

На правах рукописи

Подёргин Евгений Сергеевич

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ
УСТАВНОГО ПРАВОСУДИЯ В СЛОЖНОУСТРОЕННЫХ
СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Специальность 12.00.02 – конституционное право;
муниципальное право

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Тюмень – 2006

Диссертация выполнена на кафедре конституционного и муниципального права Института государства и права государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Тюменский государственный университет».

Научный руководитель: член-корреспондент РАН,
заслуженный юрист РФ,
доктор юридических наук,
профессор
Клеандров Михаил Иванович

Официальные оппоненты: доктор юридических наук,
профессор
Кокотов Александр Николаевич

кандидат юридических наук
Чистова Любовь Александровна

Ведущая организация: Тюменский государственный
институт мировой экономики,
управления и права

Защита состоится _____ 2006 г. в ____ часов на заседании диссертационного совета Д. 212.274.06 по присуждению ученой степени доктора юридических наук при государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Тюменский государственный университет» по адресу: 625003, г. Тюмень, ул. Ленина, 38 (зал заседаний ученого совета).

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Тюменский государственный университет».

Автореферат разослан «__» _____ 2006 г.

*Ученый секретарь
диссертационного совета
доктор юридических наук, профессор*

В.Д. Плесовских

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. В соответствии с Конституцией Российской Федерации 1993 года российские административно-территориальные единицы были наделены полномочиями, присущими государственным образованиям. Так, субъекты Российской Федерации имеют собственный основной закон – конституцию или устав субъекта Федерации – и иное законодательство (ч. 2 ст. 5, ч. 2 и 4 ст. 76), принимают меры по их правовой охране, формируют свои органы государственной власти (ч. 2 ст. 11), самостоятельно от своего имени вступают в государственно-правовые связи с иными субъектами права.

Особое значение при осуществлении перечисленных полномочий имеет институт конституционного контроля, одной из форм которого является конституционное правосудие.

В федеративном государстве конституционное правосудие приобретает некоторую специфику, которая применительно к России заключается в праве ее субъектов учреждать собственные конституционные (уставные) суды в соответствии со ст. 27 Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 г. «О судебной системе Российской Федерации»¹.

Конституционное правосудие в России вносит значительный вклад в развитие федерализма, обеспечение верховенства как федеральной Конституции, так и конституций (уставов), принятых субъектами Российской Федерации, укрепление единства правового пространства, охрану прав и законных интересов личности, а также совершенствование реализации механизма «сдержек и противовесов», когда судебная власть способна оказывать влияние на решения и действия законодательной и исполнительной властей, «уравновешивая» их.

Перечисленные сферы государственных интересов имеют особую важность для сложноустроенных субъектов Российской Федерации, т.е. края, областей, в состав которых, согласно ч. 4 ст. 66 Конституции России, входят иные равноправные субъекты Федерации – автономные округа, поскольку государственно-правовые связи внутри подобных субъектов Федерации характеризуются значительными особенностями. В этой связи вопросы создания и функционирования уставных судов в сложноустроенных субъектах Федерации являются актуальными как с практической, так и с научной позиций.

В соответствии с толкованием конституционного положения о вхождении автономных округов в состав края, области, содержащимся в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 14

¹ Собрание законодательства Российской Федерации (далее – СЗ РФ). 1997. № 1. Ст. 1.

июля 1997 г. № 12-П¹, особенности конституционно-правового статуса сложноустроенного субъекта Федерации распространяются, в том числе, и на его органы государственной власти, в частности, влияют на круг полномочий, которыми они могут быть наделены.

Названная позиция Конституционного Суда Российской Федерации делает актуальным, во-первых, анализ сложившегося в крае, областях и автономных округах в их составе правового регулирования статуса учрежденных в них уставных судов; во-вторых, научное обоснование сложившихся правовых моделей уставного правосудия в указанных субъектах Федерации; в-третьих, выработку оптимальной модели уставного правосудия сложноустроенного субъекта Федерации; и, в-четвертых, определение оптимального объема полномочий уставного суда края, области, в состав которых входят автономные округа.

Спецификой отношений края, областей и входящих в их состав автономных округов является их построение исключительно на основе равенства и приоритета метода координации, практическим инструментом которого выступает договор, что дает возможность научного обоснования оптимальной модели договора о создании единого судебного органа уставного контроля сложноустроенного субъекта Федерации.

Обязательность наличия договора в правовом регулировании статуса сложноустроенного субъекта Федерации предопределяет возможность уставного суда подобного субъекта Федерации в особо оговоренных случаях осуществлять судебный контроль за соблюдением верховенства публичного договора об отношениях (передаче осуществления части полномочий) между краем, областью и входящими в их состав автономными округами. Выработка оптимального варианта подобной деятельности уставного суда сложноустроенного субъекта Федерации также должна основываться на научных выводах.

Актуальность настоящего исследования обосновывается еще и тем, что уставное правосудие субъектов Федерации в целом находится на начальной стадии развития, недостаточно разработана его нормативная правовая основа как на федеральном уровне, так и в субъектах Федерации. Именно поэтому даже не очень большой опыт, накопленный некоторыми субъектами Федерации в сфере организации и деятельности уставных судов, требует серьезного научного анализа и осмысления.

Тема организации уставного правосудия в сложноустроенных субъектах Федерации актуальна также в связи с начавшимся процессом укрупнения названных субъектов Федерации, поскольку указанный процесс, на наш взгляд, целесообразно начинать одновременно с

¹ СЗ РФ. 1997. № 29. Ст. 3581.

выработкой оптимальной модели будущих единых органов государственной власти объединяющихся субъектов Федерации, включая уставный суд.

Прикладной характер для рассматриваемой темы имеет опыт конституционного судоустройства некоторых зарубежных федеративных государств, в которых институт судебной охраны основного закона существует уже несколько десятилетий. Большую ценность при этом представляет практика в названной сфере зарубежных государств с европейской моделью конституционного контроля.

