

ЗАЩИТА ПРАВ И СВОБОД ГРАЖДАН КОНСТИТУЦИОННЫМИ (УСТАВНЫМИ) СУДАМИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

© 2015 г. Виктор Николаевич Демидов¹

Аннотация: в статье анализируются вопросы становления и развития конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, рассматривается вклад данного института судебной власти в защиту основных прав и свобод человека и гражданина на конкретных примерах из практики данных судов. Раскрываются особенности правозащитного механизма конституционного (уставного) правосудия, освещаются вопросы исполнения итоговых судебных решений, обосновываются доводы в пользу дальнейшего совершенствования и развития регионального конституционного (уставного) правосудия.

Annotation: this article analyzes the issues of formation and development of constitutional (charter) courts of subjects of the Russian Federation, discusses the contribution of the institution of the judiciary in the protection of fundamental rights and freedoms of man and citizen with specific examples from the practice of these courts. Describes the peculiarities of the human rights machinery of the constitutional (charter) justice, highlights issues of execution of final judgments, substantiates arguments for further improvement and development of regional constitutional (charter) justice.

Ключевые слова: конституционное правосудие в Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации, конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации, судебная защита прав и свобод человека и гражданина, судебная система Российской Федерации, судебное правотворчество, исполнение судебных решений, федерализм, конституционная законность.

Key words: constitutional justice in the Russian Federation, the Constitutional Court of the Russian Federation, constitutional (charter) courts of subjects of the Russian Federation, the judicial protection of the rights and freedoms of man and citizen, the judicial system of the Russian Federation, judicial law-making, execution of court decisions, federalism, constitutional law.

Региональные органы конституционной (уставной) юстиции стали появляться в России в начале 90-х годов прошлого века. Первые из них в форме комитетов конституционного надзора были образованы в республиках Северная Осетия–Алания, Коми и Татарстан (ноябрь–декабрь 1990 г.). Первый же собственно судебный орган – Конституционный суд Республики Дагестан – был учрежден 27 декабря 1991 г., т.е. через два месяца после создания Конституционного Суда РФ. Затем конституционные суды начали действовать в республиках Саха (Якутия) (1992), Кабардино-Балкария (1993), Карелия (1994), Коми (1994), Бурятия (1995), Башкортостан (1996). Определенный импульс дальнейшему развитию региональной конституционной (уставной) юстиции дал Федеральный конституционный закон “О судебной системе Российской Федерации” от 31 декабря 1996 г. На его основе региональное конституционное (уставное) правосудие стало

развиваться не только в республиках, но и в других субъектах Федерации, например в Свердловской области (1998), городе Санкт-Петербурге (2000), Калининградской (2003) и Челябинской (2011) областях.

По состоянию на 1 января 2015 г. функционируют 16 конституционных (уставных) судов субъектов Федерации. При этом интенсивность появления новых региональных органов конституционного (уставного) судебного контроля оставляет желать лучшего. Отмеченная в правовой литературе тенденция по итогам первого десятилетия развития конституционного правосудия в России, в силу которой значительное укрепление позиций Конституционного Суда РФ не сопровождалось абсолютным восприятием аналогичных учреждений – конституционных (уставных) судов – в субъектах Федерации², фактически сохраняется и в настоящее время.

¹ Председатель Конституционного суда Республики Татарстан в отставке, заслуженный юрист РФ, заслуженный юрист Республики Татарстан, член Совета судей Российской Федерации.

² См.: Овсепян Ж.И. Становление конституционных и уставных судов в субъектах Российской Федерации (1990–2000 гг.). М., 2001. С. 5.

Сейчас, когда процесс формирования конституционных (уставных) судов субъектов Федерации по своей протяженности перешагнул второе десятилетие, охватив при этом лишь пятую часть от общего числа российских регионов, можно говорить о том, что для системного формирования данного института судебной власти необходимы дополнительные усилия со стороны как субъектов Федерации, так и федеральных органов власти.

На региональном уровне уже имеется весомый задел для широкого распространения конституционной (уставной) юстиции, поскольку в подавляющем большинстве субъектов Федерации (в двух третях от их общего количества) в той или иной степени принято законодательство о конституционных (уставных) судах. Проблема в том, что на протяжении многих лет данное законодательство, включая, кстати, конституционные и уставные нормы, так и остается нереализованным. В этом вопросе отчетливо ощущаются нехватка политической воли в субъектах Федерации для качественного изменения ситуации, недостаточное внимание и недооценка возможностей регионального конституционного (уставного) правосудия.

На федеральном уровне очевидным прорывом в этом вопросе могло бы стать, например, изменение ч. 1 ст. 27 Федерального конституционного закона “О судебной системе Российской Федерации” путем введения нормы об обязательном (а не возможном) создании конституционного (уставного) суда в каждом субъекте Федерации. Заметным подспорьем в продвижении данного института могло бы послужить принятие федерального закона об общих принципах организации и деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации³.

