

Серия «Актуальные юридические исследования»

С.Г. ПАВЛИКОВ

СИСТЕМЫ СУДОВ СУБЪЕКТОВ ФЕДЕРАТИВНОГО ГОСУДАРСТВА



Москва – 2012

УДК 347.254
ББК 67.404.2 (2 Рос)
П 25

Рецензенты:

Грудцына Л.Ю. – доктор юридических наук, профессор Финансового университета при Правительстве Российской Федерации
Сафонов В.Е. – доктор юридических наук, профессор

Сведения об авторе:

Павликов Сергей Герасимович – доктор юридических наук, заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, профессор Российской академии правосудия

Павликов С.Г. Системы судов субъектов федеративного государства. – М.: Издательство «ЮРКОМПАНИ», 2012. – 516 с. – (Серия «Актуальные юридические исследования»).

ISBN 978-5-91677-112-1

В монографии осуществлено конституционно-правовое обоснование неизбежности специфического развития судебных систем федеративных государств (на примере России и Германии). Изучен процесс формирования систем судов субъектов Российской Федерации, выявлены основные направления совершенствования конституционно-правового статуса конституционных (уставных) судов и мировых судей как органов государственной власти в судебной системе Российской Федерации и в системе судов субъектов Российской Федерации.

Для студентов, аспирантов, преподавателей юридических учебных заведений, судей и работников судов, а также практикующих юристов и лиц, интересующихся проблемами конституционализма и федерализма.

УДК 347.254
ББК 67.404.2 (2 Рос)

ISBN 978-5-91677-112-1

© ООО «ЮРКОМПАНИ», 2012

ОГЛАВЛЕНИЕ:

Введение	5
Глава I. Федерализм как конституционный принцип формирования и функционирования органов судебной власти в Российской Федерации	11
§ 1. Основы конституционного строя Российской Федерации и особенности реализации судебной власти в федеративном государстве	11
§ 2. Опыт построения судебных систем в федеративных государствах и организации «местных» судов: сравнительно-правовой анализ	34
§ 3. Соотношение конституционных принципов федерализма и единства системы государственной власти при формировании судебной системы Российской Федерации	52
§ 4. Конституционно-правовой статус составляющих элементов и общая характеристика организационно-правовых связей в судебных системах субъектов Российской Федерации	74
Глава II. Конституционные (уставные) суды в системе судов субъектов Российской Федерации	109
§ 1. Роль конституционных (уставных) судов в охране конституционного строя Российской Федерации	109
§ 2. Реализация концепции судебного федерализма в процессе создания системы органов конституционного контроля в субъектах Российской Федерации	132
§ 3. Правовые позиции конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации	179
Глава III. Мировые судьи России: дуализм статуса и практика правоприменительной деятельности в составе систем судов субъектов Российской Федерации	207
§ 1. Историко-правовой анализ развития мировых судов в России	207
§ 2. Концепция мировой юстиции в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование	225

§ 3 Влияние органов государственной власти Российской Федерации на институт мировых судей как элемент систем судов субъектов Российской Федерации	247
Глава IV. Формирование систем судов субъектов Российской Федерации и совершенствование статуса конституционных (уставных) судов и мировых судей как их составляющих элементов	270
§ 1. Федерализм как конституционный принцип государственного устройства Российской Федерации и основа создания мировых судов	270
§ 2. Общетеоретические и конституционно-правовые основы институционализации конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации	296
§ 3. Основные направления реализации конституционных норм в процессе совершенствования статуса конституционных (уставных) судов и мировых судей и формирования систем судов субъектов Российской Федерации	318
Глава VI. Организация систем судов субъектов зарубежных федераций (на примере Федеративной Республики Германии)	342
§ 1. Общая характеристика и правовые основы организации судебной системы Федеративной Республики Германия	342
§ 2. Генезис и развитие федеративных начал в организации судебных систем Германии (на примере конституционной юстиции)	362
§ 3. Статус специализированных судов и органов, обеспечивающих деятельность судебной системы Германии ...	370
§ 4. Развитие судебного правотворчества России и Германии: универсальные тенденции и перспективы	392
Заключение	417
Список рекомендуемых нормативных правовых и судебных актов, научной литературы	434

ВВЕДЕНИЕ

Составной частью реформ, осуществляемых в Российской Федерации, являются преобразования в сфере осуществления правосудия и совершенствования механизма реализации судебной власти. В конце XX века начали функционировать суды субъектов Российской Федерации, к которым относятся конституционные (уставные) суды и мировые судьи субъектов Российской Федерации, что позволило повысить эффективность механизма судебной защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина.

