

## КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО

*В. Н. Демидов\**

### **ПРИМЕНЕНИЕ НОРМ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА В КОНСТИТУЦИОННОМ (УСТАВНОМ) ПРАВОСУДИИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (НА ПРИМЕРЕ РЕСПУБЛИКИ ТАТАРСТАН)**

Конституции большинства современных государств обеспечивают механизм включения норм международного права в национальное законодательство. В нашей стране общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры являются составной частью ее правовой системы, а также признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией Российской Федерации (ч. 4 ст. 15 и ч. 1 ст. 17). Тем самым государство гарантирует принятие надлежащих законодательных и организационно-распорядительных мер и предоставляет широкую возможность использования норм международного права в правоприменительной практике внутри страны.

Одним из действенных путей имплементации норм международного права и основанной на них прецедентной практики признаваемых Россией органов международной судебной юрисдикции, прежде всего Европейского Суда по правам человека, является их применение в конституционном судопроизводстве, осуществляемом Конституционным Судом России и конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации. Как отметил Председатель Конституционного Суда России В. Д. Зорькин, в практике Конституционного Суда Российской Федерации с самого начала его деятельности утвердился 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 России, основаны в том числе на международных и европейских стандартах в сфере основных прав и свобод в том виде, как они выражены в Европейской конвенции в ее истолковании Страсбургским Судом.<sup>1</sup> На такой подход к использованию норм

\* Демидов Виктор Николаевич — Председатель Конституционного Суда Республики Татарстан.

© В. Н. Демидов, 2013

E-mail: ksrt@ksrt.ru

<sup>1</sup> Зорькин В. Д. Россия и Конституция в XXI веке. Взгляд с Ильинки. М., 2007. С. 298, 335.

международного права ориентируются и конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации. Президент Республики Татарстан Р. Н. Минниханов обратил внимание на то, что в целом деятельность государственных органов Республики Татарстан нацелена на учет и применение самых высоких европейских и иных международных стандартов, отметив стабильный характер применения данных стандартов в практике Конституционного Суда Татарстана.<sup>2</sup>

Международные стандарты по правам человека являются важным источником при формировании правовых позиций органов региональной конституционной (уставной) юстиции. Они заметно обогащают аргументацию принимаемых судебных решений, повышают обоснованность итоговых выводов, содержат дополнительные критерии для разрешения правовых споров. Их применение позволяет повысить уровень гарантированности конституционных прав и свобод человека и гражданина. Практика Конституционного Суда России исходит из того, что международные стандарты по правам человека применяются в той мере, в которой они создают более благоприятные условия для реализации закрепленных российской Конституцией прав и свобод (Постановление от 30 ноября 2000 г. № 15-П).<sup>3</sup> Анализируя данную правовую позицию, Н. С. Бондарь отмечает: «Справедливости ради следует признать, что такого рода ситуации, когда международные стандарты в области прав человека, уступая Конституции РФ и тем самым дезориентируя законодателя, как бы “провоцируют” его на принятие актов, не “дотягивающих” до конституционных стандартов, носят исключительный характер».<sup>4</sup>

Разумеется, соотношение уровня гарантированности прав и свобод человека и гражданина на основе международного стандарта и конституционной нормы не всегда является очевидным. Более того, интерпретация соответствующих прав и свобод Европейским Судом по правам человека и Конституционным Судом Российской Федерации может кардинально отличаться, что проявилось, например, в известном деле по жалобе Константина Маркина (решение ЕСПЧ от 7 октября 2010 г.), которое, в свою очередь, является далеко не единичным случаем столкновения трактовок Страсбургского правосудия с правовыми позициями конституционных судов европейских государств.<sup>5</sup> Учитывая практику дезавуирования европейскими конституционными судами отдельных решений Страсбургского суда, выходящих за рамки принципа субсидиарности и посягающих на государственный суверенитет соответствующих стран, а также ориентируясь на правовые подходы высших должностных лиц государства и Конституционного Суда Российской Федерации, Конституционный Суд Татарстана определил пути разрешения коллизий при применении европейских стандартов по правам человека. В немалой степени этому способствовала дискуссия по данной теме, состоявшаяся на заседании Научно-консультативного совета при Конституционном Суде Республики

