



На правах рукописи

МАНКИЕВА АЗА ВАХИДОВНА

**РОЛЬ СУДЕБНОЙ ВЕТВИ ВЛАСТИ В ТРАНСФОРМАЦИИ
СОВРЕМЕННОГО РОССИЙСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА**

**Специальность 23.00.02 – Политические институты, этнополитическая
конфликтология, национальные и политические процессы и технологии**

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

- 9 ОКТ 2009

Пятигорск 2009

Диссертация выполнена на кафедре международных отношений, связей с общественностью и журналистики ГОУ ВПО «Пятигорский государственный лингвистический университет»

Научный руководитель

**доктор политических наук, профессор
Панин Виктор Николаевич**

Официальные оппоненты:

**доктор политических наук, профессор
Меньшиков Валерий Владимирович**

**кандидат политических наук, доцент
Арапханова Лейла Якубовна**

Ведущая организация:

**Адыгейский государственный
университет (г. Майкоп)**

Защита состоится 13 октября 2009 года в 13 час. 00 мин. на заседании диссертационного совета Д 212.101.11 по защите докторских и кандидатских диссертаций при ГОУ ВПО «Кубанский государственный университет» по адресу: 350040, г. Краснодар, ул. Ставропольская, 149, ауд.231.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке ГОУ ВПО «Кубанский государственный университет».

Автореферат разослан «7» сентября 2009 г.

Ученый секретарь
совета Д 212.101.11 по защите
докторских и кандидатских диссертаций.
доктор политических наук,
доктор исторических наук, профессор



А.В. Баранов

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Российская Федерация, согласно действующей Конституции, является демократическим федеративным правовым государством. Основной Закон устанавливает принцип разделения властей. Этот принцип предусматривает самостоятельность органов законодательной, исполнительной и судебной власти.

Судебная власть в демократическом государстве призвана гарантировать права и свободы граждан, а также контролировать соблюдение Конституции и законов органами законодательной и исполнительной власти. Самостоятельность ветвей власти должна обеспечиваться посредством системы «сдержек и противовесов», в т.ч. профессионализма и высокого статуса конституционного правосудия.

Вместе с тем разделение властей предполагает не только обособленность и самостоятельность ветвей власти, но и их активное сотрудничество, направленное на достижение цели эффективного функционирования государства. Без этого условия затруднительно развитие конституционализма в цивилизованном правовом государстве. Взаимодействие государственных органов служит важной предпосылкой верховенства народной воли, ее воплощения в деятельности публичной власти и ответственности власти перед гражданским обществом.

Роль судебной власти особенно велика в федеративных государствах, т.к. именно суды являются высшим арбитром во взаимодействиях общенациональных и региональных органов власти, обеспечивают единство системы государственной власти и принципов ее функционирования. На стадии трансформации модели федерации, которую проходит Россия в постсоветский период, Конституционный Суд РФ играет важную роль в легитимации реформ политической системы.

Современный российский федерализм качественно трансформируется в направлении от договорной к конституционной, от ассиметричной к симметричной, от этнонациональной к смешанной модели. С осени 1999 г. идет динамичный процесс упрочения единства системы государственной власти, урегулирования политико-территориальных конфликтов по оси «центр-регионы». Конституционный суд РФ, конституционные и уставные суды субъектов федерации активно участвуют в проверке конституционности законодательства регионов, дают разъяснения и толкования основного Закона страны, издают постановления и определения по жалобам граждан и коллективных субъектов политики.

Появление новых масштабных задач в сфере политического управления, решение которых зависит от общих усилий федерального центра и регионов, в частности, приоритетных национальных проектов, федеральных целевых программ, антикризисных мер в рамках предметов совместного ведения федерации и ее субъектов стимулируют необходимость разработки новых форм и методов взаимодействия органов государственной власти разных уровней. Ведь нынешняя его организация во многом не соответствует требованиям эпохи. Несоответствие проявляется в отсутствии

эффективного механизма согласования управленческих решений федеральными и региональными органами, а также «по горизонтали» между ветвями власти.

Кроме этого, проблема исследования актуальна в теоретическом аспекте. Политическая власть в глобализируемом мире объективно становится все более многообразной по основаниям, ресурсам и субъектам. Феномен глобальной власти в однополярном мире ставит под сомнение принцип национального суверенитета государств. Повышается роль транснациональных средств массовой информации в легитимации власти. Имплементированные нормы международного права получают высшую юридическую силу по отношению к конституциям стран, что уже ярко проявляется в Европейском Союзе. Судебная власть Российской Федерации должна эффективно реагировать на вызовы глобализации, находя оптимальный баланс национальных и общечеловеческих принципов права в конституциональной практике.

Нуждается в повышении статус судебной власти в России. До 1991 г. статус судебной власти как самостоятельной ветви государственной власти, как арбитра в урегулировании политических конфликтов между ветвями власти, как одного из основных институтов правового государства не обсуждался. В конституциях советского периода, а также других законодательных актах судебная власть не упоминалась, а суды рассматривались в качестве части единого государственного механизма, одного из правоохранительных органов, функции и полномочия которой были ограничены.

В связи с этим ко времени введения термина «судебная власть» в Декларации о государственном суверенитете РСФСР 12 июня 1991г. вопросы политической институционализации судебной власти оказались одними из самых слабо разработанных. Не было уделено должного внимания методам урегулирования политических конфликтов с использованием институтов судебной власти путем их ненасильственного разрешения, посредством конституционального правосудия.

Роль судебной власти в трансформации российского федерализма остается малоизученной в политологическом аспекте. Наша работа представляет собой попытку восполнить этот пробел.

Степень научной разработанности проблемы. Роль судебной власти в системе российского федерализма анализируется рядом социогуманитарных наук, в т.ч. политической наукой, философией, правоведением, социологией. Политологический аспект проблемы имеет, на наш взгляд, следующий алгоритм анализа: интерпретация власти в целом, в т.ч. политической власти; оценка моделей разделения властей; исследования современных федераций; осмысление российской модели федерализма и роли конституционного правосудия в ней; изучение современных трансформаций федеративного устройства России в ракурсе изменений роли судебной власти.

Тематика политической власти, в т.ч. ее структурно-функциональной организации, осмысливалась уже в трудах мыслителей древности: Платона¹, Аристотеля², Полибия³, Цицерона⁴. По их мнению, властные функции должны быть отчетливо распределены, а властные отношения – носить правовой характер. Закон выражает справедливость и всеобщий интерес сограждан.

В политической мысли Нового времени (XVI-XIX вв.) преобладает секулярное понимание власти. Из него следуют теории общественного договора, в либеральной трактовке которых (Дж. Локк, Ш.-Л. Монтескьё)⁵ формируется классическая теория разделения властей. В прикладном аспекте она была усовершенствована и применена «отцами-основателями» США (Т. Джефферсоном, Б. Франклином, А. Гамильтоном, Дж. Мэдисоном и др.)⁶.

Роль судебной власти в системе демократического правления переосмысливается в классической немецкой философии на основе концепций гражданского общества и правового государства (И. Кант, Г.В. Гегель)⁷. Судебная власть трактуется как институт контроля над иными ветвями власти, обеспечивающий реализацию верховенства права в общественной жизни.

На рубеже XIX-XX вв. значительный вклад в политический анализ судебной власти внес М. Вебер⁸. Сохраняет актуальность исследование функций судебной власти, оценка господства и легитимного принуждения по М. Веберу. В XX в. Можно выделить по значимости бихевиоральную концепцию власти (Г. Лассуэлл)⁹, системный анализ (Д. Истон, Г. Алмонд)¹⁰, структурно-функциональный подход (Т. Парсонс, Р. Мертон, Дж. Мид)¹¹, постмодернистские трактовки власти (П. Бурдьё, М. Фуко)¹².

В русской политической мысли следует отметить исследования судебной власти в работах С.С. Алексеева, Н.М. Коркунова, П.И.

¹ Платон. Государство // Платон. Соч.-М., 1971.-Т.3.-Ч.1.

² Аристотель. Политика. Афинская политика. -М., 1997.

³ Полибий. Всемирная история. -СПб., 1994.-Т.1.-Кн.6.

⁴ Цицерон. О государстве. О законах. О старости. О дружбе. Об обязанностях: Речи. Письма. - М., 1999.

