

На правах рукописи

Сергеев Дмитрий Николаевич

**Конституционное правосудие в России:
политико-правовое исследование**

Специальность 23.00.02 —

«Политические институты, этнополитическая конфликтология,
национальные и политические процессы и технологии»

Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата
политических наук

Москва — 2005

Работа выполнена в Институте государства и права Российской академии наук

Научный руководитель

кандидат юридических наук **Смирнов Вильям Викторович**

Официальные оппоненты:

доктор политических наук, профессор **Бусыгина Ирина Марковна**

кандидат юридических наук, доцент **Киреева Елена Юрьевна**

Ведущая организация

Российский Университет дружбы народов

Защита состоится 18 января 2006 года в 13.00 на заседании диссертационного совета Д 002.002.03 при Институте государства и права Российской академии наук (адрес: 119992, Россия, г. Москва, ул. Знаменка, д. 10)

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Института государства и права Российской академии наук

Автореферат разослан ____ декабря 2005 года

Ученый секретарь

диссертационного совета

Смирнов В.В.

Общая характеристика работы

Актуальность темы исследования. Общеизвестно, что институт конституционного правосудия является фундаментальной демократической ценностью. Поэтому существует объективная потребность всестороннего рассмотрения этого института. Он должен быть исследован не только с точки зрения юриспруденции (правовые исследования посвящены главным образом юридическому статусу конституционного суда), но и с позиции политологии (каким образом институт конституционного правосудия функционирует в реальной общественно-политической жизни)¹.

Соотношение политики и права в деятельности конституционных судов остается малоизученным в отечественной науке². Данное диссертационное исследование предлагает основные теоретико-методологические ориентиры для исследования этой проблемы, а также некоторые варианты ее решения.

При изучении института конституционного правосудия наиболее продуктивно применение методов *юридической политологии* — особого направления исследований на стыке политической науки и юриспруденции, активно развиваемого в Институте государства и права Российской академии наук³,

¹ Профессор П.С. Грацианский приводит мысль А. Ориу о том, что политическая наука описывает то, что существует в действительности, а конституционное право трактует то, что должно быть. См.: *Грацианский П.С.* Политическая наука во Франции / Отв. ред. В.А. Туманов. М.: Наука, 1975. С. 5. (*Hauriou A.* Droit constitutionnel et institutions politiques. P., 1968, p. 20.)

² В публикациях высказываются мнения о недостаточной степени исследованности соотношения политики и права как в деятельности судебной ветви власти в целом, так и органа конституционного правосудия в частности. См., например: *Бойцова Л.В.* Конституционная юстиция, теория интерпретации и демократический процесс // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 1997. №2. С. 2.

³ *Автономов А.С.* Правовая онтология политики: к построению системы категорий. М.: Инфограф, 1999; *Бурлацкий Ф.М.* Проблемы прав человека в СССР и России (1970-80-е и начало 90-х годов) / Под общ. ред. О.О. Миронова. М.: Науч. книга, 1999; *Гулиев В.Е., Колесников А.В.* Отчужденное государство: Проблемы политического и правового отчуждения в современ-

прежде всего в секторе политологических исследований Центра теории и истории права и государства⁴. Это позволило использовать методы и понятийный аппарат как юриспруденции (особенно науки конституционного права), так и политической науки. В силу этого работа имеет междисциплинарный характер.

Научная разработанность темы исследования. В юридической мысли дореволюционного и советского периодов российской истории тема политико-правовых аспектов конституционного правосудия почти не затрагивалась, поскольку данный институт в России не функционировал в чистом виде до начала 90-х годов XX века. Поэтому отечественная юридическая наука стала систематически обращаться к этой теме только последние пятнадцать лет. Среди политологических исследований института конституционного правосудия следует отметить работу А.Н. Медушевского⁵.

Тема диссертационного исследования носит комплексный и многоплановый характер, что предопределило необходимость изучения и сопоставления обширного материала.

ной России. М.: Манускрипт, 1998; *Лукашева Е.А.* Обеспечение прав человека как фактор устойчивого развития российского общества // Российский конституционализм: проблемы и решения. М., 1999; *Лукашук И.И.* Средства массовой информации, государство, право. М.: Стольный град, 2001; *Мамут Л.С.* Народ в правовом государстве. М.: Норма, 1999; *Нерсесянц В.С.* Национальная идея России во всемирно-историческом прогрессе равенства, свободы и справедливости: Манифест о цивилизме. М.: Норма, 2001; *Оболонский А.В.* Драма российской политической истории: система против личности. М.: Институт государства и права РАН, 1994 и др. работы.

⁴ *Доровских Е.М.* Правовые проблемы защиты русского языка // Государства и право. 2003. №2; *Медведев Н.П.* Политическая регионалистика: Уч. пос. М.: Альфа-М, 2005; Открытое государство, политико-правовое видение // Государство и право. 2003; Открытое государство: пути достижения / Отв. ред. В.В. Смирнов. М.: Институт государства и права РАН, 2005 и др. работы.