Степень научной разработанности темы. Вопросы, связанные с развитием в субъектах Российской Федерации конституционного (уставного) правосудия, особенностями его организации в федеративных государствах, практикой действующих конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, становятся все более актуальными.

К данным вопросам в своих трудах обращались такие ученые, как С.А. Авакьян, М.В. Баглай, А.Т. Барнашов, А.А. Белкин, С.В. Боботов, В.К. Боброва, Т.Н. Ведерников, Н.В. Витрук, Г.А. Гаджиев, В.В. Гошуляк, Н.А. Жилин, В.И. Задиора, М.И. Клеандров, А.Н. Кокотов, В.А. Кряжков, В.Н. Кудрявцев, О.Е. Кутафин, В.О. Лучин, Л.В. Лазарев, М.А. Митюков, Н.А. Михалева, Т.Г. Морщакова, С.Э. Несмеянова, Ж.И. Овсепян, И.Л. Петрухин, В.А. Ржевский, М.С. Саликов, И.А. Умнова, Т.Я. Хабриева, Ю.Л. Шульженко, Б.С. Эбзеев и другие.

Важным является обобщение опыта конституционного правосудия зарубежных государств и стран СНГ, к которому в своих работах обращались С.А. Авакьян, А.С. Автономов, Д. Басу, С.В. Боботов, Р. Бернхардт, Ф. Блэр, В.К. Дябло, О.А. Жидков, В.В. Кровельщикова, А.А. Клишас, В.А. Кряжков, Ф. Люшер, А. Мавчич, В.В. Маклаков, М.А. Митюков, А.А. Мишин, М.А. Нудель, К. Руйе, Б.А. Страшун, К. Хессе, В.Е. Чиркин, Ю.А. Юдин, Х. Штайнбергер и другие.

Анализ некоторых проблем и предложения по организации уставного правосудия непосредственно в сложноустроенных субъектах Российской Федерации содержатся в отдельных трудах В.К. Бобровой, М.И. Клеандрова, М.А. Митюкова, В.И. Ульянова.

Труды названных ученых использованы как теоретическая база исследования и способствовали проведению в диссертации научного анализа и получению выводов.

Вместе с тем многие проблемы, связанные со статусом уставного суда сложноустроенного субъекта Российской Федерации, остаются малоисследованными. Имеющиеся диссертационные исследования о конституционном (уставном) правосудии субъектов Российской Федерации посвящены работе конституционного суда одной либо

нескольких республик в составе России, либо характеризуют отдельные аспекты деятельности органов конституционного (уставного) правосудия субъектов Российской Федерации, либо анализируют их деятельность с общих позиций¹. Поэтому в настоящей работе акцент поставлен на анализе общего и особенного в правовом регулировании статуса уставных судов именно сложноустроенных субъектов Федерации, как одного из видов субъектов Российской Федерации.

Объектом диссертационного исследования являются отношения, складывающиеся в сфере правового регулирования уставного правосудия в сложноустроенных субъектах Российской Федерации.

Предметом исследования выступают теоретические основы и нормативное правовое регулирование статуса уставных судов сложноустроенных субъектов Российской Федерации и положения их судей, а также практика, накопленная в сфере уставного правосудия в субъектах Федерации, основным законом которых является устав.

Цель исследования заключается в том, чтобы на основе достижений юридической науки, анализа конституционного правосудия зарубежных федераций и субъектов Российской Федерации изучить особенности правового регулирования уставного правосудия в крае, областях и автономных округах в их составе, выявить общее и особенное в правовом регулировании их статуса, обосновать оптимальную модель уставного правосудия сложноустроенного субъекта Федерации.

Указанные цели определяют **следующие задачи**:

- провести анализ нормативных правовых актов Российской Федерации и ее субъектов (в том числе сложноустроенных), регулирующих статус уставных судов субъектов Российской Федерации;
- выявить проблемы развития уставного правосудия в субъектах Российской Федерации, в том числе в сложноустроенных, и сформулировать предложения по их решению;
- проанализировать результаты деятельности созданных уставных судов субъектов Российской Федерации;

¹ См.: Боброва В.К. Проблемы правового регулирования статуса уставного суда субъекта Российской Федерации. Автореф. дисс... канд. юрид. наук. М., 2000; Гатауллин А.Г. Теория и практика конституционного контроля в субъектах Российской Федерации. Автореф. дисс... канд. юрид. наук. Казань, 2000; Ермолов И.А. Роль конституционных судов в осуществлении конституционного контроля в республиках Российской Федерации. Автореф. дисс... канд. юрид. наук. М., 2002. Жеребцова Е.Е. Компетенция конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации. Автореф. дисс... канд. юрид. наук. М., 2003; Мурзина Е.А. Конституционное правосудие в республиках Российской Федерации. Автореф. дисс... канд. юрид. наук. М., 2000; Пирбудагова Д.Ш. Институт конституционного контроля в Республике Дагестан. Автореф. дисс... канд. юрид. наук. М., 2002; Филиппов В.Т. Конституционное судопроизводство в судах субъектов Российской Федерации. Автореф. дис... канд. юрид. наук. М., 2002.

– изучить зарубежный опыт правового регулирования в сфере конституционного судоустройства в федерациях, сложноустроенных государствах, а также в ряде стран СНГ, преимущественно с европейской моделью судебного конституционного контроля;

– изучить существующие, а также определить возможные пути взаимоотношений уставных судов субъектов Российской Федерации, в том числе сложноустроенных, с Конституционным Судом Российской Федерации;

– представить оптимальную модель договора между областью (краем) и входящими в их состав автономными округами о создании единого уставного суда сложноустроенного субъекта Федерации;

– внести предложения по совершенствованию федерального и принятого субъектами Федерации законодательства о конституционных (уставных) судах субъектов Федерации.

