РФ, если они не противоречат Конституции РФ, а в случае сомнения ставить вопросы перед региональным законодателем и Конституционным Судом РФ; осуществлять проверку нормативных актов субъекта Федерации, изданных в сфере совместного ведения, на соответствие не только своим конституциям (уставам), но и федеральным законам, принятым в данной сфере; в первоочередном порядке (как условие, позволяющее в последующем обращаться в Конституционный Суд РФ) рассматривать споры о компетенции между органами субъекта РФ и по жалобам граждан на нарушение конституционных прав и свобод, закрепленных в основном законе субъекта; в порядке предварительного урегулирования до рассмотрения в Конституционном Суде РФ осуществлять проверку федеральных законов, принятых с нарушением сферы исключительного ведения субъекта РФ, а также совместного ведения; обращаться в Конституционный Суд РФ с запросом о проверке конституционности федеральных законов при осуществлении не только конкретного, но и абстрактного нормоконтроля; на основе закона субъекта РФ осуществлять иные полномочия, если они соответствуют юридической природе и предназначению данных судов и касаются вопросов, относящихся к ведению субъектов РФ. Обоснована целесообразность разработки и принятия Федерального закона «Об общих принципах организации конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации», в котором необходимо предусмотреть возможные модели законодательного регулирования на уровне республики, края, области порядка образования и деятельности конституционного (уставного) суда.

Глава вторая «Основы функционирования и перспективы развития конституционных (уставных) судов субъектов Федерации» состоит из трех параграфов.

Первый параграф «Особенности взаимодействия конституционных (уставных) судов с иными судебными органами Российской Федерации» раскрывает проблемные вопросы и практику взаимодействия органов конституционной юстиции субъектов РФ с Конституционным Судом Российской Федерации и арбитражными судами.

Одной из первостепенных проблем, возникающих в процессе взаимодействия конституционных (уставных) судов субъектов РФ и

Конституционного Суда РФ является вопрос о том, возможен ли пересмотр решений региональных органов конституционной (уставной) юстиции Конституционным судом РФ.

Анализ действующего регионального законодательства позволил выделить три подхода к решению вопроса о пересмотре решений конституционного (уставного) суда.

1. Пересмотр решений конституционного суда невозможен. Законами некоторых субъектов РФ установлено, что решения конституционного (уставного) суда, принятые в пределах его компетенции, окончательны и не могут быть пересмотрены иным судом (например: Закон «О Конституционном Суде Республики Марий Эл», Закон «О Конституционном Суде Республики Адыгея», Закон «Об Уставном суде Тюменской области», Закон «Об Уставном суде Санкт-Петербурга» и другие). Таким образом, указанная норма согласуется с требованием статьи 27 ФКЗ «О судебной системе РФ», в соответствии с которой итоговые решения конституционных (уставных) судов окончательны и пересмотру не подлежат.

2. Пересмотр решений возможен в установленных соответствующим региональным законом случаях. В соответствии с Законом «О Конституционном Суде Республики Башкортостан» решение Конституционного Суда может быть пересмотрено в случаях, если: изменилась конституционная норма, на основании которой было принято решение, открылись новые существенные обстоятельства, неизвестные Конституционному Суду в момент принятия решения или процессуального права, которые привели к ошибочному разрешению дела.

3. В законах ряда субъектов вообще отсутствует ответ на вопрос, может ли решение конституционного (уставного) суда быть пересмотрено (например, Закон «Об Уставном суде Калининградской области», Закон «Об Уставном суде Красноярского края», Закон «О Конституционном Суде Республики Карелия»). Представляется, что в данном случае следует руководствоваться общей нормой статьи 27 ФКЗ «О судебной системе РФ» о невозможности пересмотра решений конституционного (уставного) суда.

