

ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ УПРАВЛЕНИЯ

М.В. Пресняков *

ПРИНЦИП ПОДДЕРЖАНИЯ ДОВЕРИЯ К ЗАКОНУ И ЗАЩИТА «ЗАКОННЫХ ОЖИДАНИЙ»

Конституция Российской Федерации предусматривает, что в России не должны приниматься законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина (часть 2 ст. 55). Вместе с тем, национальная правовая система не может находиться в состоянии перманентного гомеостаза и изменения правового регулирования законодательных моделей реализации тех или иных прав неизбежны. Принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государственной власти при этом выполняет функцию верификации правовой (в том числе и законодательной) политики конституционным максимумом.

Сложность связана с поиском критериев допустимости законодательных трансформаций условий и порядка реализации конституционных прав, «границных условий», при соблюдении которых такие изменения правового регулирования можно признать допустимыми. В статье рассматриваются различные методы, используемые Конституционным Судом Российской Федерации для ограничения дискреции законодателя в соответствии с принципом поддержания доверия к закону и действиям органов государственной власти.

Ключевые слова: правовая определенность, доверие к закону, законные ожидания, приобретенные права, предсказуемость законодательной политики, стабильность правового статуса.

The Constitution of the Russian Federation provides that laws must not be adopted in Russia that abolish or diminish the rights and freedoms of a person and citizen (part 2 of article 55). However, the national legal system cannot be in a state of permanent homeostasis and changes in the legal regulation of legislative models for the realization of certain rights are inevitable. At the same time, the

* Пресняков Михаил Вячеславович — доктор юридических наук, профессор кафедры служебного и трудового права Поволжского института управления имени П.А. Столыпина, доцент филиала РАНХиГС г. Саратов, Россия; e-mail: presnykov1972@yandex.ru

Настоящая публикация подготовлена в рамках поддержанного Российским фондом фундаментальных исследований научного проекта 19-011-00418 «Конституционный принцип правовой определенности в механизме реализации прав и свобод человека».

principle of maintaining the confidence of citizens in the law and the actions of state power performs the function of verifying the legal (including legislative) policy to constitutional maxima.

The difficulty is associated with the search for criteria for the permissibility of legislative transformations of conditions and the procedure for the implementation of constitutional rights, “boundary conditions,” under which such changes in legal regulation can be recognized as permissible. The article examines the various methods used by the Constitutional Court of the Russian Federation to limit the discretion of the legislator in accordance with the principle of maintaining confidence in the law and the actions of state authorities.

Key words: legal certainty, trust in the law, legitimate expectations, acquired rights, predictability of legislative policy, stability of legal status.

Введение. Принцип поддержания доверия к закону и правовая определенность

Принцип поддержания доверия к закону представляет собой одну из детерминант/ императивов более общего принципа правовой определенности, сущность которого заключается в требовании предсказуемости закона для граждан, обеспечении «права не быть удивленным непонятной или непредсказуемой нормой»¹. Вместе с тем, нельзя не отметить, что данный принцип «стоит особняком» в ряду иных содержательных характеристик правовой определенности: доступность, понятность, непротиворечивость, отсутствие обратной силы и т.п. Указанные требования адресуются к текущему, существующему «здесь и сейчас» законодательству, тогда как данный принцип распространяется на потенциальное правовое регулирование общественных отношений. Принцип правовой определенности обеспечивает «устойчивое положение» лица в правовой среде, его возможность предвидеть юридические последствия собственных действий, а принцип легитимного доверия — защиту его прав и охраняемых законом интересов от внезапных и негативных изменений самой этой среды².

¹ Матье Б., Масловская Т.С. Проблемы принципа юридической безопасности. Журнал Белорусского государственного университета. Право. 2019. № 3. С. 3–8.