Изучение сущности судебной власти, реализуемой судами субъектов Российской Федерации и ее конституционно-правовой специфики, а также уяснение места и роли конституционных (уставных) судов и мировых судей в единой судебной системе Российской Федерации показало, что законодательное регулирование судебной системы требует дальнейшего совершенствования. Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ (в ред. от 27 декабря 2009 г.) «О судебной системе Российской Федерации», выделив в судебной системе Российской Федерации федеральные суды и суды субъектов Российской Федерации, не в полной мере учитывает положения Конституции Российской Федерации 1993 г. о необходимости наличия «системы органов государственной власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов...» (ч.1 ст.77); кроме того, в федеральном законодательстве не определены основы взаимодействия между собой конституционных (уставных) судов и мировых судей как частей единой системы судов субъекта федеративного государства.

Необходимость конституционно-правового исследования реализации федерализма как принципа государственного устройства в сфере организации органов государственной власти связана с выявлением оптимальных форм его воплоще-

ния в сфере отправления правосудия. С одной стороны, конституционные (уставные) суды и мировые судьи должны содействовать совершенствованию и укреплению федеративных отношений, с другой – не могут рассматриваться как органы, созданные исключительно с целью уменьшения «нагрузки» на федеральные суды путем создания дополнительного звена судебной системы Российской Федерации, ибо в этом случае теряется смысл их создания. Соответственно, требует своего разрешения актуальная для теории конституционализма проблема оптимального сочетания необходимой самостоятельности субъектов Российской Федерации в определении статуса конституционных (уставных) судов и мировых судей субъектов Российской Федерации при одновременном обеспечении государственной целостности Российской Федерации.

Необходимо выявить причины, в силу которых в научной литературе по конституционному праву утвердилась традиция рассматривать конституционные (уставные) суды и мировых судей изолированно друг от друга, без учета того общего, что у них есть – принадлежности к системе судов субъекта Российской Федерации. Для этого в монографии осуществлено исследование конкретных форм и способов реализации закрепленных в Конституции Российской Федерации и иных нормативных правовых актах возможностей субъектов Российской Федерации по созданию собственных органов государственной судебной власти.

Актуальным на современном этапе развития федеративных отношений является конституционно-правовое исследование причин, в силу которых замедлился процесс становления конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации и они практически перестали рассматривать дела, связанные с определением наиболее оптимальной модели установления общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления в субъектах Российской Федерации (хотя такая возможность

соответствует п. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации).

Автор монографии неоднократно сталкивался с утверждениями о том, что конституционные и уставные суды субъектов Российской Федерации не играют сколь-нибудь заметной роли в регулировании общественных отношений и будут «вытеснены» федеральными судами. Не отрицая наличия, в целом, негативной ситуации в сфере регионального конституционного правосудия, отметим и положительные факты. Прежде всего, это возрастающая «активность» этих судов. Так, только в 2011 г. было вынесено немало принципиальных решений конституционными судами республик:

- Бурятия,¹
- Карелия,²
- Коми,³ а также уставными судами:
- г. Санкт-Петербург,⁴

¹ Постановление Конституционного Суда Республики Бурятия от 11 августа 2011 г. «По делу о проверке соответствия Конституции Республики Бурятия постановления Администрации г. Улан-Удэ от 25 апреля 2008 года № 221 «О подготовке Муниципальной адресной программы...» //Бурятия. № 146. 13.08.2011.