<sup>2</sup> Минниханов Р. Н. Внешнеэкономическая и межрегиональная деятельность Республики Татарстан — насущное требование современного экономического развития // Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства. Вып. VII: Сб. науч. трудов. Казань, 2012. С. 32.

<sup>3</sup> Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2001. № 1. С. 18–34.

<sup>4</sup> Бондарь Н. С. Конвенционная юрисдикция Европейского Суда по правам человека в соотношении с компетенцией Конституционного Суда РФ // Журнал российского права. 2006. № 6. С. 117.

<sup>5</sup> Об этом: Зорькин В. Д. Диалог Конституционного Суда Российской Федерации и Европейского Суда по правам человека в контексте конституционного правопорядка // Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства. Вып. VII: Сб. науч. трудов. 2011. С. 14–31; Филатова М. А. Страсбургский суд: есть ли путь между «суверенизмом» и «активизмом»? // Судья. 2011. Октябрь. С. 59–61.

Татарстан, проведенном 1 декабря 2011 г.<sup>6</sup> Квинтэссенция подхода к данной проблеме выражена в словах В. Д. Зорькина о том, что «нормы Конституции по своей силе превосходят любые другие источники права, в том числе акты международно-правового характера. У компетенции Европейского Суда есть пределы... Он принципиально не вправе проводить ревизию национальных законодательств или решений конституционных судов. И если какое-либо решение ЕСПЧ окажется противоречащим Конституции РФ, то оно не может быть исполнено... Нет такого суда, решение которого может стоять выше положений Конституции нашей страны».<sup>7</sup>

С точки зрения возможности возникновения коллизий между конвенционным и конституционным правосудием важное значение имеет то обстоятельство, что Конституционный Суд России не просто применяет в своих решениях прецедентную практику Европейского Суда по правам человека, но еще и фактически адаптирует европейские стандарты к требованиям Российской Конституции. Такой путь имплементации европейских стандартов в отечественную правовую систему и правоприменительную практику представляется едва ли не самым эффективным, поскольку Конституционный Суд России является, пожалуй, самым компетентным органом государственной власти, способным наиболее органично вписать международные нормы и прецеденты во внутригосударственную систему права. Подобная конституционализация международных стандартов в области прав человека, включая прецедентную практику Страсбургского суда, является надежной гарантией их согласованности с высшим нормативным правовым актом Российского государства. Как отметил В. Д. Зорькин, на основе верховенства Российской Конституции «Конституционный Суд обязан обеспечивать гармоничное сочетание международных и национальных решений в правовой системе России».<sup>8</sup> В том же духе высказывается Н. С. Бондарь, обращая внимание на то, что «обязательность официального нормативного толкования конвенционных положений, формулируемого Европейским Судом по правам человека для конституционно-судебной практики, в Российской Федерации предполагает, что соответствующие правовые позиции Европейского Суда должны использоваться национальными органами конституционного правосудия корректно, с учетом всего комплекса юридически значимых для разрешения конкретного конституционно-правового спора обстоятельств, а не только лишь на основе фактического сходства “фабул” конвенционных и конституционных дел».<sup>9</sup> На необходимость выверенного применения международных стандартов, которые должны трактоваться исключительно в рамках конституционных норм и ценностей, указывает и Б. С. Эбзеев, отмечая следующее: «Гуманитарные стандарты, согласованные международным сообществом, могут быть реализованы лишь в том случае, если они подкреплены должной ответственностью самих государств. Проблема, следовательно, состоит не в том, чтобы воспроизводить в государственном строительстве

<sup>6</sup> Информацию об участниках заседания, ходе дискуссии и содержании выступления Председателя Конституционного Суда Республики Татарстан см.: Вестник Конституционного суда Республики Татарстан. 2012. № 1 (24). С. 138–148.