² См.: Бортникова Н.А. Принцип правовой определенности // СПС КонсультантПлюс. 2020; Крыжан В.А. О содержании принципа правовой определенности / под ред. О.А. Кузнецовой, В.Г. Голубцова, Г.Я. Борисевич, Л.В. Боровых, Ю.В. Васильевой, С.Г. Михайлова, С.Б. Полякова, А.С. Телегина, Т.В. Шершень // Пермский юридический альманах. Ежегодный научный журнал. 2018. № 1. С. 91–98; Таранец Ю.С. Реализация принципа правовой определенности при обременении прав на имущество // Вестн. Арбитражного суда Московского округа. 2018. № 1. С. 81–90.

Как принцип правовой определенности, так и принцип поддержания доверия к закону, в своей субъектной интерпретации предполагают уважение правовых ожиданий субъекта³, но если первый соотносит эти ожидания с конкретным нормативно-правовым актом, то второй говорит о правовой политике, удовлетворяющей ожидания человека от власти.

Первое, что буквально «бросается в глаза» — сложносоставной характер данного принципа: с одной стороны, речь идет о доверии к закону, а с другой — к действиям органов государственной власти. Как нам представляется, основное смысловое содержание рассматриваемого принципа связано именно с поддержанием доверия к действиям власти или, в широком смысле, — к государству в целом. Доверие непосредственно к закону может выражаться, во-первых, в определенных требованиях к его «качеству», либо (во-вторых) — к надлежащему применению этого закона. В первом случае речь идет о доверии к законодателю, во втором — к правоприменителю.

Чаще всего Конституционный Суд под принципом доверия к закону и действиям органов государственной власти понимает стабильность законодательной, а в широком смысле — правовой политики. Как правило, Суд использует сформулированную им концепцию о защите «законных ожиданий» и недопустимости отмены приобретенных прав⁴.

Недопустимость отмены приобретенных прав

Так в одном из первых дел, в котором КС РФ применил данный принцип, речь шла о внесении изменений в Федеральный закон от 25.07.1998 № 131-ФЗ «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей» (в настоящее время утратил силу)⁵. В частности, этими изменениями предусматривалось увеличение необходимого

³ См.: Шерстобоев О.Н. Защита законных ожиданий — основополагающий принцип административного права // Административное право и процесс. 2019. № 2. С. 21–26; Поор К.А. Соотношение эстоппеля и доктрины законных ожиданий // Вестн. арбитражной практики. 2017. № 3. С. 55–62.

⁴ См.: Ядрихинский С.А. Доктрина законных ожиданий в налоговых отношениях // Российский журнал правовых исследований. 2018. № 4. С. 76–84.

⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 24.05.2001 № 8-П «По делу о проверке конституционности положений части первой статьи 1 и статьи 2 Федерального закона “О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей” в связи с жалобами граждан А.С. Стах и Г.И. Хваловой» // СЗ РФ. 2001. № 22. Ст. 2276.

для получения жилищных субсидий стажа работы и проживания в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях с 10 до 15 лет. В результате те граждане, которые на момент внесения этих изменений уже имели необходимый стаж (от 10 до 15 лет), т.е. приобрели право на получение жилищной субсидии, но не реализовали его, фактически оказались лишенными данного права. В данном деле Суд констатировал, что граждане, которые выполнили требуемые законом условия для получения соответствующей субсидии, рассчитывали на добросовестное выполнение государством своих публично-правовых обязательств и полагали, что смогут реализовать право на получение жилищной субсидии за счет средств федерального бюджета. Государство же, приняв на себя такое публично-правовое обязательство, не может от него произвольно отказаться⁶.

Обратим внимание, что речь идет именно об уже приобретенных, но еще не реализованных правах: итоговые выводы Суда распространяются только на тех лиц, которые на момент внесения изменений в Закон уже имели необходимый для получения субсидии стаж. Вместе с тем, существует значительный круг лиц, которые «почти приобрели» данное право, т.е. которым до истечения необходимого десятилетнего стажа остался непродолжительный период времени: месяц, квартал, год. Эти люди так же могли иметь оправданные ожидания, основанные на действующем законодательстве относительно получения соответствующей выплаты. В этой связи Суд сделал еще один вывод о необходимости предоставления гражданам возможности, в частности посредством установления временного регулирования, в течение некоего разумного переходного периода адаптироваться к вносимым изменениям, в том числе при решении вопроса о выборе места жительства и работы.

