

На правах рукописи

РЫЖЕНКОВ Андрей Михайлович

**КОНСТИТУЦИОННОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО ПО ЖАЛОБАМ
ГРАЖДАН В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Специальность 12.00.02 – конституционное право; муниципальное право

Автореферат

диссертации на соискание ученой степени

кандидата юридических наук

Москва: 2012

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

Научный руководитель – доктор юридических наук, профессор

Гошуляк Виталий Владимирович

Официальные оппоненты:

- Булаков Олег Николаевич,

доктор юридических наук, профессор ННОУ ВПО "Московский гуманитарный университет", заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин;

- Андрианова Валерия Валерьевна,

кандидат юридических наук, доцент ГОУ ВПО Московской области «Международный университет природы, общества и человека «Дубна» (Филиал «Уг-реша»), доцент кафедры государственно-правовых дисциплин.

Ведущая организация - ФГБОУ ВПО «Мордовский государственный научно-исследовательский университет» им. Н. П. Огарева»

Защита состоится «12» апреля 2012 г. в 14.00 час. на заседании диссертационного совета Д.002.002.02 при Федеральном государственном бюджетном учреждении науки «Институт государства и права» Российской академии наук по адресу: 119991 Москва, ул. Знаменка, д.10.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Федерального государственного бюджетного учреждения науки «Институт государства и права» Российской академии наук по адресу: 119991 Москва, ул. Знаменка, д.10.

Автореферат разослан «4» марта 2012 г.

Ученый секретарь диссертационного совета

кандидат юридических наук

Е.В.Понизова

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы. Конституционная юстиция субъектов Российской Федерации в связи с двадцатилетним периодом ее существования и наличием конституционных и уставных судов в восемнадцати субъектах РФ стала устойчивым фактом¹. За время своего существования органы конституционной юстиции субъектов РФ приняли ряд важных решений по жалобам граждан и их объединений. В частности, по данным, содержащимся в научной литературе, на 2008 год ими было рассмотрено более 4 тысяч обращений (преимущественно жалоб граждан)². В настоящее время, по нашим подсчетам, эта цифра превысила пять тысяч.

М. А. Митюков на основе анализа сборника решений конституционных и уставных судов субъектов РФ приводит следующие данные. За 1992-2008 годы конституционными и уставными судами вынесено 714 решений в судебном заседании, в том числе итоговых решений - 615 (постановлений – 606, заключений – 9), определений – 99, запросов в Конституционный Суд Российской Федерации - 9³. Много это или мало? По его мнению, разделяемому нами, с учетом того, что конституционные (уставные) суды возникали и возникают не одновременно и весьма медленно, и в первые годы их деятельности были единицы субъектов РФ, создавших такие суды, то названное количество весьма оптимально отражает итоги судебного конституционного контроля в соответствующих субъектах РФ⁴.

¹ На сегодняшний день конституционные и уставные суды созданы в 14 республиках (Адыгея, Башкортостан, Бурятия, Дагестан, Ингушетия, Кабардино-Балкария, Карелия, Коми, Марий-Эл, Саха (Якутия), Северная Осетия – Алания, Татарстан, Тыва, Чеченская Республика) и в 4 других субъектах Федерации (г. Санкт-Петербург, Калининградская, Свердловская, Челябинская области).

² Зорькин В. Д. Конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации: результаты работы, проблемы, перспективы (к выходу издания решений конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации // Решения конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации. 1992 – 2008. Т. 1. СПб., 2010.

³ В это число не входят постановления и заключения, существовавших ранее комитетов конституционного надзора в республиках Коми, Северной Осетии, Татарстане и Уставной палаты Иркутской области, а также Конституционного Суда Мордовии.

⁴ Митюков М. А. Решения конституционных и уставных судов субъектов Российской Федерации (1992 – 2008 гг.): опыт статистического осмысления // Решения конституционных и

Вся масса решений конституционных (уставных) судов субъектов РФ может быть разделена на три крупных блока: конституционные права и свободы человека и гражданина (286 решений, в т.ч. постановлений – 261, заключений – 1, определений – 24); организация государственной власти и местного самоуправления в субъектах Российской Федерации (362 решения, в т.ч. постановлений – 333, заключений – 8, определений – 21); деятельность конституционного (уставного) суда (67 решений, в т.ч. постановлений – 12; определений – 46; запросов в Конституционный Суд РФ – 9)⁵. Как видно из приведенных данных, решения конституционных и уставных судов субъектов РФ по вопросам прав человека занимают весомое место в их общей массе.

Такая интенсивность работы конституционных и уставных судов субъектов РФ по жалобам граждан и в сфере прав граждан определяет актуальность избранной для исследования проблемы.

В научно-теоретическом плане ее изучение позволят не только выявить и обобщить правовые позиции конституционных и уставных судов субъектов РФ в сфере прав граждан, но и определить особенности конституционного судопроизводства по жалобам граждан, изучить тенденции развития законодательства и судебной практики в данной сфере, восполнить пробел в науке, не уделяющей должного внимания изучению конституционного судебного процесса по жалобам граждан на уровне субъектов РФ.

