

УДК 342.5

Принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства в практике конституционных (уставных) судов субъектов



Хабибуллина Г.Р.

Кандидат юридических наук,
доцент кафедры конституционного и административного права
Казанского (Приволжского) федерального университета

В статье анализируется судебная практика конституционных и уставных судов субъектов Российской Федерации по применению принципа поддержания доверия граждан к закону и действиям государства.

Ключевые слова: конституционный (уставной) суд субъекта Российской Федерации, принцип права, принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства.

Принципы права рассматриваются в качестве составного элемента национальной правовой системы [1, с. 28-30] и системы права, где решение вопроса об отраслевой дифференциации решается на основе разнообразных критериев, в том числе превалирующих принципов права [2, с. 1001-1006].

Для усиления системообразующей роли принципов права особое значение приобретает судебное правоприменение, посредством которого суды, особенно специализированные осуществляют юридическую квалификацию и классификацию принципов права (общеправовых, межотраслевых, отраслевых, институциональных) в ходе судебного нормоконтроля. При этом соответствующие суды формируют собственную судебную практику и доктрину по данному направлению.

Осуществляя юридическую квалификацию принципов права, специализированные органы судебной власти не только определяют их принадлежность к группе общеправовых, межотраслевых, отраслевых или институциональных, но и способствуют трансформации их статуса (уровня) путем перевода, к примеру, из институциональных в отраслевые, из группы отраслевых в межотраслевые или из ранга межотраслевых в общеправовые.

В этом плане показательным является принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, именуемый в теории и практике наднационального европейского права принципом защиты судом законных ожиданий, а в отечественной теории права – принципом уважения законных ожиданий.

В судебной практике конституционных и уставных судов субъектов Российской Федерации принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства применяется прежде всего для оценки конституционности правовых норм, регулирующих общественные отношения в сфере предметов совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

В частности, в Постановлении Конституционного Суда Республики Дагестан от 10 декабря 2013 г. [3] принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства применяется к жилищным правоотношениям и к правоотношениям, связанным с вопросами социальной защиты и социального обеспечения лиц из числа медицинских работников, проживающих или проработавших не менее десяти лет в сельской местности или поселках городского типа.

Один из критериев названного принципа, а именно приобретенное право на основе законодательства должно уважаться и должно быть реализовано, рассматривался Судом в качестве конституционной основы для изменения формы и содержания социальной поддержки для указанной категории граждан (перехода от социальных льгот в натуральной форме к мерам социальной поддержки в виде ежемесячных денежных выплат) наряду с единым для всех статусом личности.

В Постановлении Конституционного Суда Республики Карелия от 8 ноября 2007 г. [4] спорная правовая норма, устанавливающая право на бесплатное пользование жилой площадью с отоплением и освещением только для тех пенсионеров, кото-

рые проработали на момент выхода на пенсию не менее 10 лет педагогическими работниками в образовательных учреждениях, расположенных в сельской местности на территории Республики Карелия, была признана противоречащей принципам равенства, единства правового пространства и принципу поддержания доверия граждан к закону и действиям государства.

При осуществлении конституционного нормоконтроля Конституционный Суд Республики Карелия не только установил сферу действия данного принципа (общие вопросы воспитания, образования, жилищное законодательство, социальная защита, включая социальное обеспечение), но и определил те положения Конституции Республики Карелия, которые являются его исходными основами, как-то: конституционная обязанность государства признавать, соблюдать и защищать в равной мере все права и свободы человека и гражданина в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права; верховенство права; равенство прав и свобод человека и гражданина (ст.ст. 2, 5 ч. 2, ст. 16 ч. 1 и 2, ст. 19 Конституции Республики Карелия).

Кроме того, Конституционный Суд Республики Карелия выявил те юридические обстоятельства, которые свидетельствовали о нарушении именно принципа поддержания доверия граждан к закону и действиям государства: во-первых, осуществляемое в Республике Карелия регулирование правоотношений по предоставлению меры социальной поддержки в виде бесплатной жилой площади с отоплением и освещением, педагогам-пенсионерам, проработавшим в образовательных учреждениях сельской местности более 10 лет, не согласовывалось с правовыми нормами, содержащимися в федеральных нормативных правовых актах, регулирующих эти же правоотношения, и, во-вторых, невозможность отдельными лицами рассматриваемой категории, постоянно проживающими и работающими на территории Республики Карелия, реализовать приобретенное ими право на получение указанной меры социальной поддержки, предусмотренной в том числе федеральными нормативными актами.