Метод монетарной оценки приобретенных прав

Принцип поддержания доверия к действиям законодателя чаще всего использовался Конституционным Судом в делах, касающихся изменения условий и порядка различных социальных выплат: пенсий, пособий и т.п. Учитывая, что указанные выплаты имеют денежное выражение, Суд часто использовал метод монетарной оценки прав, который выражается в количественном сопоставлении

⁶ См.: *Дорошенко Е.Н.* Конституционные стандарты достойной жизни и свободного развития человека при проведении пенсионной реформы // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 12. С. 39–54.

объема предоставляемых благ до и после вводимого изменения законодательства. В этом смысле интересным является рассмотренное Конституционным Судом в 2002 г. дело о проверке конституционности некоторых положений Закона Российской Федерации от 18 июня 1992 г. «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС»⁷.

В своей первоначальной редакции данный закон предусматривал возмещение вреда здоровью радиационным воздействием вследствие чернобыльской катастрофы в размере заработка (или соответствующей его части) в зависимости от степени утраты трудоспособности. Однако, в результате внесенных в него впоследствии изменений, размер возмещения такого вреда стал исчисляться в твердых суммах в зависимости от группы инвалидности, без учета среднего заработка лица. Конституционный Суд традиционно сослался на допустимость дискреции законодателя в части перехода к новому способу определения размера возмещения вреда, однако указал на недопустимость уменьшения уже установленного размера компенсационных выплат. Следовательно, при переходе к новому способу определения размеров возмещения вреда законодатель не должен снижать его объем для тех инвалидов чернобыльцев, а в случае их смерти — нетрудоспособных членов семьи, находившихся на их иждивении, которым оно было назначено ранее, учитывая при этом, что речь идет о суммах денежных компенсаций за реально причиненный вред здоровью⁸.

Метод монетарной оценки приобретенных прав неоднократно использовался судом и в дальнейшем. Чаще всего необходимость в этом возникает вследствие изменения законодательной модели реализации того или иного конституционного права. В этой связи Суд неоднократно указывал, что Конституция РФ не устанавливает

⁷ Постановление Конституционного Суда РФ от 19.06.2002 № 11-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Закона Российской Федерации от 18 июня 1992 г. «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» (в редакциях от 24 ноября 1995 г. и от 12 февраля 2001 г.), Федеральных законов от 12 февраля 2001 г. «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», от 19 июня 2000 г. «О минимальном размере оплаты труда» и от 7 августа 2000 г. «О порядке установления размеров стипендий и социальных выплат в Российской Федерации» в связи с запросами Верховного Суда Российской Федерации и Октябрьского районного суда города Краснодара, жалобами граждан и общественных организаций чернобыльцев» // СЗ РФ 2002. № 27. Ст. 2779.

⁸ См., *Чечельницкий И.В.* Принцип справедливости в правоприменительной деятельности // Таможенное дело. 2013. № 2. С. 33–38.

конкретные способы и объемы социальной защиты, предоставляемой тем или иным категориям граждан, и федеральный законодатель располагает достаточно широкой свободой усмотрения при определении конкретных мер социальной защиты, в том числе при выборе или изменении формы их предоставления⁹. Вместе с тем, внося изменения в содержание мер социальной защиты, он должен исходить из недопустимости издания в Российской Федерации законов, отменяющих или умаляющих права граждан (ч. 2 ст. 55 Конституции РФ) основывать свои решения на конституционных принципах и нормах, как закрепляющих единый для всех граждан Российской Федерации конституционный статус личности, так и обуславливающих специальный статус отдельных категорий граждан получателей мер социальной поддержки.