⁵ *Медушевский А.* Конституционное правосудие как политический институт в системе разделения властей // Конституционный суд как гарант разделения властей: сборник докладов. М.: Институт права и публичной политики, 2004.

Прежде всего, большой интерес представляют отечественные исследования, посвященные старейшему институту конституционного правосудия — Верховному суду США. Это работы В.А. Власихина, С.А. Егорова, О.А. Жидкова, А.А. Мишина, З.М. Черниловского и др.

Различные аспекты исследуемой проблематики нашли отражение в работах следующих авторов: Е.Б. Абросимова, С.А. Авакьян, С.В. Боботов, В.К. Боброва, Н.В. Витрук, Г.А. Гаджиев, В.Д. Зорькин, Л.М. Карапетян, Е.Ю. Кирева, М.И. Клеандров, А.А. Клишас, А.Н. Кокотов, М.А. Крутоголов, В.А. Кряжков, В.В. Лазарев, В.О. Лучин, М.А. Митюков, В.В. Невинский, С.Э. Несмеянова, Ж.И. Овсян, Б.А. Страшун, Б.Н. Топорнин, В.А. Туманов, И.А. Умнова, Т.Я. Хабриева, В.А. Четвернин, В.Е. Чиркин, И.Г. Шаблинский, С.М. Шахрай, Ю.Л. Шульженко, Б.С. Эбзеев, Ю.А. Юдин и др.

Политические аспекты осуществления судебной власти исследовались и в работах зарубежных авторов, таких как Г. Арутюнян, У. Бакси, А. Барак, Д. Барри, А. Бланкенагель, Г. Галмаи, Г. Загребельский, М. Капеллетти, Г. Кельзен, Р. Коларова, Э. Курис, А. Мезеи, И. Мени, Н.К. Неновски, Д. Руссо, П.Г. Соломон — мл., Д. Фаворо, Э. Цоллер, А. Шайо, К. Штарк и др.

Нормативную основу диссертации составили Конституция Российской Федерации 1993 года⁶, а также федеральное законодательство и законодательство субъектов Российской Федерации, законодательство зарубежных государств, регулирующее деятельность института конституционного правосудия.

Основополагающее значение для раскрытия темы диссертационного исследования имели решения и определения Конституционного Суда Российской Федерации⁷, особые мнения его судей.

Объект и предмет исследования. Объектом диссертационного исследования является институт конституционного правосудия. Предмет исследо-

⁶ Далее — Конституция РФ.

⁷ Далее — Конституционный Суд.

вания — политико-правовая характеристика данного института (соотношение права и политики в его деятельности, анализ функций конституционного правосудия) и функционирование конституционной юстиции в России.

Цель работы и задачи исследования. Исходя из актуальности темы, в диссертационном исследовании ставится целью анализ политико-правовой характеристики института конституционного правосудия, а также обозначение наиболее перспективного пути его развития в России. Для достижения указанной цели предстоит разрешить следующие задачи:

1. Выявить соотношение политической и правовой составляющих в деятельности конституционного суда.

2. Раскрыть политико-правовое содержание функций конституционного правосудия.

3. Обосновать тезис о политической независимости конституционного суда как необходимом условии эффективности его функционирования в политической системе общества.

4. Оценить возможности реализации в России различных вариантов развития системы конституционной юстиции.

5. Обозначить перспективы развития конституционного правосудия в России. Обосновать авторскую точку зрения по данному вопросу. Разработать и предложить практические рекомендации по формированию российской системы конституционной юстиции.

Методы исследования. При решении поставленных задач были использованы современные методы исследования, свойственные юриспруденции и политологии. Применены такие методы, как нормативный и конкретно-исторический анализ; функциональный, системно-структурный, институциональный и сравнительный подходы; методы диалектического познания; иные научные приемы исследования.

Новизна исследования. Новизна работы выражается в научном анализе политико-правовых аспектов функционирования конституционного право-

судия, традиционно полагаемого исключительно правовым, юридическим институтом, не имеющим прямого отношения к политике. К изучению данной проблемы применен комплексный политолого-юридический подход. Исследованы основные аспекты его функционирования в политической системе общества.

Новизна диссертации состоит также в сформулированных автором *положениях и практических предложениях, выносимых на защиту*:

1. Многоаспектность института конституционного правосудия предполагает необходимость комплексного изучения данного феномена. В то время как юриспруденция сосредоточивает внимание на юридической стороне деятельности конституционного суда, политология призвана исследовать политическую составляющую этой деятельности. В данной работе предпринята попытка преодолеть односторонность каждого из названных подходов. Поэтому акцент сделан на комплексном политико-правовом исследовании института конституционного правосудия.

Политику при осуществлении конституционного контроля — судебного (централизованного и децентрализованного), квазисудебного и несудебного (парламентского, президентского и др.) — нельзя рассматривать обособленно от юридической составляющей. Как принятие нормативных актов, так и их отмена или подтверждение конституционности (в результате конституционного контроля) по своей сущности являются политической деятельностью.

