**Проблемы совершенствования правового регулирования общественной безопасности в практике конституционного суда Республики Карелия**

Проблема обеспечения общественной безопасности имеет комплексный, многогранный характер: можно говорить об экономических, политических, организационных аспектах обеспечения общественной безопасности. Вместе с тем право также не может оставаться в стороне от решения проблем безопасности. Более того, правовому аспекту должна принадлежать ведущая роль.

Рассматривая проблему в свете конституционного правосудия, попытаюсь ответить на вопрос, как Конституционный Суд Республики Карелия способствует совершенствованию правового регулирования общественной безопасности в Республике.

В Законе Российской Федерации «О безопасности» понятие безопасности трактуется как состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз. Жизненно важные интересы – это совокупность потребностей, удовлетворение которых надежно обеспечивает существование и возможности прогрессивного развития личности, общества и государства. К основным объектам безопасности вышеназванный Закон относит: личность – ее права и свободы; общество – его материальные и духовные ценности; государство – его конституционный строй, суверенитет и территориальную целостность. Субъектами обеспечения безопасности являются: государство, осуществляющее функции в этой области через органы законодательной, исполнительной и судебной властей, а также граждане, общественные и иные организации и объединения, обладающие правами и обязанностями по участию в обеспечении безопасности в соответствии с законодательством Российской Федерации, ее субъектов, принятым в пределах их компетенции в данной сфере.

Из Закона Российской Федерации «О безопасности» следует, что законодательными основами обеспечения безопасности личности, общества и государства являются Конституция Российской Федерации, конституции субъектов Российской Федерации и иные нормативные правовые акты, принятые в пределах компетенции соответствующих органов в данной сфере, а также международные договоры и соглашения, заключенные или признанные Российской Федерацией. Разделяя точку зрения судьи Конституционного Суда Российской Федерации Н.С. Бондаря о том, что в системе правовых средств сбалансированного обеспечения безопасности личности, общества и государства решающее значение имеет конституция, а сама безопасность приобретает соответственно конституционные характеристики и становится конституционной безопасностью, можно сделать вывод, что само по себе понятие «безопасность» - категория конституционная.

Конституционная безопасность – это, прежде всего, обеспечение защиты основ конституционного строя, прав и свобод человека и гражданина, а значит, конституционная безопасность может быть обеспечена в полной мере только при эффективном контроле за соблюдением основ конституционного строя и всех его элементов.

Судебно-конституционный контроль, входящий в основные элементы этой системы, представленный деятельностью Конституционного Суда Российской Федерации и конституционных (уставных) судов субъектов России, является особым универсальным институтом гарантирования конституционной безопасности.

Особенностью судопроизводства Конституционного Суда Республики Карелия является то, что любой гражданин может обратиться в Конституционный Суд Республики Карелия, если считает, что принятым законом, решением или постановлением органов государственной власти Республики его право может быть нарушено. Гражданин может обращаться в Конституционный Суд с конституционной публичной жалобой уже тогда, когда появилась только перспектива нарушения права, причем не только его лично, но и другого лица или группы лиц. Ни в Федеральном конституционном законе «О Конституционном Суде Российской Федерации», ни в законах о конституционных (уставных) судах других субъектов России такого права нет. Это право на конституционную публичную жалобу предоставлено только Законом Республики Карелия «О Конституционном Суде Республики Карелия», что само по себе оказывает огромное влияние на обеспечение конституционной безопасности в Республике.

Конституционный Суд Республики Карелия, являясь судебным органом конституционного контроля, обладает особенными государственно-властными полномочиями, позволяющими принимать решения, имеющие общеобязательный характер, а правовые позиции, изложенные в них, имеют признак нормативности. Когда Конституционный Суд признает неконституционными определенные положения нормативного правового акта, речь идет о так называемом «негативном правотворчестве». Когда признает конституционность положений рассматриваемого нормативного правового акта, то выступает в роли «позитивного законодателя». Но во всех случаях Конституционный Суд осуществляет, в конечном счете, функцию по урегулированию и снятию в рамках установленных конституционных процедур противоречий и конфликтов, связанных с соблюдением и защитой прав и свобод человека и гражданина, проблемами социальной справедливости и равенства, нарушением баланса частных и публичных интересов, посягательством на основы конституционного строя.

