

На правах рукописи

БОЧКАРЕВА Наталья Васильевна

**РОЛЬ РЕШЕНИЙ КОНСТИТУЦИОННЫХ И УСТАВНЫХ
СУДОВ В РАЗВИТИИ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРИНЦИПОВ
ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Специальность 12.00.02 – конституционное право; муниципальное право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва - 2011

Работа выполнена на кафедре публичного и частного права ГОУ ВПО
«Пензенский государственный университет»

Научный руководитель – доктор юридических наук, профессор
Гошуляк Виталий Владимирович

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Булаков Олег Николаевич

кандидат юридических наук
Андрианова Валерия Валерьевна

Ведущая организация – Учреждение Российской академии наук
«Институт государства и права РАН»

Защита диссертации состоится 9 июня 2011 г. в 12.00 часов на
заседании диссертационного совета Д 521.004.06 при ННОУ ВПО
«Московский гуманитарный университет» по адресу: 111395, г. Москва, ул.
Юности, д. 5/1, учебный корпус № 3, ауд. 511.

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

Автореферат разослан «___» _____ 2011 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат юридических наук, доцент

Е.В. Белоусова

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы определяется тем, что конституционные и уставные суды субъектов РФ играют значительную роль в реальном претворении в жизнь конституционных принципов демократического правового социального государства, обеспечении верховенства права, защите прав и свобод человека и гражданина. Как справедливо отмечается в научной литературе, разрешая дела о соответствии основному закону субъекта РФ нормативных правовых актов, о толковании конституционных (уставных) норм, органы конституционного правосудия не только снимают назревшие противоречия в правовой системе, но и выявляют реально существующие трудности, «узкие места» в политической, экономической, социальной сферах, формируют в своих правовых позициях предложения и рекомендации по их преодолению.

Среди решений конституционных и уставных судов особое место занимают решения по вопросам организации и деятельности органов государственной власти субъектов РФ. Они не являются однородными. В их числе наибольшее количество занимают обращения, затрагивающие вопросы полномочий органов государственной власти и местного самоуправления (102), законодательного процесса и иной правотворческой деятельности в субъектах РФ (59), формирования органов государственной власти и местного самоуправления (53), статуса депутатов и должностных лиц (31), государственной и муниципальной службы (21), споры о компетенции (27). Эти правовые позиции требуют своего изучения и научно-теоретического обобщения. Поэтому избранная для исследования проблема имеет свою научно-теоретическую и практическую значимость.

В научно-теоретическом плане изучение настоящей проблемы позволит выявить вклад конституционных и уставных судов в развитие конституционных принципов организации и деятельности органов государственной власти субъектов РФ, в конституционно-правовые теории народовластия, самостоятельности, единства, взаимодействия и разделения ветвей государст-

венной власти. С одной стороны, конституционные и уставные суды субъектов РФ использовали эти правовые теории и конституционные принципы при формировании своих правовых позиций и вынесении итоговых решений, а, с другой – обогащали их своими собственными выводами и теоретическими обобщениями, которые практически не являлись предметом научного анализа.

В практическом плане изучение настоящей проблемы позволит выявить наиболее значимые правовые позиции конституционных и уставных судов в сфере государственного строительства, которые могут быть использованы в практике деятельности законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ при разработке законов и иных нормативных правовых актов. При этом следует иметь в виду, что конституционные принципы организации и деятельности органов государственной власти субъектов РФ являются едиными для всех субъектов РФ, а, следовательно, правовые позиции конституционных и уставных судов субъектов РФ могут быть использованы не только в тех семнадцати субъектах РФ, где существуют такие суды, но и в других субъектах РФ, где органы конституционной юстиции не созданы. Именно единство и обязательность конституционных принципов в сфере государственного строительства создают предпосылки для этого.

Степень научной разработанности темы. Вопросам организации и деятельности конституционных и уставных судов субъектов РФ посвящено значительно количество научных работ. В последние годы количество опубликованных работ в этой сфере возросло.

Следует отметить, что во всей совокупности научных работ, изучающих конституционную юстицию в Российской Федерации, основная масса посвящена рассмотрению вопросов организации и деятельности Конституционного Суда РФ. В них рассматриваются общие вопросы конституционного правосудия. Это работы таких известных и признанных в науке конституционного права специалистов, как С. А. Авакьян, М. В. Баглай, А. А. Белкин, Н.

