
ПРАВА И СВОБОДЫ
ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

К ВОПРОСУ О ПРАВОВОЙ ВОЗМОЖНОСТИ УМЕНЬШЕНИЯ
УРОВНЯ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ РОССИЙСКИХ ГРАЖДАН

© 2019 г. В. А. Черепанов

Ставропольский государственный аграрный университет

E-mail: sigma45@yandex.ru

Поступила в редакцию 24.07.2018 г.

В статье на основе анализа решений Конституционного Суда РФ рассмотрен вопрос о правовой возможности уменьшения уровня социальной защиты российских граждан и сформулировано положение о допустимых пределах изменения правового регулирования в социальной сфере, которое заключается в следующем: «Достигнутый в Российской Федерации уровень социальной защиты населения не может быть уменьшен даже при наличии дискреционных полномочий законодателя по изменению правового регулирования в социальной сфере».

Ключевые слова: принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, правовая определенность, разумная стабильность правового регулирования, добросовестность государства, недопустимость уменьшения уровня социальной защиты, монетизация льгот, ограничение прав и свобод человека и гражданина, материнский капитал, общие правоотношения, конкретные правоотношения.

DOI: 10.31857/S013207690004863-1

Принцип социального государства, закрепленный в ст. 7 Конституции РФ в качестве одной из важнейших основ конституционного строя, а также развивающие его конституционные положения о социальных правах получили свое воплощение в многочисленных законодательных актах, в соответствии с которыми выстроена целостная система социальной защиты населения, включающая в себя государственные пенсии, пособия и иные меры социальной поддержки. На различных этапах ее становления устанавливался различный объем социальных обязательств государства и достигался разный уровень социальной защиты российских граждан (далее — уровень социальной защиты). В этой связи возникает важный юридический вопрос о том, вправе ли государство при изменении финансово-экономических, политических и иных обстоятельств отказаться от тех или иных социальных обязательств и уменьшить уровень социальной защиты, достигнутый в нашей стране.

Конституционный Суд РФ сформулировал по этому поводу правовую позицию, согласно которой законодатель при изменении правового регулирования в социальной сфере должен руководствоваться *принципом поддержания доверия граждан к закону и действиям государства* (далее — принцип поддержания доверия). Этот принцип предполагает ответственность государства за качество принимаемых решений, сохранение присущей природе

законодательных актов разумной стабильности правового регулирования, обеспечение надлежащей правовой определенности, недопустимость внесения произвольных изменений в действующую систему норм, предсказуемость законодательной политики в социальной сфере. Такая правовая позиция последовательно подтверждалась Конституционным Судом РФ во многих его решениях (постановления от 24.05.2001 г. № 8-П, от 29.01.2004 г. № 2-П, от 20.04.2010 г. № 9-П, от 27.03.2012 г. № 8-П, от 01.07.2015 г. № 18-П и др.). При ее доктринальном толковании в качестве основных составляющих принципа поддержания доверия выделяются следующие основные положения: правовая определенность; разумная стабильность правового регулирования; недопустимость внесения произвольных изменений в действующую систему норм и предсказуемость законодательной политики в социальной сфере (добросовестность государства)¹.

При рассмотрении конкретных судебных дел принцип поддержания доверия получал свое индивидуальное звучание и наполнялся *специфическим*

¹ См., напр.: Зорькин В.Д. Конституционно-правовое развитие России. М., 2011. С. 287; Аранов Н.А. Принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства в российском конституционном праве и правосудии: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2015. С. 80–88.

содержанием с учетом особенностей исследуемых обстоятельств.

В первом деле (Постановление КС РФ от 24.05.2001 г. № 8-П), в котором данный принцип был применен и получил свое оформление как «нормативно-интерпретационное установление»², изучению подлежала проблемная ситуация, связанная с утратой гражданами их социальных прав вследствие изменения правового регулирования, т.е. *фактически* рассматривался вынесенный в заголовок настоящей статьи вопрос о правовой возможности уменьшения уровня социальной защиты, хотя именно в такой формулировке в судебном заседании он не ставился.