Анализ феномена конституционного правосудия позволяет выделить его содержательную и формальную характеристики. Конституционное правосудие представляет собой конституционный контроль (содержание — политическая деятельность), осуществляемый судом путем отправления правосудия, причем последнее является юридической (и формальной) характеристикой рассматриваемого феномена.

2. Рассматривая политику как целеполагание и осуществление выбора решения в области властеотношений, можно сделать вывод, что конституционные суды осуществляют именно политическую деятельность:

- конституционный суд принадлежит к числу *властных институтов*, поскольку данный орган, будучи встроенным в систему публичной власти, занимает в ней относительно автономное место и оказывает на нее воздействие. Решения конституционного суда, разрешающие публично-правовые споры, затрагивают проблемы властеотношений (политики в собственном смысле этого слова), а также проблемы, связанные с проведением экономической, социальной, налоговой и иной политики государства;

- рассматривая конституционный суд как чисто юридический институт, с точки зрения юриспруденции можно предположить, что в деятельности конституционного суда отсутствует возможность *выбора*: как орган правосудия он должен вынести то единственно верное решение, которое в наибольшей степени соответствует критерию справедливости при данных конкретных обстоятельствах (правосудное решение). Тем не менее, анализ практики конституционных судов и особых мнений его судей показывает, что в действительности данный орган располагает возможностью выбора между несколькими вариантами итогового решения (принимать или не принимать вопрос к рассмотрению, какое решение вынести и как его обосновать). Хотя не исключается, что такие варианты могут противоречить друг другу, все они в той или иной степени будут соответствовать конституции, а также будут оцениваться как правосудные теми или иными заинтересованными группами (лицами);

- *целеполаганием* в деятельности конституционного суда с точки зрения юридической политологии является достижение конституционной стабильности. Конституционная стабильность выступает как сбалансированное состояние политической и правовой системы общества, достижению и

поддержанию которой должен максимально способствовать орган конституционной юстиции.

Представляется обоснованным выделение особой разновидности судебной политики — конституционно-судебной политики, проводимой органом конституционной юстиции.

3. Способность конституционного суда выступать в качестве самостоятельного властно-политического института определяется в первую очередь степенью его политической независимости: наиболее эффективные (отвечающие потребностям развития общества) решения, которые будут неукоснительно исполняться всеми субъектами политики, может выносить только суд, который независим и самостоятелен в политическом отношении.

Отсутствие возможности самостоятельного и независимого выбора варианта решения означает, что конституционный суд является не полноправным участником политического процесса, а лишь проводником политики иных субъектов, их политическим инструментом, средством политики.

4. Каждая из основных функций конституционного суда содержит юридический и политический аспекты:

- охранительная — защита (охрана) конституции, конституционных прав и свобод человека и гражданина от нарушений;
- арбитражная — разрешение политико-юридических конфликтов в обществе;
- сдерживающая — сдерживание дисфункциональной активности субъектов политики;
- правокорректирующая — адаптация конституции и законов к изменяющимся общественным условиям (адаптирующая подфункция) и формирование новых правовых позиций с целью регулирования общественных отношений (регулирующая подфункция).

5. Конституционная юстиция России в настоящее время находится в стадии становления. Реформирование российской конституционной юстиции

на началах *системности* будет способствовать усилению функций конституционного правосудия: позволит создать эффективный механизм защиты (охраны) Конституции РФ и конституционных прав и свобод человека и гражданина, предупреждения и разрешения политических конфликтов, сдерживания негативной правотворческой активности субъектов Российской Федерации. Однако, по мнению диссертанта, формирование системы конституционной юстиции на основе существующих конституционных и уставных судов субъектов федерации по ряду причин является бесперспективным.

6. Выявлены следующие проблемы конституционной законности в России, которые могут быть разрешены при реформировании российской конституционной юстиции:

- неэффективность судебного конституционного нормоконтроля (проверки на соответствие Конституции РФ) законов, принимаемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере их исключительного ведения, а также нормативных актов, проверка конституционности которых не входит в компетенцию Конституционного Суда;

- отсутствие судебного конституционного контроля (проверки на соответствие Конституции РФ) нормативных актов местного самоуправления. Данные акты оцениваются с точки зрения законности, однако такой нормоконтроль малоэффективен, поскольку входит в полномочия судов общей юрисдикции и арбитражных судов — судебных учреждений, ориентированных на применение нормативного акта, а не на его оценку;

- органы местного самоуправления не могут инициировать процедуру проверки на соответствие Конституции РФ законов, которые нарушают права местного самоуправления, поскольку не являются субъектами права обращения в Конституционный Суд;

- ограниченность доступа населения к конституционному правосудию.

Необходимо учитывать, что во многих субъектах Российской Федерации органы конституционного правосудия отсутствуют. Впрочем, и в случае их создания эффективность работы конституционных и уставных судов субъектов федерации достаточно сомнительна из-за многочисленных несоответствий Конституции РФ учредительных актов субъектов, политического влияния на эти судебные учреждения органов государственной власти субъектов федерации.