А. Богданова, Н. С. Бондарь, Н. В. Витрук, Г. А. Гаджиев, В. Т. Кабышев, В.А. Кряжков, Е. И. Козлова, Г. Н. Комкова, О. Е. Кутафин, Л. В. Лазарев, В. О. Лучин, М. А. Митюков, С. Э. Несмеянова, Т. Г. Морщакова, Ж. И. Овсепян, М. С. Саликов, Т. Я. Хабриева, В. Е. Чиркин, С. М. Шахрай, Ю. Л. Шульженко, Б. С. Эбзеев и других.

Научно-теоретические идеи и выводы, содержащиеся в работах этих ученых, способствовали активизации научных исследований в сфере региональной конституционной юстиции. Это работы В. И. Анишиной, С. Т. Артемовой, В. К. Бобровой, О. В. Брежнева, Ю. В. Гаврюсова, А. Г. Гатауллина, В. В. Гошуляка, В. Н. Демидова, Е. Е. Жеребцовой, В. И. Задиоры, Т. Д. Зражевской, А. Н. Кокотова, В. А. Кряжкова, А. А. Ливеровского, М. А. Митюкова, Ж. И. Овсепян, А. М. Цалиева и других.

Научные исследования этих авторов в основном касались вопросов организации и деятельности конституционных и уставных судов субъектов Российской Федерации, проблем их законодательного регулирования.

За последнее десятилетие появились работы, специально рассматривающие правовые позиции конституционных и уставных судов субъектов Российской Федерации. Начало этого процесса положила обобщающая монография Л. В. Лазарева, посвященная правовым позициям Конституционного Суда РФ. Затем вышла монография С. Э. Несмеяновой, где приводятся все основные правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации за весь период его существования до 2007 года. Специальному рассмотрению правовых позиций Конституционного Суда РФ по вопросам парламентаризма посвящена монография Н. С. Волкова и Т. Я. Хабриевой.

Что касается правовых позиций конституционных и уставных судов субъектов РФ, то впервые в обобщенном виде они были представлены в монографиях В. В. Гошуляка, Л.Е. Ховриной, Т. И. Геворкян. Отдельные правовые позиции конституционных (уставных) судов субъектов РФ подвергались анализу в работах С. Т. Артемовой, О. В. Брежнева, В. А. Кряжкова, А. А. Ливеровского, А. М. Цалиева, диссертациях В. К. Бобровой, А. З. Гатаулли-

на, А. А. Зими́на, Д. С. Кути́шенко, И. Н. Малги́на, Е. А. Мурзи́ной, Е. В. Портно́вой.

На основе проведенного анализа научной литературы можно сделать вывод о том, что основное место в них отводилось общему анализу существующей конституционной юстиции разных уровней, правовым позициям конституционных и уставных судов субъектов РФ по вопросам избирательного права и процесса, в сфере защиты основных прав и свобод граждан. Правовые позиции органов конституционного контроля в субъектах РФ по вопросам образования и деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации не подвергались научному анализу.

В диссертации решена **научная задача** по выявлению вклада конституционных и уставных судов субъектов РФ в обоснование и развитие конституционных принципов государственного строительства в субъектах РФ, организации и деятельности их органов законодательной и исполнительной власти.

Цель представленной диссертации состоит в том, чтобы на основе анализа нормативных правовых актов и судебной практики конституционного правосудия выявить юридическую природу, свойства и нормативное содержание решений и правовых позиций конституционных и уставных судов субъектов РФ в развитии конституционных принципов организации и деятельности органов государственной власти субъектов РФ.

Задачи исследования:

- рассмотреть конституционные принципы организации и деятельности органов государственной власти субъектов РФ в их единстве и взаимосвязи;
- исследовать закрепление конституционного принципа единства и взаимодействия ветвей власти в законодательстве субъектов РФ;
- выявить юридические свойства решений конституционных и уставных судов субъектов РФ в сфере государственного строительства;

- раскрыть нормативное содержание итоговых решений конституционных и уставных судов по организации и деятельности органов государственной власти субъектов РФ;

- систематизировать правовые позиции конституционных и уставных судов субъектов РФ в сфере государственного строительства;

- проанализировать правовые позиции конституционных и уставных судов субъектов РФ в сфере образования органов государственной власти;

- изучить правовые позиции конституционных и уставных судов субъектов РФ в сфере деятельности органов государственной власти;

В соответствии с поставленной целью и задачами определен **объект исследования** – общественные отношения, связанные с принципами организации и осуществления государственной власти в субъектах РФ и деятельностью конституционных и уставных судов субъектов РФ.

Предметом исследования стали конституционные принципы организации и функционирования органов государственной власти субъектов РФ, решения и выработанные в них правовые позиции конституционных и уставных судов субъектов РФ.