<sup>7</sup> Зорькин В. Д. Отношения человека и государства строятся через призму конституционных ценностей // Судья. 2011. Октябрь. С. 12.

<sup>8</sup> Конституционный контроль: доктрина и практика: Материалы Международной конференции, посвященной 20-летию Конституционного Суда Российской Федерации (Санкт-Петербург, 28–29 октября 2011 г.) / Под ред. В. Д. Зорькина. М., 2012. С. 14.

<sup>9</sup> Бондарь Н. С. Конвенционная юрисдикция Европейского Суда по правам человека в соотношении с компетенцией Конституционного Суда РФ // Журнал российского права. 2006. № 6. С. 127.

и отечественном правопорядке внешние формы, принятые в иных европейских странах, а в том, чтобы обеспечить с учетом субсидиарного характера общеевропейской гуманитарной системы и масштабов сотрудничества в иных сферах межгосударственных отношений должную эффективность собственного правозащитного механизма... Очевидно, что здесь действует правило о высшей юридической силе конституции, ибо международные договоры являются составной частью правовой системы государства, а в рамках этой системы нет актов, которые по своей юридической силе стояли бы выше конституции».<sup>10</sup>

Указанная функция Конституционного Суда России вполне созвучна его полномочию по проверке конституционности не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации. Как показывает статистика, практика Конституционного Суда России по данной категории дел крайне ограничена, однако она с лихвой компенсирована упомянутой адаптацией, конституционализацией международных стандартов по правам человека. Ведь именно Конституционный Суд России внес существенный вклад в имплементацию международных норм и прецедентов, что признается в том числе судьями Европейского Суда по правам человека.<sup>11</sup>

По этой причине применение международных стандартов по правам человека сквозь призму правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации приобретает особое значение. В региональном конституционном (уставном) правосудии, включая практику Конституционного Суда Республики Татарстан, это приводит к тому, что применение норм и прецедентов международного права практически всегда сопровождается использованием правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации. Тем самым международно-правовые источники задействуются в системном единстве с конституционным правом России. В пользу такого вывода свидетельствуют и статистические данные: например, доля постановлений Конституционного Суда Татарстана, учитывающих правовые позиции Конституционного Суда России, превышает удельный вес разрешенных дел с использованием норм международного права, составляя более 90 %.

В рамках регионального конституционного и уставного правосудия вопрос применения европейских стандартов уже дважды становился предметом обсуждения на заседаниях Консультативного Совета председателей конституционных и уставных судов субъектов Российской Федерации, состоявшихся в июне 2007 г. и ноябре 2010 г. по инициативе и с участием Председателя Конституционного Суда Российской Федерации В. Д. Зорькина в городе Казани на базе Конституционного Суда Республики Татарстан. В решениях, принятых на заседаниях Консультативного Совета, отмечается важная роль применения европейских и иных международных стандартов обеспечения прав и свобод человека и гражданина в практике конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, а также выражается поддержка тенденции применения этих стандартов как непосредственно, так и через использование основанных на них правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> *Эбзеев Б. С.* Решение ЕСПЧ по делу «Республиканская партия России против России», или утраченные иллюзии // Там же. 2011. № 12.

<sup>11</sup> *Ковлер А. И.* Сцилла и Харибда Европейского Суда: субсидиарность или правовой активизм? // Сравнительное конституционное обозрение. 2010. № 6. С. 96–98.

<sup>12</sup> *Вестник Конституционного суда Республики Татарстан. Специальный выпуск.* 2007. С. 22; *Специальный выпуск.* 2010. С. 26.