² Постановление Конституционного Суда Республики Карелия от 25 марта 2011 г. «По делу о проверке соответствия Конституции Республики Карелия Закона Республики Карелия от 10 ноября 2010 года № 1435-ЗРК «О внесении изменения в статью 1 Закона Республики Карелия...» //Собрание законодательства РК. № 10. октябрь, 2010. Ст. 1362.

³ Постановление Конституционного Суда Республики Коми от 1 сентября 2011 г. «По делу о проверке конституционности пункта 4 статьи 1(1) Закона Республики Коми от 6 октября 2006 года № 92-РЗ «Об образовании» по жалобе гражданки О.В.Луновой» //Документ официально опубликован не был /СПС Консультант Плюс.

⁴ См., напр.: Постановление Уставного суда Санкт-Петербурга от 13 июля 2011 г. № 003/11-П «По делу по запросу Муниципального совета муниципального образования муниципальный округ Автово...» //Санкт-Петербургские ведомости. № 129 15.07.2011.

- г. Калининград,¹
- Свердловской области.²

На основе общей теории конституционализма в представленной работе дана оценка отсутствия в Российской Федерации системы мировых судов, ибо вопреки конституционному положению о том, что правосудие осуществляется только судом (ч.1 ст.118 Конституции Российской Федерации), созданы не мировые суды, а судебные участки мировых судей. В юридической литературе мировых судей все чаще характеризуют как нижнее звено федеральной судебной системы, а перспективы их развития некоторые ученые связывают с утратой ими статуса судов субъектов Российской Федерации. В этом плане своевременным стало рассмотрение вопроса о том, в какой мере данный вариант судостроительства способствует эффективности российского правосудия и уважению к суду.

Обобщение опыта функционирования конституционных (уставных) судов и мировых судей позволяет сформулировать рекомендации, направленные не только на совершенствование правового регулирования их деятельности, но и на формирование систем судов субъектов Российской Федерации. Здесь, имеет место ряд актуальных научных проблем, разре-

¹ См., напр.: Постановление Уставного Суда Калининградской области от 9 августа 2011 г. № 5-п «По делу о соответствии Уставу (Основному Закону) Калининградской области отдельного положения пункта 1 статьи 3 Уставного закона Калининградской области от 2 июля 2010 года № 480 «Об Уполномоченном по правам человека в Калининградской области» //Калининградская правда. № 146. 12.08.2011.

² См., напр.: Постановление Уставного Суда Свердловской области от 22 июня 2011 г. № 3-3-6-2011 «По делу о соответствии Уставу Свердловской области подпункта 78 пункта 1 Решения Екатеринбургской городской Думы от 23 июня 2009 года № 20/7...» //Областная газета. № 232-233, 29.06.2011; Постановление Уставного Суда Свердловской области от 29 апреля 2011 г. № 3-3-6-2011 «По делу о соответствии Уставу Свердловской области подпункта 1 пункта 1 статьи 67 Областного закона от 6 мая 1997 года № 29-ОЗ «Об Уставном Суде Свердловской области...» //Собрание законодательства Свердловской области. 10.06.2011. № 4-3 (2011). Ст. 650.

шение которых может обогатить теорию конституционализма на основе уяснения сущности и природы судебной власти, реализуемой судами субъектов Российской Федерации, а также обеспечить повышение эффективности работы конституционных (уставных) судов и мировых судей, сформировать надлежащие основы их взаимодействия между собой и с федеральными судами.

