

По делу о проверке конституционности Декларации о государственном суверенитете Республики Татарстан от 30 августа 1990 года, Закона Республики Татарстан от 18 апреля 1991 года "Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Республики Татарстан", Закона Республики Татарстан от 29 ноября 1991 года "О референдуме Республики Татарстан", Постановления Верховного Совета Республики Татарстан от 21 февраля 1992 года "О проведении референдума Республики Татарстан по вопросу о государственном статусе Республики Татарстан".

Постановление · № П-РЗ-І · от 13.03.1992 · Конституционный Суд РСФСР · Действует без изменений

ИМЕНЕМ

РОССИЙСКОЙ СОВЕТСКОЙ ФЕДЕРАТИВНОЙ СОЦИАЛИСТИЧЕСКОЙ
РЕСПУБЛИКИ

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РСФСР

По делу о проверке конституционности Декларации о государственном суверенитете Республики Татарстан от 30 августа 1990 года, Закона Республики Татарстан от 18 апреля 1991 года "Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Республики Татарстан", Закона Республики Татарстан от 29 ноября 1991 года "О референдуме Республики Татарстан", Постановления Верховного Совета Республики Татарстан от 21 февраля 1992 года "О проведении референдума Республики Татарстан по вопросу о государственном статусе Республики Татарстан".

13 марта 1992 года, г. Москва

Конституционный Суд РСФСР в составе Председателя В. Д. Зорькина, заместителя Председателя Н. В. Витрука, Секретаря Ю. Д. Рудкина, Судей Э. М. Аметистова, Н. Т. Ведерникова, Г. А. Гаджиева, В. О. Лучина, Т. Г. Морщаковой, В. И. Олейника, Н. В. Селезнева, О. И. Тиунова, Б. С. Эбзеева с участием представителей сторон:

М. А. Митюкова - народного депутата РСФСР, председателя Комитета Верховного Совета РСФСР по законодательству - представителя Верховного Совета РСФСР;

Е. А. Данилова - главного специалиста Конституционной комиссии РСФСР, представителя группы народных депутатов РСФСР, направивших ходатайство в Конституционный Суд РСФСР;

(представитель Верховного Совета Республики Татарстан как стороны, издавшей нормативные акты, отсутствовал), на основании части первой статьи 165 Конституции РСФСР, пункта 4 части первой и части второй статьи 57, частей первой, третьей, четвертой статьи 53 Закона РСФСР "О Конституционном Суде РСФСР" рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности Декларации о государственном суверенитете Республики Татарстан от 30 августа 1990 года, Закона Республики Татарстан от 18 апреля 1991 года "Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Республики Татарстан", Закона Республики Татарстан от 29 ноября 1991 года "О референдуме Республики Татарстан", Постановления Верховного Совета

Республики Татарстан от 21 февраля 1992 года "О проведении референдума Республики Татарстан по вопросу о государственном статусе Республики Татарстан".

Основанием для рассмотрения Конституционным Судом РСФСР данного дела в соответствии с пунктом 7 части первой и частью третьей статьи 58 Закона РСФСР "О Конституционном Суде РСФСР" явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Декларация о государственном суверенитете Республики Татарстан от 30 августа 1990 года; статьи 1, 3, 4 и 7 Закона Республики Татарстан от 18 апреля 1991 года "Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Республики Татарстан"; часть вторая статьи 1 и статья 33 Закона Республики Татарстан от 29 ноября 1991 года "О референдуме Республики Татарстан" и Постановление Верховного Совета Республики Татарстан от 21 февраля 1992 года "О проведении референдума Республики Татарстан по вопросу о государственном статусе Республики Татарстан" Конституции РСФСР с точки зрения закрепленного Конституцией РСФСР статуса республики в составе РСФСР и разграничения предметов ведения между РСФСР и республиками в составе РСФСР.

Поводом к рассмотрению дела явилось ходатайство Верховного Совета РСФСР и ходатайство группы народных депутатов РСФСР о проверке конституционности указанных нормативных актов Верховного Совета Республики Татарстан.