Конечно, применение общепризнанных принципов и норм международного права и положений международных договоров Российской Федерации отнюдь не исчерпывается только категорией дел по жалобам граждан и их объединений на нарушение конституционных прав и свобод законами и иными нормативными правовыми актами, поскольку компетенция органов конституционного и уставного правосудия значительно шире. Однако именно дела по защите прав и свобод человека и гражданина составляют подавляющее большинство рассматриваемых конституционными и уставными судами правовых споров, причем как на федеральном, так и на региональном уровне власти. Например, Конституционный Суд Российской Федерации с 2002 по 2012 год принял 206 итоговых решений в виде постановлений, из которых 157 были вынесены по жалобам граждан и их объединений, что составляет 76 %. Следовательно, свыше двух третей рассмотренных Конституционным Судом России дел за указанный 11-летний период касались вопросов защиты прав и свобод человека и гражданина. Аналогичная тенденция в соотношении дел, подведомственных конституционным (уставным) судам, наблюдается и на региональном уровне. Так, в семитомном сборнике решений всех существовавших на тот момент конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации за период с 1992 по 2008 год помещено 714 постановлений и наиболее значимых определений с позитивным (положительным) содержанием, в которых рассмотрение жалоб граждан и их объединений на нарушение прав и свобод человека и гражданина достигает 80 %.<sup>13</sup>

Исходя из этого применение норм международного права в конституционной и уставной юстиции, как правило, означает использование международных стандартов по правам человека. Данная тема в отношении к конституционным и уставным судам отражает прежде всего их деятельность по защите конституционных прав и свобод.

Практика Конституционного Суда Татарстана свидетельствует о том, что при выработке им правовых позиций нормы и принципы международного права и международная судебная практика в области прав человека используются систематически. Во всех его итоговых решениях в виде постановлений за семилетний период деятельности (2006–2012 гг.) применялись нормы международного права. Данный подход учитывает положения Конституции Республики Татарстан, согласно которым граждане Российской Федерации обладают на территории Республики Татарстан всеми правами и свободами и несут равные обязанности в соответствии в том числе с общепризнанными принципами и нормами международного права (ст. 22); эти принципы и нормы являются составной частью правовой системы Республики Татарстан (ч. 4 ст. 24); в Республике Татарстан признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией Российской Федерации и Конституцией Республики Татарстан (ч. 1 ст. 27).

Наглядным примером применения Конституционным Судом Татарстана международных правовых норм и стандартов в области прав человека является его Постановление от 17 апреля 2012 г. № 48-П по жалобе гражданина Д. А. Фролова.<sup>14</sup> В нем был решен вопрос о конституционности отдельных положений Закона Республики Татарстан от 12 января 2010 г. № 3-ЗРТ «О соблюдении покоя граждан и тишины в ночное время»,

<sup>13</sup> Решения конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации (1992–2008 гг.): В 7 т. / Под общ. ред. М. В. Кротова. СПб., 2010.

<sup>14</sup> Вестник Конституционного суда Республики Татарстан. 2012. № 2 (25). С. 26–41.

согласно которым указанный Закон не распространяется на действия юридических лиц и граждан при отправлении ими религиозных культов в рамках канонических требований соответствующих конфессий. Рассматривая данное дело, Конституционный Суд Республики отметил не только конституционное, но и международно-правовое «изменение» свободы совести и свободы вероисповедания, включая право исповедовать индивидуально или совместно с другими любую религию или не исповедовать никакой, свободно выбирать, иметь и распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними. При этом были использованы ст. 18 Всеобщей декларации прав человека от 10 декабря 1948 г., п. 1 ст. 9 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г., п. 1 ст. 18 Международного пакта о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г., а также ст. 1 Декларации о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений (принята 25 ноября 1981 г. Резолюцией 36/55 на 73-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН).