Региональное конституционное (уставное) правосудие проистекает из федеративной природы Российского государства и отражает наличие у субъектов Федерации собственных судебных полномочий в рамках конституционного принципа разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную. Особенность правового статуса конституционных (уставных) судов заключается в том, что они входят

в единую судебную систему России и вместе с тем являются органами власти субъектов Федерации. Только конституционные (уставные) суды выносят свои решения именем субъекта Российской Федерации.

Роль и значение конституционного (уставного) судебного контроля проявляются в том, что данный институт судебной власти выступает в качестве гарантии соблюдения конституционных (уставных) норм. Конституционные (уставные) суды – тот институт власти, посредством которого укрепляется конституционная законность и сохраняется стабильность конституций и уставов субъектов Федерации. В этой связи создание в субъектах Федерации конституционных (уставных) судов есть объективное следствие проводимой в стране судебной и правовой реформ, служит интересам укрепления в субъектах Федерации принципа демократического правового государства.

Более двух десятилетий назад Россия сделала свой принципиальный выбор в пользу введения в стране института конституционного правосудия. Этот выбор касался обоих уровней федеративного государства, поскольку наряду с образованием Конституционного Суда РФ начался процесс становления региональной конституционной (уставной) юстиции. Концептуально конституционное (уставное) правосудие рассматривается как региональный аналог деятельности Конституционного Суда РФ, поскольку оба института направлены на достижение общих, однопорядковых целей и задач. Региональная конституционная (уставная) юстиция объективно дополняет деятельность Конституционного Суда РФ, распространяя конституционный судебный контроль на новые сферы правового регулирования, например ведомственные правовые нормы и нормативные правовые акты органов местного самоуправления. Как отмечается, “конституционно-уставное правосудие в субъектах Российской Федерации есть составная часть конституционного правосудия Российской Федерации в целом, функционирование которого обеспечивает единство конституционности на основе федеральной Конституции, конституций и уставов субъектов Федерации на территории всей Российской Федерации”⁴.

С созданием конституционных (уставных) судов граждане и юридические лица в субъектах Федерации получают дополнительный способ

³ Проект такого федерального закона уже существует. Он активно обсуждается и поддерживается представителями региональной конституционной (уставной) юстиции, поскольку воспринимается как существенная правовая гарантия укрепления данного института судебной власти (см., например: Цалиев А.М. Конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации: от сущего к должному // Росс. право: образование, практика, наука. 2013. № 2–3. С. 23–32.

⁴ Витрук Н.В. Конституционное правосудие. Судебно-конституционное право и процесс. Учеб. пособие. М., 2005. С. 463, 464.

судебной защиты своих основных прав и свобод. На данный факт все чаще обращается внимание в правовой литературе⁵. Характерно, что примерно две трети (около 75%) итоговых решений конституционных (уставных) судов за весь период их существования (начиная с 1992 г. и до настоящего времени) вынесено по жалобам граждан и их объединений на нарушение конституционных прав и свобод человека и гражданина. Данная категория дел без преувеличения является основной в деятельности подавляющего большинства региональных органов конституционной (уставной) юстиции. В этом вопросе конституционные (уставные) суды субъектов Федерации следуют в русле общей тенденции, присущей конституционному правосудию в нашей стране, поскольку доля итоговых решений в виде постановлений по защите прав и свобод человека и гражданина в практике Конституционного Суда РФ за последнее десятилетие (2002–2013 гг.) также составляет около 75%.

Специфика конституционного (уставного) судопроизводства заключается в том, что действие принятых в данном порядке судебных решений распространяется не только на стороны, участвовавшие в процессе, но также и на неограниченный круг лиц, конституционные права и свободы которых были затронуты оспоренной нормой права. Защищая свой частный интерес в конституционном (уставном) суде, заявитель вместе с тем может добиться корректировки оспариваемой правовой нормы, и это отражается сразу на всех гражданах, к которым применяется оспоренная в суде правовая норма. Тем самым судебную защиту получает не только гражданин, обратившийся с жалобой, но и многие другие лица, права которых нарушались или могли быть нарушены неконституционным законом или иным нормативным правовым актом.

Наглядным примером эффективной защиты конституционных прав как заявителя, так и целой категории граждан может служить постановление Конституционного суда Татарстана от 28 мая 2008 г. по жалобе гражданина А.А. Абсатарова. Заявитель как бывший несовершеннолетний узник фашистских концлагерей просил проверить конституционность положений республиканского Закона “О транспортном налоге” в части отсутствия налоговых льгот для бывших несовершен-

нолетних узников фашизма. По данному делу Конституционный суд пришел к выводу, что гарантии социальной защиты, включая социальное обеспечение, бывших несовершеннолетних узников фашизма предполагают предоставление для данной категории граждан в том числе льгот по налогообложению аналогично тому, как это было прямо предусмотрено для инвалидов и участников Великой Отечественной войны⁶.