⁵ Локк Д. Два трактата о государственном правлении // Локк Д. Избр. произв. - М., 1960.-Т.2; Монтескьё Ш.-Л. О духе законов // Антология мировой политической мысли. - М., 1997.-Т.1.

⁶ Федералист: Эссе. - М., 1993.

⁷ Кант И. Метафизика нравов // Кант И. Соч.-М., 1965.-Т.4.-Ч.2; Гегель Г.В. Философия права.-М.; Л., 1934.

⁸ Вебер М. Избранные произведения. - М., 1990.

⁹ Лассуэлл Г. Психопатология и политика. - М., 2005.

¹⁰ Истон Д. Категории системного анализа политики // Антология мировой политической мысли. - М., 1997.-Т.II.-С.630-642; Алмонд Г. Сравнительная политология сегодня: Мировой обзор / Г. Алмонд, Дж. Пауэлл, К. Стром, Р. Далтон. - М., 2002.

¹¹ Парсонс Т. Система современных обществ. - М., 1997; Американская социологическая мысль: Р. Мертон, Дж. Мид, Т. Парсонс, А. Шюц. - М., 1994.-С.465-466.

¹² Бурдьё П. Социология политики. - М., 1994; Фуко М. Надзирать и наказывать: Рождение тюрьмы. - М., 1999.

Новгородцева, И.А. Ильина¹. Признавая основы либеральной доктрины разделения властей, названные мыслители установили специфику российского правосознания и организации власти, обосновали ведущую роль государства в реформировании общества.

В современных исследованиях политической власти следует выделить работы А.И. Соловьева², В.Г. Ледяева³, Т.М. Зуевой⁴, В.П. Макаренко⁵, И.А. Исаева⁶, В.Я. Любашица⁷, В.Ф. Халипова⁸, В.Е. Чиркина⁹. Трансформация структур и политических норм власти в современной России наиболее глубоко осмысливается в работах Ю.С. Пивоварова и А.И. Фурсова, Ю.И. Игрицкого, Я.А. Пляйса¹⁰. В Южнороссийском макрорегионе сложились школы анализа власти в Северо-Кавказской академии государственной службы (работы А.К. Агапонова, А.М. Старостина¹¹), Кубанском госуниверситете (труды В.В. Меньшикова¹²), Волгоградской академии государственной службы (работы М.А. Сукиасяна, А.И. Бардакова)¹³.

Однако политологи и государствоведы, по нашему мнению, уделяют мало внимания роли судебной власти в современных моделях разделения властей. Характерно, что в распространенном учебнике Г.В. Голосова по сравнительной политологии судебной власти уделено чуть более одной

¹ Антология мировой политической мысли.-М., 1997.-Т.V.

² Соловьев А.И. Институциональный дизайн российской власти: исторический ремейк или матрица развития?// Обществ.науки и совр.-сть.-2004.-№1; он же. Культура власти – на политическом перекрестке эпох //Власть.-1998.-№2.

³ Ледяев В.Г. Власть: Концептуальный анализ.-М., 2001.

⁴ Зуева Т.М. Образы политической власти.-Ростов н/Д, 2001.

⁵ Макаренко В.П. Марксизм и власть.-Ростов н/Д, 1993.

⁶ Исаев И.А. *Politica hermetica*: скрытые аспекты власти.- М., 2002.

⁷ Любашиц В.Я. Государственная власть: введение в общую теорию / В.Я. Любашиц, А.Ю. Мордовцев, А.Ю. Мамычев.- Ростов н/Д, 2003.

⁸ Халипов В.Ф. Кратология – наука о власти.- М., 2002.

⁹ Чиркин В.Е. Публичная власть.- М., 2005.

¹⁰ Пивоваров Ю.С., Фурсов А.И. Русская власть: история и современность // Полития.- 1998.-№1; они же. Русская Система //Политическая наука.- 1997.-№3,4; Игрицкий Ю.И. Власть, политический процесс и публичная политика в России // Политическая наука.- 2005.-№1.-С.5-69; Пляйс Я.А. Политическая власть в России в поисках новой идентичности //Власть.- 2001.-№10,11.

¹¹ Агапонов А.К. Проблемы ответственности региональной политической власти в современной России: политический анализ, технологии формирования и реализации. Дис.... Д-ра полит.наук.-Ростов н/Д, 2003; Старостин А.М. Эффективность деятельности административно-политических элит: критерии оценки и анализ состояния в современной России. Автореф.дис.... д-ра полит.наук.-Ростов н/Д, 2003.

¹² Меньшиков В.В. Проблема власти в истории политической мысли: теоретико-методологический анализ.- Краснодар, 2005; он же. Власть и властные отношения: теоретико-методологический аспект.- Краснодар. 2005.

¹³ Сукиасян М.А. Власть и управление в России: диалектика традиций и инноваций в теории и практике государственного строительства.- М., 1996; Бардаков А.И. Власть в формах организации жизнедеятельности общества. Автореф.дис....д-ра полит.наук.-Волгоград,2007.

страницы¹. Таков же объем носит подраздел о судебном конституционном надзоре в пособии Г.Алмонда, Дж. Пауэлла и их соавторов². В монографиях и статьях о современном разделении властей речь идет, как правило, лишь о взаимодействии законодательных и исполнительных органов (О.И. Зазнаев, А.Н.Медушевский, И.А. Умнова)³.

Между тем на материалах стран западаполитическая роль правосудия изучается давно и успешно. Таковы работы О.А. Жидкова и А.А. Мишина о Верховном суде США, К. Зонтхаймера о Конституционном Суде ФРГ, кросс-национальное сравнительное исследование А.А. Клишаса, Л.М. Энтина⁴ и др.

В контексте политической системы России роль судебной системы кратко оценивает немецкий политолог Э. Шнайдер⁵, но его работа охватывает лишь период 1990-х гг.

Значительно больше внимания уделяют судебной власти РФ правоведы. Следует выделить системный анализ в работах И.Л. Петрухина, А.Д. Бойкова, Ю.А. Дмитриева и Г.Г. Черемных, В.М. Лебедева, В.А. Ржевского и Н.М. Чепурновой⁶. Но юристы избегают давать политико-идеологическую оценку реформ судебной власти, ограничиваясь толкованием норм законодательства.

Следующий аспект проблемы – роль судебной системы в модели российского федерализма. Концептуальные основы анализа федерализма в политической науке создали Д.Дж.Элазар, П. Кинг, И. Дучачек, Р. Уоттс⁷. Принципиально важным остается определение федерализма по Д.Дж.

¹ Голосов Г.В. Сравнительная политология.-2-е изд.-Новосибирск, 1995.-С.183-185.

² Алмонд Г. Указ.соч.-С.476-478.

³ Зазнаев О.И. Полупрезидентская система: Теоретические и прикладные аспекты.- Казань, 2006; Медушевский А.Н. Сравнительное конституционное право и политические институты.- М., 2003; Умнова И.А. Разделение законодательной и исполнительной власти в субъектах Российской Федерации //Органы государственной власти субъектов Российской Федерации.- М., 1998.

⁴ Жидков О.А. Верховный Суд США: право и политика.- М., 1985; Мишин А.А. Принцип разделения властей в конституционном механизме США.- М., 1984;Зонтхаймер К. Политическая система ФРГ.- М., 2000;Клишас А.А. Конституционный контроль и конституционное правосудие в зарубежных странах. Автореф.дис.... д-ра юрид.наук.- М., 2007; Энтин Л.М. Разделение властей: Опыт современных государств.- М., 1995.

⁵ Шнайдер Э. Политическая система Российской Федерации.- М., 2002.-С.115-122.

⁶ Судебная власть/Под ред. И.Л. Петрухина.- М., 2003; Бойков А.Д. Третья власть в России. В 2 кн.- М., 1997-2002; Дмитриев Ю.А., Черемных Г.Г. Судебная власть в механизме разделения властей и защите прав и свобод человека // Государство и право.- 1997.-№8.-С.44-50; Лебедев В.М. Становление судебной власти и судебной системы России: проблемы, достижения, перспективы //Судебная реформа: итоги, приоритеты, перспективы: Матер.конф.-М., 1997.-С.7-21; Ржевский В.А., Чепурнова Н.М. Судебная власть в Российской Федерации: Конституционные основы организации и деятельности.- М., 1998.