Достаточно отметить, что практически в каждом рассматриваемом Конституционным Судом Республики Карелия деле содержатся те или иные аспекты безопасности граждан или общества. Это наглядно демонстрируют решения, принятые Конституционным Судом Республики Карелия, которые позволяют не только оценить состояние конституционной безопасности в Республике, но и предложить с учетом сформированных Конституционным Судом правовых позиций определенные подходы к этой проблеме.

В последние годы в контексте конституционной безопасности особое место в работе Конституционного Суда Республики Карелия занимает рассмотрение обращений граждан в области защиты социальных прав, обеспечивающих социальную безопасность и стабильность развития общества. В частности, неоднократно подвергались судебному конституционному контролю нормы права, их отдельные правовые предписания Закона Республики Карелия от 17 декабря 2004 года № 827-ЗРК «О социальной поддержке отдельных категорий граждан и признании утратившими силу законодательных актов Республики Карелия», вызвавшего определенную социальную напряженность в Республике.

Конституционный Суд Республики Карелия, разрешая дела о проверке конституционности вышеуказанного Закона посредством присущих ему полномочий, сформулировал по этой проблеме правовые позиции, которые имеют существенное значение для проведения единой социальной политики на территории Республики и обеспечения при решении этих вопросов конституционных принципов равенства и справедливости в соответствии с общепризнанными международно-правовыми стандартами.

В частности, Конституционный Суд признал не соответствующим Конституции Республики Карелия правовое предписание вышеназванного республиканского Закона, которое позволяло возлагать часть расходов на содержание жилья с отоплением и освещением на педагогов-пенсионеров, проработавших не менее десяти лет педагогическими работниками в расположенных на территории Республики Карелия в сельской местности государственных учреждениях. Такое решение Конституционного Суда основано на принципах правового государства, равенства и справедливости, согласованного действия правовых норм в системе действующего правового регулирования, исходя из целей обеспечения верховенства Конституции Российской Федерации, единого правового пространства. Конституционный Суд Республики Карелия пришел к выводу о том, что право лиц рассматриваемой категории на бесплатное жилье с отоплением и освещением, ими заработанное и гарантированное федеральными нормативными правовыми актами, предоставлявшееся на протяжении многих лет и не отмененное федеральным органом государственной власти, является действующим и должно предоставляться республиканскими органами власти в прежнем объеме до надлежащего законодательного урегулирования вопросов по порядку представления и финансированию данной льготы на федеральном уровне. Таким образом, только по этому одному делу большая группа педагогов-пенсионеров была восстановлена в своих правах на заработанную льготу по оплате жилья с отоплением и освещением.

В Конституционном Суде Республики Карелия многократно ставились вопросы о недостаточном объеме мер социальной поддержки по оплате жилья и коммунальных услуг, предоставляемых работающим педагогам, медицинским и фармацевтическим работникам, социальным работникам, специалистам учреждений культуры, а также всем этим специалистам, вышедшим на пенсию.

В результате системного анализа правового регулирования, связанного с приведением системы социальной защиты граждан, пользующихся льготами и иными социальными гарантиями, в соответствие с принципом разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, а также с закреплением принципа самостоятельности бюджетов всех уровней, Конституционный Суд в основном признал проверяемые нормативные правовые акты органов государственной власти Республики и органов местного самоуправления соответствующими Конституции Республики Карелия.

В частности, Конституционный Суд установил, что Республика Карелия была вправе в своем законе предусмотреть дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан исходя из своих финансовых возможностей. Она добровольно взяла на себя обязательство по предоставлению дополнительной меры социальной поддержки пенсионерам, проработавшим в сельской местности и рабочих поселках не менее десяти лет врачами, провизорами, медицинскими или фармацевтическими работниками со средним образованием, в форме оплаты жилой площади с отоплением и освещением в пределах социальной нормы площади жилья, регионального стандарта оплаты жилья и коммунальных услуг и нормативов потребления коммунальных услуг и топлива, исходя из уровня реальных экономических возможностей, что само по себе не может рассматриваться как нарушение прав граждан данной категории (Постановление Конституционного Суда Республики Карелия от 21 июля 2006 года). конституционный безопасность правосудие карелия