Методологической основой исследования является универсальный диалектический метод научного познания; общенаучные методы – сравнения, анализа и синтеза, системного и структурного подходов, восхождения от конкретного к абстрактному и от абстрактного к конкретному; ряд частнонаучных методов: исторический, формально-юридический, сравнительно-правовой, метод правового моделирования, статистический метод, ряд математических методов; а также специальные методы – формально-юридический, историко-правовой, метод толкования норм права.

Эмпирическая и нормативно-правовая база исследования состоит из научных, документальных, архивных, статистических источников; материалов региональных, общероссийских и международных научных конференций и семинаров по проблемам конституционного правосудия.

Значительное место в исследовании занимает анализ материалов оперативного мониторинга деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, содержащихся в дайджесте «Акты конституционного правосудия субъектов Российской Федерации», составляемого Администрацией Президента Российской Федерации.

Нормативную и правоприменительную основу исследования составили Конституция России, законодательство Российской Федерации и ее субъектов, решения Конституционного Суда Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации, регламенты и решения действующих уставных судов субъектов Федерации.

Научная новизна исследования усматривается в выявлении на основе ряда критериев сложившихся моделей правового регулирования уставного правосудия в крае, областях и входящих в их состав автономных округах; в разработке проекта модельного договора между краем, областью

и входящими в их состав автономными округами о создании единого уставного суда; в предложении автором оптимального объема полномочий уставного суда сложноустроенного субъекта Федерации; в обосновании необходимости закрепления в уставах края, областей и входящих в их состав автономных округов особенностей осуществления ими уставного правосудия, а также в предложениях по изменению федерального правового регулирования статуса уставных судов субъектов Российской Федерации.

Впервые проанализирован генезис правового регулирования вопросов уставного правосудия в сложноустроенных субъектах Российской Федерации, обозначены его тенденции, предпринята попытка объяснения причин выявленных тенденций и сформулированы предложения по активизации развития уставного правосудия в субъектах Российской Федерации, включая сложноустроенные.

Кроме того, новизна диссертационного исследования заключается в предложении возможных форм взаимоотношений уставного суда сложноустроенного субъекта Российской Федерации с Конституционным Судом Российской Федерации.

На защиту выносятся следующие основные положения:

1. Нормативные правовые акты края, областей и входящих в их состав автономных округов позволяют выделить две сложившиеся правовые модели уставного правосудия сложноустроенных субъектов Федерации. Первая модель – автономное (обособленное) уставное правосудие субъектов Федерации, на статус которых распространяется специфика сложноустроенности. Указанная правовая модель характеризуется тем, что субъект Федерации в одностороннем порядке решает вопрос о создании у себя уставного суда; самостоятельно определяет порядок его формирования и наделяет его полномочиями, которые распространяются на территорию исключительно данного субъекта Федерации.

Вторая модель уставного правосудия, предусмотренная уставами и законами края, области и автономного округа, предполагает участие в решении вышеназванных вопросов органов государственной власти другого субъекта Федерации, входящего в сложноустроенное государственно-территориальное образование.

2. При учреждении в крае, области, в состав которых входят автономные округа, уставного суда законодательство края, области должно предусматривать пределы распространения юрисдикции указанного суда на территории входящих в их состав автономных округов. Указанные пределы должны быть оговорены в договоре, заключаемом между органами государственной власти края, области и входящих в их

состав автономных округов, а также в уставах и законах указанных субъектов Федерации.

3. Наиболее оптимальной моделью организации уставного правосудия в сложноустроенном субъекте Российской Федерации является создание в нем единого уставного суда, полномочия которого распространяются как на край, область, так и входящие в их состав автономные округа. Статус и порядок деятельности подобного органа государственной власти должны регулироваться уставами, законами указанных субъектов Федерации, а также договором между их органами государственной власти, для чего необходима унификация законодательства края, областей и входящих в их состав автономных округов об уставном правосудии.

Обеспечение уставного правосудия в сложноустроенных субъектах Федерации единым судебным органом способно активизировать в них интеграционные процессы.

4. Уставное правосудие сложноустроенного субъекта Российской Федерации способно играть значительную роль в таких сферах, как: обеспечение верховенства основного закона указанного субъекта Федерации в его правовой системе, укрепление в указанном субъекте Федерации политической стабильности, совершенствование в нем законотворческой деятельности, формирование оптимальных взаимоотношений между органами государственной власти указанного субъекта Федерации и органами местного самоуправления, а также предоставление гражданам дополнительного средства защиты их прав.

5. Для эффективности уставного правосудия сложноустроенных субъектов Российской Федерации необходимо расширение круга полномочий их уставных судов, определенных в статье 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации»¹, учитывающее особенности правового статуса подобных субъектов Федерации. В частности, к ведению таких уставных судов может быть отнесено рассмотрение дел о соответствии уставов, нормативных правовых актов края, области и входящих в их состав автономных округов договору об отношениях (передаче осуществления части полномочий), заключенному между органами государственной власти края, области и входящих в их состав автономных округов, а также толкование указанного договора.

6. Институт уставного правосудия субъектов Российской Федерации развивается медленными темпами, что наносит ущерб интересам государства в разных сферах. Активизировать его становление способно закрепление в статье 27 Федерального конституционного закона «О

¹ СЗ РФ. 1997. № 1. Ст. 1.

судебной системе Российской Федерации» обязанности субъектов Федерации создать у себя уставный суд, а также особенностей правового статуса указанного органа в сложноустроенных субъектах Федерации.

7. Авторская модель договора между краем, областью и входящими в их состав автономными округами о создании единого уставного суда сложноустроенного субъекта Российской Федерации.

