

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".

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 соответс

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.