Целый ряд подобных дел рассматривался с принятием Федеральных законов от 19 июня 2000 г. «О минимальном размере оплаты труда» и от 7 августа 2000 г. «О порядке установления размеров стипендий и социальных выплат в Российской Федерации». В этих обращениях заявители оспаривали изменение критериев исчисления различного рода социальных выплат: вместо минимального размера оплаты труда в качестве такого критерия стала использоваться так называемая базовая ставка. В связи с принятием Федерального закона от 22.08.2004 № 122-ФЗ, более известного как «закон о монетизации льгот», возникла проблема сохранения приобретенных прав в связи с переходом от натуральной к денежной форме предоставления различных льгот. Признавая право законодателя изменить форму предоставления льгот, Суд тем не менее указывал, что для лиц, у которых право на компенсации в натуральной форме или льготы и гарантии, носящие компенсационный характер, возникло до вступления этого закона в силу, совокупный объем финансирования соответствующих льгот и выплат не может быть уменьшен, а условия предоставления ухудшены.

⁹ См., напр., Определение Конституционного Суда РФ от 8 февраля 2007 г. № 321-О-П «По жалобе гражданина Селезнева Владимира Ивановича на нарушение его конституционных прав пунктом 9 статьи 44 Федерального закона от 22 августа 2004 г. «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 26. Ст. 3210.

В этом смысле интересным является Определение Конституционного Суда РФ от 24.09.2012 № 1800-О¹⁰. В данном деле оспаривались положения статьи 43 Закона Российской Федерации от 12 февраля 1993 г. № 4468-1 «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждений и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей». Данной нормой с 1 января 2012 г. размер денежного довольствия, учитываемого при определении размера пенсий лицам, уволенным с военной службы, снижен со 100 процентов до 54 процентов.

Конституционный Суд воспроизвел свою правовую позицию, что само по себе (изменение способа определения размеров тех или иных денежных выплат) является прерогативой законодателя. При этом изменение законодателем ранее установленных условий пенсионного обеспечения должно осуществляться таким образом, чтобы соблюдался принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства¹¹.

Рассматривая данное дело, Суд обратил внимание, что с 1 января 2012 г. вступил в силу Федеральный закон от 7 ноября 2011 г. № 306-ФЗ «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат», который установил новую систему денежного довольствия лиц, проходящих военную службу, предусматривая значительное увеличение оклада денежного содержания военнослужащих и изменяя состав включаемых в денежное довольствие ежемесячных и иных дополнительных выплат. Иными словами, снизив размер денежного довольствия, учитываемого при определении размера пенсий лицам, уволенным с военной службы, со 100 процентов до 54 процентов, законодатель предусмотрел, что исчисление пенсий осуществляется исходя из нового более высокого денежного довольствия, обеспечив тем самым увеличение размера

¹⁰ Определение Конституционного Суда РФ от 24.09.2012 № 1800-О «По запросам Свердловского районного суда города Костромы о проверке конституционности части второй статьи 43 Закона Российской Федерации «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей». СПС КонсультантПлюс. (Документ опубликован не был).

¹¹ См., Чирков С.А. Влияние федерального конституционного правосудия на пенсионные права граждан // СПС КонсультантПлюс. 2015.

получаемых гражданами пенсий. Таким образом, оспариваемая норма, несмотря на снижение предусмотренного ею процентного размера денежного довольствия, учитываемого при исчислении пенсий лицам, уволенным с военной службы и членам их семей, направлена на увеличение с 1 января 2012 г. абсолютного размера указанных пенсий в денежном выражении.

На этом основании данное изменение правового регулирования было признано не противоречащим Конституции Российской Федерации.

