

УДК 342.565.2

## ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВОСУДИЯ В РЕСПУБЛИКЕ ТАТАРСТАН

*В.Н. Демидов, Председатель Конституционного суда  
Республики Татарстан, профессор*

Правотворчество является одним из основных направлений деятельности государства, и в первую очередь высших органов государственной власти. Основную роль здесь играют законодательные и представительные органы власти, обладающие в соответствии с современными принципами демократического государственного устройства в пределах своей компетенции верховенством и независимостью. Принимаемые ими законы и иные нормативные правовые акты регулируют важнейшие вопросы общественной жизни, реализуют основные функции государства по обеспечению прав и свобод человека и гражданина, интересов общества и государства. Высокое качество таких законов и подзаконных актов обеспечивает соблюдение в России фундаментального принципа правового государства. Как отметил Президент России Д.А. Медведев в своем выступлении на Втором Общероссийском гражданском форуме в январе 2008 года, превращение России в правовое государство – важнейшее условие ее становления как государства по-настоящему цивилизованного.

Конституция Российской Федерации обладает высшей юридической силой в стране, а законы и остальные правовые акты не должны ей противоречить. В регионах имеются свои конституции (у республик) и уставы (у

остальных субъектов Федерации), которые также должны соответствовать Конституции России и федеральному законодательству, но в пределах исключительных полномочий самих регионов имеют высшую юридическую силу, прямое действие и применяются на всей территории соответствующего субъекта Федерации. Президент Республики Татарстан М.Ш. Шаймиев подчеркнул, что власть существует в рамках законов, а они должны трактоваться однозначно. Поэтому и субъекты, и федеральный центр должны приводить свое законодательство в соответствие с Конституцией и международными обязательствами<sup>1</sup>. При этом ведущая роль в обеспечении соответствия законов субъекта Федерации его Основному закону отводится судебной власти и в первую очередь конституционным и уставным судам как органам, нацеленным специально на вопросы разрешения правовых коллизий, на устранение противоречий между конституциями и уставами субъектов Федерации, с одной стороны, и остальными нормативными правовыми актами регионального и местного уровня – с другой. В нашей республике такую роль выполняет Конституционный суд Татарстана.

Конституционный суд Республики Татарстан был образован 8 лет назад, 29 июня 2000 г. В этом, несомненно, проявилась политическая дальновид-

ность республиканского руководства, в первую очередь Президента республики М.Ш. Шаймиева и Государственного Совета. С избранием состава Конституционного суда в Татарстане завершился процесс формирования системы органов государственной власти, основанной на принципах правового государства, в том числе на провозглашенном Конституцией Республики Татарстан принципе разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную. Государственность Республики Татарстан обрела собственный судебный орган, осуществляющий в форме конституционного судопроизводства судебную власть в целях защиты конституционного строя Республики Татарстан, основных прав и свобод человека и гражданина, поддержания верховенства и непосредственного действия Конституции Республики Татарстан на всей ее территории.

Конституционный суд Республики Татарстан является республиканским органом судебного конституционного контроля. Вместе с тем как один из органов конституционной юстиции субъектов Федерации он является частью единой судебной системы России, поэтому полномочия конституционных (уставных) судов субъектов Федерации определены в Федеральном конституционном законе «О судебной системе Российской Федерации». Но их перечень не является исчерпывающим и может дополняться по усмотрению самих регионов, создавших у себя такие судебные органы. Основными полномочиями конституционных судов субъектов Федерации, в том числе в Татарстане, являются рассмотрение вопросов о конституционности нормативных правовых актов, принятых законодательными и исполнительными

органами государственной власти и органами местного самоуправления, а также толкование Конституции или Устава субъекта Федерации. Практика деятельности Конституционного суда Татарстана показывает, что на эти полномочия приходится основной объем деятельности по осуществлению конституционного правосудия. Кроме того, он в соответствии с Конституцией республики рассматривает споры о компетенции: между органами государственной власти Республики Татарстан; между органами государственной власти Республики Татарстан и органами местного самоуправления; между органами местного самоуправления.

Круг нормативных правовых актов, которые Конституционный суд Татарстана может проверить на соответствие их Конституции республики, довольно широк. К их числу относятся законы Республики Татарстан, нормативные правовые акты Президента и Правительства, иных органов государственной власти республики, нормативные правовые акты органов местного самоуправления, а также не вступившие в законную силу соглашения о международных и внешнеэкономических связях Татарстана. При этом Конституционный суд не обладает правом рассмотрения конституционности указанных правовых актов по своей инициативе и делает это по запросам Президента Татарстана, Государственного Совета, его Президиума и комитетов, одной пятой от установленного числа его депутатов, Уполномоченного по правам человека, Правительства и органов местного самоуправления. Наряду с этим Конституционный суд может проверять конституционность закона, нормативного правового акта Президента, Правительства республики или органа местного самоуправления и по жа-

лобам граждан на нарушение их конституционных прав и свобод, а также по запросам судов. Другими словами, количество и характер рассматриваемых Конституционным судом дел во многом зависит от активности заявителей, обладающих правом обращения в Конституционный суд.