В ходатайствах содержится требование признать Декларацию о государственном суверенитете Республики Татарстан от 30 августа 1990 года; статьи 1, 3, 4 и 7 Закона Республики Татарстан от 18 апреля 1991 года "Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Республики Татарстан"; часть вторую статьи 1 и статью 33 Закона Республики Татарстан от 29 ноября 1991 года "О референдуме Республики Татарстан" и Постановление Верховного Совета Республики Татарстан от 21 февраля 1992 года "О проведении референдума Республики Татарстан по вопросу о государственном статусе Республики Татарстан" не соответствующими Конституции РСФСР с точки зрения закрепленного ею разграничения предметов ведения между РСФСР и республиками в составе РСФСР.

Рассмотрев данное дело, Конституционный Суд РСФСР

у с т а н о в и л:

1. Одним из основополагающих принципов построения РСФСР как суверенного федеративного государства является установление и развитие отношений между федерацией и республиками в составе РСФСР, разграничение между ними вопросов ведения на основе Конституции РСФСР и соответствующих ей конституций республик в составе РСФСР. Республика в составе РСФСР согласно статье 78 Конституции РСФСР вне пределов прав РСФСР самостоятельно решает вопросы, относящиеся к ее ведению.

В настоящее время идут процессы обновления федерации, направленные на развитие статуса республик в составе РСФСР. Декларация о государственном суверенитете РСФСР от 12 июня 1990 года подтверждает необходимость развития этих процессов.

Третий (внеочередной) Съезд народных депутатов РСФСР, опираясь на Декларацию о государственном суверенитете РСФСР, декларации республик, входящих в состав РСФСР, поддержал стремление народов строить РСФСР на принципах равноправия, добровольности объединения и сохранения целостности многонациональной РСФСР.

Принятая вслед за Декларацией о государственном суверенитете РСФСР Декларация о государственном суверенитете Республики Татарстан в статье 5 установила, что она является основой для разработки Конституции Республики Татарстан, развития законодательства Республики Татарстан. Тем самым Верховный Совет Республики Татарстан придает этому документу основополагающее юридическое значение.

Конституционный Суд РСФСР с пониманием относится к стремлению многонационального народа Татарстана развивать и укреплять государственность республики, которое выразилось в принятии Декларации о государственном суверенитете Республики Татарстан. Юридическое и

соответствующее конституционным принципам значение имеют закрепленные в Декларации Республики Татарстан цели создания демократического правового государства, гарантии равноправия граждан Республики, демократических принципов решения языковой проблемы. Вместе с тем Конституционный Суд РСФСР не может оставить без внимания тот факт, что, в отличие от подобных деклараций других республик в составе РСФСР, Декларация о государственном суверенитете Республики Татарстан совершенно не упоминает о том, что Республика Татарстан состоит в РСФСР.

Исходя из Декларации, Закон Республики Татарстан от 18 апреля 1991 года "Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Республики Татарстан" дал новую редакцию преамбулы, названия главы шестой, статей 64 и 70 Конституции Республики Татарстан, из которых изъяты положения о том, что республика находится в составе РСФСР и о верховенстве законов РСФСР над законами Республики Татарстан.

Исключение из Конституции Республики Татарстан положения о том, что Республика Татарстан находится в составе РСФСР, не соответствует государственно-правовому статусу республик, закрепленному в статье 78 Конституции РСФСР, а также статье 71 Конституции РСФСР, определяющей состав РСФСР как федерации.

Отрицание принципа верховенства федеральных законов над законами субъектов федерации противоречит конституционному статусу республики в федеративном государстве, препятствует формированию правового государства. Провозглашение в Декларации о государственном суверенитете Республики Татарстан безусловного приоритета Конституции и законов Республики Татарстан на всей территории республики противоречит положениям статьи 78 Конституции РСФСР о необходимости соответствия Конституции республики в составе РСФСР Конституции РСФСР, а также статье 81, по которой законы РСФСР в пределах полномочий РСФСР обязательны и имеют одинаковую силу на территории всех республик в составе РСФСР.

Согласно статье 70 Конституции Республики Татарстан (в последней редакции) Конституция и законы Республики Татарстан по вопросам ведения Республики Татарстан обладают верховенством на всей территории Республики Татарстан, что соответствует Конституции РСФСР, так как тем самым признается верховенство законов РСФСР по вопросам исключительного ведения РСФСР и совместного ведения РСФСР и входящих в нее республик.