Методологической основой работы стали современные научные концепции федерации, демократические принципы устройства органов государственной власти, общепризнанные положения общей теории права. В диссертации широко применялись принципы научного исследования, представленные социологическим позитивизмом, который стремится не только проанализировать опыт функционирования государственных институтов и законы как один из них, но и проникнуть в более глубокие пласты правового опыта, вскрыть социальные истоки государственных актов. Право здесь опосредует связь между обществом и государством. Оно связывается не только с правовыми актами, но и с интересами, нуждами и стремлениями людей.

В качестве **методов исследования** использовались диалектический подход к анализу соотношения общего, особенного и отдельного, общенаучные и частно-научные методы исследования: системный подход, историче-

ский, логический, сравнительно-правовой, формально-юридический и другие методы.

В диссертации применяется общенаучный метод анализа и синтеза, который в сочетании со сравнительно-правовым стал основным в представленной работе. За анализом всей совокупности правовых норм следовал их синтез, что позволило автору выявить основные правовые теории, идеи и принципы, которые были положены в основу Конституции РФ, конституционного и уставного законодательства субъектов РФ в части, касающейся организации и деятельности органов государственной власти субъектов РФ. Применение этого метода дало возможность в решениях органов конституционной юстиции выявлять и анализировать правовые позиции конституционных и уставных судов.

Сравнительно-правовой метод позволил показать общее, особенное и отдельное в законодательстве об органах конституционного правосудия и в правовых позициях конституционных и уставных судов по вопросам организации и деятельности органов государственной власти субъектов РФ.

Нормативно-правовая и эмпирическая база исследования. Основными источниками права, анализируемыми в диссертации, стали Конституция Российской Федерации, установившая основополагающие конституционно-правовые нормы по предмету исследования; федеральные конституционные и федеральные законы; нормативные указы Президента РФ, касающиеся системы органов государственной власти субъектов РФ; конституции, уставы, законы субъектов Федерации, в которых определяются порядок формирования, предметы ведения, полномочия и правовой статус органов государственной власти субъектов РФ.

Эмпирическую базу исследования составили решения Конституционного Суда РФ, конституционных и уставных судов субъектов РФ, статистические данные и отчеты о работе конституционных и уставных судов субъектов РФ за весь период их существования, выступления судей и председателей конституционных и уставных судов в периодической печати.

Научная новизна диссертации состоит в том, что в ней впервые на монографическом уровне изучается судебная практика конституционных и уставных судов по вопросам развития и обоснования конституционных принципов организации и деятельности органов государственной власти субъектов РФ. На основе системного анализа норм действующего федерального законодательства, законодательства субъектов РФ и судебной практики автором получены следующие конкретные научные результаты: дано авторское определение термина «правовая позиция конституционного (уставного) суда субъекта РФ»; уточнено понятие нормативно-интерпретационного акта и определена его юридическая сила и место среди иных источников конституционного права; доказано, что решения конституционных и уставных судов субъектов РФ, хотя и являются окончательными и не подлежащими обжалованию, исходя из принципов государственного суверенитета Российской Федерации, могут преодолеваться изменениями в федеральном законодательстве и правовыми позициями Конституционного Суда РФ; обосновано, что решения конституционных и уставных судов субъектов РФ в сфере государственного строительства воплощают в себе как общие принципы образования и деятельности органов государственной власти субъектов РФ, так и особенности, характерные для данного субъекта РФ; аргументировано положение о том, что решения конституционных и уставных судов, развивающие единые для всех субъектов РФ конституционные принципы организации и деятельности органов государственной власти, являются обязательными для субъектов РФ, в которых существуют органы конституционной юстиции, и служат ориентирами для развития законодательства субъектов РФ, где такие органы отсутствуют; выдвинуты аргументы в пользу образования конституционных и уставных судов во всех субъектах РФ.

На защиту выносятся следующие **основные положения**, в которых нашла отражение научная новизна диссертационного исследования:

1. Конституционные принципы организации и деятельности органов государственной власти субъектов РФ (принцип единства государственной

власти; принцип самостоятельности в пределах полномочий органов государственной власти субъектов РФ; принцип разделения властей; принцип взаимодействия властей) едины для всех субъектов РФ и служат объединяющим началом для всех органов государственной власти субъектов РФ. Именно эти принципы находят свое развитие в решениях конституционных и уставных судов субъектов РФ, которые являются обязательными для субъектов РФ, в которых существуют органы конституционной юстиции, и служат ориентирами для развития законодательства субъектов РФ, где такие органы отсутствуют. Решения конституционных и уставных судов субъектов РФ в сфере государственного строительства воплощают в себе как общие принципы образования и деятельности органов государственной власти субъектов РФ, так и особенности, характерные для данного субъекта РФ, связанные с наличием в ряде субъектов РФ двухпалатных парламентов и различной схемой взаимоотношений между ветвями государственной власти.