За прошедшие 8 лет Конституционным судом Татарстана принято 59 решений, в том числе 30 постановлений и 29 определений. За этими решениями стоят важные для жизни Татарстана правовые вопросы, а очень часто – права и интересы большого круга людей.

Опыт работы Конституционного суда Татарстана показывает, что наибольшую активность в данной сфере проявляют граждане, оспаривающие те или иные нормативные акты на предмет нарушения их прав и свобод. Так, из 21 постановления суда, принятого по вопросам проверки соответствия нормативных правовых актов Конституции республики, 18 были приняты по жалобам граждан, 2 – по запросам объединений граждан, на которые также распространяется право на конституционную жалобу, и 1 – по запросу суда общей юрисдикции. Кроме того, вопросы конституционности нормативных правовых актов затрагивались и в ряде определений суда, большинство из которых также были приняты по жалобам граждан. Таким образом, именно граждане в основном определяют вопросы, вносимые на рассмотрение Конституционного суда, и тем самым сигнализируют о возможных нарушениях их конституционных прав и свобод. При этом большая часть обращающихся в Конституционный суд Татарстана граждан обжалует нарушения их социальных прав, таких как право на пенсионное обеспечение, выплату социальных льгот и пособий, повы-

шение тарифов на услуги учреждений жилищно-коммунального комплекса. Обращаются с такими жалобами в Конституционный суд прежде всего представители самых незащищенных в социально-экономическом плане категорий населения – ветераны войны и труда, пенсионеры, инвалиды, жертвы политических репрессий.

Например, одним из фундаментальных конституционных прав человека является право на жилище. В современных условиях реформирования жилищных правоотношений реализация этого права на практике порождает значительные сложности. Граждане-собственники приватизированных квартир в многоквартирных домах столкнулись с острой проблемой в виде капитального ремонта изношенного жилья. Конституционный суд в своем решении по делу по жалобе гражданина Л.Н. Баимова дал оценку конституционности положений постановления Кабинета Министров Республики Татарстан по вопросам оплаты капитального ремонта и первым из российских судебных органов подтвердил право граждан, приватизировавших свои квартиры в многоквартирных домах, подлежащих капитальному ремонту в соответствии с нормами содержания, эксплуатации и ремонта жилищного фонда, требовать от бывшего наймодателя исполнения им обязанности произвести капитальный ремонт дома в случае, если на момент приватизации жилого помещения и после нее в данном жилом доме, требовавшем капитального ремонта, такой ремонт не производился. Спустя два с лишним года Президиум Верховного Суда Российской Федерации по вопросу об оплате капитального ремонта занял подобную же позицию<sup>2</sup>.

Практика Конституционного суда свидетельствует, что законы Респуб-

лики Татарстан по сравнению с другими видами нормативных правовых актов редко содержат какие-либо правовые изъяны, что вызвано высоким уровнем законотворческой деятельности Государственного Совета Республики Татарстан. Кроме того, сама возможность обжалования республиканского законодательства в конституционные (уставные) суды имеет важное значение для законотворческого процесса. В последние годы особенно участились жалобы граждан на нарушение их прав и свобод нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, особенно столицы республики – города Казани, в котором проживает около трети ее населения. Это говорит о возрастании значимости муниципальных органов власти в жизни населения республики, о повышении их роли в регулировании общественных процессов, что само по себе является положительным явлением, отвечающим принципиальному курсу нашей страны на развитие гражданского общества и общественной инициативы и на строительство правового социального государства.

Осуществление конституционного правосудия Конституционным судом Татарстана выявило несколько дополнительных направлений его деятельности. В частности, поскольку Конституция Татарстана является неотъемлемой составной частью общероссийского правового поля, Конституционный суд Татарстана рассматривает оспариваемые положения республиканского и муниципального законодательства на соответствие республиканской Конституции с учетом федерального законодательства и правовых позиций Конституционного Суда России. Тем самым он, как и остальные органы региональной конституционной юстиции, обеспе-

чивает взаимосвязь федерального, регионального и местного правового регулирования. В случае возникновения сомнения в соответствии нормативного правового акта федерального уровня Конституции России Конституционный суд Татарстана может обратиться с соответствующим запросом в Конституционный Суд России. В частности, по одному из таких запросов Конституционный Суд Российской Федерации принял определение от 4 декабря 2003 г., в котором отметил, что льготы, предусмотренные федеральным законодательством для бывших несовершеннолетних узников фашизма, приравненных к инвалидам Великой Отечественной войны, должны распространяться не только на них, но и на совместно проживающих с ними членов их семей.