Положение части второй статьи 64 Конституции Республики Татарстан о том, что отношения республики с РСФСР и другими республиками строятся на основе договоров, не согласуется с частью третьей статьи 78 Конституции РСФСР, по которой республика в составе РСФСР имеет Конституцию, соответствующую Конституции РСФСР и учитывающую особенности республики. Из статьи 78 Конституции РСФСР следует, что отношения между РСФСР и республиками в ее составе строятся прежде всего на конституционной основе. Однако это не исключает возможности заключения в рамках Российской Федерации на основе Конституции договоров между РСФСР и республиками в ее составе. Возможность заключения только таких договоров обусловлена и частью второй статьи 4 Конституции Республики Татарстан при условии, что она не отрицает верховенства законов РСФСР. Положения части второй статьи 64 Конституции Республики Татарстан противоречат и части второй статьи 4 этой же Конституции, закрепляющей основной принцип федеративного конституционного строя, согласно которой государственные и общественные организации, должностные лица обязаны соблюдать Конституцию РСФСР, а также статье 53 Конституции республики, предусматривающей обязанность гражданина Республики Татарстан соблюдать Конституцию РСФСР.

Учитывая, что в соответствии с Постановлением третьего (внеочередного) Съезда народных депутатов РСФСР "Об основных началах национально-государственного устройства РСФСР (о Федеративном договоре)" разрабатываются новые основы организации Российской Федерации, государственного статуса республик в составе РСФСР и процесс этот еще не завершен, данный вопрос должен быть решен в процессе заключения федеративного договора и принятия новых

Конституций Российской Федерации и Республики Татарстан. В ходе этого процесса станет возможной окончательная правовая оценка положений Декларации о государственном суверенитете Республики Татарстан и Закона Республики Татарстан от 18 апреля 1991 года "Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Республики Татарстан".

2. В ходатайствах ставится вопрос о конституционности статьи 1 и статьи 33 Закона Республики Татарстан "О референдуме Республики Татарстан".

Статья 1 Закона Республики Татарстан "О референдуме Республики Татарстан" предусматривает возможность проведения в республике референдумов по наиболее важным вопросам государственной и общественной жизни республики. Республика в составе РСФСР самостоятельно решает вопросы, относящиеся к ее ведению в соответствии с разграничением полномочий Федерации и республик, входящих в ее состав. При этом предметом референдума могут быть лишь вопросы, относящиеся к ведению республики.

Поскольку из Конституции РСФСР и Конституции Республики Татарстан вытекает, что на референдум Республики Татарстан не могут выноситься вопросы, не относящиеся к ведению республики, то в Законе о референдуме нет необходимости давать их перечень. Поэтому само по себе отсутствие в перечне вопросов, которые нельзя выносить на референдум, содержащемся в части второй статьи 1 Закона Республики Татарстан "О референдуме Республики Татарстан", вопроса об изменении государственного статуса Республики Татарстан по отношению к РСФСР, не является основанием для вывода о нарушении разграничения предметов ведения между РСФСР и республиками в составе РСФСР, установленного Конституцией РСФСР.

Нельзя согласиться с содержащимся в ходатайстве утверждением о том, что отсутствие в указанном перечне вопроса об изменении государственного статуса Республики Татарстан по отношению к РСФСР противоречит статье 70 Конституции РСФСР, предусматривающей, что территория РСФСР не может быть изменена без ее согласия. Изменение государственного статуса республики в составе РСФСР может осуществляться и без изменения территории и границ РСФСР.

В ходатайствах ставится вопрос о проверке конституционности статьи 33 Закона Республики Татарстан "О референдуме Республики Татарстан", которая предусматривает, что решение по вынесенным на референдум вопросам считается принятым, если за них проголосовало более половины граждан Республики Татарстан, принявших участие в референдуме, а референдум считается несостоявшимся, если в нем приняло участие менее половины граждан республики, имеющих право участвовать в референдуме. Таким образом, как заявляется в ходатайстве, решение по вопросу, вынесенному на референдум, в том числе и о принятии, изменении или дополнении Конституции Республики Татарстан, может быть принято лишь одной четвертой частью от всех граждан, имеющих право участвовать в референдуме. Между тем в соответствии со статьей 35 Закона РСФСР "О референдуме РСФСР" при проведении референдума по вопросам принятия, изменения и дополнения Конституции РСФСР решения считаются принятыми, если за них проголосовало более половины граждан РСФСР, внесенных в списки для участия в референдуме. Однако несоответствие статьи 33 Закона Республики Татарстан "О референдуме Республики Татарстан" и статьи 35 Закона РСФСР "О референдуме РСФСР" само по себе не означает несоответствия Закона Республики Татарстан "О референдуме Республики Татарстан" Конституции РСФСР с точки зрения закрепленного Конституцией РСФСР разграничения предметов ведения между РСФСР и республиками в составе РСФСР. Как РСФСР, так и Республика Татарстан в равной мере обладают конституционно закрепленным правом назначать и проводить свои референдумы (статья 5, часть первая статьи 87, часть пятая статьи 104, пункт 25 статьи 109, пункт 6 статьи 114 Конституции РСФСР; статья 5, часть первая статьи 75, пункт 16 статьи 92, пункт 5 статьи 101 Конституции Республики Татарстан).