Суть данного дела заключалась в следующем. Федеральным законом от 25 июля 1998 г. № 131-ФЗ «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей» были изменены основания возникновения права на получение жилищных субсидий за счет средств федерального бюджета у граждан, выезжающих из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей (далее — право на получение субсидий). Ранее действовавшие нормативные акты предоставляли право на получение таких субсидий лицам, проработавшим в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностям *не менее 10 лет*. Указанным законом этот минимальный трудовой стаж *был увеличен до 15 лет*. В результате, как отмечено в решении Конституционного Суда РФ, граждане, стаж работы которых в этих местностях составлял от 10 до 15 лет, *утратили право на получение таких жилищных субсидий* (абз. 6 п. 2 мотивировочной части Постановления КС РФ от 24.05.2001 г. № 8-П) (выделено мной. — В. Ч.).

Вырабатывая принцип поддержания доверия, Конституционный Суд РФ сформулировал в этом деле два важных положения, имеющих непосредственное отношение к предмету нашего исследования, которые кратко можно изложить следующим образом (выделения произведены мной. — В. Ч.): по существу, такого рода изменение означает отказ государства от выполнения своих обязательств, возникших из ранее действовавшего правового регулирования, что *не только подрывает доверие* к действиям государства, к закону, но и приводит к *нарушению конституционного принципа равенства*, поскольку часть граждан с трудовым стажем от 10 до 15 лет смогла воспользоваться своим правом на субсидию и получила ее (до вступления в силу указанного Закона), в то время как другая часть таких граждан неосновательно и несправедливо была лишена права на ее получение (абз. 6 п. 4 мотивировочной части Постановления КС РФ от 24.05.2001 г. № 8-П); увеличение

для этих граждан минимально необходимого стажа работы, дающего право на получение жилищных субсидий, не согласуется с требованиями ст. 55 (ч. 3) Конституции РФ, поскольку такое увеличение, *даже если оно и обусловлено недостаточностью финансовых ресурсов*, не может служить адекватным правовым средством обеспечения баланса между правами этих граждан и правомерными интересами общества и государства (абз. 7 п. 4 мотивировочной части Постановления КС РФ от 24.05.2001 г. № 8-П).

В этой связи Конституционный Суд РФ признал положения Федерального закона от 25 июля 1998 г. № 131-ФЗ, предусматривающие увеличение минимального трудового стажа в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, дающего право на получение жилищных субсидий с 10 до 15 лет, *не соответствующими Конституции* (п. 1 резолютивной части Постановления КС РФ от 24.05.2001 г. № 8-П).

С учетом изложенного при доктринальном толковании указанных правовых позиций представляется обоснованным помимо обозначенных выше составляющих принципа доверия (правовая определенность, разумная стабильность правового регулирования, добросовестность государства) выделять еще один (*имплицитно присутствующий* в данном судебном решении) важнейший компонент его содержания — *недопустимость уменьшения уровня социальной защиты*.

В явном виде это положение было сформулировано в Постановлении Конституционного Суда РФ от 29 января 2004 г. № 2-П при проверке конституционности законодательных положений Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации», которым устанавливался новый порядок реализации права граждан на трудовые пенсии. В судебном решении прямо обозначено, что «вносимые законодателем изменения, в том числе в порядок подсчета общего трудового стажа, *не должны приводить к снижению уровня пенсионного обеспечения граждан*» (абз. 3 п. 3.1 мотивировочной части Постановления КС РФ от 29.01.2004 г. № 2-П) (выделено мной. — В. Ч.).

Со всей остротой этот вопрос обозначился в ходе проведения так называемой «монетизации льгот», связанной с заменой значительного числа социальных льгот на их денежную компенсацию на основе Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «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

² Лазарев Л. В. Правовые позиции Конституционного Суда России. М., 2003. С. 74.

Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»» (далее — Федеральный закон № 122-ФЗ). В преамбуле этого Закона, во-первых, закреплялся сам принцип поддержания доверия и, во-вторых, устанавливалось, что субъекты Российской Федерации и муниципальные образования при замене льгот в натуральной форме на денежные компенсации должны вводить эффективные правовые механизмы, обеспечивающие сохранение и возможное повышение ранее достигнутого уровня социальной защиты граждан с учетом специфики их правового, имущественного положения, а также других обстоятельств. Кроме того, в ст. 153 Закона закреплялась недопустимость отмены ранее установленных субъективных прав на социальные льготы в дальнейшем правоотношении, а также предписывалось, что вновь устанавливаемые размеры и условия социальной помощи не могут быть ниже тех, которые были до монетизации этих льгот. Тем самым **недопустимость уменьшения уровня социальной защиты** была закреплена на законодательном уровне.