Кроме того, при формировании правовой позиции Конституционный Суд Татарстана применил 4 постановления Европейского Суда по правам человека: от 10 июня 2010 г. по делу «Свидетели Иеговы» в Москве и другие (Jehovah's Witnesses of Moscow and others) против Российской Федерации», от 5 октября 2006 г. по делу «Московское отделение Армии Спасения (Moscow Branch of the Salvation Army) против Российской Федерации», от 10 ноября 2005 г. по делу «Лейла Шахин (Leyla Sahin) против Турции» и от 18 марта 2011 г. по делу «Лаутси и другие (Lautsi and others) против Италии».

Как видно, в данном деле Конституционный Суд Татарстана использовал 8 источников международно-правового характера. В результате суд пришел к выводу о том, что оспариваемые положения Закона Республики Татарстан «О соблюдении покоя граждан и тишины в ночное время»<sup>15</sup> правомерно предусматривают изъятие действий юридических лиц и граждан при отправлении ими религиозных культов в рамках канонических требований соответствующих конфессий из сферы регулирования указанного республиканского Закона. Тем самым примененные в данном решении Конституционного суда Татарстана международные нормы и стандарты по правам человека не только позволили усилить правовую аргументацию, но и стали дополнительным критерием оценки конституционности оспариваемых положений республиканского законодательства.

Столь же востребованным и эффективным стало применение Конституционным Судом Татарстана норм международного права и европейских стандартов по правам человека в деле по жалобе гражданина Р. А. Сабиржана (Постановление от 8 декабря 2009 г. № 37-П).<sup>16</sup> Заявитель оспаривал правовые нормы Положения об охранной зоне Волжско-Камского государственного природного заповедника, утвержденного постановлением Кабинета министров Республики Татарстан, в части расширения протяженности заповедника и установления его новых границ. В результате этого, как утверждал заявитель, принадлежащие ему земельные участки оказались на территории охранной зоны Раифского участка Волжско-Камского государственного природного заповедника, а его права собственника по пользованию и распоряжению данными земельными участками были ограничены.

<sup>15</sup> Ведомости Государственного Совета Республики Татарстан. 2010. № 1–2 (январь–февраль). С. 33–36.

<sup>16</sup> Вестник Конституционного суда Республики Татарстан. 2009. № 2 (21). С. 58–77.

При рассмотрении данного дела Конституционный Суд Республики Татарстан в обоснование своего вывода о конституционности оспариваемых норм применил принципы 11 и 15 Декларации по окружающей среде и развитию, принятой конференцией ООН по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро, 14 июня 1992 г.), которые предусматривают, что государства принимают эффективные законодательные акты в области окружающей среды; в целях защиты окружающей среды государства в зависимости от своих возможностей широко применяют принцип принятия мер предосторожности. Наряду с этим было использовано Постановление Европейского Суда по правам человека от 27 ноября 2007 г. № 21861/03 по делу «Амер против Бельгии» (Hamer v. Belgium), согласно которому «окружающая природная среда представляет собой ценность, и экономические требования, и даже основополагающие права, такие как право собственности, не должны превалировать над природоохранными требованиями, особенно если государством принято законодательство на этот счет. Поэтому власти обязаны предпринимать необходимые шаги в надлежащий срок для обеспечения эффективности мер по охране окружающей среды, которые они решили реализовать».

Указанные международные правовые источники были применены во взаимосвязи с правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации (Определение от 16 февраля 2006 г. № 49-О),<sup>17</sup> согласно которой положения, направленные на сохранение уникальных природных объектов и территорий — народного достояния, имеющего повышенную публичную значимость в силу исключительности и невосполнимости, сами по себе не могут рассматриваться как нарушающие какие-либо конституционные права и свободы собственников.

Следует отметить, что Конституционный Суд Татарстана ориентируется не только на решения Европейского Суда по правам человека, но и на практику иных органов Совета Европы. В частности, в постановлениях от 16 октября 2007 г. № 26-П по жалобе гражданина Л. А. Соловьева,<sup>18</sup> от 15 октября 2009 г. № 36-П по жалобе гражданки Р. В. Рейх<sup>19</sup> была использована Рекомендация Комитета министров Совета Европы № R (2005) 1 от 19 января 2005 г. «О финансовых средствах местных и региональных властей».