Не оставлен без внимания зарубежный опыт организации систем судов субъектов федеративных государств. Так, в настоящее время можно констатировать, что между Российской Федерацией и Федеративной Республикой Германия имеет место позитивное сотрудничество; более того, происходит его интенсивное развитие и углубление, в том числе, на основе переосмысления исторического опыта. Не менее важным представляется углубление связей в сфере обмена позитивным опытом в правовой сфере и, в частности, в судебном строительстве и организации правоохранительной деятельности, ибо, как известно, судебные системы Российской Федерации и Федеративной Республики Германия объединяет фактор их организации в федеративном государстве. В современных научных исследованиях нельзя игнорировать то обстоятельство, что федерализм как способ урегулирования конфликтов и достижения компромисса во внутри- и межгосударственных отношениях обретает особое значение. Столь повышенное внимание, уделяемое данному институту, объясняется особенностями современного мира, в котором, с одной стороны, провозглашается приоритет прав и свобод человека и гражданина, право наций на самоопределение, принцип разделения властей, политического плюрализма и т.д. С другой стороны, не утратила своего значения и актуальности концепция «сильного» государства, стабильной власти, усиления контроля за безопасностью и правопорядком, что неминуемо ведет к усилению процессов централизации. Федерализм, как справедливо замечают ученые, может гармонично соединить и примирить эти две противоположные тенденции современного развития.

Целесообразным представляется и научный анализ тех универсальных тенденций, которые характерны для России и Германии, в целях формирования практических рекомендаций по оптимизации деятельности судебной власти. Так, усиление роли судебных органов в правотворческом процессе обеих стран оказывает существенное влияние на все отрасли и институты права.¹ Однако в углубленном научном исследовании нуждается вопрос о том, насколько позитивным с позиции уважения к закону является данный процесс, подлежит ли он какому-либо контролю, в какой мере Россия и Германия могут использовать соответствующий национальный опыт.

¹ См.: Held D. *Global Transformations: Politics, Economics and Culture*. N.Y., 1999; Slaughter A. *A Global Community of Courts* // *Harvard international Law Journal*. 2003. № 44. P. 191 - 194.

ГЛАВА I.

Федерализм как конституционный принцип формирования и функционирования органов судебной власти Российской Федерации

§ 1. Основы конституционного строя Российской Федерации и особенности реализации судебной власти в федеративном государстве

Как известно, первая глава Конституции Российской Федерации – «Основы конституционного строя» – характеризует государство как демократическое федеративное и правовое. Развитие Российской Федерации в соответствии с ее конституционными основами, во многом определяется и тем фактором, насколько рациональной и эффективной является организация власти в государстве, причем не только центральной, но, прежде всего, региональной¹. Этот процесс имеет особое значение в федеративных государствах, субъекты (штаты, земли, кантоны) которых, по мнению исследователей, составляют своеобразные государственно-правовые образования, обладающие государственной властью в объеме, определяемом по договоренности с федеральной властью². Для Российской Федерации также актуален вопрос о соотношении полномочий Федерации и ее субъектов, ибо он обуславливает утверждения некоторых конституционалистов о том, что Конституция «до конца не разрешила проблемы как самого федеративного устройства, так и разграничения властных полномочий»³. В По-

¹ См.: Бондарь Н.С. *Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России*. М.: Из-во «Норма», 2008. С. 4.

² Цалиев А.М. Судебная власть в системе разделения властей субъекта Российской Федерации // *Рос. юстиция*. № 2. 2009. С. 23-26.

³ Сафонов В.Е. *Государственное единство и территориальная целостность в судебных решениях: международные и конституционно-правовые аспекты*. М.: Из-во «РАП», 2008. С.7.

ПАВЛИКОВ
Сергей Герасимович

Системы судов субъектов федеративного государства

Ответственный редактор Л.Ю. Грудцына
Литературный редактор Д.А. Сухарев
Компьютерная верстка Г.Ю. Ефимова
Дизайн обложки А.А. Черкасов

ООО «Издательство «ЮРКОМПАНИ»
www.law-books.ru E-mail: mail@law-books.ru
Тел.: 8-903-672-55-88. Факс: (495) 672-55-22.

Подписано в печать с готовых монтажей 17.10.2011 г.
Формат 60х90/16. Объем 32,25 п.л. Печать офсетная.
Бумага офсетная. Тираж 1500 экз. Заказ № ____.

Отпечатано в ОАО «Орехово-Зуевская типография»
г. Орехово-Зуево, Моск. обл., ул. Дзержинского, д. 1.
E-mail: tipografiya-oz@rambler.ru.