В практическом плане изучение конституционного судопроизводства по жалобам граждан позволит выработать практические рекомендации по совершенствованию регионального законодательства об органах конституционной юстиции субъектов РФ и судебной практики.

уставных судов субъектов Российской Федерации // Дайджест оперативной информации. 2010. № 7. С. 54.

⁵ Митюков М. А. Решения конституционных и уставных судов субъектов Российской Федерации (1992 – 2008 гг.): опыт статистического осмысления // Решения конституционных и уставных судов субъектов Российской Федерации // Дайджест оперативной информации. 2010. № 7. С. 55.

Степень научной разработанности темы исследования. В последние годы значительно активизировалось изучение института конституционного правосудия в Российской Федерации. Это было вызвано вначале сравнительной новизной этого правового института, а затем появившимися научными работами, раскрывающими организацию и деятельность Конституционного Суда РФ, написанными, в первую очередь, самими судьями Конституционного Суда РФ. Среди них работы М. В. Баглая, Н. С. Бондаря, Н. В. Витрука, Г. А. Гаджиева, В. О. Лучина, Т. Г. Морщаковой, Б. С. Эбзеева. Именно появление этих работ стимулировало научную деятельность по изучению конституционного правосудия.

Среди наиболее значимых публикаций следует назвать книги и статьи таких известных и признанных в науке конституционного права специалистов как С. А. Авабян, А. А. Белкин, Н. А. Богданова, Т. Д. Зражевская, В. Т. Кабышев, В. А. Кряжков, Е. И. Козлова., Г. Н. Комкова, О. Е. Кутафин, Л. В. Лазарев, М.А. Митюков, С. Э. Несмеянова, Ж. И. Овсепян, М. С. Саликов, Т. Я. Хабриева, В. Е. Чиркин, С. М. Шахрай, Ю. Л. Шульженко и другие. Эти работы стали прочной научно-теоретической базой для изучения конституционного правосудия в субъектах РФ.

Специально институту конституционного контроля в субъектах РФ посвящены работы В. И. Анишиной, С. Т. Артемовой, В. К. Бобровой, О. В. Брежнева, А. С. Геляхова, Ю. В. Гаврюсова, А. Г. Гатауллина, В. В. Гошуляка, В. Н. Демидова, Е. Е. Жеребцовой, Г. А. Жилина, В. И. Задиоры, Т. Д. Зражевской, А. Н. Кокотова, В. А. Кряжкова, А. А. Ливеровского, М. А. Митюкова, Ж.И. Овсепян, М. С. Саликова, А. М. Цалиева и других авторов.

Отдельные аспекты темы рассматриваются в работах С.А. Авакьяна, М.В. Баглая, Н.В. Витрука, Г.А. Гаджиева, В.Н. Григорьева, О.Н. Дорониной, М.И. Клеандрова, О.Е. Кутафина, Л.В. Лазарева, Е.А. Лукашевой, В.О. Лучина, Т.Г. Морщаковой, С.Э. Несмеяновой, Ю.А. Тихомирова, Н.Ю. Хаманевой,

Ю.Л. Шульженко, Б.С. Эбзеева, посвященных органам конституционного правосудия федерального и регионального уровней.

В этих публикациях основной упор сделан на анализе проблем организации и деятельности конституционных (уставных) судов субъектов РФ, выявлению их правовых позиций по отдельным направлениям деятельности. Однако в них не уделено должного внимания конституционному судопроизводству в целом и конституционному судопроизводству по жалобам граждан, в частности.

В последние годы защищен ряд диссертаций, в той или иной мере, затрагивающих проблемы правозащитной деятельности конституционных и уставных судов субъектов РФ. Среди них диссертации О. В. Брежнева⁶, А. В. Гусева⁷, Н. А. Ивановой⁸, Е. В. Портновой⁹, Е. В. Шевченко¹⁰, Е. О. Юсуповой¹¹, Г. М. Якуповой¹².

Вместе с тем в данных работах практически не находили своего рассмотрения вопросы конституционного судопроизводства по жалобам граждан и их объединений в субъектах РФ. В результате - нуждаются в своем изучении проблемы, связанные с выяснением роли и места конституционных и уставных судов субъектов РФ в системе защиты основных прав граждан, с особенностями конституционного судопроизводства по жалобам граждан на его основных ста-

⁶ Брежнев О.В. Защита основных прав и свобод граждан в Конституционном Суде Российской Федерации // Дисс. ...канд. юрид. наук. М., 1998.

⁷ Гусев А.В. Защита прав и свобод человека и гражданина конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации: вопросы теории и практики // Дисс. ...канд. юрид. наук. Белгород, 2008.

⁸ Иванова Н.А. Защита основных прав и свобод граждан в конституционных (уставных) судах субъектов Российской Федерации // Дисс. ...канд. юрид. наук. М., 2007.

⁹ Портнова Е. В. Защита основных прав и свобод человека и гражданина конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации // Дисс. ...канд. юрид. наук. Саратов, 2010.

¹⁰ Шевченко Е. В. Развитие конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации теории прав человека // Дисс... канд. юрид. наук. М., 2011.