Стабильность правового статуса субъекта права

Говоря о сохранении приобретенных прав и уважении законных ожиданий, Суд тем не менее не исключает такого регулирования, которое оказывает неблагоприятное воздействие на правовое положение человека. Вполне естественно, что стабильность права не может, да и не должна быть абсолютной константой: появляются новые сферы общественных отношений, требующие правового регулирования (сейчас это связано, например, с процессами цифровизации), развиваются существующие способы правового регулирования и т.п. Между тем, такой правовой прогресс (или регресс, что тоже не исключено) не может носить стохастический характер: здесь возникает довольно серьезный вопрос, касающийся граничных условий изменения правовой среды.

Формальным критерием является обеспечение стабильности правового статуса гражданина, системы образующих его прав и обязанностей, ограничений прав и законодательных запретов. Подобное понимание принципа поддержания доверия к закону и действиям государственной власти органично включает в себя и уважение законных ожиданий, однако касается не только приобретенных прав, но и ряда правопритязаний (законных интересов), вытекающих из правового статуса лица.

В качестве иллюстрации можно привести следующий пример применения данного принципа Конституционным Судом Российской Федерации¹². Заявительница И.В. Серегина с 1990 г. работала воспитателем детского сада. При этом ей была присвоена сначала

¹² Постановление Конституционного Суда РФ от 14.11.2018 № 41-П «По делу о проверке конституционности статьи 46 Федерального закона “Об образовании в Российской Федерации” в связи с жалобой гражданки И.В. Серегинной» // Вестн. Конституционного Суда РФ 2019. № 1.

вторая, а потом и первая квалификационная категория. Однако в августе 2017 г. (через двадцать семь лет!) трудовой договор с ней расторгается по причине несоответствия требованиям, предъявляемым к образованию педагогических работников.

Все дело в том, что законодатель изменил требования к лицам, претендующим на замещение должностей педагогических работников, предусмотрев обязательное наличие у лица диплома о среднем или высшем педагогическом образовании. Мог ли законодатель предусмотреть подобное квалификационное требование для замещения должностей педагогических работников? Конечно мог, что и подтвердил Конституционный Суд, указав, что это обусловлено особой ответственностью педагогических работников в сфере воспитания и образования детей. Это — объективный аспект развития права: данное изменение законодательства направлено на повышение эффективности правовых норм, обеспечивающих профессионализм педагогических работников¹³.

Вместе с тем, нельзя не учитывать, что заявительница в течение длительного времени выполняла свою профессиональную деятельность и выполняла достаточно успешно, что подтверждается присвоением ей первой квалификационной категории. На первый взгляд, может показаться, что проблема заключается в придании закону обратной силы путем распространения его на лиц, с которыми уже заключен трудовой договор, до принятия соответствующих изменений действующего законодательства. Однако этот вопрос не настолько очевиден: согласно статье 12 Трудового кодекса РФ в отношениях, возникших до введения в действие закона или иного нормативного правового акта, содержащего нормы трудового права, указанный закон или акт применяется к правам и обязанностям, возникшим после введения его в действие. Эта норма глубоко логична, поскольку трудовые отношения предполагают довольно длительные сроки их действия (например, трудовой договор может быть заключен на неопределенный срок), в этом случае неприменение указанного правила привело бы к тому, что в зависимости от времени заключения трудового договора к лицам, находящимся в одинаковом положении, применялись бы различные правовые нормы, действующие на момент заключения трудового договора.

В практике Федерального Конституционного Суда Германии выделяется «истинная» и «неистинная» обратная сила нормативно-

¹³ См., *Жиркова А., Шестакова Е.* Добровольно-принудительная переподготовка. Есть ли смысл в повышении квалификации // Финансовая газета. 2019. № 41. С. 5–7.

правового акта. «Истинная (ретроактивная) обратная сила закона в этом смысле имеет место, если закон постфактум затрагивает уже завершённые, относящиеся к прошлому фактические обстоятельства, изменяя их; что является противоположностью воздействию на происходящие в настоящее время, ещё не завершённые фактические обстоятельства и правоотношения»¹⁴. При этом ФКС отметил, что конституционный запрет придания закону обратной силы касается только «истинной» обратной силы: «Конституция, как правило, защищает веру в то, что установленные законом правовые последствия, связанные с завершёнными фактическими обстоятельствами, останутся неизменными».