8. В договоре о создании единого уставного суда сложноустроенного субъекта Федерации следует предусмотреть особый порядок обращения края, области и входящих в их состав автономных округов в Конституционный Суд Российской Федерации по вопросам, относящимся к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов (сфера «конкурирующих полномочий»), установив, что стороны по возникающим вопросам обращаются в Конституционный Суд Российской Федерации только после исчерпания всех возможностей по разрешению спора в едином уставном суде сложноустроенного субъекта Федерации.

Теоретическая и практическая значимость исследования. Содержащиеся в диссертационном исследовании выводы могут быть использованы в законотворческой деятельности при совершенствовании правового регулирования статуса уставных судов сложноустроенных субъектов Федерации, в практической деятельности названных судов в случае их создания, а также в договорном процессе между краем, областями и входящими в их состав автономными округами по формированию единых уставных судов.

Предлагаемая в диссертации авторская модель договора между краем, областью и входящими в их состав автономными округами о создании единого уставного суда сложноустроенного субъекта Российской Федерации может оказать методическую помощь органам государственной власти субъектов Федерации в разработке подобных договоров.

Выводы, содержащиеся в диссертационном исследовании, могут служить основой для дальнейших научных исследований в сфере конституционного (уставного) правосудия субъектов Российской Федерации, применяться в учебном процессе для преподавания как основного курса конституционного права России, так и специальных курсов, например, «Организация конституционного правосудия в Российской Федерации».

Апробация результатов исследования. На основе результатов исследования автором разработано более десяти научных публикаций, в том числе статьи, вошедшие в дайджест «Акты конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации», подготавливаемый отделом по обеспечению деятельности Полномочного представителя

Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации, и «Вестник Тюменского государственного университета».

Отдельные выводы, содержащиеся в исследовании, применены автором на практике при участии в работе по совершенствованию проекта закона Тюменской области «Об Уставном суде Тюменской области».

Материалы настоящего исследования использовались при чтении лекций и проведении семинарских занятий в Тюменском государственном институте мировой экономики, управления и права по разработанному автором курсу «Конституционные основы судов субъектов Федерации».

Выводы диссертации были доложены автором и одобрены на ряде научно-практических конференций, в том числе: «Вуз и регион: взаимодействие с органами власти, бизнес-структурами и международными организациями» (апрель, 2002 г., г. Тюмень), «Судебная власть в России: закон, теория, практика» (ноябрь, 2004 г., г. Тюмень), состоявшихся в Тюменском государственном университете, где была представлена концепция договорно-правового регулирования статуса единого уставного суда сложноустроенного субъекта Российской Федерации; «Правовые и политические проблемы современности» (декабрь 2002 г., г. Тюмень), проведенной Тюменской областной Думой, на которой автором был представлен доклад о роли уставных судов субъектов Российской Федерации как гарантов политико-правовой стабильности в субъектах Федерации, и других научных мероприятиях.

Структура и объем работы. Диссертационное исследование содержит введение, две главы, семь параграфов, заключение, библиографический список использованной литературы, а также снабжено приложениями.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность выбранной темы и ее практическая значимость, определяются цели и задачи исследования, показываются степень ее изученности и теоретические основы, раскрываются научная новизна диссертации и положения, выносимые на защиту, приводятся сведения об апробации результатов исследования.

Глава первая «Сущность и специфика конституционного правосудия в России как федеративном государстве» состоит из трех параграфов.

В параграфе первом «Судебная форма конституционного контроля в механизме охраны конституций (уставов) субъектов Российской Федерации» анализируется сущность судебной формы конституционного контроля.

Важнейшим условием существования правового государства является обеспечение верховенства его Основного закона, что непосредственно связано с институтом правовой охраны Конституции.

Анализ различных точек зрения по вопросу о субъектах, участвующих в правовой охране Конституции, свидетельствует, что все авторы в качестве главного элемента этого механизма называют *конституционный контроль*, выступающий в двух формах: судебной и внесудебной.

Внесудебный конституционный контроль в основном является политическим, поскольку осуществляется избираемыми на определенный период времени главой государства, парламентом или правительством. На уровне субъектов Российской Федерации внесудебная форма конституционного контроля осуществляется главами субъектов Федерации, органами законодательной и исполнительной власти, а также уполномоченными по правам человека.

Судебная форма конституционного контроля осуществляется специализированными органами конституционного контроля, под которыми в научной литературе понимаются специальные юрисдикционные органы, в задачи которых входит решение вопроса о соответствии нормативных правовых актов конституции и принятие мер по устранению установленных несоответствий¹. К таким органам относят квазисудебные (комитеты конституционного надзора, уставные палаты и др.) и судебные органы.

Учеными выделяются следующие признаки судебного конституционного контроля: это контрольная, правоохранительная деятельность, основанная на преобладании юрисдикционных способов; он является разновидностью института государственного контроля, осуществляемого постоянно действующими органами государства; в отличие от общего государственного контроля судебный конституционный контроль распространяется не только на сферу управления, но и на сферу нормотворчества, осуществляемого как исполнительными, так и законодательными органами государственной власти; это специализированный механизм охраны нормативного правового акта высшей юридической силы – Конституции государства, осуществляемый конституционным судом².

Применительно к характеристике судебного конституционного контроля более широко используется понятие «*конституционное правосудие*», под которым понимается деятельность судебных органов по

¹ Чепурнова Н.М. Судебный контроль в Российской Федерации: проблемы методологии, теории и государственно-правовой практики. Ростов-н/Д, 1999. С. 74.

² Овсянян Ж.И. Судебный конституционный контроль в зарубежных странах. Правовая защита конституций. Ростов-н/Д, 1992. С. 20.

рассмотрению дел, предметом которых выступают конституционно-правовые споры, связанные с обеспечением соблюдения конституции, и принятию по ним решений, влекущих правовые последствия¹.