Однако «реализация указанного Закона, — отмечает Председатель Конституционного Суда В.Д. Зорькин, — выявила его недостатки, связанные с сохранением приобретенных до 1 января 2005 г. прав, необходимостью обеспечить стабильность законодательства в социальной сфере»³. Такое сохранение приобретенных ранее социальных прав в правоприменительной практике происходило далеко не всегда, что приводило к многочисленным обращениям в Конституционный Суд РФ как граждан, так и органов публичной власти. Причем, если граждане обжаловали те положения Федерального закона № 122-ФЗ, которые, по их мнению, приводили к **уменьшению уровня их социальной защиты**, то органы публичной власти, наоборот, оспаривали закрепленную данным Законом **недопустимость уменьшения уровня социальной защиты**.

Интересным в этой связи представляется первое дело о конституционности Федерального закона № 122-ФЗ, завершившееся в Суде принятием постановления, которое было рассмотрено в связи с жалобой главы г. Твери и Тверской городской Думы (Постановление КС РФ от 15.05.2006 г. № 5-П). По мнению заявителей, не допуская **уменьшения объема ранее установленных льгот** на содержание детей в дошкольных учреждениях, оспариваемые законоположения не позволяют перераспределять финансовые средства на решение тех социальных проблем, которые органы местного самоуправления считают приоритетными. Тем самым нарушаются права иных лиц, которые нуждаются в поддержке со стороны публичной власти (абз. 4 п. 1.1 мотивировочной части Постановления КС РФ от 15.05.2006 г. № 5-П).

³ Зорькин В.Д. Указ. соч. С. 286.

Конституционный Суд РФ при рассмотрении этой жалобы четко и однозначно подтвердил конституционность законодательного положения о недопустимости уменьшения уровня социальной защиты. В его решении отмечено, что «изменение механизма предоставления социальных гарантий не должно вести к **отмене этих гарантий или существенному снижению ранее достигнутого уровня их предоставления**» (абз. 6 п. 3 мотивировочной части Постановления КС РФ от 15.05.2006 г. № 5-П), а также подчеркнуто, что «сохраняется обязанность органов местного самоуправления... обеспечивать пропорции в распределении расходов на содержание детей между родителями и муниципальными образованиями, **ранее установленные Российской Федерацией и действовавшие по состоянию на 31 декабря 2004 года**» (абз. 7 п. 3 мотивировочной части Постановления КС РФ от 15.05.2006 г. № 5-П) (выделено мной. — В. Ч.).

Такое понимание принципа поддержания доверия (с недопустимостью уменьшения уровня социальной защиты в качестве неотъемлемой его части) получило свое отражение во многих последующих решениях Конституционного Суда РФ. К примеру, в Определении от 8 февраля 2007 г. № 322-0-П сформулирована правовая позиция о том, что переход от предоставления натуральных льгот к предоставлению субсидий и компенсаций **не должен повлечь снижения имеющего место уровня социальной поддержки** педагогических работников, проживающих и работающих в сельской местности и рабочих поселках (поселках городского типа) (абз. 2 п. 2.3 мотивировочной части Определения КС РФ от 08.02.2007 г. № 322-0-П. Анализ этого и других решений Конституционного Суда РФ (Определения от 01.03.2007 г. № 129-0-П, от 17.06.2007 г. № 624-0-П, от 16.10.2007 г. № 673-0-0, от 01.04.2008 г. № 479-0-П, от 02.04.2009 г. № 553-О-П) позволяет прийти к выводу о том, что Судом сформулирован **абсолютный запрет на снижение социальной защищенности граждан**⁴.

Однако в некоторых решениях Конституционного Суда РФ возможность ее уменьшения все-таки допускается. Остановимся в этой связи на недавнем (2018 г.) так называемом «деле о материнском капитале», в котором отчетливо проявилось такое (отличное от ранее рассмотренных нами судебных дел) понимание Судом сформулированного им же принципа поддержания доверия. Суть данного дела заключалась в следующем.

Законом Ставропольского края от 27 декабря 2012 г. № 123-кз «О мерах социальной поддержки многодетных семей» (далее — Закон № 123-кз) было

⁴ Это положение, правда, в более «мягкой» форме («можно предположить, что существует абсолютный запрет на снижение социальной защищенности граждан») (выделено мной. — В. Ч.) уже было высказано ранее в научной литературе (см.: Арапов Н.А. Указ. соч. С. 120).