7. Диссертантом предлагается разделение территории России на судебные (конституционно-судебные) округа, в каждом из которых должен быть учрежден окружной конституционный суд. Учреждение возглавляемой Конституционным Судом двухуровневой системы таких федеральных судов позволит эффективно осуществлять полномасштабную проверку конституционности законов субъектов Российской Федерации, изданных по предметам их исключительного ведения, а также иных нормативных актов, проверка конституционности которых не входит в компетенцию Конституционного Суда.

Таким образом, на практике реализуются принципы прямого действия, верховенства и высшей юридической силы Конституции РФ на всей территории российского государства. Кроме того, будет значительно облегчен доступ населения к конституционному правосудию, а также созданы гарантии соблюдения прав местного самоуправления.

8. Вопросы законности и конституционности нормативных актов тесно связаны между собой. Проверку законности нормативных актов исполнительной власти невозможно осуществлять обособленно от проверки их конституционности. Поэтому предлагается наделение окружных конституционных судов полномочиями по оценке законности нормативных актов, а также решений и действий (бездействий) исполнительной власти. Такой шаг может стать переходным этапом к формированию системы административных судов.

9. По мнению диссертанта, разделение территории России на судебные округа, территория каждого из которых будет зоной юрисдикции окружного конституционного суда, подготовит формирование укрупненных субъектов федерации. Окружные конституционные суды могут стать основой для организации нового (промежуточного) уровня региональной власти, на котором впоследствии начнут функционировать законодательные и исполнительные органы укрупненных субъектов федерации. Представляется, что система органов конституционной юстиции, наделенных полномочиями разрешать региональные политические конфликты, поможет сгладить «острые углы» процесса объединения.

Практическая значимость исследования. Выводы и конкретные предложения автора диссертации не только заключают в себе элемент новизны, но и имеют практическую ценность. Они содержат основные положения, необходимые для разработки концепции системы конституционной юстиции в России.

Кроме того, положения диссертации могут быть использованы при чтении лекций и проведении спецкурсов по таким учебным дисциплинам, как «Конституционное право России», «Конституционное право зарубежных стран», «Политология».

Апробация результатов исследования. Диссертационное исследование было обсуждено и одобрено на заседании сектора политологических исследований Центра теории и истории права и государства Института государства и права Российской академии наук. Основные выводы диссертации изложены в ряде опубликованных работ.

Объем и структура диссертации. Объем работы составляет 150 страниц. Диссертация состоит из списка использованных сокращений, введения, двух глав (включают пять разделов), заключения, списка основных источников.

Основное содержание работы

Во «**Введении**» обосновывается актуальность темы исследования и характеризуется ее научная разработанность, определяются объект, предмет, цель, задачи и методы исследования, излагаются научная новизна и практическая значимость диссертации.

В первой главе «**1 Конституционное правосудие как проблема юридической политологии**» анализируется соотношение политической и юридической составляющей в деятельности рассматриваемого института. Также раскрываются особенности функций конституционного суда. Данная глава состоит из двух разделов.

«**1.1 Право и политика в деятельности конституционного суда**». Юриспруденция традиционно если не отрицает наличие политического аспекта в деятельности судов, то, во всяком случае, уверенно исключает возможность участия данных органов (и в особенности — конституционных судов) в политике. Тем не менее, политологический анализ мирового опыта функционирования органов судебного конституционного контроля позволяют утверждать обратное — решения конституционных судов активно воздействуют на общественно-политическую сферу жизни общества.

Для того чтобы глубже проникнуть в сущность исследуемой проблематики, предпринята попытка анализа такого понятия как политика, а также соотнесения выявленных элементов этого понятия с отдельными аспектами деятельности конституционного суда. Полученные выводы свидетельствуют, что по своей форме конституционное правосудие является чисто юридической деятельностью (правосудие), а по своему содержанию оно представляет собой именно политическую деятельность, понимаемую как целеполагание и выбор вариантов решения в сфере властеотношений (конституционный контроль).

Правосудие в данном контексте подразумевает осуществление конституционного контроля путем специальной судебной процедуры, и поэтому яв-

ляется *формой* осуществления данной деятельности. Однако, осуществление конституционного контроля именно судами (специализированным судебным учреждением или всеми судам общей юрисдикции) играет достаточно важную роль: судебный конституционный контроль по сравнению с другими (неспециализированными) видами конституционного контроля (парламентским, президентским и др.) является наиболее эффективным. Вынесение данными органами властных решений в политической сфере придает им большую легитимность. Судебный конституционный контроль по сравнению с иными видами конституционного контроля воспринимается как более авторитетный. Конституционный суд имеет больше шансов избежать упреков в предвзятости и политической ангажированности своего решения, чем другие субъекты конституционного контроля, поскольку осуществляет свою деятельность в форме *правосудия*, которое подразумевает, что всегда принимается только *справедливое* решение.