На основании данного судебного решения Государственный совет Татарстана в течение одного месяца разработал и принял соответствующие изменения в оспоренный Закон. Тем самым по жалобе одного заявителя Конституционный суд Татарстана во взаимодействии с республиканским парламентом защитил право на льготу по транспортному налогу сразу 370 проживающих в республике бывших несовершеннолетних узников фашистских концлагерей.

С учетом данной специфики конституционных (уставных) судов субъектов Федерации Председатель Уставного суда Свердловской области отмечает: «Признание акта противоречащим Основному закону субъекта влечет защиту неограниченного круга граждан, которые вступают в данные правоотношения и в соответствии со статьей 86 Областного закона “Об Уставном суде Свердловской области” может повлечь отмену десятков, а то и сотен незаконных нормативных и правоприменительных актов. Например, только постановление Уставного суда Свердловской области от 25 марта 2010 года⁷ касается прав и интересов более 200 тысяч жителей Свердловской области»⁸.

Более того, случается так, что один заявитель может защитить права и свободы нескольких категорий граждан. Подобное произошло, например, в деле по жалобе гражданина Ю.Я. Семибратова,

⁵ См.: Синцов Г.В. Учреждение конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации как дополнительная институциональная гарантия защиты прав и свобод человека и гражданина // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 12. С. 11–13.

⁶ См.: Постановление Конституционного суда Республики Татарстан от 28 мая 2008 г. № 30-П по делу о проверке конституционности п.п. 3 п. 1 ст. 6 Закона Республики Татарстан “О транспортном налоге” от 29 ноября 2002 г. в связи с жалобой гражданина А.А. Абсатарова.

⁷ См.: Постановление Уставного суда Свердловской области от 25 марта 2010 г. по делу о соответствии Уставу Свердловской области п.п. 4 п. 9 “Порядка и условий назначения и выплаты, индексации ежемесячного пособия на проезд по территории Свердловской области на всех видах пассажирского транспорта и на автомобильном транспорте общего пользования пригородных маршрутов”, утвержденного постановлением Правительства Свердловской области от 30 декабря 2008 г. № 1428-ПП.

⁸ Пантелеев В.Ю. Обеспечение социально-экономических прав граждан органами конституционной юстиции субъектов Российской Федерации (На примере Уставного суда Свердловской области) // Вестник Уставного суда Свердловской области. 2012. № 1 (14). С. 206.

в котором заявитель отстаивал в Конституционном суде Татарстана свое право получать меры социальной поддержки одновременно по двум основаниям: как ветеран труда и как лицо, подвергшееся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне. В судебном постановлении от 29 июня 2010 г.⁹ по данному делу отмечается, что республиканский законодатель вправе внести в оспариваемую норму необходимое уточнение в условия предоставления мер социальной поддержки тем категориям граждан, которые одновременно являются подвергшимися радиационному воздействию и получают соответствующие меры социальной поддержки по федеральным законам “О социальных гарантиях гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне” и “О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС”.

Принимая во внимание данную рекомендацию, Государственный совет Татарстана дополнил названный Закон нормой, которая предусматривает возможность для граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС и радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне, получение обеих единовременных денежных выплат. В результате совместных усилий органов судебной и законодательной власти Республики Татарстан были обеспечены права в области социального обеспечения сразу двух категорий граждан.

Из приведенных примеров также видно, что правовые позиции, выработанные в порядке конституционного судопроизводства, выступают в качестве эффективного инструмента совершенствования правовой системы в русле конституционных рекомендаций и требований. В этой связи принято выделять правотворческую функцию конституционного правосудия. Она позволяет осуществлять судебный контроль не только за содержанием оспариваемых положений, но и за правоприменительной практикой, основанной на проверяемой судом норме права. На смену классическому пониманию конституционно-правосудия как “негативного законодателя”

приходит восприятие данного института как “позитивного законодателя”. Формулируя свои правовые позиции, конституционные и уставные суды неизбежно выявляют так называемый конституционно-правовой (или уставно-правовой) смысл оспариваемых норм, который должен учитываться в нормотворчестве и правоприменении. Любые другие трактовки обозначенной нормы недопустимы. Это заметно расширяет диапазон защиты прав и свобод человека и гражданина, увеличивает эффективность конституционного правосудия.

Вот, например, как это выражается в резолютивной части одного из постановлений Уставного суда Свердловской области:

«1. Признать нормативное положение подпункта 7 части первой пункта 5 статьи 52 Избирательного кодекса Свердловской области о признании недействительными подписей избирателей в подписном листе в поддержку выдвижения кандидата в случае, если сведения о лице, осуществлявшем сбор подписей избирателей, указаны не в полном объеме, не противоречащим Уставу Свердловской области, поскольку по уставно-правовому смыслу этого нормативного положения в системе действующего правового регулирования под полным объемом сведений о лице, осуществлявшем сбор подписей избирателей, следует понимать только такие сведения, которые предусмотрены формой подписного листа, с учетом того, что под адресом места жительства понимаются сведения, отраженные в официальных документах, удостоверяющих наличие у гражданина регистрации по месту жительства.