В основе взаимоотношений между Конституционным Судом Российской Федерации и органами конституционного контроля ее субъектов в сфере конституционного судопроизводства лежит принцип независимости и самостоятельности участников этих отношений. По мнению Т.Г. Морщаковой, конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации составляют с федеральным Конституционным Судом не иерархическую систему, а систему институтов, объединенных общим конституционным пространством и едиными конституционными ценностями. Каждый из судов руководствуется масштабно разными конституционными критериями, и, соответственно, решения Конституционного Суда, основанные на Конституции Российской Федерации, обладают большей юридической силой, и выводы региональных конституционных (уставных) судов должны быть согласованы с ними.

Правовые связи между Конституционным Судом Российской Федерации и судами субъектов Федерации возникают и в сфере предметов совместного ведения конституционных (уставных) судов и федерального Конституционного Суда. Это касается проверки конституционности законов и иных нормативных актов, изданных по вопросам, относящимся к совместному ведению органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также в случаях, предусмотренных ст. 125 (п. «в» ч. 2 и п. «в» ч. 3) Конституции Российской Федерации.

В указанной сфере судебные органы конституционного контроля призваны действовать как партнеры в разрешении конституционных споров. Рассмотрено несколько вариантов отношений:

- свобода усмотрения при направлении запросов о проверке конституционности законов и иных нормативных актов субъектов Федерации;

- при возникновении спора о компетенции между высшими органами государственной власти субъектов Федерации целесообразно исходить из идеи, что он первично подведомствен конституционному (уставному) суду субъекта Федерации. Если спорящие стороны непосредственно обратились в Конституционный Суд Российской Федерации, то последний вправе, основываясь на п. 3 ч. 1 ст. 93 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», отказать в рассмотрении ходатайства;

- особый характер отношений в сфере совместной компетенции конституционных (уставных) судов и федерального Конституционного Суда обнаруживается при рассмотрении ими дел, касающихся основных прав и свобод граждан.

При отсутствии самостоятельного закона, регулирующего вопросы организации конституционного (уставного) правосудия в субъектах Федерации, в рамках действующего законодательства выделены следующие возможные варианты процессуальных взаимоотношений между этими судами:

- а) Конституционный Суд Российской Федерации учитывает правовые позиции конституционных судов субъектов Федерации, поскольку в соответствии с ч. 2 ст. 74 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» он принимает решение, оценивая как буквальный смысл рассматриваемого акта, так и смысл, придаваемый ему официальным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой;

- б) Конституционный Суд Российской Федерации может отложить рассмотрение вопроса о назначении дела к слушанию либо перенести дату рассмотрения назначенного дела до окончания производства по аналогичному или связанному с ним вопросу в конституционном (уставном) суде субъекта Федерации (п. 3 § 23 Регламента Конституционного Суда Российской Федерации).

При этом предусмотренные Определением Конституционного Суда РФ ограничения в части вопросов, рассматриваемых конституционными

(уставными) судами (оговорка о том, что конституционные (уставные) суды не вправе вторгаться в компетенцию ни Конституционного Суда РФ, ни иных федеральных судов), должны быть установлены законодательно путем внесения соответствующих изменений в ФКЗ «О судебной системе в РФ», а также в региональные законы о конституционных (уставных) судах.

Не менее важной явилась проблема взаимодействия конституционных (уставных) судов с арбитражными судами.

Автор отмечает мнения ученых, считающих, что признание нормативных актов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления не соответствующими конституциям (уставам) субъектов Российской Федерации - прерогатива исключительно органов конституционного (уставного) судопроизводства, тем самым, исключая право арбитражных судов рассматривать споры об оспаривании нормативных актов, затрагивающих права и законные интересы организаций и граждан в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности (ст. 29 АПК РФ).

Анализ действующего законодательства показал, что, во-первых, конституционные (уставные) суды решают исключительно вопросы права и воздерживаются от установления и исследования фактических обстоятельств во всех случаях, когда это входит в компетенцию других судов или иных органов, в то время как арбитражные суды, наоборот, исследуют материалы конкретного дела и разрешают его по существу, при этом арбитражные суды вправе обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке конституционности закона, примененного или подлежащего применению в деле, рассматриваемом им в любой инстанции.