В отношении специалистов муниципальных учреждений Кондопожского района (врачей, провизоров, работников со средним медицинским и фармацевтическим образованием, социальных работников, специалистов учреждений культуры) Конституционный Суд также в своем Постановлении от 23 августа 2006 года признал муниципальные нормативные правовые акты в части регулирования указанных правовых отношений не противоречащими Конституции Республики Карелия, отметив, что они приняты в соответствии с федеральным законодательством в пределах имеющихся у органов местного самоуправления полномочий, возможностей местного бюджета с учетом финансовой помощи, предоставляемой из бюджета Республики Карелия.

О сложившейся в Республике Карелия ситуации, при которой специалисты в сельской местности, в том числе перешедшие на пенсию, оказались в разной степени защищены гарантированными федеральным законодательством мерами социальной поддержки, Конституционный Суд Республики Карелия информировал Министра здравоохранения и социального развития Российской Федерации М.Ю. Зурабова, направив ему копии судебных решений по данному вопросу. Суд отметил при этом, что квалифицированные специалисты в сельской местности из категории граждан, равнозащищаемых государством, после 1 января 2005 года оказались разделены по степени их социальной защищенности, что вызывает социальную напряженность в Республике.

В решениях Конституционного Суда Республики Карелия содержатся также ориентиры совершенствования нормотворческой и правоприменительной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в Республике Карелия в области защиты социальных прав.

Так, например, конституционной корректировке подвергались некоторые положения пункта 1 Постановления Правительства Республики Карелия от 7 февраля 2005 года № 7-П «О формах предоставления мер социальной поддержки по оплате жилищно-коммунальных услуг, оказываемых гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, аварии на производственном объединении «Маяк» и ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне, а также отдельным категориям граждан из числа ветеранов и инвалидов, и порядке финансирования связанных с этим расходов» и некоторых положений пункта 10 Порядка финансирования этих расходов, утвержденного указанным Постановлением Правительства Республики Карелия. Из буквального смысла оспариваемых правовых предписаний следовало, что инвалиды, имеющие право на социальную поддержку в виде скидки в размере 50 процентов стоимости топлива и его доставки, предусмотренной федеральным законом, вынуждены, тем не менее, приобретать топливо за полную стоимость, после чего обращаться в органы местного самоуправления с заявлением о возмещении причитающихся сумм, к которому прилагаются документы об оплате топлива и его доставки.

Однако не все инвалиды для обеспечения своей жизнедеятельности имеют реальную возможность приобрести топливо и оплатить его доставку в пределах установленных нормативов за полную стоимость. Суд указал, что Правительству Республики Карелия следует предусмотреть такой правовой механизм предоставления меры социальной поддержки в виде скидки 50 процентов от стоимости топлива (речь шла о дровах) и его доставки, который бы позволил вышеуказанной группе инвалидов реализовывать эту льготу на основании упрощенных правовых процедур, обеспечивающих своевременное и в полном объеме получение льготы.

Вышеназванный республиканский Закон № 827-ЗРК и иные республиканские нормативные правовые акты были приняты в развитие «многострадального» Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ. Произошло перераспределение полномочий по осуществлению мер социальной защиты от федерального центра в регионы, значительная часть которых, в том числе по установлению конкретных мер такой поддержки, была передана субъектам Российской Федерации. В докладе на научной конференции «Социальные права и практика Конституционного Суда Российской Федерации» в июне этого года в Санкт-Петербурге Председатель Конституционного Суда Российской Федерации В. Д. Зорькин отметил, что федеральный законодатель, передав часть полномочий в сфере социальной защиты на уровень субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, в то же время не установил с достаточной определенностью их компетенцию, не предусмотрел принципы нового правового регулирования и минимальные стандарты, которые гарантируются гражданам независимо от места проживания. Не установлен и эффективный финансовый механизм, обеспечивающий осуществление единой государственной социальной политики и перераспределение средств бюджетов всех уровней с целью сохранения достигнутого уровня социальной защиты. Более того, возникла опасность снижения достигнутого уровня социальной защиты для всех льготников, а особенно для тех категорий граждан, социальная поддержка которых ранее осуществлялась на федеральном уровне, а с 1 января 2005 года осуществляется на уровне субъекта Российской Федерации или муниципального образования. Так, для ветеранов труда и жертв политических репрессий повсеместно отменены все или часть льгот, которые они прежде получали в натуральной форме (исключением является лишь Москва).