2. В силу статьи 6 Федерального конституционного закона “О судебной системе Российской Федерации” выявленный в настоящем постановлении уставно-правовой смысл положений подпункта 7 части первой пункта 5 статьи 52 Избирательного кодекса Свердловской области является общеобязательным и исключает любое иное их истолкование в правоприменительной практике»¹⁰.

Данный механизм позволяет конституционному (уставному) суду даже в случае признания конституционности оспариваемого нормативного правового акта определять конституционно-правовые ориентиры и формулировать основанные

⁹ См.: Постановление Конституционного суда Республики Татарстан от 29 июня 2010 г. № 40-П по делу о проверке конституционности абз. 2 ч. 2 ст. 9 Закона Республики Татарстан “Об адресной социальной поддержке населения в Республике Татарстан” от 8 декабря 2004 г. в связи с жалобой гражданина Ю.Я. Семибратова.

¹⁰ Постановление Уставного суда Свердловской области от 22 февраля 2011 г. № 11-3-2-2011 по делу о соответствии Уставу Свердловской области п/п. 7 ч. 1 п. 5 ст. 52 Избирательного кодекса Свердловской области в связи с запросом гражданки В.Е. Поповой.

на конституции (уставе) предложения для законодателя и иного субъекта правотворческой деятельности. Нередко с учетом высказанных судом правовых позиций, конституционных ориентиров и рекомендаций возникает необходимость внесения изменений в действующее правовое регулирование, в том числе в пределах срока, указанного в итоговом судебном решении.

Рассмотрим еще одну резолютивную часть постановления (в данном случае из практики Конституционного суда Республики Ингушетия), обратив внимание на п. 3, в котором содержится рекомендация в адрес республиканского парламента о необходимости совершенствования действующего законодательства в соответствии с выявленной в данном деле правовой позицией суда и определен срок для принятия необходимых правовых норм:

«1. Признать положения частей 1 и 2 статьи 10 Закона Республики Ингушетия от 29 февраля 2000 года № 2-РЗ “О некоторых социальных гарантиях лицам, замещавшим государственные должности и должности государственной гражданской службы в Республике Ингушетия” в той мере, в какой эти положения – по своему конституционно-правовому смыслу – предусматривают возможность перерасчета (индексации) ежемесячной доплаты к трудовой пенсии при увеличении в соответствии с законодательством Российской Федерации и Республики Ингушетия должностного оклада по соответствующей государственной должности и должности государственной гражданской службы, не противоречащими Конституции Республики Ингушетия.

2. Признать взаимосвязанные положения частей 1 и 2 статьи 10 Закона Республики Ингушетия от 29 февраля 2000 года № 2-РЗ “О некоторых социальных гарантиях лицам, замещавшим государственные должности и должности государственной службы в Республике Ингушетия” не соответствующими Конституции Республики Ингушетия, ее статьям 18 и 38, в той мере, в какой они предусматривают, что перерасчет (индексация) ежемесячной доплаты к трудовой пенсии осуществляется исключительно при увеличении должностного оклада по соответствующей государственной должности и должности государственной гражданской службы и не допускают тем самым осуществление такого перерасчета (индексации) при увеличении иных выплат, входящих в состав денежного содержания.

3. Народному собранию Республики Ингушетия надлежит, руководствуясь Конституцией Республики Ингушетия, в течение трех месяцев

определить соответствующий порядок перерасчета (индексации) ежемесячной доплаты к трудовой пенсии лицам, замещавшим государственные должности и должности государственной гражданской службы Республики Ингушетия, с учетом настоящего постановления»¹¹.

Например, в Конституционном суде Татарстана подобные рекомендации содержатся в подавляющем большинстве постановлений (их доля достигает 80%). Они создают основу для конструктивного взаимодействия Конституционного суда с парламентом, правительством и муниципальными органами власти. При этом Суд не подменяет законодателя или орган, издавший оспоренный нормативный правовой акт. В результате взаимодействия каждый из названных органов в пределах своей компетенции способствует реализации Конституции, защите прав и свобод граждан.

В сферу конституционного (уставного) судебного контроля в субъектах Федерации попадает весь спектр основных прав и свобод – личные (гражданские), политические, социальные, экономические, культурные. Большое количество споров рассматривается в области трудовых, жилищных, имущественных, земельных, пенсионных отношений, по вопросам государственной и муниципальной службы, соблюдения прав при проведении выборов и референдумов, обеспечения принципа равенства граждан перед законом и судом, в сфере социального обеспечения, а также по многим другим вопросам.