Автор склоняется к точке зрения В.К. Бобровой, полагающей, что уставное правосудие является одной из разновидностей судебного конституционного контроля. Исходя из конституционных положений о равноправии субъектов Федерации и тождественности правовой природы их конституций и уставов, конституционное и уставное правосудие субъектов Российской Федерации – однопорядковые институты.

В итоге автор отмечает, что в основе судебного конституционного контроля лежит принцип разделения властей, который заключается в разграничении функций законотворчества, управления и суда, осуществляемых организационно самостоятельными органами. Отсюда вытекает необходимость взаимодействия этих органов, эффективного контроля и нейтрализации неконституционных действий друг друга. Судебный конституционный контроль является высшей формой проявления судебного контроля и занимает важное место в механизме охраны Конституции.

В федеративном государстве судебный конституционный контроль децентрализован, что обусловлено наличием наряду с федеральной конституцией основных законов субъектов Федерации и разграничением предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами. Применительно к России это выражается в праве субъектов Российской Федерации создавать у себя конституционные (уставные) суды, которые обеспечивают верховенство конституций и уставов субъектов Федерации в иерархии их нормативных правовых актов.

В настоящее время следует уделить внимание развитию уставного правосудия в таких субъектах Федерации, как края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа, так как до настоящего времени уставные суды созданы и действуют лишь в трех субъектах Федерации.

Во втором параграфе первой главы «Правовое регулирование и развитие уставного правосудия в субъектах Российской Федерации» исследуется генезис правового регулирования судебного конституционного контроля в Российской Федерации и ее субъектах.

Автор широко анализирует опыт конституционного правосудия зарубежных государств и стран СНГ, который может иметь прикладной характер для России в вопросах организации конституционных судов,

¹ Юдин Ю.А. Модели конституционного правосудия// Сравнительное конституционное право. М., 1996. С. 161.

наделения их тем или иным объемом полномочий, регулирования статуса судей конституционной юрисдикции.

Автор выделяет несколько этапов становления уставного правосудия в субъектах Федерации, наиболее значимыми из которых называются:

- доктринальное становление института специализированной охраны Конституции Российского государства и основных законов входящих в его состав государственно-территориальных единиц с первой трети по вторую половину XX века;

- осуществление охраны Конституции государства органами высшей представительной власти союзного государства до 1991 года;

- создание первых конституционных судов республик в 1991-1993 годах вслед за Конституционным Судом РСФСР;

- принятие Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 г. «О судебной системе Российской Федерации»¹, который дал значительный толчок к развитию судебного конституционного контроля в субъектах Федерации как в правовом, так и в практическом отношении.

Автор отмечает значительное разнообразие подходов субъектов Федерации к правовому регулированию уставного судоустройства, отражающее их исторические и политические особенности.

Анализируя причины, по которым уставное правосудие в субъектах Федерации не получает должного распространения, отмечается, что эта тенденция неблагоприятно сказывается на развитии в России и ее субъектах неотъемлемого для правового государства принципа разделения властей, не способствует укреплению в них политической стабильности, а также приводит к нарушению конституционного права граждан на судебную защиту.

В качестве основных причин задержки развития уставного правосудия называются: новизна института судебного конституционного контроля для России; наличие в статье 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» не обязывающей, а диспозитивной нормы о создании уставного суда в субъекте Федерации; наделение широкими полномочиями по осуществлению нормоконтроля федеральных судов общей юрисдикции статьями 251, 253 Гражданско-процессуального кодекса Российской Федерации и ряд других причин.

В итоге автором предлагается ряд мер, призванных активизировать образование уставных судов в субъектах Федерации, среди которых:

- 1) исключить из подсудности общих судов споры, относящиеся к ведению субъектов Федерации в сфере нормоконтроля, определив в ст. 251 ГПК РФ, что в случае наличия в субъекте Федерации конституционного

¹ СЗ РФ. 1997. № 1. Ст. 1.

(уставного) суда, споры, подведомственные ему, подлежат рассмотрению последним;

2) установить в ст. 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» обязанность субъектов Федерации создать у себя конституционный (уставный) суд с одновременным закреплением возможности частичного финансирования последнего за счет средств федерального бюджета;

3) предусмотреть в указанном законе право субъектов Федерации наделять уставные суды дополнительными полномочиями, помимо предусмотренных в ст. 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации», с учетом смысла указанной статьи, изложенного Конституционным Судом Российской Федерации в Определении от 06 марта 2003 г. № 103-О¹.

Указанные предложения отражены в разработанном автором законопроекте об изменении статьи 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» (Приложение 1).

В третьем параграфе первой главы «Уставное правосудие субъектов Российской Федерации как гарантия их политико-правовой стабильности» на основе анализа деятельности уставных судов, созданных в Калининградской, Свердловской областях и городе федерального значения Санкт-Петербурге, автор называет такие преимущества, приобретаемые субъектами Федерации в результате деятельности в них уставных судов, как: укрепление политической стабильности как в субъектах Федерации, так и в государстве в целом; влияние на совершенствование взаимоотношений органов государственной власти и органов местного самоуправления в субъектах Федерации; охрана как федеральной Конституции, так и основных законов субъектов Федерации; обеспечение единства правового пространства Российской Федерации; стимулирование нормотворчества субъектов Федерации; имплементация в правовые системы Российской Федерации всех уровней общепризнанных международных норм и правовых принципов; а также предоставление гражданам дополнительного средства защиты их прав.

Стабильность в названных сферах влияет на реализацию в России принципов правового государства, а также становление гражданского общества, что свидетельствует о значительной роли уставного правосудия субъектов Российской Федерации.

Глава вторая «Правовое регулирование уставного правосудия в сложноустроенных субъектах Российской Федерации» состоит из четырех параграфов.

¹ СЗ РФ. 2003. № 17. Ст. 1658.