установлено право многодетной семьи на получение материнского капитала в размере 100 тыс. руб. за счет средств бюджета Ставропольского края (далее – краевой бюджет) при рождении с 1 января 2011 г. третьего ребенка или последующих детей с предоставлением материнского капитала в любое время после достижения ребенком (детьми) трехлетнего возраста, но не позднее достижения 18 лет. При этих условиях соответствующие средства подлежали выплате не ранее 1 января 2014 г. Однако *сначала* региональный законодатель приостановил действие указанных норм (причем именно с 1 января 2014 г.) (законы Ставропольского края от 10.12.2013 г. № 111-кз и от 10.12.2014 г. № 117-кз), а затем признал их утратившими силу с 1 января 2016 г. (Закон Ставропольского края от 02.12.2015 г. № 127-кз). В результате материнский капитал за счет краевого бюджета ни одной многодетной семье не выплачивался.

Гражданка Колесникова, у которой в апреле 2013 г., когда действие законодательных норм о материнском капитале еще не было приостановлено, родился третий ребенок, после достижения им трехлетнего возраста (в апреле 2016 г.) обратилась с заявлением о предоставлении данной меры социальной поддержки, в чем ей было отказано, поскольку к моменту обращения законодательные положения, установившие право на материнский капитал, были признаны утратившими силу. Соответствующие исковые требования, рассмотренные в суде общей юрисдикции, оставлены без удовлетворения.

Колесникова обратилась в Конституционный Суд РФ с жалобой, в которой содержалась просьба признать не конституционными положения Закона Ставропольского края от 2 декабря 2015 г. № 127-кз (далее – Закон № 127-кз), отменившие ее право на получение материнского капитала за счет краевого бюджета.

27 марта 2018 г. Конституционный Суд РФ принял Постановление по этому делу, в котором, *с одной стороны*, п. 3 ст. 1 Закона № 127-кз, отменивший право многодетной семьи на получение материнского капитала, признан *соответствующим Конституции* «в той мере, в какой установленное им правовое регулирование принято в рамках дискреционных полномочий законодателя субъекта Российской Федерации и согласуется с правовой природой материнского (семейного) капитала как дополнительной меры социальной поддержки, предоставляемой многодетным семьям за счет собственных средств субъекта Российской Федерации» (п. 1 резолютивной части Постановления КС РФ от 27.03.2018 г. № 13-П).

С другой стороны, тот же самый п. 3 ст. 1 Закона № 127-кз признан *не соответствующим Конституции* «в той мере, в какой он, исключая материнский (семейный) капитал из числа мер социальной поддержки, предоставляемых многодетным семьям

Ставропольского края, не предусматривает какой-либо компенсаторный механизм, позволяющий смягчить неблагоприятные последствия отмены данной выплаты для тех семей, в которых третий ребенок или последующие дети родились в период с 1 января 2011 года по 31 декабря 2015 года». В этой связи краевому законодателю предписано внести в правовое регулирование соответствующие изменения в части установления соответствующего компенсаторного механизма (п. 2 и 3 резолютивной части Постановления КС РФ от 27.03.2018 г. № 13-П).

Выделим две основные правовые позиции, положенные в основу принятого решения.

Исходной явилась правовая позиция, которую кратко изложим следующим образом: «Законодатель субъекта Российской Федерации, реализуя предоставленные ему полномочия в сфере социальной защиты, обладает широкой дискрецией и вправе как определять форму, виды и условия предоставления за счет собственных средств социальной помощи (поддержки), так и изменять правовое регулирование в данной сфере, *включая отмену одной из установленных им мер социальной поддержки*» (абз. 1 и 2 п. 6 мотивировочной части Постановления КС РФ от 27.03.2018 г. № 13-П) (выделено мной. – В. Ч.).

Вторая правовая позиция может быть представлена так: «При изменении или отмене ранее установленных мер социальной поддержки законодатель обязан соблюдать принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства» (абз. 4 п. 6 мотивировочной части Постановления КС РФ от 27.03.2018 г. № 13-П). При этом принцип поддержания доверия изложен в самой общей формулировке, которая уже была приведена выше в настоящей статье, *без обозначения недопустимости уменьшения уровня социальной защиты как важнейшей его составляющей*.

С точки зрения науки логики⁵ рассуждения Конституционного Суда РФ можно представить в виде следующего силлогизма, где в качестве большей посылки выступает первая правовая позиция, а в качестве меньшей – вторая, содержащая принцип поддержания доверия.

Большая посылка. Законодатель вправе отменить установленные им меры социальной поддержки.

Меньшая посылка. При изменении правового регулирования в социальной сфере законодатель обязан соблюдать принцип поддержания доверия граждан к Закону и действиям государства.