⁷ Элейзер Д. Дж. Сравнительный федерализм //Полис.-1995.-№5.-С.106-115; Кинг П. Классифицирование федераций // Полис.-2000.-№5.-С.7-18; Duchacek I.D. The Territorial Dimension of Politics: Within, Among and Across Nations.-Boulder; London,1986; Watts R.L. Comparing Federal Systems.-Montreal; Kingston; L.;Ithaca,1999.

Элазару как совокупности территориальных политических систем, обеспечивающей сочетание единства управления обществом с достаточным самоуправлением его территориальных частей на демократической основе. Федерализм включает в качестве подсистем не только институциональную и нормативную, но и социокультурную, коммуникативную. В этой связи центр внимания в анализе федерализма переносится с форм и методов государственного регулирования на структуры гражданского общества, на институты, выражающие субсидиарность и демократическую интеграцию регионов (по М. Бёрджессу и Ф. Грэссу)¹.

В российской политической науке методологии анализа федерализма разрабатывают А.Н. Медушевский, М.В. Столяров, А.А. Захаров, М.Х. Фарукшин, И.Б. Гоптарева, В.Е. Чиркин². Становление российского федерализма 1990-х гг. исследовано в трудах П.А. Федосова, А.А. Галкина, Н.В. Петрова, М.Г. Миронюка, Р.Ф. Туровского, А.П. Овчинникова, Г.И. Грибановой³. В аспекте государственоведения российский опыт федерализма изучили Л.Ф. Болтенкова, Р.Г. Абдулатипов, М.В. Золотарева, Н.М. Добрынин, И.А. Умнова-Конюхова, Л.М. Карапетян, А.В. Зиновьев и мн.др.⁴

Трансформация российского федерализма в 2000-х гг. противоречиво оценивается политологами и юристами. Одни аналитики (В.Я. Гельман, В.А.

¹ Бёрджесс М., Грэсс Ф. Федерализм и федерация: государство порядка // Сравнительное конституционное обозрение.-2005.-№2.-С.102-108.

² Медушевский А.Н. Указ.соч.; Столяров М.В. Россия в пути: Новый федерализм и Западная Европа.- Казань, 1998; Захаров А.А. E Pluribus Unum:Очерки современного федерализма.- М., 2003; Фарукшин М.Х. Федерализм: теоретические и прикладные аспекты.- М., 2004; Чиркин В.Е. Новые подходы к теории современного государства и федерализма // Обществ. науки и совр-сть.-2003.-№3.-С.66-72; Гоптарева И.Б. К вопросу о типах федеральных систем// Политическая наука.- 2003.-№3.-С.187-207.

³ Федосов П.А. Перспективы российского федерализма: федеральные округа, региональные режимы, муниципалитеты // Полис.- 2002.-№4.-С.159-183; Галкин А.А. и др. Эволюция российского федерализма // Полис.-2002.-№3.-С.96-128; Петров Н.В. Федерализм по-русски // Pro et Contra.-2000.-Т.5.-№1.-С.7-33; Миронюк М.Г. Человеческое измерение федерализма: Федералистские теории и тенденции развития федеративных отношений в России // Полис.- 2003.-№3.-С.98-108; Туровский Р.Ф. Центр и регионы: проблемы политических отношений.- М., 2007; Овчинников А.П. Политическая регионалистика.- Самара, 2002; Грибанова Г.И. Федерализм и демократия в современной России //Демократия и федерализм в России.- М., 2007.-С.193-203.

⁴ Болтенкова Л.Ф. Правовые аспекты оптимизации федеративных отношений в РФ // Сравнительное конституционное обозрение.- 2005.-№1.-С.161-166; Абдулатипов Р.Г. Федералогия.- М., 2004; Золотарева М.В. Правовые основы измерения состава субъектов РФ / М.В. Золотарева, Т.Я. Хабриева // Государство и право.- 2001.-№1.-С.91-96; Добрынин Н.М. Новый федерализм: модель будущего государственного устройства Российской Федерации.-Новосибирск, 2003; Умнова-Конюхова И.А. О конституционно-правовой основе разделения государственной власти между федерацией, ее субъектами и местным самоуправлением // Центр-регионы-местное самоуправление.-М.; СПб., 2001.-С.29-46; Карапетян Л.М. Федеративное устройство Российского государства.-М.,2001; Зиновьев А.В. Концепция радикальной реформы федерального устройства России // Изв.вузов. Правоведение.- СПб., 2002.-№6.-С.57-68.

Ковалев)¹ резко критикуют централизацию публичной власти, считая Россию по итогам путинских реформ унитарным государством. Другие эксперты (С.М. Елисеев, Я.А. Пляйс, М.С. Ильченко)² полагают, что Россия в 1999-2009 гг. стала более централизованной и симметричной федерацией, но не сменила форму государственного устройства. На наш взгляд, реформы необходимы для того, чтобы сохранить и упрочить суверенитет и территориальную целостность России, преодолеть советское идейное и институциональное «наследие» в строении федерации. Следует учитывать и то, что динамичные трансформации федерализма в РФ далеко не завершены.

Роль конституционного правосудия в реформах российского федерализма рассмотрена усилиями Н.В. Петрова, Б.С. Эбзеева, Т.Я. Хабриевой, Л. Лазарева, А.В. Хегая, Ж. И. Овсепян на общегосударственном материале³. Конституционная юстиция на уровне субъектов федерации анализируется в работах С.К. Давудова и О.Г. Шалиевой, Ж.И. Овсепян, А.В. Агафонова⁴.

Таким образом, по проблеме диссертации накоплен и интерпретирован значительный эмпирический материал. Сформировались научные направления, школы и методики анализа судебной власти в системе российского федерализма. Наибольшее внимание уделяется нормативно-правовому, процессуальному и институциональному аспектам темы.

Вместе с тем судебные технологии урегулирования конфликтов по вопросам компетенции органов и уровней государственной власти, процессы политического целеполагания и целедостижения, проблемы конкуренции

¹ Гельман В.Я. Возвращение Левнафана? (Политика рецентрализации в современной России) // Полис.- 2006.-№2.-С.90-109; Ковалев В.А. Федерализм и российская политика в рамках «управляемой демократии» // Демократия и федерализм в России.- М., 2007.-С.234-253.

² Елисеев С.М. Федерализм как инструмент сохранения власти и реализации консервативной политики // Современный федерализм: российские проблемы в сравнительной перспективе.- СПб., 2008.-С.77-79; Пляйс Я.А. Природа, генезис и современные особенности российского федерализма // Там же.-С.121-126; Ильченко М.С. Трансформация федеративной системы России: институциональный аспект // демократия и федерализм в России... С.217-233.

³ Петров Н.В. Конституционный суд и его роль в отношениях «Центр-регионы» // Регионы России 1998 г.- М., 1999.-С.75-86. Эбзеев Б.С. Толкование Конституции РФ Конституционным судом: теоретические и практические проблемы // Гос-во и право.- 1998.-№5.-С.5-12; Хабриева Т.Я. Толкование Конституции Российской Федерации: теория и практика.- М., 1998; Лазарев Л. Проблемы судебного нормоконтроля в решениях Конституционного Суда РФ // Российская юстиция.- 2001.-№2; Хегай А.В. Федеральная судебная власть в системе конституционного права России. Дис. ... канд. юрид.наук.- Ставрополь, 2004; Овсепян Ж.И. Судебный конституционный контроль в РФ: проблемы деполитизации // Гос-во и право.- 1996.-№1.

⁴ Давудов С.К., Шалиева О.Г. Проблемы становления и развития органов конституционного контроля в субъектах РФ // Вестник Конституционного Суда РФ.- 1997.-№3; Овсепян Ж.И. Становление конституционных и уставных судов в субъектах Российской Федерации (1990-2000 гг.).- М., 2001; Агафонов А.В. Доктринальные основы конституционного правосудия в субъектах Российской Федерации. Автореф. ...дис.канд.юрид.наук.- Саратов, 2007.

партий и политических элит в ходе их воздействия на конституционное правосудие еще не стали предметом специального изучения. В целом тематика судебной власти остается на периферии внимания российских политологов, что противоречит актуальности проблемы и задачам укрепления правового демократического государства в Российской Федерации.