В Постановлении Уставного Суда Свердловской области от 16 апреля 2013 г. «По делу о соответствии Уставу Свердловской области статьи 48 Правил землепользования и застройки городского округа муниципального образования “город Екатеринбург”, утвержденных Решением Екатеринбургской городской Думы от 13 ноября 2007 г. № 68/48, в связи с запросом гражданки И.И. Потаповой» применительно к правовому регулированию общественных отношений по утверждению правил землепользования и застройки городских округов отмечается, что граждане имеют право рассчитывать на соблюдение органами местного самоуправления принципа под-

держания доверия к органам публичной власти, который предполагает сохранение разумной стабильности правового регулирования и недопустимости внесения произвольных изменений в действующую систему правовых норм.

В том же Постановлении от 16 апреля 2013 г. Уставной Суд Свердловской области пояснил, что сохранение разумной стабильности правового регулирования означает и обязанность органов местного самоуправления при изменении существенных условий городской планировки учитывать, что приоритетными являются права, сформировавшиеся при ранее действовавшем правовом регулировании, а также законные ожидания участников, что условия эксплуатации земельных участков и потребительские свойства домовладения не будут ухудшаться в связи с изменением правового регулирования этих отношений.

Принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства позволяет корректировать региональные виды юридической практики.

Итоговые решения, принимаемые конституционными и уставными судами в пределах установленных полномочий, являются общеобязательными для исполнения на всей территории субъекта Российской Федерации всеми органами государственной власти и местного самоуправления, должностными и юридическими лицами, гражданами (объединениями граждан).

Вместе с тем в тех случаях, когда правовая норма (акт) субъекта Российской Федерации официально объявляется не соответствующей (противоречащей) конституции (уставу) субъекта Российской Федерации, в том числе и частично, или по смыслу, придаваемому сложившейся правоприменительной практикой, либо, напротив, соответствующей (не противоречащей) конституции (уставу) субъекта Российской Федерации, но при этом выявляется конституционно (уставно)-правовой смысл нормы права в системе действующего правового регулирования, исполнение судебного акта может приобретать персонифицированный характер.

Региональное законодательство и судебная практика конституционных (уставных) судов предусматривают следующие способы исполнения итоговых решений: пересмотр ранее принятых правоприменительных решений; применение нормы (акта) субъекта Российской Федерации в конституционно (уставно)-правовом смысле, выявленном конституционным (уставным) судом; неприменение нормы (акта) субъекта Российской Федерации, признанной не соответствующей (противоречащей) конституции или уставу субъекта Российской Федерации, в том числе частично; неприменение нормы (акта) субъекта Российской Федерации, признанной не соответствующей (противоречащей) конституции или уставу субъекта Российской Федерации, в том

числе и по смыслу, придаваемому сложившейся правоприменительной практикой; неприменение нормы (акта) субъекта Российской Федерации, которому придается иное истолкование, расходящееся с ее конституционно-правовым смыслом, выявленным конституционным (уставным) судом.

Следует отметить, что в подобных случаях итоговые решения региональных органов конституционной юстиции, как правило, имеют правокорректирующее значение, поскольку включают в себя правотворческие инициативы в сочетании с государственно-властными предписаниями индивидуального характера, направленные на устранения дефектов норм и правоотношений.

К примеру, в Постановлении Конституционного Суда Республики Татарстан от 12 октября 2005 г. № 17-П [5] предметом рассмотрения объявлялось Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 28 апреля 2004 г. № 199 в части признания утратившим силу п. 11 Постановления Кабинета Министров Татарской ССР от 6 февраля 1992 г. № 62 «О ходе выполнения Постановления Совета Министров Татарской ССР от 15 ноября 1990 г. № 415 “О неотложных мерах по улучшению работы станции скорой медицинской помощи в г. Казани” и совершенствовании организации скорой медицинской помощи населению Татарской ССР», которым было предусмотрено назначение досрочной пенсии выезжному персоналу и работникам станций скорой медицинской помощи, к нему приравненным.

Применительно к предмету рассмотрения по настоящему делу Конституционный Суд Республики Татарстан обратился к правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в Постановлении от 3 июня 2004 г. № 11-П, согласно которой принципы равенства и справедливости, на которых основано осуществление прав и свобод человека и гражданина, включая право на пенсионное обеспечение, предполагают правовую определенность и связанную с ней предсказуемость государственной политики в сфере пенсионного обеспечения, необходимые для того, чтобы участники соответствующих правоотношений могли быть уверенными в том, что приобретенное ими на основе действующего законодательства право будет уважаться властями и будет реализовано без ухудшения их официально признанного статуса, приобретенных прав, действительности их государственной защиты.