Несовпадение Законов Республики Татарстан и РСФСР о референдумах не дает оснований для вывода о нарушении статьи 81 Конституции РСФСР, в которой установлено, что в случае

расхождения закона республики в составе РСФСР с законом РСФСР действует закон РСФСР. У этих законов разные объекты регулирования. Закон РСФСР "О референдуме РСФСР" устанавливает правила и процедуры, касающиеся лишь всероссийского референдума. В нем нет положений о референдумах в республиках в составе РСФСР. Закон РСФСР "О референдуме РСФСР" не является актом типа основ законодательства РСФСР и входящих в нее республик. Республики в составе РСФСР самостоятельны в регулировании ими оснований и порядка проведения республиканских референдумов в пределах своего ведения. Законодательный орган республики в составе РСФСР в пределах своих полномочий не обязан принимать законы, полностью совпадающие с федеральными законами. В связи с этим нет оснований для вывода о том, что при расхождении тех или иных положений Закона Республики Татарстан с Законом РСФСР о референдуме должен действовать последний.

3. В ходатайствах утверждается, что Верховный Совет Республики Татарстан превысил свои полномочия, приняв Постановление от 21 февраля 1992 года "О проведении референдума Республики Татарстан по вопросу о государственном статусе Республики Татарстан", которым на 21 марта 1992 года назначил в республике референдум с вопросом:

"Согласны ли Вы, что Республика Татарстан - суверенное государство, субъект международного права, строящее свои отношения с Российской Федерацией и другими республиками, государствами на основе равноправных договоров?"

"Да" или "Нет".

Принятием данного Постановления Верховный Совет Республики Татарстан реализует свои конституционные полномочия, связанные с практической организацией референдума. Однако Постановление выступает и как средство формирования важнейших правовых установлений. В содержащейся в нем формулировке вопроса получило воплощение новое нормативное определение государственного статуса республики, опирающееся на осуществленные в последнее время изменения в Конституции республики и закрепленное в Декларации о государственном суверенитете Республики Татарстан. Вынося это определение статуса республики на всенародное голосование, Верховный Совет Республики Татарстан стремится придать ему качество нормы высшего уровня - утвержденной народом. Поэтому указанное Постановление является не только правоприменительным актом, но и актом, имеющим нормативное значение, предопределяющим направление и содержание правотворческого процесса. Нормативный характер Постановления определяется также последствиями его реализации, прямым влиянием любых результатов референдума на дальнейшее конституционное развитие как в республике, так и в целом в РСФСР. При оценке конституционности рассматриваемого Постановления Верховного Совета Республики Татарстан необходимо учитывать, что Республика Татарстан имеет право на постановку вопроса о своем государственно-правовом статусе, поскольку это право производно от права народа на самоопределение. В Постановлении третьего (внеочередного) Съезда народных депутатов РСФСР "Об основных началах национально-государственного устройства РСФСР (О Федеративном договоре)" установлено, что в Российской Федерации гарантируется право народов на самоопределение (статья 3). Это право может осуществляться в различных национально-государственных и национально-культурных формах.

В современной международно-правовой системе право на самоопределение включено в круг норм, регулирующих права и свободы человека (статья 1 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах и статья 1 Международного пакта о гражданских и политических правах от 19 декабря 1966 года, ратифицированы Президиумом Верховного Совета СССР 18 сентября 1973 года). В соответствии с этими международными документами право на самоопределение имеют все народы и в силу этого права народы "свободно устанавливают свой политический статус и свободно обеспечивают свое экономическое, социальное и политическое развитие", все государства обязаны "поощрять осуществление права на самоопределение и уважать это право". Согласно

"Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН", принятой Генеральной Ассамблеей ООН 24 октября 1970 года, право на самоопределение является одним из основных принципов международного права. Способы осуществления права на самоопределение могут быть: "создание суверенного и независимого государства, свободное присоединение к независимому государству или объединение с ним, или установление любого другого политического статуса". Наряду с этим, статья 29 Всеобщей декларации прав человека устанавливает, что при осуществлении прав и свобод необходимо обеспечивать должное признание и уважение прав и свобод других. Согласно резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 41/117 от 4 декабря 1986 года "развитие и защита одной категории прав никогда не могут служить предлогом или оправданием для освобождения государств от развития и защиты других прав". В противном случае при реализации любого права, в том числе и права на самоопределение, будет иметь место не осуществление права, а злоупотребление правом.

Международные документы подчеркивают недопустимость использования ссылок на принцип самоопределения для подрыва единства государства и национального единства.

В "Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН" в разделе о принципе равноправия и самоопределения народов указывается, что ничто в нем "не должно истолковываться как санкционирующее или поощряющее любые действия, которые вели бы к расчленению или к частичному или полному нарушению территориальной целостности или политического единства суверенных и независимых государств, соблюдающих в своих действиях принцип равноправия и самоопределения народов ... и, вследствие этого, имеющих правительства, представляющие без различия расы, вероисповедания или цвета кожи весь народ, проживающий на данной территории. Каждое государство должно воздерживаться от любых действий, направленных на частичное или полное нарушение национального единства и территориальной целостности любого другого государства или страны".

Аналогичные принципы закреплены в документах Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе - Хельсинском Заключительном акте 1975 года, Итоговом документе Венской встречи 1986 года, документе Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ 1990 года и других международно-правовых актах.

Таким образом, не отрицая права народа на самоопределение, осуществляемого посредством законного волеизъявления, следует исходить из того, что международное право ограничивает его соблюдением требований принципа территориальной целостности и принципа соблюдения прав человека.

Согласно Конституции РСФСР Республика Татарстан является составной частью РСФСР (статья 71); территория Республики Татарстан входит в территорию РСФСР и она не может быть изменена без ее согласия (статья 70); Конституция Республики Татарстан должна соответствовать Конституции РСФСР (статья 78); Конституция РСФСР должна соблюдаться государственными и общественными организациями, должностными лицами (статья 4); изменение национально-государственного устройства РСФСР требует внесения изменений в ее Конституцию, что относится исключительно к ведению РСФСР в лице ее высших органов государственной власти (пункт 1 статьи 72, пункт 3 статьи 104, пункт 12 статьи 109).

Конституция РСФСР не предусматривает права республик в составе РСФСР на выход из федерации. Такое право в Конституции Республики Татарстан не предусмотрено. Одностороннее установление Республикой Татарстан такого права означало бы признание правомерности полного или частичного нарушения территориального единства суверенного федеративного государства и национального единства населяющих его народов. Любые действия, имеющие целью нарушение этого единства, наносят ущерб конституционному строю РСФСР и несовместимы с международными нормами о

правах человека и правах народов.

Третий Съезд народных депутатов РСФСР объявил о том, что он гарантирует территориальную целостность Российской Федерации и всех составляющих ее субъектов. Республика Татарстан, являясь частью РСФСР и находясь с ней в государственно-правовых отношениях, не вправе в нарушение Конституции РСФСР в одностороннем порядке решать вопрос о своем государственно-правовом статусе. Единственно правомерным и справедливым в сложившейся ситуации средством решения данной проблемы следует считать основанный на законе переговорный процесс, участниками которого должны стать все заинтересованные субъекты РСФСР.

Вынося на референдум вопрос о государственно-правовом статусе Республики Татарстан в редакции Постановления от 21 февраля 1992 года, Верховный Совет Республики Татарстан нарушил требование о ясности и однозначности формулировки вопросов, выносимых на референдум. Затрудняет понимание смысла вынесенных на референдум вопросов и отсутствие в преамбуле Постановления Верховного Совета Республики Татарстан определения четкой цели проведения референдума.

По существу на референдум вынесены одновременно несколько вопросов, на которые предлагается дать один ответ. Не имея возможности отдельно ответить на них, граждане тем самым лишаются права на свободное волеизъявление. Это нарушает право граждан участвовать в обсуждении и принятии законов и решений общегосударственного значения, закрепленное в статье 42 Конституции Республики Татарстан и статье 46 Конституции РСФСР.