Объект диссертационного исследования – судебная власть в федеративном государстве.

Предмет диссертационного исследования – роль судебной власти в трансформации современного российского федерализма.

Хронологические рамки работы охватывают постсоветский период (с конца 1991 г. по настоящее время). Они определяются датировкой коренной трансформации федерализма в нормативном, институциональном и процессуальном аспектах.

Географические рамки диссертации включают в себя территорию Российской Федерации. Особое внимание уделено политическим процессам в сфере правосудия на материалах Юга России.

Цель диссертационной работы – выявить политическую роль судебной власти в трансформации российского федерализма (1991-2009 гг.).

Для достижения поставленной цели решаются следующие **задачи исследования**:

- определить политический аспект статуса судебной власти в системе разделения властей;
- установить специфику судебной ветви власти в федеративном государстве сравнительно с унитарным государством;
- выявить институциональную и нормативную роль судебной власти в политической системе Российской Федерации;
- определить тип политической институционализации судебной власти в 1991-2009 гг.;
- осмыслить политическую трансформацию судебной власти в Российской Федерации;
- установить роль Конституционного Суда РФ в реформировании российского федерализма.

Теоретико-методологическая основа диссертации включает в себя общенаучные принципы, подходы и специально-научные методы анализа.

Использованы общенаучные принципы диалектики, системности, историзма. Они позволили интерпретировать судебную власть в системе органов государственной власти Российской Федерации, выявить причинно-следственные взаимосвязи и долгосрочные факторы развития судебной власти.

Среди методологических подходов к исследованию судебной власти приоритет был отдан нормативизму и неинституционализму. Эти подходы дали возможность трактовать судебную систему в качестве общепризнанных форм взаимодействий, которые упорядочивают отношения субъектов политики и задают структуру возможностей в повседневной политической

деятельности¹. Дж. Марч и Й. Олсон отмечают роль норм и общественных ценностей в устойчивом развитии политических систем. Неоинституционализм позволяет преодолеть односторонность правовых оценок судебной системы.

На уровне специальных методов применен сравнительный политический анализ (Г. Алмонд, Дж. Сартори, Д. Элазар)². Основное внимание было уделено кросс-темпоральному сравнению этапов трансформации судебной системы РФ. В меру наличия источников проводилось кросс-региональное сравнение деятельности конституционных (уставных) судов субъектов РФ в сфере федеративной политики.

Использованы также понятийный аппарат и алгоритмы анализа политической трансформации в рамках теории политического процесса³. Трансформация понимается нами как закономерный целенаправленный, но альтернативный процесс изменений политической системы либо отдельных ее элементов. Понятие «трансформация» выгодно отличается от более идеологически коннотированных терминов «модернизация», «демократический транзит». Оно отражает состояние долгосрочной институциональной и нормативной неопределенности, преобладания неформальных практик в российской федеративной политике.

Эмпирическая основа диссертации включает в себя следующие виды источников, выделенные по цели их создания и по содержанию:

- законодательные акты Российской Федерации и иных современных государств (Конституции, федеральные конституционные законы, федеральные законы);
- постановления и определения Конституционного Суда Российской Федерации, а также конституционных (уставных) судов субъектов РФ по вопросам федерализма;
- нормативно-правовые акты (указы Президента Российской Федерации, распоряжения высших должностных лиц субъектов РФ, директивные документы Правительства РФ и органов исполнительной власти в субъектах федерации);
- материалы периодической печати общероссийского и регионального уровней;
- статистические сведения о конституционном законодательстве и контроле в России;
- выступления государственных деятелей Российской Федерации, лидеров политических партий и представителей общественных объединений.

¹ Олсон М. Рассредоточение власти и общество в переходный период // Экономика и математические методы.- М., 1995.-Т.31.-Вып.4; March J.G., Olsen J.P. Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics.-N.Y., 1989.

² Алмонд Г. Сравнительная политология сегодня: Мировой обзор.- М., 2002; Сартори Дж. Искажение концептов в сравнительной политологии //Полис.-2003.-№3.-С.67-77; Элазар Д. Указ.соч.

³ Хантингтон С. Политический порядок в меняющихся обществах.- М., 2004; Хендли К. Переписывая правила игры в России //Констит.право: восточноевроп.обозр.-2000.-№1(30).

Проведенный отбор, систематизация и анализ перечисленных видов источников позволил аргументировать выводы работы.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в следующем:

- определен политический статус судебной власти в современной системе разделения властей;
- установлена специфика судебной ветви власти в федеративном государстве во взаимосвязанных нормативном, институциональном и процессуальном аспектах;
- выявлена институциональная и нормативная роль судебной власти в российской политической системе;
- определен тип политической институционализации судебной власти в РФ (1991-2009 гг.);
- интерпретирована политическая трансформация судебной власти в Российской Федерации;
- установлена роль Конституционного Суда РФ в политических реформах российского федерализма.

Положения, выносимые на защиту:

1. Судебная власть в политическом аспекте – это самостоятельная ветвь государственной власти, обладающая в правовом демократическом государстве равным статусом с законодательной и исполнительной властями. Как ветвь власти, судебная власть реализует отношения господства и подчинения в обществе, легитимируемые законными органами государственной власти посредством принуждения. Специфика статуса судебной власти в системе разделения властей состоит в том, что только данная ветвь отправляет правосудие, обладает всей полнотой судебной компетенции, призвана контролировать законодательную и исполнительную власть посредством «сдержек и противовесов».

Атрибутивными признаками судебной власти являются: ее самостоятельность (реализация автономно от других ветвей власти, в специфических организационных и процедурных формах); исключительность; подзаконный характер; полновластие; высокая степень формальной институционализации. Судебная власть своеобразна также по функциям, в качестве которых следует определить правосудие, судебный контроль, обобщение судебной практики и разъяснение на ее основе правовых норм, законотворчество.

2. В федеративных государствах современности «горизонтальное» разделение властей (между общегосударственными ветвями власти) дополняется «вертикальным» разделением (между органами власти федерального и регионального уровней). Это означает гарантии конституционной «укрепленности» статуса судов каждого из уровней, административную и финансовую автономию судебной власти. Федерации современности применяют две основных системы органов судебной власти: децентрализованную (США, Швеция, Канада, Австралия) и централизованную (Индия, Аргентина, Российская Федерация). В первой из систем отсутствует прямое соподчинение

судов субъектов федерации общегосударственным, разграничены предметы правосудия. В централизованной системе федеральный Верховный (либо Конституционный) Суд обладает контролем и апелляционными функциями, вправе устанавливать общие правила и формы судопроизводства.

Две выявленные модели судебной власти различаются по функциям федеральных и региональных судов. В централизованной системе Верховный Суд принимает окончательное решение о конституционности всех актов, разрешает конфликты между федерацией и ее субъектами, а также между различными субъектами федерации. Децентрализованная система ограничивает компетенцию федерального верховного суда сферой исключительного ведения центральной власти, а также вопросами совместного ведения. Остальные вопросы считаются компетенцией конституционных судов субъектов федерации.

В федерациях консолидированной демократии нарастает тенденция децентрализации судебной власти, внедряются консенсуальные и внесудебные процедуры урегулирования политических конфликтов. Напротив, многие федерации «третьего мира» реагируют на вызовы современности, централизуя институты и нормы судебной власти (таковы тенденции развития в Нигерии, Эфиопии, Пакистане, Малайзии и др.). Образовался ряд федераций, противоречиво сочетающих импульсы централизации и децентрализации судебной системы (Бразилия, Мексика, Аргентина).

3. В системе постсоветского федерализма статус судебной власти определен согласно Конституции РФ 1993 г. Российская модель судебной власти носит единый, централизованный характер, что подтверждается порядком формирования и сферой компетенции Конституционного Суда и Верховного Суда РФ. Их судьи назначаются Советом Федерации РФ по представлению Президента РФ, а судьи иных федеральных судов назначаются Президентом РФ в порядке, установленном федеральными законами.