Одной из наиболее востребованных областей в рамках регионального конституционного (уставного) правосудия является защита социальных прав граждан. Это связано с тем, что в конституционный (уставный) суд субъекта Федерации, как правило, обращаются граждане, наиболее остро нуждающиеся в социальной поддержке и помощи: пенсионеры, ветераны войны и труда, люди с ограниченными физическими возможностями, иные категории граждан, имеющих право на различные виды социального обеспечения (например, бывшие несовершеннолетние узники фашизма, жертвы политических репрессий, члены многодетных и неполных семей).

¹¹ Постановление Конституционного суда Республики Ингушетия от 6 сентября 2011 г. № 2-П по делу о проверке конституционности ч. 1 и 2 ст. 10 Закона Республики Ингушетия “О некоторых социальных гарантиях лицам, замещавшим государственные должности и должности государственной гражданской службы в Республике Ингушетия” от 29 февраля 2000 г. в связи с жалобами граждан Т.О. Дзауровой и М.А. Зурабова.

В большинстве конституционных (уставных) судов защита социальных прав граждан составляет от трети до половины всех итоговых решений (30-50%). В число таких регионов входят республики Адыгея, Башкортостан, Дагестан, Кабардино-Балкария, Калининградская область, республики Карелия, Марий Эл, город Санкт-Петербург, республики Северная Осетия–Алания и Саха (Якутия). В ряде субъектов количество подобных решений и вовсе составляет абсолютное большинство, т.е. превышает 50%. Это – республики Ингушетия, Коми, Татарстан, Чеченская Республика, а также Свердловская область.

Так, Уставный суд Калининградской области постановлением от 21 июня 2012 г. рассмотрел соответствие Уставу (Основному закону) отдельных положений Закона “О мерах социальной поддержки отдельных категорий жителей Калининградской области” и защитил права ветеранов военной службы, пострадавших в результате радиационных и техногенных катастроф, на меры социальной поддержки при достижении ими возраста, дающего право на пенсию по старости. В другом деле Уставный суд Калининградской области признал не соответствующими Уставу целый ряд нормативных правовых актов Правительства Калининградской области, регулирующих порядок и условия присвоения гражданам звания “Ветеран труда”. Уставный суд пришел к выводу, что оспариваемые заявителями правовые нормы сужают круг лиц, имеющих право на присвоение звания “Ветеран труда”, по сравнению с федеральным законодательством и своим итоговым решением восстановил нарушенные права указанной категории граждан¹².

Одним из примеров защиты конституционных прав многодетных семей является рассмотренное Конституционным судом Татарстана дело по жалобе гражданки Л.И. Чувашловой – матери, самостоятельно воспитывающей троих несовершеннолетних детей, один из которых учился в Казанском суворовском военном училище. Органы социальной защиты населения отказывали ей в предоставлении ряда пособий со ссылкой на то, что проходящий обучение в Суворовском военном училище ее сын находился на полном государственном обеспечении, и это, по их мнению, заменяет льготы, полагающиеся ей как многодетной матери. Однако Конституционный суд не согласился с подобной трактовкой органов

государственной власти и поддержал доводы заявительницы. Постановлением от 27 марта 2013 г. № 52-П он подтвердил статус заявительницы как многодетной матери и сформулировал правовую позицию, согласно которой нахождение одного из троих детей гражданки Л.И. Чувашловой на полном государственном обеспечении в связи с учебой в Казанском суворовском военном училище не предполагает лишение ее семьи мер социальной поддержки, предусмотренных Законом “Об адресной социальной поддержке населения в Республике Татарстан” для семей, имеющих трех и более детей в возрасте до 18 лет, включая приемных.

В СМИ, освещавших данный судебный процесс, было отмечено, что «Конституционный суд Республики Татарстан встал на защиту многодетной матери Людмилы Чувашловой, воспитывающей без мужа троих несовершеннолетних детей, и вернул ей право на жилищные субсидии. “Я рада, что суд вернул мне статус многодетной матери”, – сказала Чувашлова корреспонденту газеты “Вечерняя Казань”»¹³.

По предмету рассмотренных конституционных (уставных) судами дел обзор их итоговых решений свидетельствует о том, что наиболее востребованными направлениями в области защиты социальных прав граждан являются вопросы, связанные со сферой жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ). Тематика жалоб заявителей затрагивает, в частности, предоставление жилых помещений льготным категориям граждан, оплату жилья и коммунальных услуг, распространение законодательства о социальной защите населения на отдельные категории граждан, соблюдение порядка предоставления компенсаций, льгот и пособий, определение их размеров и т.п.

В области жилищного законодательства примечательно, например, постановление Конституционного суда Республики Саха (Якутия) от 24 июня 2011 г. о республиканской норме предоставления и учетной норме площади жилого помещения, применяемых при предоставлении жилого помещения по договору социального найма. Суд обратил внимание законодателя на отсутствие отдельной нормы, учитывающей жилищные потребности одиноко проживающих малоимущих граждан, исходя из которой определялся бы размер общей площади жилого помещения, предоставляемого по договору социального найма, и предписал Якутской городской Думе

¹² См.: Куликов А.В. Защита социальных прав граждан в решениях Уставного суда Калининградской области // Вестник Уставного суда Калининградской области (июль 2012 – апрель 2013). № 19–20. С. 116.

