К ВОПРОСУ О ПРИМЕНЕНИИ ЕВРОПЕЙСКИХ СТАНДАРТОВ ПО ЗАЩИТЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВОСУДИЯ В РЕСПУБЛИКЕ ТАТАРСТАН

Проведение правовой и судебной реформ в Российской Федерации, обеспечение социально-экономического развития страны, необходимость более полного воплощения в жизнь конституционных положений о правах и свободах человека как о высшей ценности и всестороннего обеспечения их судебной защиты ставят перед российской конституционной юстицией задачу дальнейшего совершенствования. В этом контексте не случайным является тот факт, что 15-летний юбилей Конституционного суда России как высшего органа конституционного правосудия в нашей стране был отмечен Международной конференцией на тему «Единое правовое пространство Европы и практика конституционного правосудия». Очевидно, что одной из наиболее перспективных тенденций развития всего российского правосудия, не только конституционного, но и в других его формах, является достижение соответствия этой практики европейским стандартам в области защиты прав и свобод человека, в первую очередь, – положениям Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод и основанным на ней решениям Европейского Суда по правам человека.

Процессы глобализации и европейской интеграции неизбежно затрагивают Российскую Федерацию. Это уже – очевидная реальность, отражающаяся в росте экономической взаимозависимости России и европейских государств, сближении социальной и политической систем, в которых все более проявляются общие принципы построения и функционирования, укреплении связей между различными организациями и отдельными гражданами. Президент Российской Федерации В.В. Путин в Послании Федеральному Собранию 26 апреля 2007 года подчеркнул конструктивный характер партнерства России с Европейским Союзом и поставил задачу дальнейшего развития этих отношений. Он также положительно оценил возрастание роли российских регионов в решении общенациональных задач, в частности строительства эффективного государства, обеспечивающего безопасность и достойную жизнь людей. Президент отметил, что сегодня децентрализация полномочий в сфере государственного управления достигла в России самого высокого за всю ее историю уровня, и это является одним из главных критериев политической культуры и развития общества. Это, по словам Президента, конечно, не означает, что федеральный центр снимает с себя ответственность за качество жизни в регионах, но важно то, что система управления становится более гибкой и более близкой к людям благодаря тому, что все больше решений принимается на местах [1].

Достойный вклад в развитие интеграции России в правовое пространство Европы и решение иных задач, стоящих перед государством, на основе соблюдения принципа конституционной законности могут и должны внести органы российской конституционной юстиции – Конституционный Суд России и конституционные (уставные) суды субъектов Федерации. Они могли бы сыграть заметную роль в разрешении сложностей, связанных, в первую очередь, с обработкой все большего числа поступающих обращений и увеличивающейся нагрузкой, с которыми сталкивается Европейский Суд по правам человека в Страсбурге. Это представляется вполне выполнимым, тем более что, во-первых, основные, фундаментальные права человека, закрепленные в Европейской Конвенции, по существу корреспондируют правам и свободам, которые гарантируются Конституцией России, а также конституциями и уставами субъектов Российской Федерации. Во-вторых, на основании части четвертой статьи 15 Конституции Российской Федерации Европейская Конвенция является неотъемлемой частью российской правовой системы.

Председатель Конституционного Суда Российской Федерации В.Д. Зорькин неоднократно подчеркивал в своих выступлениях, что в практике Конституционного Суда России с самого начала его деятельности утвердился такой подход, когда общепризнанные принципы и нормы международного права используются в качестве эталона, сообразуясь с которым в государстве осуществляются права и свободы человека и гражданина, закрепленные Конституцией. Правовые позиции, выработанные Конституционным Судом Российской Федерации, основаны, в том числе, на европейских стандартах в сфере основных прав и свобод в том виде, как они выражены в Европейской Конвенции в ее истолковании Страсбургским Судом [2].

В полной мере это относится и к конституционным (уставным) судам субъектов Российской Федерации, у которых уже есть заметная практика применения при выработке своих решений как европейских стандартов в области защиты прав человека, так и учитывающих эти стандарты правовых позиций Конституционного Суда России. В тех (пока что немногочисленных) субъектах Федерации, где такие суды были созданы, их деятельность стала неотъемлемым элементом совершенствования регионального государственного механизма и муниципальной власти, важным фактором обеспечения прав и свобод граждан.