Вместе с тем постсоветский период (1992-2009 гг.) подтверждает переходность и динамичные трансформации федерализма, в т.ч. системы конституционного правосудия в России. В 1990-х гг. асимметричная и децентрализованная федерация допускала действия независимой судебной системы в ряде субъектов РФ (Татарстане, Чечне). Курс централизации власти, проводимый с лета 1999 г., проявляется в установлении единства судебной системы, в признании высшей силы актов Конституционного Суда РФ по отношению к конституционным (уставным) судам субъектов федерации, в отмене асимметричных полномочий региональных судов. Конституционное правосудие стало важным методом обеспечения суверенитета и территориальной целостности Российской Федерации путем отмены либо корректировки регионального законодательства, противоречащего Основному закону государства.

4. Политическая институционализация судебной власти – это создание судов в организационном, нормативном и поведенческом аспектах, а также

укрепление, стабилизация судебной системы и ее легитимация в обществе. В ходе политической институционализации судебные организации и процедуры приобретают ценность и устойчивость в общественном сознании. Институционализация понимается нами не только как длящийся процесс, но и как структура, т.е. координация и субординация совокупности элементов. Институционализация проявляется в стандартизации процедур и практик деятельности судов.

Применяя критерии институционализации (по С. Хантингтону), можно оценить тип российской судебной власти 1990-2000-х гг. как ригидный, сложносоставной, иерархический, сплоченный. Вместе с тем институционализация судебной власти в РФ имеет низкую конгруэнтность (по Б.Г. Питерсу), т.к. отношения внутри судов слабо соответствуют неформальным политическим практикам общества.

5. Политическая трансформация судебной власти в РФ является совокупностью закономерных изменений в институциональном, нормативном и коммуникативном аспектах данной ветви власти. Трансформация судебной власти – не изолированный процесс, а проявление процессов более высокого уровня – трансформаций политической системы в целом, а также федерализма, институционализма публичной власти.

В преобразованиях судебной власти выделяются два этапа: децентрализация 1990-х гг. и рецентрализация 2000-х гг. На первом из них Конституционный Суд РФ имел повышенные политические полномочия, что отчасти ограничивалось неупорядоченными взаимоотношениями между органами власти федерального и регионального уровней, а также отсутствием конституционных (уставных) судов во многих субъектах федерации. В ноябре 1991- сентября 1993 г. Конституционный Суд РФ имел право проверять конституционность не только нормативных актов, но и действий должностных лиц, что привело его к оппозиции курсу Президента РФ Б.Н. Ельцина, а затем к роспуску. Новый статус Конституционного Суда РФ, установленный федеральным конституционным законом от 21 июля 1994 г., значительно изменил компетенцию и структуру суда. Новшествами стали: бикамерализм; повышение самостоятельности в организационном, финансовом и кадровом аспектах. Компетенция суда снижена, т.к. он не может действовать по собственной инициативе, не может оценивать практики правоприменения. Вместе с тем Конституционный Суд РФ получил право давать толкование Основного Закона страны, разрешать споры о компетенции между органами государственной власти, проверять конституционность законов по жалобам на нарушение прав и свобод граждан и по запросам судов.

В 1994-1999 гг. в субъектах федерации начала складываться система конституционных (уставных) судов, которые рассматривали себя как защитники «суверенитета регионов» и вступали в конфликт с общегосударственными органами власти. Конституционный Суд РФ в этой ситуации занял позицию в пользу симметричной и централизованной модели федерации.

6. Вектор централизации власти (осень 1999-2009 гг.) придал судебной ветви, в т.ч. конституционному правосудию, новую роль в обеспечении единства и территориальной целостности России, полноты реализации конституционных прав и свобод граждан. Конституционный Суд РФ в своих решениях обеспечил толкование государственного суверенитета как неделимого, субъекта и носителя государственной власти – российского многонационального народа, приведение законодательства субъектов федерации в соответствие с федеральным. В 2000-х гг. продолжилось создание конституционных (уставных) судов субъектов федерации, но в рамках единства системы государственной власти РФ, субординации уровней власти «по вертикали».

На современном этапе развития федерализма в России существует потребность закрепления в Федеральном конституционном законе «О судебной системе Российской Федерации» нормы, предполагающей обязательность создания региональных конституционных (уставных) судов. Формирование в каждом субъекте Российской Федерации данного органа конституционного (уставного) контроля позволит на более высоком качественном уровне обеспечить единство конституционного (уставного) пространства, будет способствовать образованию эффективных форм взаимодействия конституционных (уставных) судов субъектов Федерации и федеральных органов судебной власти, создаст препятствия для нарушений региональной конституции (устава) со стороны органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления.

Научно-теоретическая значимость диссертации состоит в том, что ее материалы и выводы вносят вклад в совершенствование методик политического анализа разделения властей, судебной ветви власти, конституционного правосудия. Материалы и выводы работы применимы в кросс-национальном сравнении федеративных государств, их судебных систем.

Прикладная значимость диссертации проявляется в том, что ее выводы и рекомендации могут найти применение в современных реформах судебной власти; в деятельности органов законодательной и исполнительной власти по нормотворчеству и нормоприменению; в работе экспертно-аналитических структур. Материалы и выводы диссертации целесообразно использовать в учебном процессе образовательных учреждений высшего профессионального образования по направлениям «Политология», «Юриспруденция».

Апробация диссертационного исследования.

Основные положения диссертации изложены в сообщениях соискателя на Международной научно-практической конференции «Изменяющаяся Россия: проблемы, приоритеты, направления» (г. Курск, 2007 г.), на V Международном конгрессе «Мир на Северном Кавказе через языки, образование, культура» (г. Пятигорск, 2007 г.), на Университетских научно-методологических чтениях Пятигорского государственного лингвистического университета (г.Пятигорск, 2006 г., 2007 г., 2008 г.).

По теме исследования опубликовано 6 работ соискателя общим объемом 1,9 п.л., в т.ч. 2 статьи в журналах из числа ведущих рецензируемых научных изданий, рекомендованных ВАК РФ для апробации итогов диссертаций по политическим наукам.

Материалы и выводы исследования применяются в педагогической деятельности соискателя в Пятигорском филиале ГОУ ВПО «Санкт-Петербургский государственный университет аэрокосмического приборостроения».

Диссертация обсуждена на кафедре международных отношений, связей с общественностью и журналистики ГОУ ВПО «Пятигорский государственный лингвистический университет» и рекомендована к защите по специальности 23.00.02 – Политические институты, этнополитическая конфликтология, национальные и политические процессы и технологии (по политическим наукам).

Структура диссертации. Диссертация состоит из введения, двух глав, содержащих шесть параграфов, заключения, библиографического списка. Структура исследования реализует проблемно-логический принцип.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы; характеризуется степень ее научной разработанности; определяются объект и предмет исследования; сформулированы цель и задачи диссертации; аргументируется методологическая и теоретическая основа работы; оценивается эмпирическая база исследования; формулируется научная новизна работы и положения выносимые на защиту; характеризуется теоретическая и практическая значимость диссертации; определяется степень апробации исследования; кратко указывается структура работы.

Первая глава диссертации «Теоретико-методологические основы исследования судебной ветви власти» посвящена анализу судебной власти в качестве концепта политической теории. Выявляются и интерпретируются основные концепции судебной власти в контексте разделения властей и федерализма.

В первом параграфе первой главы «Судебная ветвь власти в системе разделения властей (политологический аспект)» дана авторская трактовка базовых понятий власти, политической власти, разделения властей, судебной власти. Выбор авторской точки зрения основан на сравнительном анализе концепций, существующих в истории политических учений и современной политической науке.

Установлено, что в политическом ракурсе сформировались три основных подхода к определению власти: нормативистский, институциональный и бихевиоральный. Политическая теория власти производна от разработанных ранее философских и правовых концепций, о ее завершенности можно судить применительно ко второй половине XIX – началу XX вв.

Интегративными качествами власти следует считать отношения господства – подчинения между индивидами и социальными группами,

закрепленные в общественных нормах и институтах, воспроизводящиеся вследствие социальной стратификации.

Власть означает способность и возможность социальной группы либо коалиции социальных групп реализовывать свои публично значимые потребности и интересы, оказывать определяющее волевое воздействие на распределением благ всего общества и деятельность. Средствами власти выступают: авторитет, право, насилие, убеждение, поощрение, традиции.

Нормативистский подход к проблеме власти в истории политических учений и современной политологии представлен в основном традицией государственоведения (Платон, Аристотель, Цицерон, Т. Гоббс, Ж. Локк, И. Кант, Г.В. Гегель, К. Шмитт, Б. Ротстайн, М. Леви и др). С точки зрения нормативизма, власть выступает объективированным, субстанциональным отношением в обществе, которое выражается в системе правовых норм и государственных органов.