2. Решения конституционных (уставных) судов субъектов РФ в сфере государственного строительства, как и любые другие их решения, являются актами применения права, носящими нормативно-интерпретационный характер, что позволяет их отнести к особому виду источников российского права, наравне с нормативно-правовыми актами, судебными прецедентами, правовыми обычаями. Они имеют все признаки источника права, под которым понимаются исходящие от государства или признаваемые им официально документальные способы выражения и закрепления норм права, придания им юридического, общеобязательного значения. Этими признаками являются: нормативный характер, непосредственное действие, общеобязательность, юридическая сила.

3. Основными видами решений конституционных (уставных) судов субъектов РФ в сфере государственного строительства являются постановления, определения и заключения. В постановлениях дело рассматривается по существу с выработкой правовой позиции и вынесением итогового решения. Отказные определения делятся автором на два вида: а) определения, где от-

сутствует правовая позиция; б) определения с позитивным содержанием, где формулируется правовая позиция. Определения с позитивным содержанием, в свою очередь, можно также разделить на два вида: а) определения, в которых подтверждается прежняя правовая позиция; б) определения, где правовая позиция сформулирована впервые. Последние определения имеют больше всего свойств, объединяющих их с постановлениями конституционных (уставных) судов субъектов РФ. Однако отнести такие определения к постановлениям не представляется возможным, поскольку в них не разрешается дело по существу и не формулируется итоговый вывод о конституционности оспариваемой нормы.

4. Правовые позиции конституционных и уставных судов есть выработанные на основе анализа федерального и регионального законодательства, правоприменительной практики правовые выводы суда, являющиеся результатом интерпретации судом конституционных (уставных) норм субъектов РФ, на основе которых выносятся итоговые решения суда.

5. Правовые позиции конституционных и уставных судов в сфере государственного строительства имеют такую же юридическую силу, как и сами их решения. Они, в отличие от решений, носят общий характер и распространяются не только на тот конкретный случай, который стал предметом рассмотрения в конституционном (уставном) суде, но и на все аналогичные случаи, имеющие место в правовой практике. Поэтому органы и должностные лица, издающие нормативно-правовые акты, в случае, если они противоречат правовым позициям конституционного (уставного) суда обязаны внести в них соответствующие изменения, либо отменить их.

6. В сфере формирования законодательных (представительных) органов государственной власти автором выделены следующие правовые позиции конституционных и уставных судов субъектов РФ, имеющие принципиальное значение для совершенствования регионального законодательства:

- не связанность активного избирательного права с наличием регистрации гражданина на территории избирательного участка;

- не правомерность внесения законодателем субъекта РФ дополнительных по сравнению с федеральным законодательством, ограничений пассивного избирательного права;

- подтверждение конституционного принципа альтернативности выборов, как обязательного условия для их проведения;

- мажоритарная система относительного большинства, признанная как один из принципов и норм международного права, не противоречит конституции (уставу) субъекта РФ;

- каждая форма непосредственной демократии имеет собственное предназначение в системе народовластия и реализация одной из них не должна препятствовать осуществлению других.

7. В сфере конституционных принципов деятельности органов государственной власти субъектов РФ автором выделены следующие правовые позиции:

- полномочия органов государственной власти субъектов РФ не могут превышать пределы, установленные Федеративным договором и закрепленные Конституцией Российской Федерации:

- только правительство субъекта РФ как исполнительный орган государственной власти обладает полномочиями по управлению и распоряжению объектами государственной собственности;

- законы субъектов РФ не могут изменять, установленную конституцией (уставом) субъекта РФ, компетенцию органов государственной власти субъекта РФ;

- принятие законодательным органом субъекта РФ в форме закона программ социально-экономического развития региона не лишают высшее должностное лицо субъекта РФ принимать в пределах своих полномочий отличные от программ социально-экономического развития концепции, программы, стратегии и иные документы программного характера в сфере социально-экономической политики.

Научно-теоретическая значимость диссертации состоит в том, что автором решена научная задача по выявлению вклада конституционных и уставных судов субъектов РФ в обоснование и развитие конституционных принципов организации и деятельности органов государственной власти субъектов РФ, введен в научный оборот и проанализирован новый эмпирический материал, касающийся судебной практики конституционного правосудия, уточнен понятийный аппарат.

Полученные выводы и обобщения, на взгляд автора, будут способствовать развитию науки конституционного права в части, касающейся конституционных принципов организации и деятельности органов государственной власти субъектов РФ с учетом их интерпретации органами конституционной юстиции.