¹¹ Юсупова Е.О. Защита прав человека конституционными судами субъектов федеративных государств (на примере Республики Башкортостан РФ и Земли Бранденбург ФРГ) // Дисс. ...канд. юрид. наук. Уфа, 2006.

¹² Якупова Г.М. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации в сфере охраны и защиты прав и свобод человека и гражданина // Дисс. ...канд. юрид. наук. Уфа, 2004.

дях, с субъектами права обращения в конституционные (уставные) суды субъектов РФ, с исполнением решений органов конституционной юстиции.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие между участниками конституционного судебного процесса по рассмотрению индивидуальных и коллективных конституционных жалоб граждан на нарушение основных прав и свобод.

Предметом исследования стали особенности конституционного судопроизводства по жалобам граждан и их объединений в органах конституционной юстиции субъектов РФ, правовое регулирование конституционного судопроизводства по жалобам граждан, практика конституционного правосудия в данной сфере.

Цель исследования состоит в попытке комплексного рассмотрения стадий конституционного судопроизводства по жалобам граждан в конституционных (уставных) судах субъектов РФ, выявлению сущности и содержания конституционного контроля по жалобам граждан, обобщению судебной практики органов конституционной юстиции в данной сфере, раскрытию специфики правозащитной деятельности конституционных (уставных) судов субъектов РФ.

Задачи исследования:

- раскрыть сущность и содержание конституционного контроля в сфере защиты прав граждан в субъектах Российской Федерации;
- определить место и роль конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации в системе защиты основных прав и свобод человека и гражданина;
- выявить особенности конституционного судопроизводства по жалобам граждан на основных его стадиях в субъектах РФ;
- проанализировать судебную практику конституционных (уставных) судов субъектов РФ в сфере защиты основных прав и свобод человека и гражданина;

- выработать практические рекомендации для совершенствования регионального законодательства и судебной практики конституционных и уставных судов субъектов РФ.

Нормативной основой исследования стали Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы «О Конституционном Суде Российской Федерации», «О судебной системе Российской Федерации», положения иных федеральных законов, конституции и уставы субъектов Российской Федерации, законы субъектов Российской Федерации о конституционных (уставных) судах субъектов Российской Федерации, регламенты конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации.

Эмпирическую основу исследования составили решения региональных органов конституционного правосудия, принятые по жалобам граждан и выявленные автором содержащиеся в них правовые позиции, отчеты о деятельности конституционных (уставных) судов субъектов РФ, их доклады о состоянии конституционной законности, обзоры судебной практики органов конституционной юстиции, газетные публикации по теме исследования.

Методологической основой диссертации стали общенаучные и частнонаучные методы. Главенствующую роль при раскрытии темы диссертационного исследования имел общенаучный метод анализа и синтеза в сочетании со сравнительно-правовым и историко-правовым. Проводился формально-юридический анализ конституций и уставов субъектов Российской Федерации, регионального законодательства о конституционных (уставных) судах субъектов Федерации, решений судов. Автором также были использованы такие методы как системный, логический, формально-юридический, институциональный, а также концептуальные положения общей теории государства и права. Для исследования отдельных вопросов применялись сбор, обработка и анализ практики деятельности органов конституционного правосудия в субъектах Российской Федерации.

Научная новизна исследования состоит в том, что автором одним из первых в Российской Федерации в комплексном и систематизированном виде освещены проблемы конституционного судопроизводства по жалобам граждан в конституционных и уставных судах субъектов РФ, обобщена судебная практика региональных органов конституционного правосудия в области защиты прав и свобод человека и гражданина, выявлены правовые позиции конституционных и уставных судов субъектов РФ в указанной сфере. Элементы научной новизны имеются и в ряде теоретических и практических предложений, сформулированных автором по результатам проведенного исследования. Они выражаются в положениях диссертации, определяющих место и роль конституционных и уставных судов субъектов РФ в системе защиты прав и свобод человека и гражданина, в выдвигении дополнительных аргументов в пользу обязательного образования органов конституционной юстиции во всех субъектах РФ, в авторском определении понятий «конституционный контроль по жалобам граждан» и «правозащитная судебная деятельность», в обосновании необходимости создания упрощенной процедуры рассмотрения обращений граждан в региональных органах конституционной юстиции.

Научную новизну диссертацию выражают **положения, выносимые на защиту**. Они состоят в следующем:

1. Конституционный контроль по жалобам граждан представляет собой деятельность конституционных и уставных судов по обеспечению верховенства и прямого действия региональных конституций и уставов, позволяющую в целях защиты прав граждан отменять действие неконституционных нормативных правовых актов и правовых норм.

Конституционный контроль следует отличать от конституционного надзора. Несмотря на их общую цель – обеспечение соответствия законодательства субъектов РФ учредительным актам субъектов РФ конституционный контроль и конституционный надзор разнятся в последствиях, которые наступают после обнаружения незаконного нормативного правового акта. Надзор-

ный орган не имеет возможности окончательно решать вопрос о неконституционности правового акта. Контролирующий орган, напротив, выносит окончательное решение по вопросу законности того или иного правового акта, и в случае признания его не соответствующим конституции (уставу), принимает меры к устранению конституционной коллизии.