¹³ Пахомова В. Матери троих детей вернули статус многодетной // Вечерняя Казань. 2013. 29 марта.

дополнить существующее правовое регулирование необходимыми нормами¹⁴.

Конституционный суд Республики Татарстан в деле по жалобе гражданина Л.Н. Баимова сформулировал сразу три позиции, направленные на защиту конституционных прав и свобод граждан. Во-первых, отметил, что регулирование платы за капитальный ремонт, осуществляемое органами местного самоуправления в пределах своей компетенции, а также договоры управления многоквартирными домами должны предусматривать в том числе и обязанность управляющей организации по строго целевому использованию поступивших от граждан – собственников жилых помещений финансовых средств, предназначенных для оплаты расходов на капитальный ремонт, а также соответствующую ответственность данной организации за их нецелевое использование. Во-вторых, указал на необходимость пересмотра правоприменительного решения жилищной организации в отношении заявителя о включении в его счет-фактуру и взимания с него платежа за капитальный ремонт дома в течение определенного периода, когда федеральное законодательство не устанавливало обязанности собственников жилых помещений в многоквартирных домах, в которых не созданы товарищества собственников жилья, жилищные или жилищно-строительные кооперативы и другие объединения собственников жилья, вносить плату за капитальный ремонт такого дома. В-третьих, признал за заявителем и другими гражданами, приватизировавшими свои квартиры в многоквартирных домах, подлежащих капитальному ремонту, право 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 производился¹⁵. Благодаря этому решению Конституционного суда был произведен ремонт принадлежащего заявителю жилого помещения,

а соответствующим республиканским министерством утверждена форма примерного (двустороннего) договора управления многоквартирным домом, в котором предусматриваются взаимные права и обязанности как собственника помещения, так и управляющей организации.

Ярким примером защиты социальных прав граждан в сфере жилищных отношений является также постановление Уставного суда Санкт-Петербурга от 19 июня 2007 г., касающееся передачи жилых помещений жилищного фонда социального использования гражданам, временно проживающим в общежитиях. В нем Суд отметил следующее: “Установленный законодателем Санкт-Петербурга порядок допускает передачу жилых помещений жилищного фонда социального использования гражданам, временно проживающим в общежитиях, гражданам, не состоящим на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях, а также передачу жилых помещений с нарушением установленной очередности их предоставления. Следовательно, оспариваемыми положениями Закона Санкт-Петербурга № 100-15 вводится отличный от общего, объективно неоправданный порядок предоставления жилых помещений на условиях договора социального найма. Данное правовое регулирование не обеспечивает гражданам, состоящим на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях, реализацию гарантированного Уставом Санкт-Петербурга права на жилище с соблюдением принципа равенства. Учитывая изложенное, Уставный суд Санкт-Петербурга приходит к выводу о том, что положения абзаца второго пункта 4 статьи 3 Закона Санкт-Петербурга № 100-15 не соответствуют Уставу Санкт-Петербурга, положениям его пункта 1 статьи 3”¹⁶.

Исходя из выявленных тенденций практики конституционных (уставных) судов субъектов Федерации, можно сделать вывод о том, что данный институт судебной власти имеет глубокие, системные и разносторонние правовые позиции в области защиты социальных прав граждан. В сфере деятельности конституционного (уставного) правосудия попадают как традиционно нуждающиеся в мерах социальной поддержки слои населения из числа малообеспеченных граждан,

¹⁴ См.: Постановление Конституционного суда Республики Саха (Якутия) от 24 июня 2011 г. № 3-П по делу о проверке конституционности п. 1 постановления городского Собрания депутатов города Якутска “О норме предоставления и учетной норме площади жилого помещения” от 16 сентября 2005 г. (в ред. решения Якутской городской Думы от 25 февраля 2009 г. № РЯГД-15-1).

¹⁵ См.: Постановление Конституционного суда Республики Татарстан от 28 апреля 2005 г. № 15-П по делу о проверке конституционности абз. 3 п. 1.2 Положения о порядке и условиях оплаты жилья и коммунальных услуг, утвержденного постановлением Кабинета министров Республики Татарстан от 4 июня 2004 г. № 273, в связи с жалобой гражданина Л.Н. Баимова.

¹⁶ Постановление Уставного суда Санкт-Петербурга от 19 июня 2007 г. № 002/07-П по делу о проверке соответствия Уставу Санкт-Петербурга отдельных положений ст. 3 Закона Санкт-Петербурга “О специализированном жилищном фонде Санкт-Петербурга” от 15 марта 2006 г. по жалобе граждан Н.В. Злоказовой, Н.А. Кицак, В.Н. Павленко.