Далее анализируется понятие судебной политики, при этом как ее особая разновидность выделяется судебно-конституционная политика. Рассматривается взаимосвязь между политической независимостью конституционного суда и способностью данного органа выступать в качестве самостоятельного властно-политического института. Высказывается тезис о том, что эта способность связана с политической независимостью данного органа: наиболее значимые и эффективные решения, которые будут неукоснительно исполняться всеми субъектами политики, может выносить только суд, который независим в политическом отношении.

Также исследуется соотношение политики и права в деятельности конституционных судов с точки зрения характера рассматриваемых вопросов, влияния на суд политических сил, процедуры принятия решений и их исполнения.

В конце данного раздела затрагивается вопрос о таком свойстве решений органа судебного конституционного контроля как правосудность. Дис-

сертант полагает, что во многих случаях весьма затруднительно оценить решения данного органа с точки зрения справедливости, именно потому что перед судом стоит вопрос, на который требуется дать определенный ответ. Вынесение как такого однозначного, так и компромиссного решения (удовлетворяющего в той или иной мере всех участников процесса) неизбежно затронет права и интересы определенных лиц. Также очевидно, что критерии справедливости решения субъективны и во многом зависят от исторического, политического, социального контекста, в котором они принимаются.

«1.2 Функции конституционного правосудия». Адекватное определение характера роли конституционного суда в политической системе общества представляется весьма сложным, поскольку решения данного органа являются лишь частью комплексного воздействия всех факторов, оказывающих влияние на политическую сферу жизни общества. Для определения политической роли института конституционного правосудия необходимо в первую очередь раскрыть функции, которые выполняет конституционный суд, а также выявить цели деятельности данного органа. Иными словами, необходимо понять, каким образом работает судебный конституционный контроль, и на что он направлен.

Американские исследователи, рассматривая деятельность Верховного суда США, выделяют две функции — политическую и юридическую. По мнению диссертанта, функции конституционного суда нельзя разделять на чисто юридическую и политическую, а следует исходить из того, что все функции органа конституционного правосудия имеют единый политико-юридический характер.

Необходимо различать четыре основные функции конституционного правосудия: охранительную, арбитражную, сдерживающую, правокорректирующую. В рамках последней следует выделить две подфункции — адаптирующую и регулирующую.

Охранительная функция подразумевает защиту конституционным судом конституции, конституционного строя, конституционных прав и свобод человека и гражданина. Необходимо обратить внимание, что охрана основного закона подразумевает необходимость защиты закрепленных в конституции интересов человека, общества и государства. Среди них выделяются интересы, охрана которых осуществляется в приоритетном порядке по отношению к остальным. В современных конституциях это интересы *человека*, поэтому в случае их конфликта с государственными интересами первостепенное внимание должно уделяться именно охране интересов человека.

Арбитражная функция конституционного суда представляет собой деятельность данного органа по разрешению общественных конфликтов политико-правового характера. Судебный орган конституционного контроля разрешает не только конфликты между органами государства — например, парламентом и президентом, центральными и региональными органами государственной власти (федерацией и ее субъектом, унитарным государством и автономией в его составе). Также суд фактически разрешает конфликты между человеком (обществом) и государством, конфликты между большинством (например, парламентским или этническим) и противостоящим ему меньшинством и др.

Сдерживающая функция заключается в установлении пределов политической деятельности некоторых субъектов политики. Отменяя антиконституционные акты законодательного органа, орган судебного конституционного контроля сдерживает негативную политическую активность парламента. Конституционный суд может проверять конституционность актов иных субъектов нормотворчества. Среди них необходимо назвать, прежде всего, главу государства, правительство, органы государственной власти субъектов федеративного государства и автономий унитарного государства, органы местного самоуправления. Конституционный суд призван осуществлять сдерживание дисфункциональной политической активности этих субъектов.

Правокорректирующая функция конституционного правосудия представляет собой синтез правотворчества и правоприменения, и складывается из двух подфункций — адаптирующей и регулирующей.

Адаптирующая подфункция конституционного суда — приспособление конституции и иных актов (в первую очередь это законы) к изменяющимся общественным условиям. Адаптация нормативных установлений конституции к новым историческим условиям, фактически предоставляет отсрочку для изменения основного закона или для его замены новой конституцией. Что касается положений иных нормативных актов, то, вынося решение об их соответствии конституции, конституционный суд может установить таковой их смысл, который значительно отличается от того содержания, которое было заложено в нормативный акт самим законодателем. Таким образом, орган конституционной юстиции может устанавливать однозначное толкование данных положений, которое корректирует оригинальную (законодательную) интерпретацию нормативного акта, не отменяя его.

Регулирующая подфункция конституционного правосудия — установление принципиально новых правовых позиций, которые могут лишь номинально основываться на тексте конституции. При разрешении конституционных споров, при толковании положений конституции, конституционный суд осуществляет правовое регулирование, поскольку наличие конституционного спора или отсутствие определенного понимания конституционных норм означают неурегулированность соответствующего вопроса.