2. Одним из основных направлений деятельности конституционных и уставных судов является правозащитная судебная деятельность, представляющая собой активное воздействие судебных органов на общественные отношения, направленное на защиту прав и свобод человека и гражданина и ориентированное на положительный результат – принудительное восстановление нарушенных или оспариваемых прав и свобод.

3. В конституционном судопроизводстве по жалобам граждан можно выделить следующие стадии:

- подача жалобы в конституционный (уставный) суд субъекта РФ и ее регистрация в Секретариате суда;

- предварительное изучение жалобы;

- вынесение решения о принятии или непринятии жалобы к рассмотрению;

- в случае принятия жалобы к рассмотрению – назначение и подготовка к судебному разбирательству;

- собственно судебное разбирательство;

- вынесение итогового решения по делу, его оглашение и вступление в силу;

- исполнение итогового решения конституционного (уставного) суда субъекта РФ.

4. Конституционное судопроизводство по жалобам граждан имеет ряд особенностей, которые отличают региональные органы конституционного правосудия от иных судов. Во-первых, они, воздерживаясь от установления фактических обстоятельств дела, дают оценку нормам права. Во-вторых, объектом

обжалования гражданина в конституционном (уставном) суде субъекта РФ является не правомерность действий (бездействия) должностного лица, государственного органа либо ответчика, а действие закона, принятого государством. В-третьих, при рассмотрении дел по жалобам граждан о конституционности законов или иных нормативных актов субъектов Федерации в региональных органах конституционного правосудия заявители не обязаны предоставлять доказательства несоответствия обжалуемого акта конституции (уставу) субъекта РФ. Доказательства в прямом смысле этого слова сторонами не предоставляются, а суд не исследует фактических обстоятельств дела, а решает исключительно вопросы права.

5. Круг субъектов, наделенных правом подачи конституционной жалобы в конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации, достаточно широк. К ним относятся: граждане (включая иностранных граждан и лиц без гражданства), объединения граждан, прокурор субъекта Федерации, Уполномоченный по правам человека субъекта Федерации. Следовательно, особенность судопроизводства по жалобам граждан состоит в широком круге субъектов права подачи жалобы в конституционный (уставный) суд и не замыкается только на гражданине, чьи права нарушены законом или иным нормативным правовым актом.

6. В большинстве региональных законов об органах конституционной юстиции закреплено положение о проверке конституционности только законов субъектов РФ. Этим законодатель неправомерно ограничил право граждан и их объединений на защиту основных прав и свобод в порядке конституционного судопроизводства, в случае их нарушения иным нормативным правовым актом.

7. Все законы субъектов РФ установили критерии допустимости жалоб граждан и их объединений в конституционные (уставные) суды. Кроме перечисленных в этих законах критериев органы конституционного правосудия в процессе своей деятельности выработали дополнительные критерии допустимости, конкретизировав законодательные предписания. Среди них:

- оспариваемый в жалобе закон подлежит проверке только в той части, в которой он применялся к заявителю в конкретном деле, а не в более широком объеме, который обозначен в жалобе;

- требование, содержащееся в жалобе, должно носить исключительно правовой характер и не касаться установления и исследования фактических обстоятельств дела;

- основные права граждан должны нарушаться нормами права, а не действиями государственных органов;

- жалоба гражданина не может быть принята к рассмотрению, если производство по его делу в суде общей юрисдикции или арбитражном суде не завершено, - при таких условиях рассмотрение дела предрешало бы выводы суда.

8. Судебная практика конституционных и уставных судов субъектов Российской Федерации показывает, что эти суды, защищая права граждан, осуществляли не только конкретный нормоконтроль, а своими решениями и выработанными в них правовыми позициями внесли вклад в развитие современной концепции политических и социально-экономических прав.

В сфере политических прав граждан это могут быть следующие правовые позиции, отличающиеся своей научной новизной:

- конституционное требование об опубликовании нормативных правовых актов в официальных изданиях в целях более полной реализации права на информацию должно быть дополнено их опубликованием в неофициальных изданиях;

- народ как источник власти в субъектах Федерации является источником той власти, которой обладает субъект РФ;

- 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.

В сфере социально-экономических прав граждан наиболее значимыми правовыми позициями, развивающими теорию конституционного права, могут быть следующие правовые позиции конституционных и уставных судов:

- органы государственной власти субъектов РФ вправе устанавливать за счет средств бюджета субъекта РФ дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право;

- органы местного самоуправления имеют право, а не обязанность установления мер социальной поддержки населения в случае возможности их финансового обеспечения. Приостановление дополнительных мер социальной поддержки, установленных органами местного самоуправления, не требует обязательного их возмещения в другом виде;

- при принятии нормативных правовых актов в сфере социальных прав граждан органы государственной власти должны руководствоваться принципом наиболее полного финансирования публично-правовых обязательств, вытекающих из необходимости реализации общегосударственных гарантий прав и свобод, закрепленных Конституцией Российской Федерации.