Вывод. Законодательное решение, с одной стороны, соответствует Конституции РФ, поскольку принято в рамках его компетенции (большая посылка),

⁵ См.: Асмус В. Ф. Логика: учеб. 2-е изд., стереотип. М., 2001. С. 157–166.

но, с другой стороны, не соответствует Конституции РФ по факту востребованности соблюдения принципа поддержания доверия граждан к Закону и действиям государства (меньшая посылка). В этой связи должен быть установлен компенсаторный механизм, смягчающий последствия уменьшения уровня социальной защиты.

При рассмотрении данного умозаключения исходным пунктом, как представляется, должен быть **анализ правоотношений**, возникших (измененных, прекращенных) в связи с принятием соответствующих краевых законов, поскольку именно в правовых отношениях у их участников возникают (изменяются, прекращаются) определенные права и обязанности, которые сами по себе вне таких правоотношений существовать не могут. «Субъективное право и юридическая обязанность вне социальных связей (вне правоотношения), — по образному выражению С.С. Алексеева, — это социальный нуль»⁶. Применительно к предмету нашего исследования выделим два вида правоотношений, которые необходимо различать и не стоит смешивать: общие и конкретные правоотношения, что требует некоторого пояснения.

В общей теории права, как известно, под общими правоотношениями понимаются правовые связи, основанные на общих правах и обязанностях, субъекты которых не имеют поименной индивидуализации. Общие отношения направлены на закрепление существующих общественных порядков, на основе которых затем складываются многочисленные и разнообразные конкретные правоотношения. Термин «общие» обозначает здесь не безличность, а наоборот, строгую определенность, но такую определенность, при которой субъектами отношения выступают все субъекты, поименованные в рамках данной правовой системы⁷.

Общие правоотношения возникают прежде всего в тех сферах жизни общества, которые регулируются конституционным правом⁸. «Общие конституционные правоотношения, — подчеркивает Е.И. Колюшин, — очерчивают контуры российской государственности, общественного строя, статуса человека в России. Их можно назвать **правоотношения-рамки**, в пределах которых возможны достаточно существенные различия фактического поведения»⁹.

С принятием Закона № 123-кз, **установившего** социальное право на получение материнского капитала за счет средств краевого бюджета, появились правовые возможности для возникновения как общих, так и конкретных правоотношений, содержание и временная динамика которых различны, что обуславливает специфику прав и обязанностей их участников.

Общие правоотношения по поводу материнского капитала между жителями Ставропольского края, с одной стороны, и Ставропольским краем как субъектом Российской Федерации, — с другой, на наш взгляд, возникли на основании **самого факта вступления в силу Закона № 123-кз**. Для их возникновения не нужно было никаких других юридических фактов, в том числе каких-либо активных действий управомоченного лица. Их юридической предпосылкой явился сам факт вступления в силу Закона № 123-кз. Соответственно, **именно с этого момента** у Ставропольского края возникло публичное обязательство по выплате материнского капитала, а у граждан — соответствующее право на получение материнского капитала при достижении их третьим ребенком трехлетнего возраста.

Именно эти **общие** правоотношения, по нашему мнению, были проанализированы в отзыве Полномочного представителя Правительства РФ в Конституционном Суде РФ и Верховном Суде РФ М.Ю. Барщевского на жалобу Колесниковой, в котором отмечалось следующее: «Момент возникновения правоотношений по выплате материнского (семейного) капитала, исходя из системного толкования статьи 5 Закона № 123-кз и пункта 2 Порядка назначения и выплаты материнского (семейного) капитала многодетной семье в Ставропольском крае, утвержденного Постановлением Правительства Ставропольского края от 23 мая 2013 г. № 206-п, право многодетной семьи на материнский (семейный) капитал определяется на дату рождения третьего ребенка или последующих детей, родившихся после 1 января 2011 г., и может быть реализовано в любое время после достижения таким ребенком (детьми) возраста 3 лет, но не позднее достижения им возраста 18 лет, при соблюдении на момент обращения условий, предусмотренных статьей 5 Закона № 123-кз»¹⁰.

Необходимо отметить, что участниками этого **общего** правоотношения, порожденного Законом № 123-кз, выступали все жители Ставропольского края, обозначенные в ч. 1 ст. 5 этого Закона, в том числе и не имевшие еще троих детей (вот оно **общее** правоотношение!).