После рассмотрения функций конституционного суда представляется логичным перейти к целям и задачам данного органа. По мнению диссертанта, целью является конституционная стабильность как правовая и политическая стабильность социума.

Под *правовой стабильностью* понимается эволюционное развитие общества, при котором отсутствует необходимость изменения конституции и внесения в нее дополнений, а все элементы системы права функционируют

согласованно. Состояние *политической стабильности* означает минимальный уровень политической напряженности в обществе, чему способствует максимально оперативное и справедливое разрешение политических конфликтов в случае их возникновения. Кроме того, для достижения политической стабильности необходимо предупреждение конфликта интересов путем их эффективной охраны и своевременной защиты, а также сдерживания негативной политической активности некоторых субъектов политики.

Вторая глава диссертации «**2 Перспективы конституционного правосудия в России**» посвящена вопросу о путях развития конституционного правосудия в Российской Федерации. Развитие российского конституционного правосудия диссертант связывает, прежде всего, с усилением охранительной, арбитражной и сдерживающей функций данного института. Представляется, что системная организация конституционной юстиции может решить существующие проблемы в области конституционной законности в России, а также стать предпосылкой оптимизации федеративного устройства страны. В этом плане политико-правовая роль института судебного конституционного контроля может выступить как позитивный фактор развития российской государственности. Данная глава состоит из трех разделов.

«**2.1 Системная организация российской конституционной юстиции**». В этом разделе рассматривается точка зрения, обосновывающая преимущества системного характера взаимодействия органов конституционного правосудия в Российской Федерации. Реформирование российской конституционной юстиции на началах системности будет способствовать усилению функций конституционного правосудия: позволит создать эффективный механизм охраны (защиты) Конституции РФ и конституционных прав и свобод человека и гражданина, предупреждения и разрешения политических конфликтов, сдерживания негативной правотворческой активности субъектов Российской Федерации.

Приводится ряд аргументов против создания системы конституционной юстиции на основе функционирующих на данный момент в субъектах Российской Федерации их собственных конституционных и уставных судов. Первым и основным аргументом является то, что эти суды не относятся к федеральной судебной системе, а являются судами субъектов Российской Федерации, что дает повод для утверждений о необходимости разделения единой судебной системы и создания собственных судебных систем субъектов Российской Федерации.

Для того чтобы охранять конституционные устои государства, его единство и целостность, а также выполнять иные задачи, судебная власть должна быть единой и неделимой. Права и свободы человека и гражданина должны защищаться судами с одинаковой степенью эффективности в любом субъекте федерации. Разделение института конституционного правосудия на два уровня (федеральный и уровень субъектов) недопустимо, поскольку означает увеличение количества центров принятия судебных решений, способных оказать влияние на политику государства. Существует большая вероятность того, что это выступит дестабилизирующим фактором для федеративного государства. В России судебная система может быть только унитарной (единой), несмотря на федеративную форму государственного устройства.

Приводятся и другие доводы:

- до настоящего момента в большинстве субъектов Российской Федерации органы судебного конституционного контроля не созданы. Очевидно, что даже если процесс их создания во всех субъектах будет завершен, он растянется на продолжительный период времени в силу ряда причин (нежелание органов государственной власти субъектов идти на самоограничение, боязнь получить правовую оценку своей деятельности, необходимость финансирования из бюджетов субъектов, отсутствие квалифицированных специалистов, способных осуществлять функции конституционных судей и др.);

- нежелание федерального центра содействовать организации конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации;

- можно с уверенностью прогнозировать различную направленность интерпретации положений Конституции РФ федеральным органом конституционного правосудия и конституционными и уставными судами субъектов Российской Федерации (наделение этих судебных учреждений полномочиями оценки нормативных актов на соответствие Конституции РФ является необходимым для организации системы конституционной юстиции);

- конституционные (уставные) суды охраняют учредительные акты субъектов Российской Федерации, в которых сохраняются положения, противоречащие Конституции РФ;

- конституционные (уставные) суды, находясь перед выбором между федеральными интересами и интересами субъектов Российской Федерации, скорее всего, отдадут предпочтение последним. Прежде всего, это обусловлено тем, что их состав формируется органами государственной власти субъектов, а также порядком финансирования из бюджетов субъектов Российской Федерации;

- умеренная интенсивность работы конституционных (уставных) судов. Практика их работы показывает, что, в принципе, отсутствует необходимость наличия своего суда в каждом субъекте Российской Федерации, поскольку потребность разрешения дел, относящихся к компетенции данных органов, возникает нечасто;

- неоднородный правовой статус конституционных (уставных) судов. Их правовой статус имеет настолько различный характер, что представляется невозможным создание отлаженной системы взаимодействия Конституционного Суда с данными судебными органами в условиях отсутствия унифицированности их правового статуса (различия проявляются, прежде всего, в характере их компетенции);

- следует ожидать активного противодействия субъектов Российской Федерации созданию системы конституционного правосудия. Принимая во внимание претензии некоторых субъектов на признание их государственного суверенитета, следует предположить, что они выступят против объединения конституционных (уставных) судов в единую систему, поскольку в этом случае субъекты фактически лишатся существенного атрибута суверенного государства — конституционного суда, осуществляющего свою деятельность независимо от федеральных органов государственной власти;

- система конституционного правосудия в завершенном виде (более восьми десятков конституционных и уставных судов субъектов Российской Федерации и Конституционный Суд) будет громоздкой и неповоротливой. Организация процессуальных отношений со всеми органами конституционного контроля потребует значительного укрупнения аппарата Конституционного Суда, и, возможно, существенного увеличения количества его судей.