В первом параграфе «Конституционно-правовые основы статуса уставного суда сложноустроенного субъекта Российской Федерации» автор отмечает, что особенности статуса сложноустроенного субъекта Федерации, предусмотренные ч. 4 ст. 66 Конституции Российской Федерации и Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 14 июля 1997 г.¹, должны повлиять на такие параметры уставного суда сложноустроенного субъекта Федерации, как: нормативное правовое оформление его статуса, порядок его формирования, полномочия, которыми он может быть наделен, территориальные пределы распространения его юрисдикции, статус его судей.

Формирование и правовое регулирование статуса уставного суда сложноустроенного субъекта Федерации должны осуществляться только на договорной основе в силу равноправия всех субъектов Российской Федерации согласно Конституции Российской Федерации. В договорном процессе по определению статуса уставного суда сложноустроенного субъекта Федерации должна быть учтена воля всего населения края, области, включая население автономных округов, что достигается путем участия в указанном процессе органов законодательной власти края, области и автономных округов, избираемых этим населением, совместно с главами указанных субъектов Федерации.

Кроме того, равноправие субъектов Федерации, гарантированное Конституцией Российской Федерации, предопределяет то, что уставный суд может быть создан как в крае, области, так и в автономных округах, входящих в состав указанных края, области.

При этом юрисдикция уставного суда края, области должна распространяться на территорию входящих в их состав автономных округов в пределах, определенных договором, заключаемым между органами как законодательной, так и исполнительной власти края, области и входящих в их состав автономных округов. Помимо указанного договора, особенности статуса уставного суда сложноустроенного субъекта Федерации должны быть отражены в уставах и законах края, области, в состав которых входят автономные округа.

Во втором параграфе второй главы «Сложившиеся правовые модели уставного правосудия в крае, областях и входящих в их состав автономных округах» автором проанализированы уставы и законы края, областей и входящих в их состав автономных округов об уставных судах указанных субъектов Федерации. За основу анализа были приняты следующие правовые критерии:

¹ СЗ РФ. 1997. № 29. Ст. 3581.

– установление нормативными правовыми актами края, областей и автономных округов того или иного характера принятия решения о создании у себя уставного суда – одностороннего, либо на договорной основе с другим субъектом Федерации;

– определение уставами и законами края, областей и автономных округов порядка формирования уставного суда – самостоятельного, либо на договорной основе совместно с другим субъектом Федерации;

– правовое регулирование пределов распространения юрисдикции уставного суда, учрежденного краем, областью – только на территорию самого субъекта Федерации, либо на договорной основе также и на территорию другого субъекта Федерации.

Классификация нормативных правовых актов края, области и автономных округов об уставных судах указанных субъектов Федерации на основе приведенных критериев позволила автору выделить следующие две основные правовые модели уставного правосудия, сложившиеся в крае, областях и входящих в их состав автономных округах:

первая модель – автономное (обособленное) уставное правосудие субъектов Российской Федерации, на статус которых распространяется специфика сложноустроенности;

вторая модель – уставное правосудие, предполагающее возможность частичного распространения юрисдикции уставного суда края, области на территорию входящих в их состав автономных округов в пределах, установленных федеральным законодательством, уставами указанных субъектов Федерации и заключенными между ними договорами.

Первая модель уставного правосудия субъектов Федерации, на статус которых распространяется специфика сложноустроенности, характеризуется тем, что субъект Федерации в одностороннем порядке решает вопрос о создании у себя уставного суда; самостоятельно определяет порядок его формирования и наделяет его полномочиями, которые распространяются на территорию исключительно данного субъекта Федерации. Финансирование деятельности подобного суда в полном объеме осуществляется за счет средств бюджета указанного субъекта Федерации.

В настоящее время указанная модель правового регулирования уставного правосудия получает наибольшее распространение. Так, она учреждена в Архангельской, Камчатской, Тюменской и Читинской областях, а также Корякском, Таймырском (Долгано-Ненецком) и Ямало-Ненецком автономных округах.

В итоге сделан вывод, что модель автономного уставного правосудия не согласуется с Конституцией России и федеральным законодательством, поскольку исходя из Постановления Конституционного Суда России от 14

июля 1997 г.¹ особенности статуса сложноустроенных субъектов Федерации распространяются и на круг полномочий их органов государственной власти, в силу чего юрисдикция уставных судов края, области должна распространяться на территорию входящих в их состав автономных округов. Поэтому автор полагает, что законы подобных субъектов Федерации, не содержащие таких норм, нуждаются в приведении в соответствие с Конституцией Российской Федерации.

Законодательство Красноярского края, Иркутской области и Ханты-Мансийского автономного округа–Югры содержит черты *второй правовой модели уставного правосудия* сложноустроенных субъектов Федерации, которая учитывает особенности включения (вхождения) одного субъекта Федерации в состав другого и предполагает возможность частичного распространения юрисдикции уставного суда края, области на территорию входящих в их состав автономных округов, а также заключение договоров с краем, областью, автономными округами по вопросам организации и деятельности уставных судов таких субъектов Федерации.

В итоге делается вывод о том, что вторая модель также имеет несовершенства, что автором рассматривается в качестве одной из причин, препятствующих созданию уставных судов в сложноустроенных субъектах Федерации. В частности, к недостаткам такой модели автор относит: возможность создания на территории одного сложноустроенного субъекта Федерации нескольких уставных судов; возможность возникновения конкурирующих полномочий (не урегулированных договором о разграничении предметов ведения и полномочий между краем, областями и входящими в их состав автономными округами), способных привести к невозможности определения подсудности связанных с ними споров; сохраняющееся для края, областей и входящих в их состав автономных округов финансовое бремя по полному содержанию своих уставных судов, высокий статус судей которого нуждается в соответствующем материальном обеспечении; возможность возникновения разногласий при рассмотрении уставным судом одного субъекта Федерации дела, затрагивающего интересы другого субъекта Федерации, учитывая окончательность решений уставного суда; трудность определения субъекта Федерации, входящего в сложноустроенный субъект Федерации, полномочного толковать договор о разграничении предметов ведения и полномочий, заключенный между краем, областью и входящими в их состав автономными округами. Автор высказывает предложение о необходимости разработки оптимальной модели организации уставного

¹ Там же.