Научно-издательская группа «ЮРКОМПАНИ»
(www.publish.law-books.ru)

**приглашает авторов к публикации статей в рецензируемых
научных журналах:**

Журнал «Образование и право»

Выходит один раз в месяц. ISSN 2076-1503.

Сайт: www.education.law-books.ru

Индекс подписки в каталоге «Пресса России» и «Библиотечном каталоге» - 46138.

Издание зарегистрировано в Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Свидетельство о регистрации СМИ ПИ № ФС77-36826 от 14 июля 2009 г.). Включен в РИНЦ и зарегистрирован в НЭБ eLIBRARY.RU.

Аналитический научно-правовой журнал, посвященный актуальным вопросам применения законодательства в сфере образования, правовому мониторингу, инновационным технологиям и реформе юридического образования в России, иным теоретико-правовым и практическим вопросам применения права в современной жизни.

Журнал «Экономика и право. XXI век»

Выходит один раз в три месяца. ISSN 2076-2828.

Сайт: www.economy.law-books.ru

Индекс подписки в каталоге «Пресса России» и «Библиотечном каталоге» - 83844.

Издание зарегистрировано в Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Свидетельство о регистрации СМИ ПИ № ФС77-37809 от 15 октября 2009 г.).

Научно-информационный журнал посвящен теоретическим и прикладным проблемам развития экономической и юридической науки. На страницах издания публикуются материалы по актуальным вопросам развития российской экономики, права и законодательства, а также взгляды ведущих экономистов и правоведов на проблемы экономики и права.

Журнал «Новый юридический журнал»

Выходит один раз в три месяца. ISSN 2076-278X.

Сайт: www.new.law-books.ru

Индекс подписки в каталоге «Пресса России» и «Библиотечном каталоге» - 83842.

Издание зарегистрировано в Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Свидетельство о регистрации СМИ ПИ № ФС77-37808 от 15 октября 2009 г.).

Аналитический научно-правовой журнал посвящен актуальным вопросам развития российской науки, права и законодательства. На страни-

цах издания публикуются взгляды ведущих ученых и практикующих юристов на современные социально-экономические и правовые проблемы общества и государства.

Журнал «Право и жизнь»

Выходит один раз в месяц. ISSN 0868-3900.

Сайт: www.law-n-life.ru

Издание зарегистрировано в Министерстве Российской Федерации по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций (Свидетельство о регистрации СМИ ПИ №77-11959 от 4 марта 2002 года).

Включен в РИНЦ и зарегистрирован в НЭБ eLIBRARY.RU.

Независимый научно-популярный журнал, издававшийся с 1922 года и возобновленный в 1992 году, посвящен вопросам теории и практики права. На страницах издания публикуются аналитические и обзорные материалы, отражающие состояние российской правовой системы, развитие отечественной науки и законодательства, национальные особенности строительства системы государственного управления.

Журнал «Общество и государство»

Выходит один раз в три месяца. ISSN 2224-9125.

Сайт: www.society.law-books.ru

Издание зарегистрировано в Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Свидетельство о регистрации СМИ ПИ № ФС77-46151 от 12 августа 2011 г.).

Научно-информационный журнал посвящен актуальным вопросам теории и практики реализации прав человека, развития гражданского общества, государственного и общественного регулирования права и экономики. В журнале публикуются взгляды ведущих ученых, практикующих юристов, экономистов, правозащитников и общественных деятелей на современные социально-экономические и правовые проблемы, связанные с развитием диалога между обществом и государством, человеком и властью в России.

Журнал «Право и управление»

Выходит один раз в три месяца. ISSN 2224-9133.

Сайт: www.pravo.law-books.ru

Издание зарегистрировано в Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Свидетельство о регистрации СМИ ПИ № ФС77-46150 от 12 августа 2011 г.).

Научно-информационный журнал посвящен актуальным вопросам теории и практики государственного регулирования права и экономики, государственного управления, публикуются взгляды ведущих ученых и практикующих юристов на современные социально-экономические и правовые проблемы, связанные с управлением, контрольной и надзорной деятельностью.