

УДК 349.3

## ВОЗДЕЙСТВИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВОСУДИЯ НА НОРМОТВОРЧЕСКИЙ ПРОЦЕСС В ОБЛАСТИ СОЦИАЛЬНЫХ ПРАВ ГРАЖДАН В РЕСПУБЛИКЕ КАРЕЛИЯ

*В.В. Сухачева, судья в отставке,  
заслуженный юрист Российской Федерации*

В России на протяжении веков господствовал культ государства и мнимой мудрости административного аппарата. А отдельный человек с его правами и свободами, личными интересами и проблемами воспринимался в лучшем случае как средство, а в худшем – как помеха для укрепления государственного могущества<sup>1</sup>.

Конституция России 1993 года впервые закрепила основные юридические ценности: права и свободы человека и гражданина, верховенство права, справедливость и равенство, демократическое правовое и социальное государство, разделение властей, парламентаризм, правовую экономику.

Эти ценности образуют системное единство и находятся в определенном иерархическом соподчинении. Важнейшей задачей при реализации Конституции Российской Федерации и Конституции Республики Карелия является поддержание баланса и соразмерности конституционно защищаемых ценностей, целей и интересов.

Конституция Российской Федерации, предусмотрев осуществление правосудия посредством конституционного судопроизводства и предоставив субъектам Российской Федерации полномочие самостоятельного установления в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и федеральным законом свою систему органов государственной власти (статьи 77 и 118) предопределила возможность создания в субъектах Российской

Федерации своей судебной ветви власти в лице конституционных (уставных) судов.

Там, где есть конституционные (уставные) суды, в тех субъектах Российской Федерации система органов государственной власти действительно основана на принципе разделения властей, и там, в соответствии с механизмом сдержек и противовесов, действительно будет соблюден баланс полномочий ветвей государственной власти, а население такого субъекта получает возможность более высокой защиты своих прав и свобод посредством судебного конституционного контроля.

По словам Президента Российской Федерации, суд является самой авторитетной властью, а главная фундаментальная проблема Российской судебной системы разрешена: создано конституционное правосудие<sup>2</sup>.

С созданием в 1994 году Конституционного Суда Республики Карелия (за 6 лет до того, как федеральным судам было предоставлено право проверки соответствия нормативных актов субъекта Российской Федерации федеральным законам) население в республике получило возможность спорить с государством, отстаивая свои права, установленные федеральным и республиканским законодательством и гарантированное Конституцией Республики Карелия.

Конституция Российской Федерации дала возможность гражданам России, в том числе проживающим в Рес-

публике Карелия, почувствовать себя гражданами, которые состоят с государством в общественном договоре, и в этих отношениях граждан, маленький человек, ощутивший себя гражданином, и большое сильное государство оказываются равноправными<sup>3</sup>.

По смыслу Конституции Российской Федерации и соответствующей ей Конституции Республики Карелия социальная политика, основанная на принципе социального государства, это не произвольная по своей природе благотворительная деятельность, движимая нравственным чувством сострадания к социально не защищенным слоям. Это конституционно-правовая обязанность государства, гарантировать и защищать социальные права в качестве основных и неотчуждаемых прав<sup>4</sup>.

Однако Конституция остается мертвым текстом, мертвой буквой до тех пор, пока она не реализована прежде всего деятельностью парламента (Законодательного Собрания Республики Карелия), Главы Республики Карелия, Правительства Республики Карелия, органов местного самоуправления, которые принимают соответственно законы, иные нормативные акты.

Их принятие рассматривается зачастую как быстродействующее лекарство, способное вылечить от всех болезней общества. При этом допускается отступление от естественно правовых принципов справедливости, соразмерности, определенности.

Перед Конституционным Судом Республики Карелия стоит задача в принимаемых решениях обеспечить истолкование с учетом духа и буквы Конституции Республики Карелия рассматриваемых норм различных правовых актов органов государственной власти и органов местного самоуправления, реализацию принципов справедливости и юридического равенства, в том числе и применительно к сфере социальных прав. А содержащиеся в этих решениях правовые позиции, представляющие собой итог конституционного судопроизводства

по конкретному делу, носят общий характер, являются обязательными как для нормотворческих органов, так и для правоприменителей.

Российская Федерация, в исключительном ведении которой находится установление основ федеральной политики и федеральных программ в области социального развития (пункт «е» статьи 71 Конституции Российской Федерации), осуществляет переход на новую систему социальной поддержки граждан, пользующихся льготами и социальными гарантиями, приводит ее в соответствие с принципом разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления. Переход к новой системе социальной защиты граждан основан на положениях Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ.