В Республике Татарстан создание Конституционного суда, продолжившего эстафету Комитета конституционного надзора, было инициировано Президентом республики М.Ш. Шаймиевым и поддержано парламентом Татарстана, что вывело конституционный контроль на качественно новый уровень. С самого начала деятельности Конституционного суда у него установились прочные отношения с руководством республики, основанные на четком понимании позитивного вклада региональной конституционной юстиции в развитие механизмов правового государства, гармонизацию федеративных отношений, наполнение реальным содержанием принципа социального государства, а также укрепление иных основ конституционного строя. Важным направлением в работе суда является применение европейских стандартов по правам человека.

В нынешних условиях всем органам региональной конституционной юстиции важно активнее напрямую обращаться к Европейской Конвенции и решениям Европейского Суда по правам человека, а также к прочим признаваемым Россией международно-правовым документам правозащитного характера, имея в виду уже упомянутое положение Конституции России о нормах международного права как части правовой системы страны в сочетании с положениями о едином правовом пространстве России и о соответствии региональных основных законов федеральной Конституции. Кроме того, по Конституции Татарстана общепризнанные принципы и нормы международного права являются составной частью также и правовой системы республики, а права и свободы человека и гражданина признаются и гарантируются согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией Российской Федерации и Конституцией Республики Татарстан (часть четвертая статьи 24, часть первая статьи 27).

Практика отправления конституционного правосудия Конституционным судом Татарстана свидетельствует, что в необходимых случаях он использовал эти доводы при выработке своих правовых позиций и принятии итоговых решений. На сегодняшний день Конституционным судом Республики Татарстан вынесено 55 итоговых решений, в том числе 28 постановлений и 27 определений. При этом в 12-ти постановлениях и 2-х определениях Конституционный суд республики использовал общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации. Из этого следует, что при формировании правовых позиций Конституционный суд Татарстана едва ли не в каждом втором своем постановлении применяет международные, в том числе европейские, источники права.

Ярким примером применения международно-правовых стандартов в деятельности Конституционного суда республики может служить дело по жалобе гражданина Д.Х. Ахмадеева. Заявитель, ветеран военной службы, оспаривал правовые нормы постановления республиканского Правительства, регулирующие предоставление субсидий-льгот на оплату услуг газоснабжения дифференцированно в зависимости от состава семьи плательщика. По его мнению, данные нормы носили дискриминационный характер, поскольку предусматривали фактическое сокращение субсидии-льготы при увеличении членов семьи, проживающих с ветераном.

Как известно, статья 14 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод, содержащая запрет дискриминации, носит ограниченный характер и распространяется только на те права и свободы, которые изложены в данной Конвенции. Иные права и свободы, например, социальные и экономические, не регулируемые Конвенцией, не могут быть подвергнуты проверке на дискриминационность. Такова и практика Европейского Суда по правам человека, подтвердившего вспомогательный характер статьи 14 Конвенции в том смысле, что, как правило, она может быть использована только в совокупности с другой статьей (статьями) Европейской Конвенции [3].

В этой связи гораздо большие возможности предоставляет Международный Пакт о гражданских и политических правах, статья 26 которого распространяется на неограниченный круг прав и свобод, а практика его контрольного органа – Комитета по правам человека – позволяет применять запрет дискриминации также в сфере социальных, экономических и культурных прав и свобод.

При рассмотрении жалобы гражданина Ахмадеева именно этой практикой воспользовался Конституционный суд Республики Татарстан, в частности решениями Комитета по правам человека от 9 апреля 1987 года (по делу Зваан-де Вриес против Нидерландов) и от 3 апреля 1989 года (дело Ибрагим Гейе против Франции), согласно которым статья 25 Пакта, гарантирующая равенство перед законом и запрещение дискриминации по какому бы то ни было признаку, распространяется и может применяться в сфере социального обеспечения, включая пенсионное обеспечение и социальное страхование.

С учетом, в том числе, данных аргументов, основанных на практике применения Международного Пакта о гражданских и политических правах, Конституционный суд Республики Татарстан признал оспариваемую гражданином Д.Х. Ахмадеевым норму, дифференцирующую предоставление субсидии-льготы на оплату услуг газоснабжения в зависимости от состава семьи плательщика, не соответствующей Конституции Республики Татарстан (постановление от 18 июля 2006 года). На основании данного постановления конкретное дело заявителя было пересмотрено Министерством социальной защиты Республики Татарстан, ему 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.