Названные причины являются основным препятствием организации системы конституционной юстиции на основе существующих конституционных (уставных) судов и Конституционного Суда.

«2.2 Система окружных конституционных судов, возглавляемая Конституционным Судом». В развитие предложений некоторых российских исследователей автором диссертации обосновывается целесообразность разделения территории России на судебные округа, в каждом из которых должен быть учрежден окружной конституционный суд⁸. Учреждение возглавляемой Конституционным Судом системы таких федеральных судов позволит эффективно осуществлять проверку конституционности нормативных актов

⁸ О предложениях создания таких судов см.: *Гусев А.В.* Роль и статус конституционных (уставных) судов субъектов РФ (О заседании «круглого стола» в Екатеринбурге) // *Право и политика.* 2003. №7. С. 143; *Несмеянова С.Э.* Проблемы становления и развития органов конституционного контроля в субъектах Российской Федерации. Екатеринбург — Челябинск: Издательство ЮУрГУ, 2003. С. 184-192; *Поляков С.Б.* К вопросу о независимости суда // *Государство и право.* 2000. №10. С. 90-91.

субъектов Российской Федерации, изданных по предметам их исключительного ведения, а также иных нормативных актов. Совместно с Конституционным Судом окружные конституционные суды будут являться федеральными судами и образовывать подсистему конституционного правосудия, входящую в федеральную судебную систему России. Основной задачей окружных конституционных судов станет проверка на соответствие Конституции РФ всех нормативных актов, издаваемых публичной властью, — от федеральных законов, нормативных актов Президента Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти до нормативных актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и актов местного самоуправления. Тем самым будет обеспечена конституционность всех нормативных актов, на практике будут реализованы принципы прямого действия, верховенства и высшей юридической силы Конституции РФ на всей территории России.

Кроме того, представляется, что такой вариант организации конституционной юстиции максимально расширит доступ населения к конституционному правосудию. Также органы местного самоуправления получают гарантированную возможность защиты своих прав от нарушений как со стороны федеральных органов государственной власти, так и со стороны органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Система конституционного правосудия способна установить единство конституционно-правового пространства в России. Такое единство останется недостижимой целью, если функции нормоконтроля будут расплывены между Конституционным Судом, конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации, судами общей юрисдикции, арбитражными судами, а в перспективе — административными судами, которые предположительно будут наделены некоторыми полномочиями по осуществлению нормоконтроля актов исполнительной власти.

Установление правового статуса федеральным конституционным законом, финансирование из федерального бюджета, назначение судей окружных конституционных судов федеральным центром, отсутствие «привязки» к конкретным регионам в силу несовпадения территорий судебных округов с существующим территориальным делением страны — все это устраним зависимость судей окружных конституционных судов от региональных властей и в полной мере обеспечит политическую стабильность в субъектах Российской Федерации.

Рассматриваются полномочия, которыми целесообразно наделить окружные конституционные суды (проверка соответствия Конституции РФ нормативных актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, предварительный конституционный контроль законов субъектов, разрешение споров, субъектами которых являются органы государственной власти и местного самоуправления). Указывается круг субъектов, которые могут быть наделены правом обращения в окружной конституционный суд. Высказываются предложения по вопросам формирования составов данных судов (судьи должны назначаться Президентом Российской Федерации по представлению Председателя Конституционного Суда), их финансирования (исключительно из федерального бюджета).

Диссертант предлагает наделить окружные конституционные суды полномочиями по оценке законности актов исполнительной власти. Учитывая, что до настоящего времени система административных судов не создана, а также принципиальную схожесть и взаимосвязь процедур оценки конституционности (конституционной законности) и законности нормативных актов, данное предложение представляется актуальным. Такой шаг может стать переходным этапом к организации специализированной административной юстиции в России.

Основной причиной антиконституционности законов и иных нормативных актов субъектов Российской Федерации является отсутствие в большинстве из них региональных органов конституционного правосудия, которые бы осуществляли проверку данных актов на соответствие конституциям и уставам субъектов Российской Федерации. Главной причиной сложившейся ситуации является отсутствие механизма проверки соответствия именно *федеральному* учредительному акту — Конституции РФ — нормативных актов, изданных субъектами федерации и органами местного самоуправления

При организации окружных конституционных судов будет создана единая централизованная система конституционного правосудия, которая прервет противоположный процесс децентрализации конституционной юстиции. Постепенно конституционные (уставные) суды будут ликвидированы самими субъектами Российской Федерации, поскольку при проверке федеральными окружными конституционными судами всего массива нормативных актов органов государственной власти и местного самоуправления на соответствие Конституции РФ станет излишней их оценка с точки зрения соответствия учредительному документу субъекта федерации (не следует забывать, что расходы на финансирование деятельности конституционных и уставных судов субъектов федерации, содержание обеспечивающих их деятельность аппаратов, материальное обеспечение судей достаточно велики).