правосудия в сложноустроенном субъекте Российской Федерации, которая бы исключала возникновение перечисленных недостатков.

В третьем параграфе второй главы «К вопросу об оптимальной модели уставного правосудия сложноустроенного субъекта Российской Федерации» на основе анализа трудов специалистов в области судебной власти, российского и зарубежного опыта приводится обоснование оптимальной модели уставного правосудия сложноустроенного субъекта Федерации. Указанное обоснование потребовало широкого применения научного метода правового моделирования, который заключается в логическом создании моделей государственно-правовых явлений в целях поиска оптимальных вариантов решения поставленной задачи, оценки эффективности возможного регулирования¹.

В качестве наиболее оптимальной правовой модели уставного правосудия сложноустроенного субъекта Федерации, на основании Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 14 июля 1997 г.² и с учетом предложений М.И. Клеандрова³, автор называет **формирование на договорной основе единого уставного суда края, области и входящих в их состав автономных округов**, юрисдикция которого в равной мере распространялась бы на все субъекты Федерации, составляющие сложноустроенное государственно-территориальное образование.

Правовой основой для такого варианта организации уставного суда сложноустроенного субъекта Федерации автор называет следующее:

1. Население автономного округа вправе участвовать в выборах нормотворческих органов власти края, области, правовые акты которых распространяются на всю их территорию, включая автономные округа;

2. Вхождение автономного округа в состав края, области означает наличие у края, области *единых территории и населения, а также органов государственной власти, полномочия которых распространяются на территорию автономных округов в случаях и в пределах, предусмотренных федеральным законом, уставами субъектов Федерации и договорами между органами власти края, области, автономных округов*⁴.

Кроме того, в связи с принятием Федерального закона от 04 июля 2003 г. «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об

¹ Керимов Д.А. Методология и вопросы юридической науки// Методологические проблемы юридической науки: Материалы заседания Президиума Академии наук СССР. – М.: Изд. Наука, 1964. С. 339.

² СЗ РФ. 1997. № 29. Ст. 3581.

³ Клеандров М.И. О модели общего уставного суда для сложноустроенного субъекта Российской Федерации// Проблемы образования конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации: Материалы Всероссийской конференции. М., 1999. С. 122 – 136.

⁴ СЗ РФ. 1997. № 29. Ст. 3581.

общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹ вырисовывается круг нормативных актов, судебный контроль за которыми может осуществляться единым уставным судом.

Правовые предпосылки подобной формы взаимоотношений субъектов сложноустроенных субъектов Федерации в сфере судоустройства имеются и в правовых системах зарубежных стран. Примером может служить ч. 2 ст. 7 Конституции Швейцарии, которая предоставляет кантонам право заключать между собой соглашения по вопросам *законодательства, управления и правосудия*².

Возможность совместного осуществления уставного правосудия равноправными субъектами Российской Федерации должна одинаково регулироваться в их учредительных документах, для чего автор предлагает дополнить их уставы единообразной нормой, допускающей это.

Исходя из Постановления Конституционного Суда России от 14 июля 1997 г.³ формирование единого уставного суда сложноустроенного субъекта Федерации должно осуществляться строго на договорной основе между краем, областью и входящими в их состав автономными округами, как равноправными субъектами Российской Федерации.

Автор впервые предлагает модель такого договора, выделяя основные положения, которые он должен содержать (Приложение 2).

Учитывая особенности статуса сложноустроенного субъекта Федерации, диссертант уделяет особое внимание вопросу наделения единого уставного суда оптимальным объемом полномочий. Так, помимо полномочий, указанных в ст. 27 Закона «О судебной системе Российской Федерации», учитывая решение Конституционного Суда России от 06 марта 2003 г.⁴, автор предлагает к его ведению отнести, в частности:

- обеспечение уставным судом сложноустроенного субъекта Федерации правовой охраны договора об отношениях между краем, областью и входящими в их состав автономными округами;
- разрешение споров о компетенции между органами государственной власти области (края), автономных округов и органами местного самоуправления;
- вынесение заключений о соблюдении губернаторами области (края) и автономных округов порядка роспуска законодательных органов области (края) и автономных округов, предусмотренного их уставами, а также о

¹ СЗ РФ. 2003. № 27 (ч. 2). Ст. 2709.

² Автономов А.С. Правовая онтология политики (к построению категорий). М.: Инфограф, 1999. С. 83.

³ СЗ РФ. 1997. № 29. Ст. 3581.

⁴ СЗ РФ. 2003. № 17. Ст. 1658.

соблюдении законодательными органами порядка выражения недоверия губернаторам области (края) и автономных округов;

– разрешение территориальных споров между областью (краем) и автономными округами, а также толкование заключаемых между областью (краем) и автономными округами публичных договоров (соглашений).

При невозможности отдельных субъектов Федерации, на статус которых распространяется специфика сложноустроенности – прежде всего в силу причин финансового характера – создать свой уставный суд, а также участвовать в формировании единого уставного суда, возможен вариант **наделения автономного округа правом** осуществлять охрану своего устава в уставном суде края, области на основе договора между органами государственной власти автономного округа и органами государственной власти края, области, в состав которых входит автономный округ.

Указанный вариант предлагается по аналогии с п. 7 ч. 1 ст. 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»¹, согласно которой Конституционный Суд может пользоваться также правами, предоставленными ему заключенными согласно ст. 11 Конституции договорами о разграничении предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами.