В итоге в резолютивной части Конституционный Суд Республики Татарстан указал, что признание Постановления Кабинета Министров Татарской ССР от 6 февраля 1992 г. № 62 «О ходе выполнения Постановления Совета Министров Татарской ССР от 15 ноября 1990 г. № 415 “О неотложных мерах по улучшению работы станции скорой медицинской помощи в г. Казани” и совершенствовании органи-

зации скорой медицинской помощи населению Татарской ССР» утратившим силу не может служить основанием для прекращения выплаты досрочных пенсий, назначенных работникам станций скорой медицинской помощи до принятия Постановления Кабинета Министров Республики Татарстан от 28 апреля 2004 г. № 199 «О признании утратившими силу отдельных постановлений Кабинета Министров Республики Татарстан за период с 1990 по 1994 годы», а также для отказа в назначении досрочной пенсии тем работникам станций скорой медицинской помощи, у которых право на досрочную пенсию возникло на момент принятия оспариваемой нормы, но которые обратились за ее назначением после 28 апреля 2004 г.

Таким образом, принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства относится в соответствии с судебной практикой конституционных и уставных судов субъектов Российской Федерации к числу межотраслевых принципов права, выступает непосредственным критерием юридической оценки конституционности региональных правовых норм (актов), влияет в том числе на совершенствование правотворческой и правоприменительной деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Однако тесная взаимосвязь принципа поддержания доверия граждан к закону и действиям государства с общеправовыми принципами справедливости, равенства, правовой определенности и признания человека, его прав и свобод высшей ценностью позволяет квалифицировать данный принцип в качестве общего принципа права. Согласно судебной практике конституционных и уставных судов субъектов Российской Федерации, принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства имеет собственные критерии, каждый из которых может быть использован в оценочной деятельности региональной конституционной юстиции.

Судебная практика позволяет, во-первых, определить место принципа поддержания доверия граждан к закону и действиям государства в системе принципов права, во-вторых, установить формы нормативного закрепления принципа поддержания доверия граждан к закону и действиям государства; в-третьих, установить приоритетность принципа поддержания доверия граждан к закону и действиям государства в соотношении с актами регионального законодательства.

Литература:

1. Newton C.R. General Principles of Law. – London, 1977. – 386 p.
2. Ouladi M., Dr. Akbarineh P. Violation of the principle of good faith in the pre-contractual negotiations // International journal of humanities and cultural studies 2356-5926. – 2016. – May. – P. 1001-1006. – URL: <http://www.ijhcs.com/index.php/ijhcs/article/view/845/805>
3. Постановление Конституционного Суда Республики Дагестан от 10 декабря 2013 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 3 Закона Республики Дагестан от 30 декабря 2004 года № 64 “О мерах социальной поддержки по оплате жилых помещений и коммунальных услуг отдельным категориям граждан в сельской местности и поселках городского типа” и абзаца третьего пункта 15 Порядка осуществления денежной выплаты по оплате жилых помещений и коммунальных услуг отдельным категориям граждан в Республике Дагестан, утвержденного Постановлением Правительства Республики Дагестан от 28 января 2011 года № 20, в связи с жалобой гражданина Б.М. Гамзатова» // Дагестанская правда. – 2013. – 13 декабря. – № 411-412.
4. Постановление Конституционного Суда Республики Карелия от 8 ноября 2007 г. «По делу о проверке соответствия Конституции Республики Карелия некоторых положений абзаца 2 части 3 статьи 6 Закона Республики Карелия “Об образовании” в связи с обращением прокурора Республики Карелия» // Карелия. – 2007. – 29 ноября. – № 134.
5. Постановление Конституционного Суда Республики Татарстан от 12 октября 2005 г. № 17-П «По делу о проверке конституционности постановления Кабинета Министров Республики Татарстан от 28 апреля 2004 года № 199 “О признании утратившими силу отдельных постановлений Кабинета Министров Республики Татарстан за период с 1990 по 1994 годы” в части признания утратившим силу постановления Кабинета Министров Татарской ССР от 6 февраля 1992 года № 62 “О ходе выполнения постановления Совета Министров Татарской ССР от 15 ноября 1990 года № 415 “О неотложных мерах по улучшению работы станции скорой медицинской помощи в г. Казани” и совершенствовании организации скорой медицинской помощи населению Татарской ССР” в связи с запросом Пестречинского районного суда Республики Татарстан». – URL: <http://ks.tatarstan.ru/rus/2005.htm/> Постановление КС РТ от 12.10.2005 № 17-П

The Principle of Trustworthy Citizenship and Law Enforcement in the Judicial Practice of Constitutional and Statutory Courts of the Subjects of the Russian Federation

G.R. Khabibullina
Kazan (Volga Region) Federal University

The article analyzes the judicial practice of constitutional and statutory courts of the subjects of the Russian Federation in the course of the application of the principle of trustworthy citizenship and law enforcement.

Key words: constitutional (statutory) court of the subject of the Russian Federation; the principle of law; the principle of trustworthy citizenship and law enforcement.