- реализация социально-экономических прав граждан, пострадавших от политических репрессий, является дискрецией законодателя. При этом законодатель вправе определить объем и условия возмещения вреда, нижний предел которого не может быть меньше, чем материальные потери репрессированных лиц на момент причинения вреда.

Теоретическая значимость исследования заключается в том, что его результаты способствуют формированию теоретической базы защиты основных прав и свобод человека и гражданина, осуществляемой конституционными

(уставными) судами субъектов Российской Федерации, способствуют углублению теоретических представлений о конституционном судопроизводстве по жалобам граждан на уровне субъектов РФ.

Практическая значимость. Выводы, содержащиеся в исследовании, расширяют знания о правозащитной деятельности региональных органов конституционной юстиции. Высказанные в нем рекомендации и предложения могут быть использованы в нормотворческой деятельности федеральных и региональных законодательных органов власти, судебной практике.

Результаты исследования также могут найти применение в учебном процессе при преподавании общих и специальных курсов конституционного права, а также при разработке учебных, учебно-методических пособий по данной тематике.

Апробация результатов исследования осуществлялась в ходе обсуждения диссертации на заседании кафедры частного и публичного права ФГБОУ ВПО «Пензенский государственный университет» и выступлений автора на Всероссийской научно-практической конференции, посвященной 20-летию судебной реформы «Судебная реформа в современной России: итоги и перспективы» (Пенза, 2011), на Всероссийской научно-практической конференции «Тенденции и противоречия развития российского права на современном этапе» (Пенза, 2011).

Основные положения диссертационного исследования опубликованы в семи публикациях автора, три из которых изданы в журналах, рекомендованных ВАК Минобрнауки РФ.

Структура диссертации соответствует основному замыслу исследования и состоит из введения, трех глав (восемь параграфов), заключения и библиографического списка.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

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

В первой главе **«Конституционный контроль в субъектах РФ как одна из форм защиты прав граждан»** рассматриваются теоретические вопросы, связанные с выявлением сущности и содержания конституционного контроля в сфере защиты прав граждан в субъектах РФ, роли и места конституционных и уставных судов в системе защиты прав и свобод человека и гражданина.

Первый параграф **«Сущность и содержание конституционного контроля в сфере защиты прав граждан в субъектах Российской Федерации»** посвящен анализу основных понятий, используемых в диссертации, выявлению их сущности и содержания.

В параграфе отмечается, что конституционный контроль в субъектах РФ предполагает осуществление деятельности по оценке конституционности нормативно-правовых актов в сфере прав граждан, которые издаются в развитие конституционных и уставных положений, а также по их единообразному применению, поскольку конституционные и уставные суды дают оценку правоприменительной практике. Приводятся основные точки зрения, существующие в науке конституционного права относительно сущности и содержания конституционного контроля. На их основе автором выработано собственное определение конституционного контроля, который представляет собой публичную деятельность специализированных органов по обеспечению верховенства и прямого действия региональных конституций и уставов, позволяющую в целях поддержания конституционной законности и защиты прав граждан отменять действие неконституционных нормативных правовых актов и правовых норм.

Полномочия по признанию региональных актов не соответствующими конституции (уставу) субъекта РФ имеются только у специализированных ор-

ганов конституционного контроля – конституционных (уставных) судов субъектов РФ. Вместе с тем суды общей юрисдикции и арбитражные суды в рамках рассмотрения конкретного дела также могут проверять нормативные правовые акты на их конституционность. Но правовые последствия таких проверок разные. Конституционные и уставные суды признают нормативные правовые акты недействительными с момента их принятия, а остальные суды – недействующими с момента вынесения решения суда.

Анализ практики государственно-правового развития, законодательства показал, что конституционным (уставным) контролем в субъектах РФ занимаются все органы государственной власти. Вместе с тем, среди субъектов конституционного контроля выделяются такие, для которых названная деятельность является первостепенной, главенствующей, и для этой цели они созданы.

Второй параграф **«Конституционные и уставные суды субъектов Российской Федерации в системе защиты основных прав и свобод человека и гражданина»** определяет место органов конституционной юстиции субъектов РФ в системе судебной защиты прав и свобод человека и гражданина. В параграфе дано определение понятия «правозащитная судебная деятельность», под которой понимается активное воздействие судебных органов на общественные отношения, направленное на защиту прав и свобод человека и гражданина и ориентированное на положительный результат – принудительное восстановление нарушенных или оспариваемых прав и свобод.

Конституционное правосудие как высшая форма конституционного контроля является для граждан возможностью защищать свои конституционные права и свободы в тех случаях, когда иные суды в решении этой проблемы оказываются неэффективными.

В параграфе определяются особенности защиты прав и свобод человека и гражданина в конституционном судопроизводстве субъектов РФ. Сделан вывод о том, что значимость органов конституционной юстиции в сфере защиты

основных прав и свобод человека и гражданина трудно переоценить. Это связано с тем, что:

Во-первых, решения органов конституционного контроля выходят за рамки конкретного дела. Органы конституционного правосудия защищают интересы не только лица, непосредственно обратившегося с жалобой, но и других лиц, в отношении которых признанный неконституционным закон мог быть применен.