Важной частью работы по проверке конституционности нормативных правовых актов является рассмотрение вопроса о соблюдении общепризнанных принципов и норм международного права, а также действующих международных договоров Российской Федерации, которые являются составной частью правовой системы Российской Федерации и Республики Татарстан. В частности, большое значение в данном аспекте имеет членство России в Совете Европы, применение Европейской Конвенции по правам человека и иных правовых документов, ратифицированных Российской Федерацией, с учетом правовой практики Европейского Суда по правам человека в Страсбурге. Все это накладывает дополнительные требования на органы конституционной юстиции при осуществлении ими конституционного правосудия, а на законодательные и исполнительные органы государственной власти, органы местного самоуправления – при осуществлении правотворческой де-

тельности, но предоставляет гражданам существенные гарантии их прав и свобод.

Конституционный суд Татарстана неоднократно использовал при осуществлении конституционного судопроизводства положения международно-правовых актов, обеспечивающих права и свободы человека. Так, при рассмотрении дела по жалобе гражданина Д.Х. Ахмадеева о проверке конституционности отдельных положений постановления Кабинета Министров Республики Татарстан, регулирующего порядок предоставления субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг, суд пришел к выводу, что некоторые из оспоренных заявителем норм, регулирующие оплату услуг газоснабжения дифференцированно в зависимости от состава семьи плательщика, не согласуются с положениями статьи 26 Международного Пакта о гражданских и политических правах и основанной на них правоприменительной практикой Комитета по правам человека, в соответствии с которой действие указанной статьи распространяется на сферу социального обеспечения, включая пенсионное обеспечение и социальное страхование.

На основании данного постановления Конституционного суда конкретное дело заявителя было пересмотрено Министерством социальной защиты Республики Татарстан, гражданину Д.Х. Ахмадееву были возмещены излишне уплаченные суммы, и по поручению Правительства республики указанное Министерство разработало меры по возмещению аналогичных сумм всем иным гражданам, которым субсидии-льготы предоставлялись в уменьшенном объеме.

В целом обеспечение выполнения органами государственной власти положений об общепризнанных

принципах и нормах международного права как неотъемлемой части правовой системы страны является одним из самых перспективных направлений работы органов конституционной юстиции по всей России. Именно в этом проявляется роль Конституционного Суда России и конституционных (уставных) судов субъектов Федерации, включая Конституционный суд Татарстана, в решении задачи российского конституционного правосудия, сформулированной Председателем Конституционного Суда России В.Д. Зорькиным – быть инструментом и стержнем интеграции европейского конституционного пространства перед лицом вызовов и угроз XXI в.<sup>3</sup>

Особенность конституционного судопроизводства проявляется в том, что решения Конституционного суда Республики Татарстан определяют ориентиры правотворческой деятельности других органов власти. При этом полноценная реализация выработанных судом правовых позиций невозможна без тесного сотрудничества всех ветвей власти. Например, при рассмотрении дела о проверке по жалобе гражданки А.М. Полухиной конституционности отдельных положений Закона Республики Татарстан «О государственной службе в Республике Татарстан» в части, касающейся определения стажа государственной службы для назначения пенсии за выслугу лет, Конституционный суд установил, что в республиканском Законе отсутствует указание на порядок включения в стаж государственной службы сроков работы в упраздненных государственных учреждениях, функции которых были переданы государственным органам, тогда как в федеральном законодательстве такое указание имеется, и там этот вопрос подлежит определению Правительством Российской Федерации. Исходя

из этого суд указал на возможность произвольной трактовки органами пенсионного обеспечения положений республиканского Закона и на возможность дополнения существующей нормы положением, содержащим указание на конкретный государственный орган, правомочный определять порядок применения данной нормы, либо порядком ее применения, определенным самим законодателем. Принимая во внимание данную правовую позицию Конституционного суда Республики Татарстан, Государственный Совет Татарстана внес соответствующие изменения в упомянутый Закон и тем самым обеспечил неукоснительное соблюдение конституционных прав указанной категории граждан.