«2.3 Окружные конституционные суды и реформирование государственного устройства России». Многие исследователи признают, что существующее на данный момент государственно-территориальное устройство России является несовершенным. Существует объективная потребность в реформе государственного устройства России. В научных публикациях уже довольно продолжительное время активно обсуждается вопрос о необходимости реформы структуры Российской Федерации с целью сокращения коли-

чества ее субъектов до числа, обеспечивающего управляемость со стороны федерального центра⁹.

Разделение территории страны на судебные округа, каждый из которых будет являться зоной юрисдикции окружного конституционного суда, может стать предпосылкой оптимизации федеративного устройства российского государства — формирования укрупненных субъектов Российской Федерации. По мнению диссертанта, окружные конституционные суды могут стать основой для организации нового (промежуточного) уровня власти, на котором со временем начнут функционировать законодательные и исполнительные органы государственной власти новых субъектов. Укрупненные субъекты будут являться членами симметричной федерации с унифицированным правовым статусом.

Поэтому при разделении территории страны на судебные округа необходимо учитывать, что в будущем территории каждого из округов станут территориями новых субъектов Российской Федерации.

Положительным моментом организации окружных конституционных судов является то, что значительно повысится эффективность осуществления основных функций института конституционного правосудия: охранительной (защитной), арбитражной (миротворческой) и сдерживающей. Уже сейчас окружные конституционные суды смогут эффективно сдерживать негативную законодательную активность некоторых субъектов Российской Федерации, что позитивно повлияет на функционирование всей политической системы общества.

⁹ См, например: *Варламова Н.В., Скурко Е.В.* Российская Федерация и ее субъекты: проблема укрепления государственности // Государство и право. 2001. №7. С. 90-91; *Галкин А.А., Федосов П.А., Валентей С.Д., Соловей В.Д.* Эволюция российского федерализма // Полис. 2002. №3. С. 96; *Логиновский С.Л.* Версия нового территориального устройства России // Университетская политология России: Сборник статей. М.: Полис, 1999. С. 180-185; *Пастухов В.* Политически режим и конституционный кризис в России // КПВО. 1997. №2 (19). С. 151; *Чиркин В.Е.* Новый российский федерализм: стратегия и тактика // Право и политика. 2000. №12. С. 45, 48-49.

Объединение субъектов включает в себе потенциально конфликтно-генный аспект — достаточно велика вероятность возникновения конфликтов как между органами власти укрупненного субъекта и политической элитой ныне существующих субъектов Российской Федерации, так и между политическими элитами субъектов федерации, вошедших в состав одного укрупненного субъекта. Проведение такой реформы натолкнется на активное сопротивление региональной политической элиты. Поэтому необходимо разработать механизм предотвращения и разрешения конфликтов цивилизованным, правовым способом, не допуская применения насилия. Представляется, что система органов конституционной юстиции, наделенных полномочиями разрешать региональные политико-юридические конфликты, поможет сгладить «острые углы» процесса объединения субъектов федерации.

В «**Заключении**» представлены выводы диссертационного исследования.

Опубликованные работы по теме диссертации

1. *Сергеев Д.Н.* Политическая роль специализированного судебного органа конституционного контроля // Сборник статей аспирантов и стажеров Института государства и права Российской академии наук. М.: Институт государства и права РАН, 2005.

2. *Сергеев Д.Н.* Правотворческие функции органа конституционного контроля // Сборник статей аспирантов и стажеров Института государства и права Российской академии наук. М.: Институт государства и права РАН, 2005.

3. *Сергеев Д.Н.* Взаимодействие органа конституционного контроля и законодательной ветви власти в системе разделения властей // Сборник статей аспирантов и стажеров Института государства и права Российской академии наук. М.: Институт государства и права РАН, 2005.

На правах рукописи

Сергеев Дмитрий Николаевич

**Конституционное правосудие в России:
политико-правовое исследование**

Специальность 23.00.02 —

«Политические институты, этнополитическая конфликтология,
национальные и политические процессы и технологии»

Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата
политических наук

© Сергеев Дмитрий Николаевич, 2005

Подписано в печать 12.12.2005 г.

Формат 210x145 Доля листа 60x90\12

Гарнитура «Times New Roman»

Печать цифровая

Усл. печ. л. 1

Учетноиздат. л. 1,05

Тираж 120 экз.

Заказ №2423

ООО «Цифровичок»

119021, Россия, г. Москва, ул. Тимура Фрунзе, д. 8/5