В рассмотренном выше деле Конституционный Суд отметил, что принцип правовой определённости и поддержания доверия граждан к закону и действиям государства в трудовых отношениях предполагает обязанность государства гарантировать гражданам, длительное время состоящим в трудовых отношениях и успешно осуществляющим профессиональную деятельность, уважение достоинства и трудовой чести при изменении правового регулирования, с тем чтобы обеспечить учет их прав и законных интересов и не допустить изменения их правового положения исключительно на основе формальных критериев.

Заключение

В заключение обзора содержательных характеристик принципа поддержания доверия к закону и действиям органов государственной власти, отметим, что данный принцип применяется весьма ограниченно и избирательно. Дело в том, что изменения действующего законодательства, регулирующего длительно существующие отношения (например, связанные с различного рода социальными выплатами), как правило, осуществляется не в «количественном», а в «качественном» порядке, т.е. изменяется сама модель правового регулирования тех или иных отношений. Примером может быть трансформация пенсионной системы в 2001 г., а затем и в 2015 г., когда изменились не условия назначения или размер пенсий, а сам порядок их расчета. В таких случаях оказывается весьма непросто определить, сохранятся ли при подобных изменениях приобретенные права граждан, их законные ожидания.

¹⁴ Швабе Ю., Гайсслер Т. и др. Избранные решения Федерального конституционного суда Германии / Под рук. Ф. Тишендорфа. Отв. ред. К. Кроуфорд. Konrad-Adenauer-Stiftung. V. infotropic Media, 2018. С. 782–783.

Литература

Бортникова Н.А. Принцип правовой определенности // СПС КонсультантПлюс. 2020.

Дорошенко Е.Н. Конституционные стандарты достойной жизни и свободного развития человека при проведении пенсионной реформы // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 12. С. 39–54.

Жиркова А., Шестакова Е. Добровольно-принудительная переподготовка. Есть ли смысл в повышении квалификации // Финансовая газета. 2019. № 41. С. 5–7.

Крыжан В.А. О содержании принципа правовой определенности / под ред. О.А. Кузнецовой, В.Г. Голубцова, Г.Я. Борисевич, Л.В. Боровых, Ю.В. Васильевой, С.Г. Михайлова, С.Б. Полякова, А.С. Телегина, Т.В. Шершень // Пермский юридический альманах. Ежегодный научный журнал. 2018. № 1. С. 91–98.

Матье Б., Масловская Т.С. Проблемы принципа юридической безопасности. Журнал Белорусского государственного университета. Право. 2019. № 3. С. 3–8.

Роор К.А. Соотношение эстоппеля и доктрины законных ожиданий // Вестн. арбитражной практики. 2017. № 3. С. 55–62.

Таранец Ю.С. Реализация принципа правовой определенности при обременении прав на имущество // Вестн. Арбитражного суда Московского округа. 2018. № 1. С. 81–90.

Чечельницкий И.В. Принцип справедливости в правоприменительной деятельности // Таможенное дело. 2013. № 2. С. 33–38.

Чирков С.А. Влияние федерального конституционного правосудия на пенсионные права граждан // СПС КонсультантПлюс. 2015.

Швабе Ю., Гайсслер Т. и др. Избранные решения Федерального конституционного суда Германии / Под рук. Ф. Тишендорфа; отв. ред. К. Кроуфорд. Konrad-Adenauer-Stiftung. V. infotropic Media, 2018. С. 782–783.

Шерстобоев О.Н. Защита законных ожиданий — основополагающий принцип административного права // Административное право и процесс. 2019. № 2. С. 21–26.

Ядрихинский С.А. Доктрина законных ожиданий в налоговых отношениях // Российский журнал правовых исследований. 2018. № 4. С. 76–84.