¹⁰ Автор этих строк имел возможность ознакомиться с материалами дела на стадии его подготовки к рассмотрению, поскольку представлял в краевые органы власти свои соображения по поводу формирования их позиции в судебном процессе.

⁶ Алексеев С.С. Общая теория права: в 2 т. Т. II. М., 1982. С. 85, 86.

⁷ См.: Алексеев С.С. Общая теория права: учеб. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2008. С. 346, 347.

⁸ См.: Кутафин О.Е. Предмет конституционного права. М., 2001. С. 308–310; Колюшин Е.И. Конституционное право России: курс лекций. М., 2006. С. 23, 24; Лучин В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. М., 2002. С. 109–136.

⁹ Колюшин Е.И. Указ. соч. С. 23.

На основе этих общих правоотношений *могли* возникнуть **конкретные** правоотношения между отдельными конкретными гражданами, в том числе и гражданкой Колесниковой, и органами социальной защиты населения по поводу выплаты материнского капитала. Для их возникновения должна была появиться определенная совокупность юридических фактов, предусмотренная Законом № 123-кз, включающих как *юридические события*, например достижение третьим ребенком (детьми) трехлетнего возраста, так и *юридические действия* уполномоченного лица, например его обращение в органы социальной защиты населения по поводу выплаты материнского капитала.

Очевидно, что такие конкретные правоотношения по поводу выплаты материнского капитала, которые анализировались в судах общей юрисдикции (хотя в таком качестве они при этом не обозначались), возникнуть *не могли* в связи с признанием утратившими силу законодательных норм о материнском капитале. Именно такие **конкретные** правоотношения были проанализированы в отзыве Генеральной прокуратуры на жалобу Колесниковой, в котором отмечалось следующее: «На момент достижения третьей дочерью заявительницы трех лет (16.04.2016 г.) названная мера социальной поддержки была отменена, т.е. у Колесниковой М.С. не возникло право на получение соответствующей выплаты, *какие-либо правоотношения между нею и уполномоченными органами по поводу реализации данного права сложиться не могли*. При таких обстоятельствах доводы заявительницы о не конституционности норм Закона № 127-кз, отменившего дополнительные гарантии для многодетных семей в виде выплаты материнского (семейного) капитала из регионального бюджета, представляются необоснованными» (выделено мной. — В.Ч.).

Таким образом, при рассмотрении обозначенного выше умозаключения Конституционного Суда РФ анализу подлежат именно общие, а не конкретные конституционные правоотношения по поводу материнского капитала. Тогда, как уже обосновано выше, *с момента вступления в силу Закона № 123-кз*¹¹ у Ставропольского края возникло публичное обязательство по выплате материнского капитала, а у граждан — соответствующее **право на получение материнского капитала** при достижении их третьим ребенком трехлетнего возраста.

В этой связи Закон Ставропольского края от 2 декабря 2015 г. 127-кз, отменивший *уже возникшее* право на получение материнского капитала для граждан, у которых в период с 1 января 2011 г. до 1 января 2016 г. родился третий ребенок, следует считать не

соответствующим ч. 2 ст. 55 Конституции РФ, согласно которой в Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина.

Предвижу возражения оппонентов о том, что право на получение материнского капитала текстуально в Конституции РФ не указано и его нельзя считать **конституционным** правом, в связи с чем требования ч. 2 ст. 55 Конституции РФ на него не распространяются. Позволю себе не согласиться с такими доводами, поскольку в ч. 1 этой же ст. 55 Конституции РФ прямо установлено следующее: «Перечисление в Конституции Российской Федерации основных прав и свобод не должно толковаться как отрицание или умаление других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина».

Необходимо отметить, что в первом деле, в котором сформулирован принцип поддержания доверия и которое анализировалось выше, рассматривалось право граждан на получение жилищных субсидий, также прямо не предусмотренное Конституцией РФ. При этом Суд четко и однозначно выразил свое отношение к этому вопросу, отметив, что «право граждан на получение жилищных субсидий за счет средств федерального бюджета при переселении из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей в другие регионы России установлено законодателем в конституционно значимых целях, связано с реализацией права на жилище, права на вознаграждение за труд, права свободно передвигаться, выбирать место жительства, а также имущественных прав (статья 37, часть 3; статья 40; статья 27, часть 1; статья 35, части 1 и 2 Конституции Российской Федерации) и, *следовательно, подлежит государственной, в том числе судебной, защите*» (абз. 5 п. 3 мотивировочной части Постановления КС РФ от 24.05.2001 г. № 8-П) (выделено мной. — В.Ч.).