Этот Федеральный Закон назвал установленные в СССР льготы мерами социальной поддержки, они призваны выполнять те же функции, и являются одним из элементов социального обеспечения, а право на их получение, предусмотренное федеральными и республиканскими законами, является одним из видов социальных прав.

В Постановлении от 30 июня 2008 года Конституционный Суд Республики Карелия также указал, что меры социальной поддержки по своей правовой природе являются составной частью социальной защиты, носят адресный характер и устанавливаются лишь для определенных групп лиц, нуждающихся в дополнительной поддержке со стороны государства.

Конституционный Суд Республики Карелия правовыми позициями, содержащимися в постановлениях и позитивных определениях, в том числе и по данной категории дел, создает ориентиры для законодателя, указывая на необходимость соблюдения баланса интересов граждан и публичных интересов, снимая возникшую конститу-

ционно-правовую неопределенность нормативных положений, указывает на необоснованность отказа в предоставлении мер социальной поддержки.

Так, в соответствии с правовой позицией Конституционного Суда Республики Карелия по делу о проверке конституционности определенной Правительством Республики Карелия формы предоставления меры социальной поддержки по оплате топлива и его доставки инвалидам, проживающим в домах, где отсутствует центральное отопление, Конституционный Суд Республики Карелия указал, что Правительство Республики Карелия обязано предусмотреть правовой механизм осуществления этой меры социальной поддержки, включающий эффективные гарантии ее осуществления в отношении инвалидов, адекватный ее правовой природе и целям (обеспечению инвалидов, которые не имеют достаточных средств и не могут, в силу своего физического или психического состояния, добыть такие средства своими усилиями) на основании упрощенных процедур, обеспечивающих своевременное и в полном объеме получение этой льготы в соответствии с принципом социальной справедливости.

В некоторых случаях меры социальной поддержки выполняют гарантийную функцию, то есть направлены на обеспечение реализации конституционных прав, например, права на образование.

С целью обеспечения системы образования кадрами федеральный законодатель гарантировал педагогическим работникам право на бесплатную жилую площадь с отоплением и освещением в сельской местности, поселках городского типа. При этом указал, что размер, порядок и условия возмещения расходов, связанных с предоставлением указанной меры социальной поддержки, устанавливаются законодательными актами и учитываются в межбюджетных отношениях (часть 5 статьи 55 Закона Российской Федерации «Об образовании»).

Такой адресный подход в предоставлении указанной меры социальной поддержки преследует цель привлечения в сельскую местность высококвалифицированных педагогов.

Педагоги-пенсионеры, проработавшие в сельской местности не менее 10 лет и прекратившие трудовые отношения с образовательным учреждением, продолжают пользоваться указанной мерой социальной поддержки.

При оценке конституционности установленного законодателем Республики Карелия правового регулирования по предоставлению этой меры социальной поддержки работающим педагогам и педагогам-пенсионерам Конституционным Судом Республики Карелия в решениях выработан ряд правовых позиций:

– гарантированное статьей 19 Конституции Республики Карелия равенство прав и свобод человека и гражданина должно быть обеспечено равными условиями предоставления одной категории граждан мер социальной поддержки, которые должны быть четко определены законодателем и понятны льготополучателям, не должны создавать трудностей в процессе реализации гарантированного законом права<sup>5</sup>;

– за перешедшими на пенсию педагогическими работниками, проработавшими в сельской местности не менее 10 лет и проживающими с ними членами семей, сохранено право на бесплатные квартиры с отоплением и освещением без каких-либо ограничений в соответствии с федеральными нормативными актами. При этом суды общей юрисдикции и арбитражные суды при рассмотрении споров, связанных с предоставлением этой льготы, до законодательного регулирования рассматриваемых правоотношений вправе и обязаны истолковывать подлежащие применению нормы права в интересах личности<sup>6</sup>.

Исходя из общего и обязательного характера своих правовых позиций Конституционный Суд Республики Карелия указал в одном из определений,

что при обеспечении неукоснительного исполнения соответствующего решения Конституционного Суда в точном соответствии с его смыслом законодательный и исполнительный орган государственной власти обязаны исключить реализацию положения, признанного неконституционным и вследствие этого утратившего юридическую силу, и отменить положения других нормативных актов, основанные на нормах, признанных неконституционными. Недопустимо также повторное принятие по сути идентичных положений<sup>7</sup>. Данная правовая позиция играет также важную роль в обеспечении исполнения решений Конституционного Суда Республики Карелия.

Единое правовое пространство является одним из главных условий существования любого федеративного государства.