Институциональный подход к власти имеет более разнородные трактовки и сложную динамику развития. В центре внимания институционалистов находятся формальные и неформальные организации, принуждающие индивидов соблюдать установленные «правила игры» и действовать (либо бездействовать) помимо своей воли. Классический институционализм представлен в трудах Ш.-Л. Монтескьё, А. Токвиля, Дж. С. Милля, М. Вебера. Неоинституциональные теории власти можно разделить на теории рационального выбора (Дж. Бьюкенен, П. Ордешук, Д. Норт), исторический институционализм (К. Телен, П. Андерсон, Ч. Тилли), теории организаций (П.Ди Маджио, У. Пауэлл, Ч. Перру). Для всех неоинституциональных теорий характерен подход к власти в качестве историко-социально детерминированного и динамичного феномена, акцент на анализ отношений и неформальных практик, а не структур.

Бихевиоральный подход к власти (Г. Лассуэлл, Р. Мертон, П. Лазарсфельд) концентрирует внимание на субъективно-неповторимых мотивациях и интересах, на способностях творческого меньшинства (элиты) навязывать свою волю пассивным массам.

Политическая власть в системе видов власти своеобразна по сфере действия, по субъектам и методам, по объему полномочий. Политическая власть – это система институционально закрепленных общественных отношений на основе господства социальной группы (либо ряда групп), использования ими государственных полномочий для неравного распределения ресурсов в интересах и по воле своих участников. Субъектами политической власти являются не только государство и его органы, но и политические элиты, группы интересов, правящие партии, лидеры, общественные объединения.

Политическая власть не тождественна государственной власти; они представляют собой пересекающиеся множества (социальные поля). В условиях современной демократии политическая власть становится все более полисубъектной и многообразной по методам, организационным формам, уровням реализации. Качественно возрастает роль коммуникативной и

политико-культурной компонент власти, обеспечивающих легитимность власти. Глобализация порождает феномен мировой (надгосударственной) власти, вызывает эффекты кризиса национальных государств и их суверенитета.

Судебная власть в политическом аспекте – это самостоятельная ветвь государственной власти, обладающая в правовом демократическом государстве равным статусом с законодательной и исполнительной властями. Как ветвь власти, судебная власть реализует отношения господства и подчинения в обществе, легитимируемые законными органами государственной власти посредством принуждения. Специфика статуса судебной власти в системе разделения властей состоит в том, что только данная ветвь отправляет правосудие, обладает всей полнотой судебной компетенции, призвана контролировать законодательную и исполнительную власть посредством «сдержек и противовесов».

Атрибутивными признаками судебной власти являются: ее самостоятельность (реализация автономно от других ветвей власти, в специфических организационных и процедурных формах); исключительность; подзаконный характер; полновластие; высокая степень формальной институционализации. Судебная власть своеобразна так же по функциям, в числе которых следует определить правосудие, судебный контроль, обобщение судебной практики и разъяснение на ее основе правовых норм, законотворчество.

Во втором параграфе первой главы «Специфика судебной ветви власти в федеративных государствах» определены факторы и параметры особенностей данной власти в зависимости от форм государственного устройства.

Федерация в современном мире определяется как одна из форм политических территориальных систем (по Д. Элазару). Федерация означает двухуровневую организацию государственной власти, при которой полномочия и предметы ведения федеральной власти и власти субъектов федерации конституционно закреплены и распределены. Федеральная власть при этой форме устройства имеет верховенство, исключительную компетенцию в сфере международных отношений, обороны и национальной безопасности, денежной эмиссии, таможенного дела, конституционного правосудия. Составляющие федерацию субъекты имеют гарантированные права и формы участия в общегосударственных органах власти, автономию управления внутрирегиональными вопросами. Сепарация (право выхода) субъекта из состава федерации не допускается. Конституция федерального государства обладает высшей юридической силой по отношению к конституционным актам субъектов федерации, имеет прямое действие.

Вместе с тем федерация предполагает гарантии соблюдения прав уровней и ветвей власти как по горизонтали, так и по вертикали. Конституционные акты субъектов федерации не подлежат утверждению со стороны общегосударственного органа власти и не могут быть отменены последним, кроме случаев нарушения федеральной Конституции и

законодательства. Субъект федерации в современных странах мира вправе иметь свою правовую систему и систему органов государственной власти, основанные на принципах, тождественных общенациональному уровню. Субъект федерации имеет право законодательной инициативы в общегосударственном парламенте, вправе обращаться в Федеральный Конституционный (либо Верховный) суд, вносить в парламент предложения о пересмотре либо поправках в федеральную Конституцию. Федеральное вмешательство может проводиться только на конституционной основе и в сфере законодательно установленной компетенции.

Роль судебной ветви власти в современных федерациях зависит от комплекса факторов, к которым следует отнести:

- историческую специфику формирования федерализма в каждой из стран;
- степень централизации модели федерации;
- выбор симметричной либо асимметричной модели федерации;
- преобладание договорного либо конституционного принципов создания федерации;
- доктрину неделимого или делимого суверенитета в основе выбора правовой системы;
- распределение полномочий и предметов ведения по пути их жесткого разграничения либо создания сферы совместной компетенции;
- тип политического процесса в аспекте принятия практик переговоров и согласования интересов между органами федеральной и региональной власти;
- консенсуальный или конфликтный тип политической культуры в принятии политических решений.

В федеративных государствах современности «горизонтальное» разделение властей (между общегосударственными ветвями власти) дополняется «вертикальным» разделением (между органами власти федерального и регионального уровней). Это означает гарантии конституционной «укрепленности» статуса судов каждого из уровней, административную и финансовую автономию судебной власти. Федерации современности применяют две основных системы органов судебной власти: децентрализованную (США, Швеция, Канада, Австралия) и централизованную (Индия, Аргентина, Российская Федерация). В первой из систем отсутствует прямое соподчинение судов субъектов федерации общегосударственным, разграничены предметы правосудия. В централизованной системе федеральный Верховный (либо Конституционный) Суд обладает контролем и апелляционными функциями, вправе устанавливать общие правила и формы судопроизводства.

Две выявленные модели судебной власти различаются по функциям федеральных и региональных судов. В централизованной системе Верховный суд принимает окончательное решение о конституционности всех актов, разрешает конфликты между федерацией и ее субъектами, а также между различными субъектами федерации. Децентрализованная система

ограничивает компетенцию федерального верховного суда сферой исключительного ведения центральной власти, а также вопросами совместного ведения. Остальные вопросы считаются компетенцией конституционных судов субъектов федерации.

В федерациях консолидированной демократии нарастает тенденция децентрализации судебной власти, внедряются консенсуальные и внесудебные процедуры урегулирования политических конфликтов. Напротив, многие федерации «третьего мира» реагируют на вызовы современности, централизуя институты и нормы судебной власти (таковы тенденции развития в Нигерии, Эфиопии, Пакистане, Малайзии и др.). Образовался ряд федераций, противоречиво сочетающих импульсы централизации и децентрализации судебной системы (Бразилия, Мексика, Аргентина).

В третьем параграфе первой главы «Судебная ветвь власти в системе современного российского федерализма» исследуются полномочия судебной власти, политические практики ее функционирования и взаимодействия с другими ветвями власти.

Статус судебной власти в системе современного российского федерализма определяется принципом разделения властей (ст.10 и 11 действующей Конституции РФ). Судебная власть признана составной частью государственной власти, ее равноправной и самостоятельной ветвью. Самостоятельность судебной власти проявляется в независимости судей, которые подчинены только Конституции РФ и законам. Принцип разделения властей устанавливает также взаимное равновесие полномочий ветвей власти. Судебная власть имеет следующие «сдержки и противовесы». Она обязана применять законы и другие нормативно-правовые акты. Вместе с тем судебная власть имеет возможность отменять законы, указы Президента РФ и постановления Правительства РФ, если они будут признаны Конституционным судом РФ неконституционными. Возможность судебного обжалования гражданами действий либо бездействий должностных лиц и органов исполнительной власти позволяет судам противостоять незаконными решениям государственных служащих.