Во-вторых, органы конституционной юстиции, в отличие от иных судов, рассматривают публично-правовые споры, по которым дают толкование норм права, а нормативные акты, признанные судом неконституционными в целом либо в части, утрачивают силу со дня провозглашения решения.

В-третьих, в правовых позициях конституционных (уставных) судов субъектов РФ содержатся ориентиры для дальнейшей деятельности законодательных органов в сфере обеспечения защиты прав и свобод граждан.

В-четвертых, органы конституционного правосудия играют существенную роль в трех сферах: защита конституции (устава) субъекта РФ, толкование конституции (устава) субъекта РФ, защита конституционных прав и свобод человека и гражданина. Однако конституционные (уставные) суды субъектов РФ в этих сферах не разделяют свою деятельность, поскольку цели конституционного правосудия едины и неразрывно связаны между собой, а защита основных прав и свобод осуществляется при рассмотрении всех категорий дел.

Во второй главе **«Особенности конституционного судопроизводства в субъектах Российской Федерации по жалобам граждан»** последовательно рассматриваются стадии конституционного судопроизводства по жалобам граждан и выявляются их особенности.

Первый параграф **«Субъекты права обращения в конституционные (уставные) суды»** приводит исчерпывающий перечень лиц, которые могут обращаться в органы конституционного правосудия субъектов РФ по вопросам защиты прав и свобод человека и гражданина, независимо от того, содержится

такой перечень в законах субъектов РФ о конституционных (уставных) судах или нет. Так Конституционный закон Республики Тыва «О Конституционном Суде Республики Тыва» за гражданами прямо не закрепляет права непосредственного обращения в региональные органы конституционной юстиции за защитой основных прав и свобод, однако смысл некоторых положений Закона не исключает у них наличия такого права.

К субъектам права обращения в конституционные (уставные) суды с конституционной жалобой на нарушения основных прав и свобод относятся: граждане (включая иностранных граждан и лиц без гражданства), объединения граждан, прокурор субъекта Федерации, Уполномоченный по правам человека субъекта Федерации. В параграфе последовательно проанализированы условия обращения указанных лиц в органы конституционной юстиции.

Относительно граждан законы о конституционных (уставных) судах субъектов Российской Федерации, наделяя их правом подачи конституционной жалобы, не ставят возможность его реализации в зависимость от обстоятельств, связанных с фактом постоянного проживания заявителя на территории соответствующего субъекта Федерации. Здесь же автором обоснована позиция о праве иностранцев и лиц без гражданства на обращения в конституционные (уставные) суды субъектов РФ за защитой своих прав, несмотря на отсутствие таких норм в региональном законодательстве.

Что касается объединений граждан, то законодательство о конституционных (уставных) судах субъектов РФ не раскрывает этого понятия. Автором выработана позиция о том, что в данном случае под ними следует понимать как некоммерческие так и коммерческие организации. Последние по своей сути являются объединениями - юридическими лицами, которые созданы гражданами для совместной реализации таких конституционных прав, как право свободно использовать свои способности и имущество для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности. Следовательно, как физические лица (граждане), так и их объединения (юридические лица) в силу

статьи 46 Конституции Российской Федерации вправе обращаться за защитой своих прав в суды, в том числе конституционной (уставной) юрисдикции.

Второй параграф **«Подача жалобы в конституционный (уставный) суд как начальная стадия конституционного судопроизводства по жалобам граждан»** посвящен анализу института конституционной жалобы. В нем отмечается, что конституционная жалоба представляет собой специфическую форму обращения, характерную только для одной из всех процедур конституционного судопроизводства, когда оно возбуждается гражданином с целью защиты основных прав и свобод, нарушаемых законом или иным нормативным правовым актом в конкретном случае правоприменения.

Среди основных функций конституционной жалобы автор выделяет следующие: гарантия реализации и защиты основных прав и свобод; защита от принятия неправомερных актов органами законодательной власти; развитие конституционной теории прав человека путем их толкования.

В параграфе подробно рассмотрены законодательные требования к конституционной жалобе и условия, при которых жалобы граждан являются допустимыми. На основе проведенного анализа сделан вывод о том, что требования, предъявляемые к конституционной жалобе граждан и установленные законами о конституционных (уставных) судах субъектов Российской Федерации, не могут рассматриваться как необоснованные препятствия к судебной защите основных прав и свобод человека и гражданина.

Автором обоснована позиция, согласно которой в конституционном судопроизводстве могут быть обжалованы не только законы субъектов РФ, но и иные нормативные правовые акты субъектов РФ, нарушающие права и свободы человека и гражданина, включая и неопубликованные акты, но только в том случае, если они применялись правоприменительными органами.

В параграфе также подробно проанализированы выработанные конституционными (уставными) судами субъектов РФ правовые позиции о критериях

допустимости конституционной жалобы, не перечисленными в законах субъектов РФ, а именно:

- оспариваемый в жалобе закон подлежит проверке только в той части, в которой он применялся к заявителю в конкретном деле, а не в более широком объеме, который обозначен в жалобе;

- требование, содержащееся в жалобе, должно носить исключительно правовой характер и не касаться установления и исследования фактических обстоятельств дела;

- основные права граждан должны нарушаться нормами права, а не действиями государственных органов;

- жалоба гражданина не может быть принята к рассмотрению, если производство по его делу в суде общей юрисдикции или арбитражном суде не завершено, - при таких условиях рассмотрение дела предрешало бы выводы суда.