Данное дело является иллюстрацией не только возможности использования европейских и иных международных стандартов по защите прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов конституционного правосудия, но и выявления при этом отдельных проблем, находящихся вне сферы воздействия решений самих конституционных судов. Данный случай показал, в частности, необходимость ускорения процесса ратификации Российской Федерацией Европейской социальной хартии, подписанной нашей страной в сентябре 2000 года. Вместе с тем есть основания говорить о необходимости внесения изменений в статью 14 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод, исключив ограничительную оговорку о распространении данной статьи только на права и свободы, регулируемые Конвенцией.

В постановлении от 11 мая 2006 года № 20-П по делу о проверке конституционности отдельных положений, содержащихся в приложении к постановлению Главы администрации города Казани от 23 августа 2005 года № 2086 «Об образовании на территории г. Казани избирательных участков по выборам депутатов представительного органа муниципального образования г. Казани», в связи с жалобой гражданки М.Г. Пикашовой Конституционный суд Республики Татарстан обосновал свою правовую позицию, используя положения пункта «b» статьи 25 Международного пакта о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 года, согласно которым каждый гражданин должен иметь без какой бы то ни было дискриминации и без необоснованных ограничений право и возможность голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, проводимых на основе всеобщего равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей, и положения статьи 3 Протокола № 1 к Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод, закрепившей право на свободные выборы.

В постановлении от 6 декабря 2006 года № 22-П по делу о проверке конституционности статьи 6 Закона Республики Татарстан от 8 декабря 2004 года № 63-ЗРТ «Об адресной социальной поддержке населения в Республике Татарстан» в связи с жалобой гражданина Н.И. Сидукова Конституционный суд Республики Татарстан пришел к выводу, что республиканский законодатель обеспечил гарантированный минимальный (базовый) уровень мер социальной поддержки реабилитированных граждан и лиц, признанных пострадавшими от политических репрессий. На этом основании оспариваемые заявителем нормы Закона были признаны соответствующими Конституции Республики Татарстан. Вместе с тем Конституционный суд отметил, что республиканский законодатель вправе изменять в последующем правовые условия предоставления мер социальной поддержки рассматриваемой категории граждан, не снижая при этом уже достигнутого уровня. В обоснование такого подхода была применена правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации, выраженная в его Определении от 1 декабря 2005 года № 462-О по запросу Сахалинской областной Думы, об обязанности субъектов Российской Федерации вводить эффективные правовые механизмы, обеспечивающие не только сохранение, но и возможное повышение ранее достигнутого уровня социальной защиты реабилитированных лиц и лиц, признанных пострадавшими от политических репрессий, а также положения пункта 3 статьи 12 Европейской социальной хартии (в ее пересмотренной редакции от 3 мая 1996 года), согласно которым для осуществления эффективной реализации права на социальное обеспечение государства-участники хартии обязуются стремиться последовательно совершенствовать систему социального обеспечения.

Тем самым был определен ориентир на дальнейшее совершенствование мер социальной поддержки реабилитированных граждан и лиц, признанных пострадавшими от политических репрессий.

Аналогичным образом Конституционный суд Татарстана применил указанную правовую позицию Конституционного Суда Российской Федерации и корреспондирующие ей правовые положения Европейской социальной хартии при рассмотрении дела о мерах социальной поддержки лицам, проработавшим в тылу в период с 22 июня 1941 года по 9 мая 1945 года не менее шести месяцев, исключая период работы на временно оккупированных территориях СССР, либо награжденным орденами или медалями СССР за самоотверженный труд в период Великой Отечественной войны, в связи с жалобой гражданина Р.Г. Хусаинова (постановление от 22 февраля 2007 года № 23-П). Данное дело также красноречиво показывает возможности регионального конституционного правосудия по применению как международных норм и стандартов по правам человека, так и учитывающих эти стандарты правовых позиций Конституционного Суда России.