Принцип разделения властей также проявляется во взаимном контроле и сбалансированности полномочий ветвей власти. Только суды вправе вершить правосудие, но они не могут заниматься нормотворчеством, подменяя собой законодательную власть.

В федеративных государствах существует противоречие между объективно необходимым соподчинением судов регионального и местного уровней общегосударственному, а также правом субъектов федерации самостоятельно образовывать органы судебной власти. В 1990-х гг. децентрализованная и асимметричная модель федерации в РФ привела к образованию параллельных судебных систем в регионах. Воля конституционных (уставных) судов субъектов федерации объявлялась независимой от Конституционного Суда РФ, а юридическая сила решений

данных органов – высшей на территории соответствующих субъектов федерации.

Нам представляется, что меры 2000-х гг. по обеспечению единства судебной власти были оправданными. Они реализовывали принцип равенства прав граждан России, независимо от места пребывания и проживания, этничности и других социально значимых качеств.

Судебная власть в России принадлежит в силу федерализма как высшим судебным инстанциям (Конституционному Суду РФ, Верховному Суду РФ, высшему Арбитражному Суду РФ), так и всем судам страны. Судебная власть включает в себя как организацию судебной системы, так и принципы деятельности судов. Согласно ч.2.ст.118 Конституции РФ, судебная власть осуществляется путем видов судопроизводства: конституционного, гражданского, административного и уголовного.

В системе постсоветского федерализма статус судебной власти определился согласно Конституции РФ 1993 г. Российская модель судебной власти носит единый, централизованный характер, что подтверждается порядком формирования и сферой компетенции Конституционного Суда и Верховного Суда РФ. Их судьи назначаются Советом Федерации РФ по представлению Президента РФ, а судьи иных федеральных судов назначаются Президентом РФ в порядке, установленном федеральными законами.

Вместе с тем постсоветский период (1992-2009 гг.) подтверждает переходность и динамичные трансформации федерализма, в т.ч. системы конституционного правосудия в России. В 1990-х гг. асимметричная и децентрализованная федерация допускала действия независимой судебной системы в ряде субъектов РФ (Татарстане, Чечне).

Курс централизации власти, проводимый с лета 1999 г., проявляется в установлении единства судебной системы, в признании высшей силы актов Конституционного Суда РФ по отношению к конституционным (уставным) судам субъектов федерации, в отмене асимметричных полномочий региональных судов. Конституционное правосудие стало важным методом обеспечения суверенитета и территориальной целостности Российской Федерации путем отмены либо корректировки регионального законодательства, противоречащего Основному закону государства.

Вторая глава «Функционирование судебной ветви власти в системе современного российского федерализма» раскрывает закономерности и тенденции функционирования судебной власти.

В первом параграфе второй главы «Институционализация судебной ветви власти: политический аспект» выявляется сущность процесса институционализации судебной власти в политической системе России, устанавливается тип российской судебной власти.

Политическая институционализация судебной власти – это создание судов в организационном, нормативном и поведенческом аспектах, а также укрепление, стабилизация судебной системы и ее легитимация в обществе. В ходе политической институционализации судебные организации и

процедуры приобретают ценность и устойчивость в общественном сознании. Институционализация понимается нами не только как длящийся процесс, но и как структура, т.е. координация и субординация совокупности элементов. Институционализация проявляется в стандартизации процедур и практик деятельности судов.

Применяя критерии институционализации (по С. Хантингтону), можно оценить тип российской судебной власти 1990-2000-х гг. как ригидный, сложносоставной, иерархический, сплоченный. Вместе с тем институционализация судебной власти в РФ имеет низкую конгруэнтность (по Б.Г. Питерсу), т.к. отношения внутри судов слабо соответствуют неформальным политическим практикам общества.

Мы поддерживаем принцип территориального построения судебной системы, при котором районирование юрисдикции судов не совпадает с политико-территориальным делением Российской Федерации. Это важно по двум мотивам. Судебная власть должна строиться, обеспечивая реализацию конституционного права граждан на судебную защиту и доступности правосудия (ст. 46, ч.1 Конституции РФ). Во-вторых, совпадение границ политико-территориального деления и судебных округов создает угрозу диктата исполнительной власти, причем на уровне субъектов федерации. Это приводит к укреплению обособленных региональных политических режимов, к рискам дезинтеграции государства, в т.ч. на этнократической основе.

Напротив, в перспективе следует формировать межрегиональные судебные округа, делимые на судебные районы и судебные участки. Такая территориальная схема должна охватывать суды общей юрисдикции, равно как и арбитражные, мировые суды.

Другой острой проблемой институционализации судебной системы в РФ является низкая легитимность судов. Согласно анкетным опросам ВЦИОМ, только 20 % россиян с низким уровнем дохода и образования полагают, что их права могут быть защищены судом (среди высокообеспеченных респондентов 80 % согласны с этим тезисом). Лишь 20 % опрошенных россиян верят в возможность удовлетворения своей жалобы на действия государственного либо муниципального служащего.

Повышение легитимности судебной власти может, на наш взгляд, идти по двум направлениям: 1) демократических реформ политической системы РФ в целом как внешней среды судебной власти; 2) повышения прозрачности и эффективности самого судопроизводства. Для этого рекомендуем провести совокупность взаимосвязанных мер: создать в сети Интернет веб-сайты всех судов с постоянно обновляемой публикацией важнейших решений; практиковать открытые заседания судов с их теле- и радио- трансляцией; ввести во всех крупных судах должность пресс-секретаря; проводить последовательную антикоррупционную политику; соблюдать принцип финансирования судов только из федерального бюджета и в объеме, надлежащем для качественного беспристрастного правосудия. Следует также повышать качество подготовки и повышения квалификации судей, поставив этот процесс под гласный контроль гражданского общества.

Во втором параграфе второй главы «Политические реформы судебной системы в Российской Федерации» проведен сравнительный анализ этапов реформы в аспекте целеполагания, приоритетных задач и направлений, организационного построения судебной системы.

Политическая трансформация судебной власти в РФ является совокупностью закономерных изменений в институциональном, нормативном и коммуникативном аспектах данной ветви власти. Трансформация судебной власти – не изолированный процесс, а проявление процессов более высокого уровня – трансформаций политической системы в целом, а также федерализма, институционализма публичной власти. В советской политической системе до 1989 г. институт конституционной юстиции не допускался, т.к. официальная доктрина КПСС предполагала «полновластие» Советов народных депутатов (отсутствие разделения властей, системы «сдержек и противовесов»). С 1989 по осень 1991 гг. существовал Комитет конституционного надзора СССР – первый институциональный вариант контроля над действиями законодательной и исполнительной власти.

В ноябре 1991 г. V Съезд народных депутатов РСФСР избрал Конституционный суд РСФСР в соответствии с принятым законом.

В преобразованиях судебной власти выделяются два этапа: децентрализация 1990-х гг. и рецентрализация 2000-х гг. На первом из них Конституционный Суд РФ имел повышенные политические полномочия, что отчасти ограничивалось неупорядоченными взаимоотношениями между органами власти федерального и регионального уровней, а также отсутствием конституционных (уставных) судов во многих субъектах федерации. В конце 1991-сентябре 1993 г. Конституционный Суд РФ имел право проверять конституционность не только нормативных актов, но и действий должностных лиц. Его деятельность отличалась политической оппозицией курсу исполнительной власти по ряду важнейших вопросов: конституционной реформы, выбора формы государственного правления (президентской, парламентской или смешанной республики), роспуска и запрета КПСС. В системном конфликте законодательных и исполнительных органов власти (сентябрь-октябрь 1993 г.) Конституционный Суд РФ играл роль медиатора, вместе с тем, указывая на неконституционность Указа №1400 Президента РФ Б.Н. Ельцина о роспуске Съезда народных депутатов России. Вследствие политической оппозиционности деятельность Конституционного суда РФ была приостановлена.

Новый статус Конституционного Суда РФ, установленный федеральным конституционным законом от 21 июля 1994 г., значительно изменил компетенцию и структуру суда. Новшествами стали: бикамерализм; повышение самостоятельности в организационном, финансовом и кадровом аспектах. Компетенция суда снижена, т.к. он не может действовать по собственной инициативе, не может оценивать практики правоприменения. Вместе с тем Конституционный Суд РФ получил право давать толкование Основного Закона страны, разрешать споры о компетенции между органами

государственной власти, проверять конституционность законов по жалобам на нарушение прав и свобод граждан и по запросам судов.