Представленная работа может быть использована в качестве теоретической основы дальнейших научных исследований в сфере государственного строительства в субъектах РФ.

Практическая значимость. Материалы диссертации могут быть использованы при дальнейшем изучении проблем конституционного права Российской Федерации, в законотворчестве, в учебном процессе, включая систему переподготовки и повышения квалификации судей и работников аппаратов конституционных и уставных судов субъектов РФ.

Апробация результатов диссертации. Результаты диссертационного исследования обсуждались на заседаниях кафедры публичного и частного права Пензенского государственного университета, в выступлениях автора на Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы российского права на современном этапе» (Пенза, 2005 г.), Всероссийской научно-практической конференции «Тенденции и противоречия развития российского права на современном этапе» (Пенза, 2010 г.), межвузовской научной конференции «Актуальные проблемы современного российского права: материальный и процессуальный аспект» (Пенза, 2010) г.), изложены в научных публикациях, включая издания, рекомендованные ВАК РФ.

Материалы диссертации внедрены в учебный процесс Пензенского государственного университета, в практическую деятельность Пензенского регионального отделения Ассоциации юристов России, Союза юристов Пензенской области.

Автором опубликовано восемь научных работ общим объемом 4,5 печатных листов.

Структура работы. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка источников права и научной литературы.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы исследования, определяется научная новизна диссертации, цель, задачи, объект и предмет исследования, формулируются положения, выносимые на защиту, показана степень научной разработки проблемы, научно-теоретическая и практическая значимость диссертации.

В первой главе **«Конституционные принципы организации и деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации»** рассматриваются теоретические вопросы, связанные с федеративными началами организации и деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации, принципами единства, разделения и взаимодействия властей.

Первый параграф **«Федеративные начала государственной власти в субъектах Российской Федерации»** посвящен анализу Конституции РФ и федерального законодательства, закрепляющего федеративные начала организации и деятельности органов государственной власти в субъектах Российской Федерации.

Отмечается, что в федеративных государствах к традиционному принципу разделения властей по горизонтали (законодательная, исполнительная, судебная) добавляется принцип разделения властей по вертикали (федеральная, субъектов федерации). Следовательно, государственная власть в Россий-

ской Федерации является двухуровневой. Ее нижний уровень, уровень субъектов федерации вытекает из общих принципов российского федерализма, установленных на конституционном уровне. Именно эти принципы выражают основы организации органов государственной власти субъектов РФ, их полномочия и предметы ведения, устанавливают правовой статус законодательных и исполнительных органов субъектов РФ.

Природа федерации, уровень развития федерализма предопределяется тем, каким образом учреждается система разделения государственной власти между федерацией и ее субъектами. С этой точки зрения особенности федеративного государства проявляются на основе таких важнейших параметров как состав субъектов государственной власти, круг предметов ведения федерации и субъектов федерации и способы их разграничения.

Являясь не суверенными, субъекты РФ обладают основными элементами государственности. Последнее в равной степени относится как к субъектам федерации республикам, так и к субъектам федерации не республикам. Этими элементами государственности является территория субъекта РФ; предметы ведения и полномочия субъекта РФ; право принимать конституции (уставы), законы и иные нормативно-правовые акты в пределах прав субъекта РФ; право устанавливать собственные органы государственной власти и определять их компетенцию; право устанавливать государственные символы и столицы (административные центры) субъектов РФ; право субъекта РФ на решение вопроса о его наименовании. Элементы государственности являются основой для существования и деятельности органов государственной власти субъектов РФ. Следовательно, речь идет не о «двух суверенных властях» в федеративном государстве, а об иерархии властей, одна из которых (федеральная власть) имеет суверенный верховный характер, а другая (государственная власть субъекта федерации) – не суверенный подчиненный характер (принцип единства власти).

Автором сделан вывод о том, что к федеративным началам организации органов государственной власти субъектов РФ следует отнести: органи-

зацию государственной власти субъектов РФ с учетом общих принципов федеративного устройства России, разделение государственной власти, как по горизонтали, так и по вертикали, не суверенный характер государственной власти субъектов РФ, демократические начала государственной власти субъектов РФ, а также конституционные принципы единства и самостоятельности органов государственной власти субъектов РФ в пределах, закрепленных за ними полномочий.

Во втором параграфе **«Принцип разделения властей в субъектах Российской Федерации»** анализируется содержание, закрепление и особенности реализации принципа разделения властей в субъектах РФ.