Автор делает вывод, что подобные модели организации уставного правосудия в крае, областях и автономных округах позволят им более эффективно обеспечить свои государственные интересы по таким важным направлениям, как: соблюдение конституционного принципа равноправия субъектов Федерации, входящих в сложноустроенный субъект Федерации; оптимальное разграничение полномочий между органами государственной власти края, области и входящих в их состав автономных округов; обеспечение на всей территории сложноустроенного субъекта Федерации единства правового пространства; развитие между ними договорного и интеграционных процессов; значительное совершенствование механизма защиты прав граждан, проживающих в сложноустроенном субъекте Федерации.

В целях учета особенностей конституционно-правового статуса сложноустроенных субъектов Федерации и стимулирования создания в них наиболее оптимальной модели уставного правосудия диссертант предлагает упомянуть в статье 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» правовые особенности организации уставного суда в сложноустроенном субъекте Федерации.

¹ СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.

В четвертом параграфе второй главы «Основы взаимоотношений уставного суда сложноустроенного субъекта Российской Федерации с Конституционным Судом Российской Федерации» автор поддерживает позиции А.Н. Кокотова и М.А. Митюкова, предлагающих дополнить действующее федеральное законодательство положениями о взаимоотношениях Конституционного Суда России и конституционных (уставных) судов субъектов Федерации с четким разграничением компетенции указанных судов. Разделом, регулирующим названные вопросы, целесообразно дополнить Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации».

В указанном разделе целесообразно отразить:

- основания и порядок обращения уставного суда субъекта Федерации с запросом в Конституционный Суд Российской Федерации;
- порядок прекращения действия решения уставного суда, противоречащего акту Конституционного Суда Российской Федерации о проверке нормативного акта, уже бывшего объектом регионального уставного контроля, а также основанного на норме устава субъекта Федерации, признанной не соответствующей норме Конституции России.

Автор полагает, что особенности статуса уставного суда сложноустроенного субъекта Федерации могли бы привнести некоторую специфику в возможность его взаимодействия с Конституционным Судом России. Так, в договоре о создании единого уставного суда сложноустроенного субъекта Российской Федерации предлагается предусмотреть норму о том, что стороны по возникающим спорам обращаются в Конституционный Суд Российской Федерации только после исчерпания всех возможностей по разрешению спора в едином уставном суде сложноустроенного субъекта Федерации.

Ссылаясь на опыт конституционного судостроительства зарубежных федеративных государств, **автор приходит к выводу**, что ни в одном из них конституционные суды входящих в их состав государственных образований не действуют автономно, а имеют определенные взаимоотношения с федеральным конституционным судом. Это обусловлено федеративным устройством государства, верховенством федеральной конституции и необходимостью осуществления в государстве единой правовой политики.

В заключении диссертации сформулированы основные выводы и рекомендации по использованию результатов исследования.

По теме диссертации опубликованы следующие работы:

1. Подергин Е.С. К вопросу о становлении конституционной юстиции в субъектах Российской Федерации// Интеллект-2001: Сборник научных трудов. – Тюмень: Тюменский государственный институт мировой экономики, управления и права, 2001. – 0,3 п.л.

2. Подергин Е.С. Некоторые аспекты контроля за законностью нормативных правовых актов Тюменской области, затрагивающих конституционные права граждан// Юридические формы и способы защиты основных прав и свобод граждан РФ: Материалы межвузовской научно-практической конференции. – Тюмень: Тюменский государственный институт мировой экономики, управления и права, 2002. – 0,4 п.л.

3. Подергин Е.С. Суды: три в одном//эж-Юрист. 2002. 27 июля. – 0,1 п.л.

4. Подергин Е.С. К вопросу о научно-правовом обосновании статуса единого органа конституционного контроля Тюменской области// Вуз и регион: взаимодействие с органами власти, бизнес-структурами и международными организациями: Материалы Всероссийского семинара. – Тюмень: Изд-во ТГУ, 2002. – 0,3 п.л.

5. Подергин Е.С. Качество законопроекта – главное условие создания Уставного суда Тюменской области// Интеллект-2002: Сборник научных трудов. – Тюмень: Тюменский государственный институт мировой экономики, управления и права, 2002. – 0,4 п.л.

6. Подергин Е.С. Уставное правосудие как гарантия политико-правовой стабильности субъектов Российской Федерации// Правовые и политические проблемы современности: Материалы научно-практической конференции. – Тюмень: Тюменская областная Дума, 2003. – 0,3 п.л.

7. Подергин Е.С. К вопросу о возможном объеме полномочий Уставного суда Тюменской области// Вестник Тюм. гос. ун-та. Тюмень: изд-во Тюменского государственного ун-та, 2003. – 0,3 п.л.

8. Подергин Е.С. Договорно-правовой аспект учреждения единого уставного суда сложноустроенного субъекта Российской Федерации// Дайджест оперативной информации «Акты конституционного правосудия субъектов Российской Федерации». 2004. № 7. – 0,4 п.л.

9. Подергин Е.С. Особенности формирования органов государственной власти в сложноустроенных субъектах Российской Федерации// Интеллект-2004: Сборник научных трудов. – Тюмень: Тюменский государственный институт мировой экономики, управления и права, 2004. – 0,6 п.л.

10. Подергин Е.С. Причины задержки развития уставного правосудия в сложноустроенных субъектах Российской Федерации// Судебная власть в

России: закон, теория, практика: Сб. статей по итогам Международной науч.-практ. конференции. – М.: Изд. группа «Юрист», 2005. – 0,4 п.л.

11. Серков В.А., Подергин Е.С. Решения конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации как источник права// Судебная власть в России: закон, теория, практика: Сб. статей по итогам Международной науч.-практ. конференции. – М.: Изд. группа «Юрист», 2005. – 0,4 п.л.