Часть формулировки, в которой указывается, что Республика Татарстан - субъект международного права, - и утверждается тождество между договорами, заключаемыми между Республикой Татарстан и РСФСР, и договорами между Республикой Татарстан и другими республиками, государствами, противоречит как Конституции РСФСР, так и Конституции Республики Татарстан, поскольку отношения Республики Татарстан с РСФСР, а также с другими республиками в составе РСФСР могут строиться только на базе Конституции РСФСР и основанных на ней договоров. Это не исключает возможность международных связей республик в составе РСФСР.

Перевод отношений между Республикой Татарстан и РСФСР на международно-правовую основу квалифицирует Республику Татарстан как государство, находящееся вне РСФСР. Это подтверждается толкованием формулы и целей референдума, которое дано в Обращении Президиума Верховного Совета Республики Татарстан от 6 марта 1992 года к народу Республики Татарстан в связи с Обращением Верховного Совета Российской Федерации к Верховному Совету, Президенту и народу Республики Татарстан. В этом Обращении, а также и в иных официальных документах и заявлениях руководителей Республики Татарстан Республика Татарстан рассматривается как суверенное государство, строящее свои отношения со странами Содружества, в том числе с Российской Федерацией, в соответствии с международными нормами.

Такое определение государственно-правового статуса Республики Татарстан противоречит не только Конституции РСФСР (статьям 70, 71, 78 и другим), но и Декларации о государственном суверенитете Республики Татарстан (статья 5) и Конституции Республики Татарстан (статья 4, части второй статьи 53).

На основании вышеизложенного и руководствуясь частью пятой статьи 32, пунктом 12 статьи 42, пунктом 4 части первой статьи 57, пунктами 1 и 2 части первой статьи 64 и частью второй статьи 65 Закона РСФСР "О Конституционном Суде РСФСР" Конституционный Суд РСФСР постановляет:

1. Признать положения части второй статьи 5 и статью 6 Декларации о государственном суверенитете Республики Татарстан от 30 августа 1990 года, ограничивающих действие законов РСФСР на территории Республики Татарстан, не соответствующими Конституции РСФСР.
2. Отложить разбирательство вопроса о конституционности других статей Декларации о государственном суверенитете Республики Татарстан от 30 августа 1990 года до завершения

определения государственно-правового статуса Республики Татарстан в процессе заключения федеративного договора и принятия новых Конституций Российской Федерации и Республики Татарстан.

3. Признать соответствующими Конституции РСФСР статьи 1, 2, 3 и 7 Закона Республики Татарстан "Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Республики Татарстан" в единстве со статьями 4 и 53 Конституции Республики Татарстан, то есть при условии, что Республика Татарстан состоит в РСФСР.

4. Признать содержащееся в статье 4 Закона Республики Татарстан "Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Республики Татарстан" от 18 апреля 1991 года положение о том, что "отношения Республики Татарстан с Союзом ССР, РСФСР, другими республиками строятся на основе Союзного договора, договора с РСФСР и другими республиками", не соответствующими Конституции РСФСР в той мере, в какой это исключает конституционно-правовые основы урегулирования отношений Республики Татарстан и Федерации в целом, поскольку это связано с односторонним изменением национально-государственного устройства РСФСР и означает, что Республика Татарстан не состоит в РСФСР.

5. Признать часть вторую статьи 1 и статью 33 Закона Республики Татарстан от 29 ноября 1991 года "О референдуме Республики Татарстан" (в единстве со статьями 4, 53 Конституции Республики Татарстан) соответствующими Конституции РСФСР с точки зрения закрепленного Конституцией РСФСР разграничения предметов ведения между РСФСР и республиками в составе РСФСР.

6. Признать Постановление Верховного Совета Республики Татарстан от 21 февраля 1992 года "О проведении референдума Республики Татарстан по вопросу о государственном статусе Республики Татарстан" не соответствующим Конституции РСФСР в части формулировки вопроса, предусматривающей, что Республика Татарстан является субъектом международного права и строит свои отношения с Российской Федерацией и другими республиками, государствами на основе равноправных договоров, поскольку это связано с односторонним изменением национально-государственного устройства РСФСР и означает, что Республика Татарстан не состоит в РСФСР. В соответствии со статьями 49, 50 Закона РСФСР "О Конституционном Суде РСФСР" данное постановление вступает в силу немедленно после его провозглашения, является окончательным и обжалованию не подлежит.