Третий параграф **«Предварительное изучение жалобы»** посвящен следующей стадии конституционного судопроизводства, которая связана с изучением поданной в установленном порядке в конституционный (уставной) суд жалобе. В нем анализируются законодательные требования к предварительному изучению жалобы в Секретариате суда и последствиях этого изучения, к которым может быть отнесено возвращение жалобы заявителю либо принятие жалобы к рассмотрению в судебном заседании.

В параграфе подчеркивается, что предварительное изучение жалобы является обязательной для производства в конституционном (уставном) суде субъекта РФ. Ее цель состоит в обеспечении возможности надлежащего рассмотрения и разрешения вопроса по существу в судебном заседании с вынесением решения, основанного на материалах обращения и соответствующего конституционным нормам и принципам.

На основе анализа определений конституционных (уставных) судов субъектов РФ об отказе к принятию жалоб граждан автор составил перечень неподведомственных суду дел:

- если в жалобе ставится вопрос о соответствии федерального акта Конституции Российской Федерации;
- если права нарушены не нормой права, а действиями государственных органов;
- если права нарушены не нормой права, а правоприменительной практикой;
- если в жалобе оспариваются локальные нормативные правовые акты;
- если в жалобе конституционному (уставному) суду субъекта РФ предлагается дать толкование конституции (уставу);
- если в заявлении обжалуется порядок формирования, деятельности и полномочий конституционного (уставного) суда субъекта РФ;
- если в жалобе предлагается внести изменения в действующие нормативные правовые акты;
- если в жалобе отсутствует неопределенность в вопросе о конституционности оспариваемых положений.

Четвертый параграф «Судебное разбирательство как основная стадия конституционного судопроизводства. Проблемы исполнения решений конституционных (уставных) судов по жалобам граждан» стадии конституционного судопроизводства, в которой рассматриваются дела по существу и стадии исполнения решений конституционных и уставных судов субъектов РФ по жалобам граждан.

На этапе судебного разбирательства как стадии конституционного судопроизводства можно выделить:

- подготовительную часть судебного разбирательства;
- рассмотрение дела по существу;
- вынесение судом решения.

Подготовительная часть включает процессуальные действия, направленные на то, чтобы выявить возможность рассмотрения дела по существу. Рас-

смотрение дела по существу направлено на полное и всестороннее исследование дела.

В параграфе автором подробно рассмотрены вопросы, связанные с приостановлением производства по делу и отложением разбирательства. Последнее возможно в случае, если суд найдет вопрос недостаточно подготовленным, нуждающимся в дополнительном изучении, которое невозможно произвести в том же заседании вследствие неявки стороны, свидетеля или эксперта, явка которых была признана обязательной, а также непредставления необходимых материалов.

Итогом судебного рассмотрения дел по жалобам граждан на нарушение основных прав и свобод является нахождение объективной истины по делу, под которой понимается установленные в процессе рассмотрения сведения о содержании норм рассмотренного конституционным (уставным) судом субъекта Российской Федерации закона (иного нормативно-правового акта) и их соответствии конституции (уставу) субъекта РФ.

На основе анализа постановлений конституционных и уставных судов субъектов РФ, вынесенных по жалобам граждан, автором выделено ряд признаков этих актов:

1. Это официальный акт, который выносится от имени субъекта Российской Федерации.
2. Принимается в особой форме конституционного судопроизводства.
3. Является окончательным и обжалованию не подлежит.
4. Общеобязательность решения суда на всей территории субъекта РФ.
5. Действует непосредственно, не требует его утверждения каким-либо нормативным правовым актом, не требует подтверждения другим органом или должностным лицом.
6. Юридическая сила решения не может быть преодолена повторным принятием акта, признанного конституционным (уставным) судом не соответствующим Конституции (Уставу) субъекта Российской Федерации.

7. Подлежит официальному опубликованию.

В параграфе прослеживается отношение автора к научной дискуссии отнесения решений конституционных и уставных судов субъектов РФ к источникам права. В отличие от некоторых научных работ соискатель пришел к выводу, что постановления указанных судов не есть источники права. Это обосновывается следующим. Во-первых, конституционные (уставные) суды субъектов РФ не вправе заниматься законотворчеством, так как это исключительная прерогатива законодательной ветви власти. Во-вторых, конституционные (уставные) суды субъектов РФ вправе устанавливать лишь факт соответствия или несоответствия оспариваемого акта конституции (уставу) субъекта Российской Федерации. В-третьих, закон имеет более высокую юридическую силу, нежели постановление (или иное решение) конституционного (уставного) суда. В-четвертых, главной функцией конституционных (уставных) судов является осуществление контроля за соответствием законов и иных нормативных правовых актов конституции (уставу) субъекта РФ, а не нормообразование.