Единство правового пространства Российской Федерации можно определить как обусловленное федеральной Конституцией состояние согласованности и соподчиненности правовых норм, исходя из их юридической значимости (верховенства) вышестоящего нормативного правового акта над нижестоящим.

Одним из наиболее опасных факторов, разрушающих единое правовое пространство на территории Российской Федерации, является принятие органами государственной власти и органами местного самоуправления субъектов Российской Федерации нормативных правовых актов, противоречащих Конституции Российской Федерации и федеральным законам.

Проверяя конституционность некоторых положений абзаца 2 части 3 статьи 6 Закона Республики Карелия «Об образовании» в своем Постановлении Конституционный Суд Республики Карелия, выработал правовую позицию, согласно которой «право педагогических работников, проживающих за пределами городов, проработавших не менее десяти лет в сельской местности и вышедших на пенсию, на получение

меры социальной поддержки должно быть обеспечено независимо от того, на территории какого субъекта РФ находилось образовательное учреждение, в котором они работали перед выходом на пенсию. Иное противоречило бы смыслу и назначению указанной льготы, привело к нарушению конституционного принципа равенства, правовой справедливости и единства правового пространства, на которых основано осуществление конституционных прав человека и гражданина в Российской Федерации»<sup>8</sup>.

На основании решений Конституционного Суда Российской Федерации, положений Конституции Республики Карелия, норм международного права Конституционным Судом Республики Карелия были сформулированы принципы, которые адресованы органам государственной власти и органам местного самоуправления и являются для них обязательными при регулировании отношений в сфере социальной защиты:

- Законодатель Республики Карелия должен соблюдать конституционные требования, в частности, вытекающие из принципа поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, что предполагает сохранение разумной стабильности в правовом регулировании<sup>9</sup>.

- Гарантированное статьей 19 Конституции Республики Карелия равенство прав и свобод человека и гражданина может быть обеспечено равными условиями предоставления одной категории граждан мер социальной поддержки, которые должны быть четко определены законодателем и понятны льготополучателям, не должны создавать трудностей в процессе реализации предоставленного законом права<sup>10</sup>.

- Недопустимо, чтобы правовое регулирование приводило к нарушению конституционного принципа равенства, правовой справедливости и единства правового пространства, на которых основано осуществление прав и свобод человека и гражданина в РФ<sup>11</sup>.

• Установление правила о предоставлении меры социальной поддержки только по одному из оснований по выбору получателя, для лиц, имеющих одновременно право на получение одной и той же меры социальной поддержки по нескольким предусмотренным законом основаниям, за исключением случаев, предусмотренных законодательством, обеспечивает тем самым социальную справедливость в распределении финансовых ресурсов государства.

Таким образом, конституционное правосудие в республике, разрешая конкретные конституционные споры,

в рамках полномочий, установленных Федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации», Конституцией Республики Карелия, Законом Республики Карелия «О Конституционном Суде Республики Карелия» способствует формированию новой конституционной культуры, которая оказывала и оказывает воздействие на нормотворческий процесс в республике, в том числе и в сфере социальных прав, с целью обеспечения реального верховенства Конституции Российской Федерации и Конституции Республики Карелия.

#### ПРИМЕЧАНИЯ

- <sup>1</sup> Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 05.11.2008.
- <sup>2</sup> Выступление Президента РФ на VII Всероссийском съезде судей.
- <sup>3</sup> *Эбзеев Б.С.* Выступление на 1000-м торжественном заседании Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации 23 мая 2008 года.
- <sup>4</sup> *Зорькин В.Д.* Право — для человека. Российская газета от 25.11.2008 № 241.
- <sup>5</sup> Постановление Конституционного Суда РК от 15 сентября 2005 года.
- <sup>6</sup> Постановление Конституционного Суда РК от 17 мая 2006 года.
- <sup>7</sup> Определение от 28 октября 2005 года.
- <sup>8</sup> Постановление Конституционного Суда РК от 26 марта 2008 года.
- <sup>9</sup> Постановления Конституционного Суда РК от 15 сентября 2005 года, от 8 ноября 2007 года.
- <sup>10</sup> Там же.
- <sup>11</sup> Постановление Конституционного Суда РК от 25 марта 2008 года.

#### Аннотация

В статье рассматриваются вопросы влияния решений конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации на состояние защиты и обеспечения социальных прав граждан.

**Ключевые слова:** конституционное правосудие в субъектах Российской Федерации, меры социальной поддержки, Республика Карелия, социальная политика, социальное государство.

#### Summary

The article considers the problems of the influence of Constitutional courts' decisions of the subjects of the Russian Federation on the state of protection and provision process of the citizens' social rights.