В еще одном постановлении, принятом в мае 2007 года по делу в связи с жалобой гражданина И.М. Муртазина, оспаривавшего ряд положений Устава муниципального образования города Казани в части регулирования порядка избрания главы вновь образованного муниципального образования, Конституционный суд Татарстана применил решение Европейского Суда по правам человека, основанное на статье 3 Протокола № 1 к Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод, от 25 января 2000 года № 51501/99 по жалобе, поданной Виктором Черепковым против Российской Федерации. Конституционный суд республики использовал также положения статей 3 и 4 Европейской хартии местного самоуправления, вступившей в силу для Российской Федерации с 1 сентября 1998 года, раскрывающие понятие местного самоуправления и закрепляющие сферу его компетенции. Эти источники права позволили нашему суду более полно и всесторонне обосновать правовую позицию по данному делу и стали важным критерием при оценке конституционности оспариваемых заявителем норм.

Статья 4 Европейской Хартии местного самоуправления применялась и в постановлении Конституционного суда Республики Татарстан по делу в связи с жалобой гражданина Р.М. Нуртдинова, оспаривавшего отдельные положения нормативных правовых актов Исполнительного комитета Муниципального образования города Казани, касавшиеся порядка оплаты жилищно-коммунальных услуг. В постановлении со ссылкой на указанную статью, закрепляющую полную свободу действий органов местного самоуправления для реализации собственной инициативы по любому вопросу их компетенции, определялось право Исполнительного комитета муниципального образования города Казани регулировать вопросы управления жилищным фондом города, являющимся муниципальной собственностью. Эта правовая позиция была подтверждена и в следующем, последнем до написания данной статьи, постановлении по делу в связи с жалобой гражданина Р.С. Карамуллина, оспаривавшего нормативные акты Исполнительного комитета муниципального образования города Казани о тарифах на банные услуги. Кроме того, в этом последнем постановлении со ссылкой на Рекомендацию Комитета Министров Совета Европы № R (2005) от 19 января 2005 года «О финансовых средствах местных и региональных властей» закреплялась обязанность муниципальных органов власти города Казани сохранять и предусматривать при утверждении тарифов на жилищно-коммунальные услуги адресные и максимально индивидуализированные меры финансовой поддержки наиболее нуждающимся категориям получателей данных услуг.

Не менее активно применяют европейские стандарты и нормы иных международных правовых документов в области защиты прав человека и конституционные (уставные) суды других субъектов Российской Федерации. Данная практика региональных органов конституционной юстиции приобретает стабильный характер и имеет отличные перспективы, на что уже обратили внимание в научной литературе ряд исследователей, в частности судья Конституционного Суда Российской Федерации Н.С. Бондарь [4].

Следует особо отметить, что применение Европейской Конвенции и Протоколов к ней, а также решений Страсбургского Суда – не просто вопрос юридической техники принятия решений органами регионального конституционного правосудия. Эта тенденция оказывает серьезное влияние на перспективы судебной системы России в целом и конституционных (уставных) судов в частности. Применение европейских стандартов по защите прав человека в практике конституционной юстиции дает дополнительный источник норм международного права и создает предпосылки для повышения независимости всей судебной ветви власти. Возможность ориентироваться на европейские стандарты позволяет повысить роль российских судов и вместе с тем возлагает на все ветви власти дополнительную ответственность принимать все необходимые меры для максимально быстрого и полного их соблюдения. В конечном счете, это позволит всем российским судам, и в частности конституционным (уставным) судам субъектов Федерации, на высоком уровне выполнять свою основную функцию – защищать права и свободы человека и гражданина и тем самым оказывать весомое содействие в построении в России европейского по своему характеру правового государства.

Литература

конституционный суд татарстан

1. Российская газета, 27 апреля 2007 г.

2. Зорькин В.Д. Россия и Конституция в XXI веке. Взгляд с Ильинки. – М.: Норма, 2007. – С. 298, 335.

3. Гомьен Д., Харрис Д., Зваак Л. Европейская Конвенция о правах человека и Европейская социальная хартия: право и практика. – М.: изд-во МНИМП, 1998. – С. 454, 455.

4. Бондарь Н.С. Права человека и их европейские стандарты в конституционном пространстве России как единого федеративного государства. В сб.: Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства. – Казань, 2006. – С. 65, 66. Переплеснина Е.М. Нормы международного права в судах конституционной юстиции субъектов Российской Федерации // Современный конституционализм. – 2006, – № 1. – С. 67-73.