так и новые категории граждан, нарушение социальных прав которых связано с недостатками правового регулирования и сложившейся правоприменительной практики (в частности, медицинские работники, сельские педагоги, водители пассажирского транспорта, государственные и муниципальные служащие).

Вместе с тем велико значение решений конституционных (уставных) судов по защите личных (гражданских) и политических прав и свобод человека и гражданина, в том числе прав, реализуемых в ходе проведения региональных и муниципальных референдумов и избирательных кампаний. Так, например, Конституционный суд Республики Саха (Якутия) только в течение одного месяца принял сразу три постановления по вопросам выборов президента данного субъекта Федерации¹⁷.

Нередко происходит, что конституционные (уставные) суды едва ли не одновременно корректируют избирательное законодательство на региональном и муниципальном уровнях власти. Например, Конституционный суд Республики Бурятия в марте 1997 г. проверил конституционность отдельных положений Закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Республике Бурятия” (в части порядка избрания глав органов местного самоуправления) и Закона “О выборах депутатов Народного хурала Республики Бурятия”¹⁸. А Конституционный суд Республики Дагестан в январе 1999 г. вынес свои итоговые решения в отношении норм регионального Закона “О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления” в связи с жалобами граждан И.К. Гаджимагомедова и И.Н. Набиева и Закона “О выборах депутатов Народного собрания Республики Дагестан” в связи с запросом депутата Народного собрания К.Д. Джамалутдинова и жалобой гражданина Ю.Б. Шахбанова¹⁹.

В Республике Башкортостан, где избирательное законодательство кодифицировано, региональный Конституционный суд неоднократно рассматри-

вал положения Кодекса о выборах применительно как к республиканским, так и муниципальным избирательным кампаниям²⁰. Так же регулярно принимались итоговые решения Конституционного суда Республики Карелия в отношении законодательства о выборах депутатов представительных органов и глав муниципальных образований, членов выборных органов местного самоуправления²¹. При этом в сферу регионального конституционного правосудия попадали также правовые споры об избирательном законодательстве в отношении депутатов Законодательного собрания Республики Карелия²² и нормативная база проведения референдумов²³.

Выразительным примером защиты личных (гражданских) прав и свобод человека и гражданина является рассмотренное Конституционным судом Татарстана дело по жалобе гражданина Д.А. Фролова (постановление от 17 апреля 2012 г.)²⁴. Заявитель оспаривал конституционность отдельных положений республиканского Закона “О соблюдении покоя граждан и тишины в ночное время”, говорил о неправомерности призывов к молитве (азану) и проведения религиозных обрядов в ночное время. Конституционный суд Татарстана сформулировал правовую позицию, касающуюся реализации конституционных прав граждан на охрану здоровья, отдых, свободу совести и свободу вероисповедания. В результате правового анализа оспариваемых положений Суд опроверг доводы заявителя и подтвердил конституционность осуществления в ночное время религиозных обрядов, культов и иных церемоний в рамках канонических требований соответствующих конфессий. При этом Конституционный суд отметил, что изложенная им правовая позиция в равной мере относится ко всем конфессиям в Республике Татарстан.

При формировании выводов по данному делу Конституционный суд Татарстана применил две правовые позиции Конституционного Суда РФ,

¹⁷ См.: Постановление от 8 октября 1996 г. № 7-П по делу о проверке конституционности примечания приложений № 1 и 2 к Закону “О выборах Президента Республики Саха (Якутия)” от 8 мая 1996 г.; постановление от 24 октября 1996 г. № 8-П по делу о проверке конституционности ст. 4 Закона “О Президенте Республики Саха (Якутия)”;

¹⁸ См.: Постановления Конституционного суда Республики Бурятия от 6 и от 14 марта 1997 г.

¹⁹ См.: Постановления Конституционного суда Республики Дагестан от 14 и от 22 января 1999 г.

²⁰ См., например: Постановления Конституционного суда Республики Башкортостан от 20 октября 1999 г., от 5 февраля 2002 г., от 7 июля 2003 г.

²¹ См.: Постановления Конституционного суда Республики Карелия от 5 декабря 1995 г., от 12 мая 2003 г., от 26 декабря 2007 г.

²² Например, постановления Конституционного суда Республики Карелия от 28 декабря 1998 г. и от 9 апреля 1999 г. (в котором конституционной проверке подверглись сразу пять статей Закона “О выборах депутатов Законодательного собрания Республики Карелия”).

²³ См.: Постановление Конституционного суда Республики Карелия от 14 мая 1996 г.

²⁴ См.: Вестник Конституционного суда Республики Татарстан. 2012. № 2 (25). С. 26–41.

четыре нормы международного права и четыре 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”.