Во-вторых, решениям конституционных (уставных) судов свойственна двойственная природа: с одной стороны, это правоприменительные акты, посредством которых реализуются нормы материального права; с другой стороны, они также являются правотворческими актами, т.к. зачастую не только признают недействующим нормативный акт, но также дают официальное толкование положениям и нормам конституций (уставов) субъектов, поэтому порядок их принятия, пересмотра, исполнения решений конституционных (уставных) судов отличается от порядка исполнения решений арбитражных судов. При этом «в результате конституционного (уставного) судопроизводства судебную защиту получает не только лицо, обратившееся с жалобой, но и другие граждане, права которых нарушались или могли бы быть нарушены. Акты конституционных (уставных) судов имеют такое нормативное содержание, которое по своему характеру и значению сопоставимо с законодательными актами высшей юридической силы. Значение правовых позиций конституционных (уставных) судов состоит также и в том, что в них нередко содержатся ориентиры для дальнейшей деятельности законодательных или нормотворческих органов, в том числе и в сфере обеспечения прав и свобод человека и гражданина».

В-третьих, действующее законодательство не допускает рассмотрения конституционными (уставными) судами вопросов, отнесенных Конституцией

РФ, федеральными законами к компетенции арбитражных судов и судов общей юрисдикции. Данный принцип сводится к тому, что конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации не могут наделяться полномочиями по рассмотрению дел, отнесенных Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными и федеральными законами к компетенции Конституционного Суда Российской Федерации, судов общей юрисдикции и арбитражных судов, т.е. конституционная (уставная) юстиция субъектов Российской Федерации не может дублировать другие звенья судебной системы Российской Федерации.

Изложенное выше дает основания утверждать об актуальности проблемы четкого разграничения компетенции между конституционными (уставными) судами субъектов Федерации и арбитражными судами.

Во втором параграфе «Юридическая природа решений конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации и механизм ответственности за их неисполнение» диссертант рассматривает сущность решений конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации проблемы исполнения решений конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации и предлагает конкретный механизм ответственности за их неисполнение.

Другой важной проблемой явилась проблема исполнения решений конституционных (уставных) судов РФ, а также вопрос механизма ответственности за неисполнение решений органов региональной конституционной (уставной) юстиции.

Отмечено, что подавляющее большинство решений конституционных и уставных судов субъектов РФ в настоящее время исполнено органами государственной власти и местного самоуправления. При этом исполнялись как постановления этих судов, которые разрешали вопрос по существу, так и отказные определения с так называемым позитивным содержанием, где при отказе в рассмотрении дела формулировалась правовая позиция суда.

Не все решения конституционных и уставных судов субъектов РФ исполнены и могут исполняться в будущем, ввиду этого, в законодательстве должен быть предусмотрен механизм конституционно-правовой ответственности за неисполнение, ненадлежащее исполнение решений этих судов.

Под неисполнением решений конституционных и уставных судов субъектов РФ В.В. Гошуляк предлагает понимать такое поведение государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица, при котором они вопреки принятому конституционным (уставным) судом решению применяют закон, признанный в нем неконституционным, либо не применяют закон, признанный конституционным.

Ненадлежащим является такое исполнение решения, при котором государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо не соблюдают сроки или иные условия исполнения, оговоренные в решении, либо исполняют решение частично. Воспрепятствование может выражаться в

форме издания государственным органом, органом местного самоуправления или должностным лицом письменных или устных распоряжений, запрещающих исполнять решение или создающих условия, при которых исполнение решений конституционного (уставного) суда становится объективно затруднительным или невозможным.

Конституционные и уставные суды непосредственно не обеспечивают исполнение своих решений, они, тем не менее, могут влиять на этот процесс. Этому могли бы способствовать ежегодные послания конституционного (уставного) суда с указанием тех постановлений и определений, которые не реализованы, и перечисление в решениях суда тех органов, которые ответственны за исполнение принятого решения.

В последние годы федеральный законодатель ввел конституционно-правовую ответственность для органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления.

Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» предусматривает такой вид ответственности, как досрочное прекращение полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, отстранение от должности высшего должностного лица субъекта РФ. В соответствии с этим Законом Президент РФ вправе выносить предупреждение, а в случае игнорирования предупреждения - инициировать вопрос перед Государственной Думой о роспуске законодательного (представительного) органа субъекта РФ. Вопрос об отрешении высшего должностного лица субъекта РФ от должности решается единолично Президентом РФ. При этом основанием привлечения к ответственности в обоих случаях является уклонение соответствующих органов субъектов РФ от приведения своих актов после судебного решения в соответствие с федеральным законодательством.

В случае признания Конституционным Судом РФ акта не соответствующим Конституции РФ, а также признания конституционным (уставным) судом субъекта РФ акта не соответствующим конституции (уставу) субъекта РФ он является недействительным и совершенно не обязательно вносить в этот акт изменения согласно выработанной правовой позиции Конституционного Суда РФ, конституционного (уставного) суда субъекта РФ. Здесь нет со стороны органов государственной власти субъектов РФ конституционного деликта, а, следовательно, и оснований привлечения их к конституционной ответственности.

Речь в данном Законе идет все-таки об актах органов государственной власти субъекта РФ, основанных на нормативном правовом акте, признанном судом неконституционным, или об отказе органа государственной власти либо должностного лица внести изменения в признанный неконституционным акт при наличии пробела в правовом регулировании. Именно в эти акты государственные органы и должностные лица должны внести изменения, но могут уклоняться от этих действий. В самом же Законе не говорится об актах,

признанных недействительными. Поэтому совершенно справедливо замечание С.Э. Несмеяновой о том, что законодатель не вполне определился с применяемой терминологией.

Выявлена необходимость определить, какие органы должны возглавить работу по исполнению решений конституционных (уставных) судов субъектов РФ. По нашему мнению, это должен быть глава исполнительной власти - высшее должностное лицо субъекта РФ, поскольку он является гарантом конституции (устава) субъекта РФ. Другим органом, ответственным за неисполнение решений Конституционного Суда РФ, конституционных и уставных судов субъектов РФ, может стать прокуратура. Для этого ее необходимо наделить функцией надзора за исполнением решений Конституционного Суда РФ, конституционных (уставных) судов субъектов РФ.

На Министерство юстиции РФ и соответствующие территориальные органы исполнительной власти Российской Федерации необходимо возложить в связи с указанным функцию мониторинга нормативно-правовых актов, признанных неконституционными соответствующими органами конституционного контроля Российской Федерации, а также и мониторинг подзаконных нормативных актов на территории Российской Федерации, в частности тех актов, которые основывались бы на признанных неконституционными положениях федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации.

В третьем параграфе «Пути дальнейшего развития конституционной (уставной) юстиции субъектов Российской Федерации» автор обосновывает необходимость внесения коренных изменений в нормативные акты, регулирующие порядок организации и деятельности органов конституционной (уставной) юстиции субъектов Российской Федерации.

Несмотря на очевидную востребованность конституционных (уставных) судов, признание факта того, что «они находятся в эпицентре правовой жизни того или иного субъекта, могут адекватно оценивать ситуацию и своими решениями придавать развитию событий положительную динамику», их дальнейшее образование в субъектах Российской Федерации практически прекратилось. Кроме того, немаловажным является то, что действующие суды имеют различный объем полномочий и круг субъектов права на обращение к ним. Анализ существующего положения приводит к двум принципиально важным выводам. Во-первых, граждане в зависимости от места жительства обладают различным набором прав на судебную защиту посредством конституционного судопроизводства, что является грубейшим нарушением ст. 19 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которой все равны перед законом и судом. Этот принцип также торжественно провозглашается в Декларации прав и свобод человека, принятой 22 ноября 1991 г., в которой подчеркивается, что никакие лица, социальные слои и группы населения не могут пользоваться преимуществами и привилегиями, противоречащими закону. Во-вторых, те субъекты Российской Федерации, в которых имеются конституционные (уставные) суды, как правильно отмечает Б.С. Эбзеев,

«находятся в более выгодном в отношении населения и обеспечении его прав положении, нежели абсолютное большинство субъектов, которые хотя и имеют должную законодательную базу, но не могут решиться на то, чтобы создать этот институт».