На основе проведенного анализа сделан вывод о том, поскольку главы субъектов РФ отнесены к исполнительной власти, принцип разделения властей существует в так называемом «чистом виде». И этому есть свои причины. Во-первых, федеральное законодательство отнесло глав субъектов федерации к исполнительной власти и в основных принципах ее организации не наделило их президентскими полномочиями. Во-вторых, в связи с тем, что законодательные органы субъектов федерации тем же федеральным законодательством, а также учредительными актами субъектов РФ наделены, по сравнению с федеральным парламентом, большим объемом контрольных полномочий над деятельностью исполнительных органов государственной власти.

В субъектах РФ принцип разделения властей реализован по-разному. В зависимости от их специфики степень воплощенности этого принципа в законодательстве субъектов РФ различна. Новая редакция федерального закона «Об общих принципах образования законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в значительной степени унифицировала правовые нормы субъектов РФ в плане реализации в них принципа разделения властей.

Третий параграф **«Принцип взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации»** рассматривает недостаточ-

но изученную в науке конституционного права проблему, связанную с единством и взаимодействием властей в субъектах РФ.

Отмечается, что применительно к субъектам РФ Конституция РФ не дала и не могла дать исчерпывающие ответы на вопросы, касающиеся взаимодействия властей, и урегулировала их в самом общем, предельно обобщенном виде, предоставляя высокий уровень самостоятельности самим субъектам РФ в установлении своей системы органов государственной власти. Это породило многообразную практику регионального государственного строительства и реализации принципов взаимоотношений между отдельными ветвями государственной власти.

Анализ конституционного и уставного законодательства субъектов РФ позволил выявить систему принципов взаимодействия государственных органов законодательной и исполнительной власти субъектов РФ: 1) принцип разделения властей (закреплен во всех конституциях и уставах субъектов РФ); 2) принцип соблюдения интересов жителей субъектов федерации (Республика Коми, Воронежская, Ростовская, Оренбургская области); 3) принцип общности (единства) целей и задач в решении региональных проблем (Республика Саха, Краснодарский край, Вологодская, Курганская области); 4) принцип наличия собственной компетенции и невмешательства в полномочия друг друга (Республика Мордовия, Курганская область); 5) принцип взаимного сотрудничества законодательных и исполнительных органов государственной власти (Брянская область); 6) принцип ответственности законодательных и исполнительных органов в решении задач, функций и полномочий, возложенных на них законодательством (Ямало-Ненецкий автономных округ, Тамбовская область); 7) принцип взаимодействия при разрешении конфликтных ситуаций, разрешения спорных вопросов в конструктивном взаимодействии между собой для достижения согласия (Сахалинская область).

На основе проведенного анализа автором сделан вывод о том, что в конституциях и уставах субъектов РФ, региональном законодательстве при-

существует многовариантная схема взаимоотношений между законодательными и исполнительными органами государственной власти, которая вполне вписывается в нормы федерального законодательства. Несмотря на правовую позицию Конституционного Суда РФ о необходимости для субъектов РФ следовать федеральной схеме разделения властей, конституции и уставы субъектов федерации в части, касающейся взаимодействия ветвей власти, расширили рамки парламентского контроля по сравнению с тем, как это имеет место в Конституции РФ применительно к федеральным органам государственной власти. Чаще всего, это контроль над исполнением принятых законов; контроль над исполнением бюджета, расходованием средств внебюджетных и валютных фондов, кредитных ресурсов и ассигнований, направляемых за счет федерального бюджета; контроль над распоряжением собственностью субъекта РФ; контроль над выполнением программ социально-экономического развития.

Правовые нормы, регулирующие взаимодействие органов государственной власти, составляют относительно самостоятельный конституционно-правовой институт. В нем прослеживаются прямые и обратные связи законодательных и исполнительных органов между собой, правовые нормы, определяющие степень организационной обособленности, функциональной и компетенционной самостоятельности указанных органов по отношению друг к другу, формы и методы согласования позиций в процессе осуществления государственной власти, взаимного воздействия соответствующих ветвей власти в рамках правовых механизмов сдержек и противовесов, разрешения споров между ними строго в установленном законом порядке

Во второй главе **«Правовая природа итоговых решений конституционных и уставных судов субъектов Российской Федерации в сфере организации и деятельности органов государственной власти»** рассматривается юридическая природа и нормативное содержание решений конституционных и уставных судов субъектов РФ,

Первый параграф **«Юридические свойства решений конституционных и уставных судов субъектов Российской Федерации в сфере государственного строительства»** посвящен анализу юридических свойств решений органов конституционной юстиции в субъектах РФ. В нем на примере итоговых решений конституционных и уставных судов субъектов РФ в сфере государственного строительства на основе авторской классификации анализируются виды этих решений - постановления, определения, определения с позитивным содержанием, где подтверждается прежняя правовая позиция суда, определения с позитивным содержанием, где правовая позиция формулируется впервые, заключения.