В ряде итоговых решений Конституционного Суда Татарстана были использованы положения Европейской социальной хартии (пересмотренной) от 3 мая 1996 г.,<sup>20</sup> Европейской хартии местного самоуправления (1985).<sup>21</sup>

Вместе с тем Европейский Суд по правам человека является отнюдь не единственным органом международной судебной юрисдикции, практика которого находит отражение в итоговых решениях Конституционного Суда Татарстана. Так, в Постановлении от 16 июля 2006 г. № 21-П по жалобе гражданина Д. Х. Ахмадеева<sup>22</sup> Конституционный Суд Республики Татарстан использовал международные правовые стандарты в области запрещения дискриминации из практики женеvского Комитета по правам челове-

<sup>17</sup> Официально опубликовано не было.

<sup>18</sup> Там же. 2008. № 1 (18). С. 5–33.

<sup>19</sup> Там же. 2009. № 2 (21). С. 36–57.

<sup>20</sup> Например, в постановлениях Конституционного Суда Республики Татарстан от 22 февраля 2007 г. № 23-П по жалобе гражданина Р. Г. Хусаинова, от 25 февраля 2010 г. № 38-П по жалобе гражданки В. Н. Колчеринной (Вестник Конституционного суда Республики Татарстан. 2007. № 1 (16). С. 21–39; 2010. № 1 (22). С. 4–21).

<sup>21</sup> *Постановление* Конституционного суда РТ от 11 декабря 2007 г. № 27-П в связи с жалобой гражданина Р. М. Нуртдинова // Там же. 2008. № 1 (18). С. 34–57.

<sup>22</sup> Вестник Конституционного суда Республики Татарстан. 2006. № 1 (15). С. 38–63.

ка, который осуществляет контроль за реализацией положений Международного пакта о гражданских и политических правах (1966). При формировании правовой позиции по делу Конституционный Суд сослался на два решения Комитета по правам человека — от 9 апреля 1987 г. № 182/1984 (дело Зваан де Вриес против Нидерландов) и от 3 апреля 1989 г. № 196/1985 (дело Ибрагим Гейе и другие против Франции), а также использовал дефиницию Комитета в отношении термина «дискриминация» из п. 7 Замечаний общего порядка от 10 ноября 1989 г. № 18. Практика женевского Комитета по правам человека была применена и в других постановлениях Конституционного Суда Татарстана (например, от 16 апреля 2008 г. № 29-П по жалобе гражданина Л. М. Володина<sup>23</sup>). А в Постановлении от 23 декабря 2008 г. № 32-П в связи с жалобой гражданина Х. Г. Каримова<sup>24</sup> Конституционный Суд Татарстана использовал как решения женевского Комитета по правам человека, так и практику Страсбургского суда по правам человека (Постановление от 6 апреля 2000 г. № 34369/97 по делу «Флимменос (Thlimmenos) против Греции»).

Применение международных норм и принципов в сфере защиты прав человека является важным направлением работы Конституционного Суда Республики Татарстан. Оно способствует повышению обоснованности принимаемых решений, предоставляет дополнительные критерии конституционной оценки оспариваемых нормативных правовых актов, повышает степень гарантированности и практической реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина. Активное прямое обращение к Европейской конвенции и решениям Европейского Суда по правам человека, а также к иным признаваемым Россией международно-правовым документам является актуальной задачей для всех органов региональной конституционной (уставной) юстиции, открывающей для них новые перспективы совершенствования своей деятельности.

Статья поступила в редакцию 28 сентября 2012 г.

---

<sup>23</sup> Там же. 2008. № 2 (19). С. 23–46.

<sup>24</sup> Там же. 2009. № 1 (20). С. 4–25.