Образование конституционных (уставных) судов актуализируется в связи с тем, что в настоящее время имеется тенденция придания мировым судьям, более десяти лет относящимся по Федеральному конституционному закону от 31 декабря 1996 г. «О судебной системе Российской Федерации» к судам субъектов Российской Федерации, статуса федеральных судей. Поэтому с целью сохранения судебной власти в регионах, реализации принципа разделения государственной власти, обеспечения конституционного требования о равенстве всех перед законом и судом (ст. 19 Конституции РФ), сохранения судебного федерализма необходимо в субъектах Российской Федерации ускорить организацию конституционных (уставных) судов. Определена целесообразность завершить федеральное доурегулирование вопросов их организации и деятельности с точки зрения необходимости их учреждения. Преодоление проблем видится в принятии федерального закона, в котором бы регулировались основные вопросы организации и деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации.

Доказано, что процесс создания конституционных (уставных) судов осуществлялся бы более эффективно при условии разрешения ряда проблем, связанных с правовым регулированием их статуса.

Прежде всего, нельзя назвать позитивной ситуацию, характеризующуюся отсутствием в подавляющем большинстве субъектов РФ конституционных (уставных) судов.

Следующим направлением совершенствования конституционной (уставной) юстиции рассмотрено выделение возможности закрепления за конституционными (уставными) судами субъектов РФ полномочий по проверке на соответствие Конституции РФ и федеральному законодательству только законопроектов субъектов РФ, давать заключения по ходатайству законодательного органа субъекта РФ и т.п. Полагает, что изучаемые суды должны осуществлять «мониторинг» региональных нормативных правовых актов, под которым следует понимать комплексную систему регулярного наблюдения, анализа, оценки, а на этой основе и разработки предложений по совершенствованию, планированию развития законодательной базы. Главным организующим элементом этой системы должен стать научно-консультативный совет при конституционном (уставном) суде субъекта РФ.

Отмечается, что расширение компетенции конституционных (уставных) судов, безусловно, будет способствовать увеличению количества субъектов РФ, их создавших. Особое внимание следует уделить тем проектам, которые предполагают наделение конституционных (уставных) судов правом проверять региональные нормативные правовые акты на предмет соответствия не только основному закону субъекта РФ, но и Конституции РФ, федеральному законодательству. В случае положительного разрешения данного вопроса

возрастет интерес к изучаемым судам со стороны, как федерального центра, так и субъектов РФ.

Следующим направлением совершенствования деятельности конституционных (уставных) судов отмечено более глубокое и четкое законодательное регулирование статуса судей конституционных (уставных) судов субъектов РФ.

Представлено, что решение проблем федерального законодательного регулирования статуса судей конституционных (уставных) судов субъектов Федерации может быть в известной мере достигнуто посредством внесения изменений и дополнений в Закон «О статусе судей в Российской Федерации» с целью устранения существующих пробелов и противоречий, а также уточнения многих его норм. Но возможен и иной подход: сохранив вышеупомянутый Закон в нынешнем виде, принять отдельный федеральный закон, устанавливающий особенности применения Закона «О статусе судей в Российской Федерации» в отношении судей конституционных (уставных) судов субъектов Федерации, особенно в части, касающейся сроков полномочий, организационных вопросов, материальных и социальных гарантий.

Еще один возможный вариант решения рассматриваемых проблем заключается в изменении самой конструкции федерального законодательства о статусе судей: поскольку Закон «О судебной системе Российской Федерации» регламентирует основы статуса всех судей, на его базе могут быть приняты отдельные Федеральные законы «О статусе судей судов общей юрисдикции и арбитражных судов в Российской Федерации» и «Об основах статуса судей конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации» (или Федеральный закон «Об общих принципах организации конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации», в которых должна содержаться глава об основах правового положения судей этих судов). Статус судей Конституционного Суда Российской Федерации регулируется с учетом общих принципов, его определяющих, федеральным конституционным законом об этом Суде. Данный подход позволяет, с одной стороны, обеспечить единство статуса всех судей в его основополагающих чертах, а с другой - законодательно отразить специфику правового положения отдельных их категорий.