Автором проведен обобщенный анализ норм законодательства субъектов РФ, касающиеся исполнения решений конституционных (уставных) судов и правовые последствия их неисполнения. В параграфе сделан вывод о том, что одной из причин игнорирования актов органов конституционной юстиции является несовершенство норм об ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение решений конституционных (уставных) судов с серьезными санкциями.

В третьей главе **«Судебная практика конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации в сфере прав граждан»** выявляются и анализируются правовые позиции указанных судов в сфере политических и социально-экономических прав граждан.

Первый параграф **«Политические права граждан»** анализирует судебную практику органов конституционной юстиции, в ходе которой рассматривались жалобы граждан на нарушения их политических прав.

В параграфе сделан вывод о том, что в основу решений конституционных и уставных судов субъектов РФ было положено не только федеральное и региональное законодательства, но и конституционно-правовая теория политических прав граждан. Опираясь на них, конституционные и уставные суды выработали ряд значимых правовых позиций, которые, в свою очередь, обогатили конституционную теорию политических прав граждан.

Относительно конституционного права на информацию конституционные и уставные суды субъектов РФ высказались не только за реализацию конституционного требования об опубликовании нормативных правовых актов, но и за их дополнительное опубликование в неофициальных изданиях.

Что касается конституционного права на равный доступ граждан Российской Федерации к государственной службе, то оно реализуется посредством замещения должностей государственной службы. Должности государственной гражданской службы учреждаются в порядке, установленном федеральным законом и законом субъекта Российской Федерации.

Народ как источник власти в субъектах Федерации является источником той власти, которой обладает субъект РФ. Он осуществляет свою власть непосредственно, а также через систему государственных органов власти и органов местного самоуправления вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъекта Российской Федерации.

Относительно избирательных прав граждан следует выделить следующие правовые позиции органов конституционной юстиции субъектов РФ:

- 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;

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

Во втором параграфе «**Социально-экономические права граждан**» анализируются наиболее значимые правовые позиции конституционных (уставных) судов субъектов РФ в сфере социально-экономических прав граждан, выработанные их судебной практикой.

В параграфе отмечено, что на выработку правовых позиций органов конституционной юстиции влияла юридическая природа социально-экономических прав как позитивных прав, которые устанавливает государство, и их реализация зависит от финансово-экономических возможностей государства. Именно этим фактом автор объясняет наибольшее количество обращений граждан в конституционные и уставные суды субъектов РФ.

На основе проведенного анализа выделены следующие правовые позиции конституционных (уставных) судов, которые можно считать их вкладом в конституционную теорию социально-экономических прав:

- органы государственной власти субъектов РФ вправе устанавливать за счет средств бюджета субъекта РФ дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право;

- органы местного самоуправления имеют право, а не обязанность установления мер социальной поддержки населения в случае возможности их финансового обеспечения. Приостановление дополнительных мер социальной поддержки, установленных органами местного самоуправления, не требует обязательного их возмещения в другом виде;

- при принятии нормативных правовых актов в сфере социальных прав граждан органы государственной власти должны руководствоваться принципом наиболее полного финансирования публично-правовых обязательств, вытека-

ющих из необходимости реализации общегосударственных гарантий прав и свобод, закрепленных Конституцией Российской Федерации.

- реализация социально-экономических прав граждан, пострадавших от политических репрессий, является дискрецией законодателя. При этом законодатель вправе определить объем и условия возмещения вреда, нижний предел которого не может быть меньше, чем материальные потери репрессированных лиц на момент причинения вреда.

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

По теме диссертации автором опубликованы следующие научные работы.

Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, выпускаемых в Российской Федерации:

1. Рыженков А. М. Подача жалобы в конституционный (уставный) суд субъекта Российской Федерации как начальная стадия конституционного судопроизводства по жалобам граждан //»Черные дыры в российском законодательстве. 2011. № 5. 0,4 п.л.

2. Рыженков А. М. Общие принципы конституционного судопроизводства в субъектах Российской Федерации //Пробелы в российском законодательстве. 2011. № 6. 0,4 п.л.

3. Рыженков А. М. Итоговые решения конституционных (уставных) судов субъектов РФ по жалобам граждан и проблемы их исполнения //Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. 2012. № 1. С. 0,5 п.л.

Статьи, опубликованные в иных научных изданиях:

4. Рыженков А. М. Предварительное изучение жалобы в конституционном судопроизводстве субъектов Российской Федерации //Образование и право. 2011. № 10. С. 0,8 п.л.

5. Рыженков А. М. Судебное разбирательство по жалобам граждан как основная стадия конституционного судопроизводства в субъектах Российской Федерации // Судебная реформа в современной России: итоги и перспективы / Материалы Всероссийской научно-практической конференции, посвященной 20-летию судебной реформы. Пенза, Изд-во ПГУ, 2011. – 0,6 п.л.

6. Рыженков А. М. Принципы конституционного судопроизводства // Тенденции и противоречия развития российского права на современном этапе / Сб. статей XI Всерос. научн-практ. конф. Пенза, Знание, 2011. – 0,3 п.л.

7. Рыженков А. М., Гошуляк В. В. Конституционное судопроизводство в субъектах Российской Федерации / Учебно-метод. пособие. Пенза, Изд-во ПГУ, 2012. – 3,0 п.л.