Проведенный анализ позволяет утверждать, что большая посылка обозначенного выше умозаключения Конституционного Суда РФ о конституционности правовой возможности отмены законодателем установленной им меры социальной поддержки представляется не приемлемой, равно как не приемлем вывод о конституционности Закона, отменившего право граждан на материнский капитал.

На наш взгляд, в качестве большей посылки указанного умозаключения нужно было взять не правовую возможность отмены законодателем установленной им меры социальной поддержки, которая представляется не приемлемой, а сам принцип поддержания доверия граждан к Закону и действиям государства с обозначением недопустимости уменьшения уровня социальной защиты в качестве неотъемлемой части его содержания. Тогда и вывод из такой большей посылки будет абсолютно другим.

¹¹ Согласно ст. 8 данного краевого Закона его положения о материнском капитале вступают в силу на следующий день после дня его официального опубликования, которое было осуществлено 29 декабря 2012 г. в газете «Ставропольская правда».

Попробуем представить предлагаемое нами умозаключение в виде следующего силлогизма.

Большая посылка. При правовом регулировании в социальной сфере законодатель должен соблюдать принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства и не допускать снижения достигнутого уровня социальной защиты.

Меньшая посылка. Законом № 127-кз отменено право многодетных семей на материнский капитал за счет средств краевого бюджета, в результате чего уменьшен уровень их социальной защиты.

Вывод. Закон № 127-кз не соответствует Конституции РФ и, как представляется, должен быть признан не действующим.

Проведенный анализ позволяет сформулировать общее положение о допустимых пределах изменения правового регулирования в социальной сфере, которое вытекает из Конституции РФ и рассматривается нами как неотъемлемая часть принципа поддержания доверия.

Достигнутый в Российской Федерации уровень социальной защиты населения не может быть уменьшен даже при наличии дискреционных полномочий законодателя по изменению правового регулирования в социальной сфере.

Необходимо отметить, что в ежегодных посланиях Президента РФ Федеральному Собранию РФ неоднократно подчеркивалась необходимость выполнения социальных обязательств государства. Так, в Послании Президента РФ 2003 г. (в условиях подготовки Закона о монетизации льгот) было отмечено «Власть не может, не должна, не имеет права обманывать граждан своей собственной страны. Уж если мы с вами людям что-то и пообещали, то нужно обязательно выполнять». В Послании Президента РФ 2008 г. в условиях начавшегося мирового финансового кризиса устанавливалось, что «государство будет выполнять все свои обязательства перед людьми», а в Послании Президента РФ 2010 г. отмечалось: «Конечно, ситуация в экономике еще сложная. Не все последствия кризиса преодолены. Нужно об этом сказать прямо. Но выполнение наших социальных обязательств останется безусловным».

Тем самым Президент РФ при определении в своих посланиях Федеральному Собранию *основных направлений внутренней и внешней политики государства* (ч. 3 ст. 80 Конституции РФ) осуществил легитимацию положения о недопустимости уменьшения уровня социальной защиты и фактически конституировал представленное положение в качестве критерия правового регулирования в социальной сфере.

Разумеется, как установлено ч. 1 ст. 56 Конституции РФ, в условиях чрезвычайного положения для обеспечения безопасности граждан и защиты

конституционного строя в соответствии с *Федеральным конституционным законом* могут устанавливаться отдельные ограничения прав и свобод с указанием пределов и срока их действия. Однако *на современном этапе* развития Российского государства такие форс-мажорные обстоятельства не наблюдаются. Более того, в Послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ 1 марта 2018 г. при оценке социально-экономического положения в стране подчеркнуто следующее: «Мы... прошли через масштабные, непростые преобразования, справились с абсолютно новыми и очень сложными экономическими, социальными вызовами... Мы *обеспечили устойчивость и стабильность практически во всех сферах жизни...*» (выделено мной. — В. Ч.). А через 26 дней после оглашения этого Послания Конституционный Суд РФ, соглашаясь с доводами представителей Ставропольского края о недостаточности финансовых средств, признает конституционность отмены права многодетных семей на материнский капитал.

Сложно понять такое судебное решение, узаконившее возможность отказа региональных органов государственной власти от социальных обязательств перед своими жителями, перед которыми они в ответе за проводимую социально-экономическую политику.