В заключении диссертации обобщаются выводы, полученные по результатам проведенного исследования, высказываются предположения относительно совершенствования правового регулирования в рассматриваемой сфере.

По теме диссертации автором опубликованы следующие работы:

Статьи, опубликованные в изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки РФ

1. Алати Н.Б., Беляков К.Е., Ушаков В.И. Редкин П.Г. Понятие права // Вестник Московского университета МВД России. – 2008. – № 3. – С. 17-18. – (0,4 /0,1 п.л.).

2. Бородин В.В., Ушаков В.И. Особенности специализированных судебных органов Конституционной юстиции в системе органов государственной власти // Вестник Московского университета МВД России. – 2010. – № 2. – С. 21-25. – (0,5/0,3 п.л.).

3. Бородин В.В., Ушаков В.И. Основные проблемы образования и деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Федерации // Вестник Московского университета МВД России. – 2010. – №1. – С.75-79. – (0,5/0,3 п.л.).

В иных изданиях:

4. Бородин В.В., Беляков К.Е., Ушаков В.И. Вопросы теории эволюции права в творческом наследии П.Г. Редкина // Вестник Тверского государственного университета. – 2008. – № 6(66). – С. 20-28. – (0,6/ 0,2 п.л.).

5. Ушаков В.И. Роль судебных органов в защите прав и свобод иностранных граждан и лиц без гражданства в сфере межнациональных отношений // Сборник материалов научно – практического круглого стола «Миграционная политика в России: проблемы становления и развития». – СПб.: Изд-во С-Петербур. ун-та МВД России, 2008. – С. 32-36. – (0,3 п. л.).

6. Ушаков В.И. Конституционный процесс в судебных органах конституционной юстиции Российской Федерации // Научная сессия ГУАП. – СПб.: ГУАП, 2010. – С. 30-37. – (0,4 п.л.).

7. Ушаков В.И. Конституционно-правовые ограничения прав и свобод в условиях особых правовых режимов // Сборник материалов Международного научно-практического круглого стола «Права человека и правоохранительная деятельность». – СПб.: Изд-во С-Петербур. ун-та МВД России, 2008. – С.32-33. – (0,1 п.л.).

8. Ушаков В.И. Проблемы образования и деятельности Конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации // Сборник материалов Международной научно-практической конференции «Россия-Китай: Развитие регионального сотрудничества в XXI веке». – Чита: ЧГУ, 2010. – С. 127-129. – (0,3 п.л.).

Монографии:

9. Бородин В.В., Тарасов А.В., Ушаков В.И. Ограничение конституционных прав и свобод человека в Российской Федерации: конституционно-правовой аспект. – СПб.: Изд-во С-Петербур. ун-та МВД России, 2008. – 156 с. (9,8/ 3,0 п.л.)

10. Бородин В.В., Бородина С.В., Ушаков В.И. Конституционная юстиция в Российской Федерации: от теории к практике. – СПб.: ГУАП, 2011. – 88 с. – (5,5/2,5 п.л.).

11. Бородин В.В., Ушаков В.И. Специализированные судебные органы Конституционной юстиции в Российской Федерации. – СПб.: Изд-во С-Петербур. ун-та МВД России, 2009. – 80 с. – (5,0/3,5 п.л.)

Учебные пособия:

12. Бородин В.В., Ушаков В.И., Ширманов И.А. Судебные гарантии прав личности: истоки и генезис. – СПб: ГУАП, 2007. – 92 с. – (7,0/3,0 п.л.).

Подписано в печать 5.12. 2011. Заказ № _____
Формат 60x84 1/16. Объем 1,3 п.л. Тираж 100 экз.
Издательство ННОУ ВПО «Московский гуманитарный университет»
111395, г. Москва, ул. Юности, 5/1.