Подробному анализу подвергались такие свойства решений конституционных и уставных судов как общеобязательность, окончательность, непосредственность действия и непреодолимость. Эти свойства вытекают из особого положения, занимаемого этими судами в системе органов государственной власти субъектов РФ и принципа разделения властей, куда суды субъектов РФ входят в качестве самостоятельной и независимой ветви власти.

Автором обоснован вывод о том, что решения конституционных (уставных) судов субъектов РФ в сфере государственного строительства, равно как и решения этих судов по другим делам, являются одновременно актами применения права и особыми источниками права субъектов РФ, имеющими юридическую силу, распространяющимися во времени, пространстве, по кругу лиц, содержащие правовые нормы, рассчитанные на многократность применения.

Второй параграф **«Нормативное содержание итоговых решений конституционных и уставных судов»** посвящен изучению вопросов, связанных с нормативностью решений конституционных (уставных) судов субъектов РФ. В нем излагается дискуссия в науке конституционного права по этому вопросу и излагается авторская позиция.

На основе проведенного анализа отмечается, что решения конституционных (уставных) судов субъектов РФ в сфере государственного строитель-

ства являются актами применения права, носящими нормативно-интерпретационный характер, что позволяет их отнести к особому виду источников российского права, наравне с нормативно-правовыми актами, судебными прецедентами, правовыми обычаями. Они имеют все признаки источника права, под которым понимаются исходящие от государства или признаваемые им официально документальные способы выражения и закрепления норм права, придания им юридического, общеобязательного значения. Этими признаками являются: нормативный характер, непосредственное действие, общеобязательность, юридическая сила.

В параграфе обосновывается авторское определение понятия «правовая позиция конституционного (уставного) суда субъекта РФ», под которой следует понимать правовые выводы суда, являющиеся результатом интерпретации судом конституционных (уставных) норм субъектов РФ, истолкования им конституционного (уставного) смысла положений действующих законов субъектов РФ, других нормативных актов, применения им федерального законодательства, которые служат правовым основанием итогового решения конституционного (уставного) суда.

Правовые позиции конституционных (уставных) судов непосредственно связаны с итоговыми выводами суда и выступают с ними как единое целое. Правовые позиции лежат в основе постановления суда. Поэтому их также можно отнести к источникам права.

В третьей главе **«Правовые позиции конституционных и уставных судов субъектов Российской Федерации в сфере государственного строительства»** рассматриваются отдельно правовые позиции этих судов в сфере организации органов государственной власти субъектов РФ и в сфере их деятельности.

Первый параграф **«Правовые позиции конституционных и уставных судов субъектов РФ в сфере образования органов государственной власти»** посвящен анализу правовых позиций в сфере организации законода-

тельных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ.

В нем дается авторская классификация правовых позиций конституционных и уставных судов в сфере формирования органов государственной власти субъектов РФ, которые можно разделить на две группы: правовые позиции по вопросам избрания законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ (правовые позиции по вопросам избирательного права и процесса); правовые позиции в сфере формирования органов исполнительной власти субъектов РФ.

Отмечается, что в федеральном законодательстве за конституционными и уставными судами субъектов РФ не закрепляется возможность принимать решения по вопросам организации и функционирования органов государственной власти. В соответствии с правовой позицией, изложенной в Определении Конституционного Суда РФ от 6 марта 2003 г., сложилась практика, в соответствии с которой конституционные и уставные суды рассматривают конституционность законов и иных нормативных актов субъектов РФ в сфере государственного строительства.

Автором проанализированы решения конституционных и уставных судов субъектов РФ, обосновывающие и конкретизирующие конституционные принципы народовластия, правовые позиции по вопросам избирательного права и процесса.

На основе проведенного анализа показан вклад конституционных и уставных судов субъектов РФ в развитие принципов образования органов государственной власти субъектов РФ.

Второй параграф **«Правовые позиции конституционных и уставных судов субъектов РФ в сфере деятельности органов государственной власти»** анализирует правовые позиции в указанной сфере.

Отмечается, что значительная часть правовых позиций конституционных и уставных судов субъектов Российской Федерации по вопросам деятельности органов государственной власти субъектов РФ была выработана

при проведении толкования конституций (уставов) субъектов РФ органами конституционного контроля.

Сделан вывод о том, что конституционные и уставные суды субъектов РФ, осуществляя толкование конституций и уставов субъектов РФ по вопросам деятельности органов государственной власти, нередко дают расширительное толкование отдельным конституционным (уставным) нормам, которые по существу меняют содержание основных законов субъектов РФ, необоснованно расширяя полномочия органов государственной власти. Такая практика «преобразования» основных законов опасна. Ее итогом может стать изменение содержания конституционных (уставных) положений без изменения текста конституций (уставов) субъектов РФ.