Уместно здесь выглядят слова Председателя Конституционного Суда В.Д. Зорькина: «По обеспечению жизненного уровня Россия значительно отстает от многих стран. Но это не значит, что во имя потребностей построения и упрочения сильного государства можно и впредь, ссылаясь на недостаток экономических возможностей (и это в такой богатейшей по природным ресурсам стране, как Россия), *произвольно регулировать уровень социальной обеспеченности, а по существу, превратить конституционный императив социального государства в чистую декларацию*»¹² (выделено мной. — В. Ч.). Сказано образно, емко и убедительно. И не требует каких-либо дополнительных комментариев.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Алексеев С. С.* Общая теория права: в 2 т. Т. II. М., 1982. С. 85, 86.
2. *Алексеев С. С.* Общая теория права: учеб. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2008. С. 346, 347.
3. *Арапов Н. А.* Принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства в российском конституционном праве и правосудии: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2015. С. 80–88, 120.
4. *Асмус В. Ф.* Логика: учеб. 2-е изд., стереотип. М., 2001. С. 157–166.

¹² Зорькин В.Д. Указ. соч. С. 262.

5. Зорькин В.Д. Конституционно-правовое развитие России. М., 2011. С. 262, 286, 287.
6. Колушин Е.И. Конституционное право России: курс лекций. М., 2006. С. 23, 24.
7. Кутафин О.Е. Предмет конституционного права. М., 2001. С. 308–310.
8. Лазарев Л.В. Правовые позиции Конституционного Суда России. М., 2003. С. 74.
9. Лучин В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. М., 2002. С. 109–136.
3. Arapov N.A. Princip podderzhaniya doveriya grazhdan k zakonu i dejstviyam gosudarstva v rossijskom konstitucionnom prave i pravosudii: dis. ... kand. jurid. nauk. SPb., 2015. S. 80–88, 120.
4. Asmus V.F. Logika: ucheb. 2-e izd., stereotip. M., 2001. S. 157–166.
5. Zor'kin V.D. Konstitucionno-pravovoe razvitie Rossii. M., 2011. S. 262, 286, 287.
6. Kolyushin E.I. Konstitucionnoe pravo Rossii: kurs lekcij. M., 2006. S. 23, 24.
7. Kutafin O.E. Predmet konstitucionnogo prava. M., 2001. S. 308–310.
8. Lazarev L.V. Pravovye pozicii Konstitucionnogo Suda Rossii. M., 2003. S. 74.
9. Luchin V.O. Konstituciya Rossijskoj Federacii. Problemy realizacii. M., 2002. S. 109–136.

REFERENCES

1. Alekseev S.S. Obshchaya teoriya prava: v 2 t. T. II. M., 1982. S. 85, 86.
2. Alekseev S.S. Obshchaya teoriya prava: ucheb. 2-e izd., pererab. i dop. M., 2008. S. 346, 347.
8. Lazarev L.V. Pravovye pozicii Konstitucionnogo Suda Rossii. M., 2003. S. 74.
9. Luchin V.O. Konstituciya Rossijskoj Federacii. Problemy realizacii. M., 2002. S. 109–136.

ON THE LEGAL POSSIBILITY OF REDUCING THE LEVEL OF SOCIAL PROTECTION OF RUSSIAN CITIZENS

© 2019 V. A. Cherepanov

Stavropol state agrarian University

E-mail: sigma45@yandex.ru

Received 24.07.2018

In the article, on the basis of the analysis of the decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation, the question of the legal possibility of reducing the level of social protection of Russian citizens is considered and the provision on the permissible limits of changes in legal regulation in the social sphere is formulated, which is as follows: “The level of social protection achieved in the Russian Federation can not be reduced even if there is a discretionary power of the legislator to change the legal regulation in the social sphere”.

Key words: principle of maintaining citizens' confidence in the law and the actions of the state, legal certainty, reasonable stability of legal regulation, conscientiousness of the state, inadmissibility of reducing the level of social protection, monetization of benefits, restrictions of rights and freedoms of man and citizen, mother capital, general legal relations, specific legal relations.

Сведения об авторе

ЧЕРЕПАНОВ Виктор Алексеевич — доктор юридических наук, профессор, академик РАЕН, заслуженный юрист РФ, профессор кафедры государственного и муниципального управления и права Ставропольского государственного аграрного университета

Authors' information

CHEREPANOV Victor A. — Doctor of Law, Professor, academician of the Russian Academy of Sciences, honored lawyer of the Russian Federation, Professor of the Department of state and municipal administration and law of Stavropol state agrarian University