Поскольку в 1990-х гг. внятная позиция Федерального Собрания РФ отсутствовала или была непоследовательной по многим важнейшим вопросам политических реформ, Конституционный суд РФ во многом определял принципы и цели нормативного регулирования, решал институциональные споры между органами центральной и региональной власти, местного самоуправления о сфере их компетенций.

В 1991-1999 г. в ряде субъектов федерации (Чечня, Татарстан) было допущено функционирование независимых от общероссийской судебных систем. В случае Чечни возникла ситуация непризнанного государственного образования, органы власти которого пытались построить теократическую судебную систему на основе норм шариата (1997-лето 1999 гг.). Татарстан избрал секулярную модель судов. Договор о разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти РФ и Республики Татарстан от 15 февраля 1994 г. закреплял право Татарстана иметь самостоятельную судебную систему, не регулируемую федеральными законами. Судьи в данном субъекте РФ избирались законодательным органом (Госсобранием РТ) вопреки федеральному закону (они должны назначаться Президентом РФ). Данные проявления сепаратизма были устранены в ходе рецентрализации власти в 2000-х гг.

В 1994-1999 гг. в субъектах федерации начала складываться система конституционных (уставных) судов, которые рассматривали себя как защитники «суверенитета регионов» и вступали в конфликт с общегосударственными органами власти. Конституционный суд РФ в этой ситуации занял позицию в пользу симметричной и централизованной модели федерации.

В третьем параграфе второй главы «Конституционный Суд РФ: роль в реформировании российского федерализма» выявляются идейно-политические позиции и деятельность данного института власти.

Одной из целей наделения Конституционного суда РФ его полномочиями является обеспечение верховенства и прямого действия основного закона России на всей территории государства. Данный орган обязан также защищать основы конституционного строя, права и свободы человека и гражданина, невзирая на этничность, культурно-языковые, классовые и прочие социальные различия.

Законодательство предусматривает материально-финансовые и организационные гарантии независимости Конституционного Суда, призванные обезопасить его от любых влияний. Финансирование Конституционного суда производится за счет федерального бюджета в полном объеме. Конституционный суд самостоятельно распоряжается своими средствами, имуществом, решает вопросы информационного и кадрового обеспечения. Постоянные представители Президента РФ, Государственной думы РФ, Совета Федерации и Правительства РФ в

Конституционном суде не вправе оказывать давление на суд, нарушать независимость суда в принятии решений.

Вектор централизации власти (осень 1999-2009 гг.) придал судебной ветви, в т.ч. конституционному правосудию, новую роль в обеспечении единства и территориальной целостности России, полноты реализации конституционных прав и свобод граждан. Конституционный Суд РФ в своих решениях обеспечил толкование государственного суверенитета как неделимого, субъекта и носителя государственной власти – российского многонационального народа, приведение законодательства субъектов федерации в соответствие с федеральным. В 2000-х гг. продолжилось создание конституционных (уставных) судов субъектов федерации, но в рамках единства системы государственной власти РФ, субординации уровней власти «по вертикали».

На современном этапе развития федерализма в России существует потребность закрепления в Федеральном конституционном законе «О судебной системе Российской Федерации» нормы, предполагающей обязательность создания региональных конституционных (уставных) судов. Формирование в каждом субъекте Российской Федерации данного органа конституционного (уставного) контроля позволит на более высоком качественном уровне обеспечить единство конституционного (уставного) пространства, будет способствовать образованию эффективных форм взаимодействия конституционных (уставных) судов Российской Федерации и федеральных органов судебной власти, создает препятствия для нарушений региональной конституции (устава) со стороны органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления.

В заключении диссертации подведены итоги исследования. Сделаны выводы по поставленным задачам, даны рекомендации органам государственной власти по теме исследования.

Полагаем, что следует активизировать работу Совета при Президенте РФ по вопросам совершенствования правосудия. Он призван быть институтом согласования интересов ветвей и органов власти, «мозговым центром» подготовки политических решений по реформированию судебной власти. Данный консультативный орган должен регулярно вести информационно-аналитическую деятельность, готовить законопроекты в области судебной реформы и предложения Президенту РФ об имплементации международных норм права в России.

Необходимо провести реформу территориального районирования судов, стремясь к созданию межрегиональных судебных округов. Первым шагом в реформе может стать использование координационных структур на уровне 7 федеральных округов. Конституционный Суд Российской Федерации должен, на наш взгляд, более последовательно и активно обеспечивать принципы единства системы государственной власти, высшей юридической силы Конституции РФ в отношении законодательства субъектов федерации. Основной закон страны допускает, к сожалению, противоречивую трактовку разграничения предметов ведения (ст.71-73). Это

требует определений и постановлений Конституционного суда РФ, которые дали бы однозначное толкование норм о полномочиях федерации и ее субъектов в сфере совместного ведения. Возможно, потребуются изменения и дополнения в тексте Конституции РФ либо принятие Федерального конституционного закона. Рудименты договорного и асимметричного федерализма 1990-х гг., на наш взгляд, целесообразно преодолевать.

Кроме усиления контрольных полномочий Конституционного суда РФ, следует совершенствовать механизмы превентивной экспертизы и контроля за нормотворчеством как Федерального Собрания РФ, так и законодательных (уставных) судов в субъектах РФ.

Суды, особенно конституционные, обязаны быть активным субъектом политики, т.к. они обеспечивают соблюдение юридически оформленного политического порядка. Любые решения судов по делам функционирования органов государственной власти, прав и свобод граждан неизбежно вовлекают суды в политический процесс, предполагают политические цели принимаемых решений. Важно, чтобы данные функции судебной власти в Российской Федерации реализовывались осознанно и целенаправленно.

Основные положения диссертационного исследования отражены в 6 публикациях соискателя общим объемом 1,9 п.л.:

1.Манкиева А.В. Институт федерализма как фактор стабилизации региональной власти // Каспийский регион: политика, экономика, культура.- Астрахань, 2007.-№3(12).-С.31-36 (0,4 п.л.)

2.Манкиева А.В. Конституционный статус судебной власти в субъектах РФ: политологический анализ // Каспийский регион: политика, экономика, культура. – Астрахань, 2008.- №2(15).-С.29-34 (0,4 п.л.).

3.Манкиева А.В. Современные проблемы финансового обеспечения судебной ветви власти в России // Университетские чтения – 2006: Материалы научно-методических чтений Пятигорского гос. лингвист. ун-та.- Пятигорск: Изд-во Пятигор. гос. лингвист. ун-та, 2006.-Часть X.-С.71-75 (0,3 п.л.).

4.Манкиева А.В. Принцип разделения властей // Университетские чтения – 2007: Материалы научно-методических чтений Пятигорского гос. лингвист. ун-та.- Пятигорск: Изд-во Пятигор. гос. лингвист. ун-та, 2007.-Часть XIII.-С.256-261 (0,3 п.л.).

5.Манкиева А.В. Проблемы функционирования региональной власти // Геополитика, проблемы безопасности и миротворчества на Северном Кавказе. Симпозиумы IV,V. Материалы V Междунар.конгресса «Мир на Северном Кавказе через языки, образование, культуру». 8-12 окт.2007 г. – Пятигорск: Изд-во Пятигор. гос. лингвист. ун-та, 2007.-С.30-31 (0,2 п.л.).

6.Манкиева А.В. Концепция судебной реформы // Университетские чтения – 2008: Материалы научно-методических чтений Пятигорского гос. лингвист. ун-та.- Пятигорск: Изд-во Пятигор. гос. лингвист. ун-та, 2008.-Часть XIII.-С.214-218 (0,3 п.л.).

МАНКИЕВА АЗА ВАХИДОВНА
РОЛЬ СУДЕБНОЙ ВЕТВИ ВЛАСТИ В ТРАНСФОРМАЦИИ
СОВРЕМЕННОГО РОССИЙСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

Подписано в печать 31.08.2009. Формат 60х84 1/16.
Бумага тип. № 1. Тираж 100 экз. Заказ № 667.

Кубанский государственный университет.
350040, г. Краснодар, ул. Ставропольская, 149.
Центр «Универсервис», тел. 21-99-551.