Автором систематизированы и проанализированы решения конституционных и уставных судов в сфере деятельности законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, выявлены содержащиеся в них правовые позиции и определен вклад органов конституционной юстиции субъектов РФ в развитие конституционных принципов государственного строительства.

Отдельному рассмотрению подверглись правовые позиции конституционных и уставных судов субъектов РФ в сфере законодательного процесса и парламентских процедур. Наиболее значимыми среди них стали следующие правовые позиции:

- закон, изменяющий конституцию (устав) субъекта РФ, принимается в особом порядке, который связан, но не совпадает с общей процедурой законодательного процесса, используемой при принятии конституционных законов и текущих законов субъектов РФ;

- процедура повторного принятия закона в двухпалатном парламенте субъекта РФ квалифицированным большинством голосов может применяться лишь в том случае, когда согласительной комиссией не выработан согласованный вариант закона;

- право законодательной инициативы может быть предоставлено региональным отделениям политических партий в случае его закрепления в конституции (уставе) субъекта РФ;

- высшее должностное лицо субъекта РФ обязано, либо обнародовать либо отклонить, поступивший к нему закон субъекта РФ, направленный ему парламентом для обнародования, в том числе и в случаях, если в результате юридической оценки высшее должностное лицо придет к выводу о том, что при принятии закона парламентом были нарушены конституционные (уставные) условия его принятия;

- признание наличия у инициатора принятия закона права отзывать закон до завершения процедуры его принятия;

- каждое из чтений законопроекта в парламенте является самостоятельной стадией в едином нормотворческом процессе, имеет собственное процедурное предназначение, обуславливает поэтапность, последовательность и вместе с тем целевое единство законодательной процедуры. Соблюдение такой процедуры является существенным элементом надлежащего порядка принятия законопроектов.

В заключении подведены основные итоги исследования, сделаны выводы и обобщения.

По теме диссертации автором опубликованы следующие научные работы.

1. Научные статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, выпускаемых в Российской Федерации:

1. Бочкарева Н. В. Развитие конституционными и уставными судами субъектов РФ конституционно-правовых основ организации и деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. 2010. № 4. С. 51 – 57. (0,9 п.л.)

2. Бочкарева Н. В. К вопросу о понятии «правовая позиция конституционного (уставного) суда субъекта РФ» // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. 2011. № 1. С. 3 – 7. (0,5 п.л.).

II. Работы, опубликованные в иных рецензируемых научных изданиях:

3. Бочкарева Н. В. Принцип разделения властей в науке конституционного права России // Юридический вестник /Межвуз. сб. научн. трудов. Пенза: ПГПУ, 2004. Вып. 16. С. 9 – 20. (0,8 п.л.).

4. Бочкарева Н. В. Особенности закрепления принципа разделения властей в конституционном и уставном законодательстве субъектов РФ //Юридический вестник /Межвуз. сб. научн. трудов. Пенза: ПГПУ, 2004. Вып. 16. С. 76 – 86. (0,7 п.л.).

5. Бочкарева Н. В. Формы взаимодействия законодательной и исполнительной власти в субъектах Российской Федерации // Юридический вестник /Межвуз. сб. научн. трудов. Пенза: ПГПУ, 2005. Вып. 17. С. 51 – 57. (0,4 п.л.).

6. Бочкарева Н. В. Теоретико-правовые основы взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации //Актуальные проблемы российского права на современном этапе /Сб. статей IV Всероссийской научно-практ. конф. Пенза: Знание, 2005. С. 71 – 75. (0,2 п.л.).

7. Бочкарева Н. В. «Преобразование» органами конституционного контроля конституций (уставов) субъектов РФ по вопросам организации и деятельности органов государственной власти //Актуальные проблемы современного российского права: материальный и процессуальный аспект /Межвуз. сб. научн. статей. Пенза: Изд-во ПГУ, 2010. С. 41 – 46. (0,3 п.л.).

8. Бочкарева Н. В. Правовые позиции конституционных и уставных судов в сфере образования и деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации //Тенденции и противоречия развития рос-

сийского права на современном этапе /Сб. статей IX Всероссийской научно-
практ. конф. Пенза: Знание, 2010. С. 80-83. (0,2 п.л.).

Подписано в печать «25» апреля 2011г. Заказ №
Формат 60x84 1/16. Объем 1,5 п.л. Тираж 100 экз.
Издательство ННОУ ВПО «Московский гуманитарный университет»
111395, г. Москва, ул. Юности, 5/1.