По одному из последних рассмотренных дел Конституционный суд республики принял постановление от 28 мая 2008 г. в связи с жалобой гражданина А.А. Абсатарова, в котором защитил социальные права бывших несовершеннолетних узников фашизма в вопросе о предоставлении льготы при уплате транспортного налога. Конституционный суд Республики Татарстан отметил, что налоговая льгота, установленная в Законе Республики Татарстан «О транспортном налоге» для участников и инвалидов Великой Отечественной войны, в полной мере распространяется и на бывших несовершеннолетних узников фашизма. Данная норма в системе действующего федерального и республиканского законодательства не может рассматриваться как исключаящая, ограничивающая или иным образом нарушающая право на льготу в виде освобождения от уплаты транспортного налога бывших несовершеннолетних узников фашизма. В этом постановлении Конституционный суд Татарстана выразил мнение

о том, что непосредственное указание в оспариваемой заявителем норме Закона на бывших несовершеннолетних узников фашизма как категорию граждан, на которую распространяется льгота, установленная для участников и инвалидов Великой Отечественной войны, способствовало бы более полному и последовательному обеспечению конституционно-правовых гарантий их социальной защиты. С учетом этой рекомендации республиканский законодатель – Государственный Совет Татарстана – в кратчайшие сроки (за 1 месяц) разработал и принял соответствующие поправки в Закон Республики Татарстан «О транспортном налоге».

Решения Конституционного суда Республики Татарстан оперативно исполняются также иными органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Важным направлением деятельности Конституционного суда Татарстана является толкование Конституции республики, которое осуществляется по запросу высших органов государственной власти: Президента республики, Государственного Совета, его комитетов или одной пятой от установленного числа его депутатов, а также Правительства республики. В практике Конституционного суда Татарстана большая часть толкований Конституции состоялась по инициативе Государственного Совета Республики Татарстан. Всего Конституционным судом Республики Татарстан было вынесено 6 постановлений о толковании, из них по запросу Государственного Совета Республики Татарстан – 5 постановлений. Толкованию подвергались положения таких статей Конституции Татарстана, определяющих основы его конституционного строя, как статья 1 (о правовом статусе Республики

Татарстан), статья 5 (о единстве и неприкосновенности территории республики), статья 8 (о государственных языках Татарстана), статья 21 (о гражданстве Республики Татарстан), а также ряд других: о владении Президентом Татарстана государственными языками республики, о полномочиях Президента Татарстана на формирование Кабинета Министров Татарстана и формирование системы исполнительных органов государственной власти на территории Республики Татарстан, об отнесении к ведению Государственного Совета республики законодательного регулирования отношений бюджетно-финансовой системы и ценообразования и о полномочии Кабинета Министров республики по осуществлению мер по укреплению банковской, денежной и кредитной систем и осуществлению общегосударственной политики ценообразования.

Практика показывает, что решения Конституционного суда Республики Татарстан играют существенную роль в упрочении конституционного строя республики, защите прав и свобод человека и гражданина. Они обеспечивают осознание обществом социаль-

ной ценности таких принципов, как недопустимость произвола при применении закона, общеобязательность уважения достоинства личности, соразмерность ограничения прав и свобод с конституционно значимыми целями. Решения Конституционного суда Республики Татарстан являются итогом глубокого исследования международных договоров и соглашений, нормативных правовых актов Российской Федерации и Республики Татарстан, а также правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации и содержат аргументированные выводы, позволяющие восстанавливать верховенство права, устранять пробелы, противоречия и другие упущения в правовом регулировании. Президент Татарстана М.Ш. Шаймиев в своем послании Государственному Совету республики в марте 2005 года выразил надежду на дальнейшее возрастание роли Конституционного суда Республики Татарстан. В целом опыт Конституционного суда Татарстана и конституционных (уставных) судов других субъектов Российской Федерации доказывает, что они играют заметную роль в совершенствовании правовых систем своих регионов.

#### ПРИМЕЧАНИЯ

<sup>1</sup> Шаймиев, М.Ш. О проблемах федерализма в России / М.Ш.Шаймиев // Российская газета. — 2003. — 21 ноября. — № 3351.

<sup>2</sup> Трищенко, А.А. Проблемы осуществления капитального ремонта многоквартирных жилых домов и попытки их решения / А.А.Трищенко // Современное право. — 2008. — № 1. — С. 20–23.

<sup>3</sup> Зорькин, В.Д. Интеграция европейского конституционного пространства: вызовы и ответы / В.Д.Зорькин // Бюллетень Европейского суда по правам человека. — 2006. — № 12. — С. 130, 131.

#### Summary

The article presents the activity analysis of Constitutional Court of the Republic of Tatarstan, describes the role of constitutional supervision in protection of citizens' rights and in perfection of legislation.