В соответствии со статьей 65 Закона РСФСР "О Конституционном Суде РСФСР" с момента вступления в силу данного постановления все положения актов, признанные не соответствующими Конституции РСФСР, считаются недействующими.

В соответствии со статьей 84 Закона РСФСР "О Конституционном Суде РСФСР" данное постановление подлежит опубликованию в "Ведомостях Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР" не позднее чем в семидневный срок после его изложения. Постановление должно быть также опубликовано в "Российской газете" и во всех печатных изданиях, где было опубликовано Постановление Верховного Совета Республики Татарстан "О проведении референдума Республики Татарстан по вопросу о государственном статусе Республики Татарстан".

Председатель

Конституционного Суда РСФСР В. Д. Зорькин

Секретарь

Конституционного Суда РСФСР Ю. Д. Рудкин

П-РЗ-1

ОСОБОЕ МНЕНИЕ

судьи Конституционного Суда Российской Федерации

Э. М. АМЕТИСТОВА

по делу о проверке конституционности Декларации

о государственном суверенитете Татарской ССР
от 30 августа 1990 года, Закона Татарской ССР от 18 апреля
1991 года "Об изменениях и дополнениях Конституции
(Основного Закона) Татарской ССР", Закона Татарской ССР
от 29 ноября 1991 года "О референдуме Татарской ССР",
постановления Верховного Совета Республики Татарстан
от 21 февраля 1992 года "О проведении референдума
Республики Татарстан по вопросу о государственном статусе
Республики Татарстан"

Соглашаясь с другими пунктами постановления Конституционного Суда, считаю необходимым высказать особое мнение по поводу постановления Верховного Совета Республики Татарстан "О проведении референдума Республики Татарстан по вопросу о государственном статусе Республики Татарстан", принятого в Казани 21 февраля 1992 года. Постановление выносит на референдум следующий вопрос:

"Согласны ли Вы, что Республика Татарстан - суверенное государство, субъект международного права, строящее свои отношения с Российской Федерацией и другими республиками, государствами на основе равноправных договоров?" ("Да" или "Нет").

В ходатайствах правильно утверждается, что на референдум выносится вопрос об изменении существующего государственно-правового статуса Республики Татарстан и формах ее связей с Российской Федерацией. Такие связи переводятся целиком на договорный уровень.

Конституция РСФСР не только не запрещает использование договорных форм регулирования отношений федерации и республик, но и

5) прямо предусматривает такую возможность в пункте 10 статьи 121 .

Эти формы уже получают воплощение в практике. Так, в Протоколе по итогам консультаций делегаций Российской Федерации и Татарской ССР, состоявшихся 12-15 августа 1991 года в Москве, констатируется, что Российская Федерация согласилась ориентироваться на использование договорных форм регулирования отношений с Татарстаном. В Соглашении Правительства Российской Федерации с Правительством Республики Татарстан об экономическом сотрудничестве от 22 января 1992 года предусматривается, что стороны самостоятельно осуществляют внешнеэкономическую деятельность и заключают договоры по другим вопросам, представляющим взаимный интерес.

Вместе с тем Конституция РСФСР в статье 81 устанавливает обязательность действия законов России на территории всех республик в ее составе. С учетом данного положения формулировка вопроса референдума входит в противоречие со статьей 81 Конституции РСФСР, а также некоторыми другими ее статьями, отмеченными в постановлении Конституционного Суда. Однако при оценке этих противоречий необходимо учитывать следующее. Вынося на референдум вопрос об изменении государственно-правового статуса Татарстана, Верховный Совет Республики реализует право народа Республики Татарстан на самоопределение. Право на самоопределение изложено в статье I Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах и статье I Международного пакта о гражданских и политических правах, принятых Генеральной Ассамблеей ООН 16 декабря 1966 года, в следующей формулировке: "Все народы имеют право на самоопределение. В силу этого права они свободно устанавливают свой политический статус и свободно обеспечивают свое экономическое, социальное и культурное развитие... Все участвующие в настоящем Пакте государства... должны в соответствии с положениями Устава Организации Объединенных Наций поощрять осуществление права на самоопределение и уважать это право". В принятой Генеральной Ассамблеей ООН Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН, указывается, что способами осуществления права на самоопределение могут быть

"создание суверенного и независимого государства, свободное присоединение к независимому государству или объединение с ним или установление любого другого политического статуса, свободно определенного народом".