Данное дело ввиду публичной значимости получило широкий общественный резонанс, в том числе в религиозной среде. В частности, настоятель Апанаевской мечети города Казани Валиуллахазрат Якупов (к сожалению, трагически погибший летом 2012 г. в результате вооруженного нападения из-за своей непримиримой позиции в отношении религиозного экстремизма), комментируя указанное постановление, отмечал: “На мой взгляд, Конституционный суд Республики Татарстан принял очень взвешенное решение. Если бы решение суда было другим, то оно стало бы дискриминационным по отношению к достаточно большому сегменту населения Казани и Татарстана, которое заинтересовано в том, чтобы слышать азан... Так что я считаю, что решение Конституционного суда Республики Татарстан очень адекватно поддержало традицию межконфессионального мира и взаимного уважения. От этого решения выиграло все общество”²⁵.

На основании содержащейся в данном судебном решении рекомендации Государственный совет Татарстана внес изменения в законодательство и увеличил продолжительность ночного времени в обычные дни на один час, а в выходные и праздничные дни – на четыре часа. Тем самым в результате принятых решений были восстановлены и защищены все права, затронутые в данном деле: как на отдых и охрану здоровья, так и на свободу совести и свободу вероисповедания.

Практика показывает, что в подавляющем большинстве случаев итоговые решения конституционных (уставных) судов субъектов Федерации исполняются в полном объеме и в надлежащий срок. Из почти тысячи постановлений и определений, принятых конституционными (уставными) судами за более чем 20-летний период их

деятельности, неисполнение итоговых решений носит единичный эпизодический характер.

Как правило, средний срок исполнения итоговых решений конституционных (уставных) судов, реализация которых требует внесения изменений в законы и иные нормативные правовые акты, составляет около полугода. Такой период представляется вполне приемлемым, поскольку подразумевает составление законопроекта и осуществление всего объема парламентских либо иных нормотворческих процедур, необходимых для введения в действие нового правового регулирования. Этот полученный эмпирическим путем и имеющий рациональное обоснование срок исполнения решений органов регионального конституционного (уставного) правосудия может быть использован в качестве примерного критерия эффективности влияния итоговых решений конституционных (уставных) судов на правовую систему соответствующего субъекта Федерации.

За прошедшие годы институт региональной конституционной (уставной) юстиции сформулировал большое число правовых позиций, являющихся заметным вкладом в укрепление основ конституционного строя субъектов Федерации, защиту прав и свобод человека и гражданина²⁶. Действующие конституционные (уставные) суды субъектов Федерации доказали свою востребованность и эффективность. В арсенале конституционного (уставного) правосудия целый ряд процессуальных особенностей, не имеющих аналогов в иных видах судопроизводства. Ситуация, при которой граждане Российской Федерации в одних регионах имеют возможность воспользоваться потенциалом конституционных (уставных) судов, а в других – нет, представляется совершенно несправедливой. Подобная “лоскутность” в развитии данного института судебной власти не отвечает конституционному принципу равенства всех перед законом и судом. Замедление темпов распространения конституционного (уставного) правосудия в субъектах Федерации следует признать негативной тенденцией регионального политико-правового процесса.

Как показывает мировой опыт, именно федеративные государства испытывают наибольшую потребность в установлении конституционного правосудия. Не случайно из 192 государств, входящих в Организацию Объединенных Наций, доля унитарных государств, имеющих конститу-

²⁵ Интервью настоятеля Апанаевской мечети Казани Валиуллахазрата Якупова “Искусство совместного проживания в том и заключается, что на некоторые вещи приходится закрывать глаза” // Интернет-портал 116.ru // <http://116.ru/text/pulse/511085.html>

²⁶ См.: Решения конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации (1992–2008 гг.). / Отв. ред. М.В. Кротов. В 7-и т. СПб., 2010.

ционную юстицию, составляет 60%, в то время как данный показатель у федераций достигает 96% (23 федерации из 24)²⁷.

В завершение хотелось бы привести емкую, образную и меткую фразу Председателя Конституционного Суда РФ В.Д. Зорькина из его выступления на заседании Консультативного совета председателей конституционных и уставных судов субъектов Федерации (Казань, 3 ноября 2010 г.). Он, в частности, отметил, что конституционный

(уставный) суд вряд ли является любимым детищем власти, но он необходим и обществу, и власти, поскольку предоставляет “цивилизованный, правовой, конституционный способ решения споров – даже если его результат оказывается не в пользу конкретного органа власти – всегда лучше, чем уличный... Конечно, парламенту, если нет никого над ним, легче – принял закон и все. Это более простой механизм, однако простой далеко не всегда значит эффективный. Телега тоже очень проста по сравнению с автомобилем или самолетом, но неужели лучше двигаться на телеге?”²⁸.

²⁷ См.: *Болдырева Е.В.* Региональный конституционный контроль в федеративных государствах (На примере США, ФРГ и России) // Конституционное правосудие. 2007. № 2. С. 34.

²⁸ Вестник Конституционного суда Республики Татарстан. Спец. вып. 2010. Дек. С. 13.