Международные пакты о правах человека ратифицированы Советским Союзом 18 сентября 1973 года и являются международно-правовыми обязательствами Российской Федерации как правопреемника СССР и члена ООН, что неоднократно подтверждалось высшими органами государственной власти России. Конституционный Суд в своем постановлении по жалобам Б. А. Альтговзена и М. Ф. Стадниковой от 4 февраля 1992 года также указал, что согласно положениям статьи 28 Конституции РСФСР "РСФСР обеспечивает добросовестное выполнение обязательств, вытекающих из общепризнанных принципов и норм международного права, из заключенных международных договоров". При этом Конституционный Суд в упомянутом постановлении неоднократно ссылаясь на международно-правовые документы для подтверждения своих позиций по рассматриваемому делу.

Все вышесказанное дает основание считать, применительно к рассматриваемой формулировке вопроса референдума Республики Татарстан, что даже в случае констатации ее несоответствия каким-либо положениям Конституции РСФСР Российская Федерация обязана обеспечить проведение референдума, выполняя тем самым свои обязательства "поощрять осуществление права на самоопределение и уважать это право" согласно пактам о правах человека. Таким образом, в данном случае имеет место конфликт не только между постановлением Верховного Совета Татарстана о референдуме и Конституцией РСФСР, но и между статьей 28 Конституции РСФСР и теми ее статьями, которым не соответствует формула референдума. И этот конфликт должен быть разрешен в пользу статьи 28, иначе Российская Федерация окажется не в состоянии выполнить свои международно-правовые обязательства.

Вместе с тем, закрепляя право на самоопределение в качестве одного из важнейших международно-правовых принципов, международное право рассматривает его в сочетании с другими основными правами человека которые должны быть обеспечены и защищены в процессе самоопределения. С этой точки зрения сама по себе формула референдума страдает серьезными недостатками. Как указывается в постановлении Конституционного Суда по данному делу, в ней нарушено "требование о ясности и однозначности формулировки вопросов, выносимых на референдум". Дело в том, что подтверждение суверенитета Татарстана и перевод его отношений с Российской Федерацией целиком на договорную основу может иметь разные последствия - от урегулирования таких отношений договорным путем, но в рамках Конституции РСФСР, до фактического и юридического выхода из Российской Федерации. Поскольку граждане не смогли бы в таких условиях сделать осознанный выбор в отношении государственных решений исключительной важности, тем самым было бы нарушено их право на свободное волеизъявление в ходе участия во всенародных обсуждениях и голосованиях (статья 42 Конституции ТССР и статья 46 Конституции РСФСР) и ведении государственных дел (статья 25 Международного пакта о гражданских и политических правах).

Однако 6 марта 1992 года Президиум Верховного Совета Республики Татарстан принял Заявление, в котором указал, что "вопрос, вынесенный на референдум 21 марта 1992 года, не предусматривает выхода или невыхода Республики Татарстан из состава Российской Федерации и государственное обособление Татарстана от России. Референдум имеет своей целью определить, отвечает ли интересам и воле народа Республики Татарстан конституированный Основным Законом республики переход ранее автономного Татарстана в статус суверенного государства, которое остается в едином с Российской Федерацией экономическом и геополитическом пространстве, но исходя из общепризнанного принципа самоопределения и равноправия народов, соответственно строит свои отношения с Российской Федерацией, другими государствами, республиками по-новому, на основе равноправных договоров и делегирования на этой базе ряда правомочий органам Российской

Федерации".

Делая это Заявление, Президиум Верховного Совета Татарстана указал, что оно является официальным толкованием вопроса, поставленного на референдум, основанным на пункте 7 статьи 101 Конституции Республики Татарстан.

Согласно части 5 статьи 32 Закона РСФСР "О Конституционном Суде РСФСР" Конституционный Суд, проверяя конституционность нормативного акта, "имеет в виду как буквальный его смысл, так и смысл, придаваемый ему официальными и другими обязательными актами толкования ..." Поэтому Конституционный Суд должен принять во внимание упомянутое толкование Президиума Верховного Совета Республики Татарстан.

В сочетании и с учетом этого толкования, а также всего сказанного выше считаю постановление Верховного Совета Республики Татарстан от 21 февраля 1992 года "О проведении референдума Республики Татарстан по вопросу о государственном статусе Республики Татарстан" соответствующим Конституции РСФСР.