В целом законодательство, регулирующее одну из важнейших сфер деятельности социального государства, оказалось в значительной мере противоречивым, невнятным и пробельным. Произвольные действия законодателя в такой важной и деликатной сфере, как область социальных прав, недопустимы, поскольку напрямую связаны с безопасностью и политической стабильностью в обществе.

С учетом этого Конституционный Суд Республики Карелия, разрешая дела о проверке конституционности законов и иных нормативных правовых актов в рамках своих полномочий, создает ориентиры для республиканского законодателя, способствуя последовательному развитию, в том числе и социального законодательства, с тем, чтобы не допускать произвольного, необоснованного отказа от предоставления мер социальной поддержки и в тоже время учитывать экономические и финансовые возможности Республики, и тем самым, обеспечивает конституционную безопасность личности, общества, государства.

Угрозу конституционной безопасности представляет также неопределенность правовых норм, что само по себе может рассматриваться как отрицание равноправия граждан. С точки зрения устранения обнаружившейся неопределенности оспариваемых норм или их отдельных положений в вопросе о том, соответствуют ли они Конституции Республики Карелия, результаты рассмотрения обращений имеют одинаковое значение как в случае признания правовых предписаний соответствующими Конституции Республики Карелия, так и в случае признания их неконституционными. В обоих случаях нормативное регулирование и практика правоприменения направляются в конституционное правовое русло, поскольку в любом случае судом выявляется конституционно-правовой смысл проверяемой нормы и дается толкование ее юридического содержания, обязательное как для органа, принявшего нормативный акт, так и для всех правоприменителей. При этом происходит устранение неопределенности в понимании нормы, направленное на единообразное применение и, как следствие, на исключение возможного нарушения прав и свобод граждан.

В качестве примера можно привести рассмотренное Конституционным Судом Республики Карелия дело о проверке на соответствие Конституции Республики Карелия некоторых положений абзаца 2 пункта 1 Правил охоты в Республике Карелия.

По мнению гражданина, обратившегося в суд, неопределенность оспариваемой нормы заключалась в том, что по ее буквальному смыслу любое появление с охотничьим оружием в собранном виде на дорогах общего пользования приравнивается к производству охоты, хотя не всегда нахождение на дорогах общего пользования с охотничьим оружием связано с охотой.

Уясняя смысл указанного правового регулирования, Конституционный Суд, наряду с признанием оспариваемой нормы конституционной, выработал правовую позицию, согласно которой предписание оспариваемой нормы в части указания на дороги общего пользования распространяется лишь на ту часть дорог общего пользования, которая проходит через территорию охотничьих угодий. Только в этом смысле следует понимать и применять оспариваемую норму Правил охоты в Республике Карелия, приравнивающую к производству охоты нахождение на дорогах общего пользования с охотничьим оружием в собранном виде. Во всех остальных случаях нахождение с охотничьим оружием на дорогах общего пользования за пределами охотничьих угодий регламентируется другими нормативными правовыми актами в рамках иных правоотношений.

В качестве еще одного характерного примера следует привести дело о проверке на соответствие Конституции Республики Карелия Закона Республики Карелия от 6 февраля 2006 года № 957-ЗРК «О безвозмездной передаче государственного имущества Республики Карелия в собственность Спасо-Преображенского Валаамского ставропигиального монастыря». Согласно этому Закону монастырю передавалось здание Зимней гостиницы, в котором располагается муниципальная школа, жилые помещения и другие объекты социального назначения. Конституционный Суд Республики Карелия, признав названный Закон конституционным, проверил, не нарушаются ли этим Законом конституционные права граждан, по различным основаниям пользующихся передаваемым имуществом, на образование, на жилище, на свободу вероисповедания. Судебный акт, вынесенный в процессе конституционного судопроизводства по данному делу, разрешает не только конкретный конституционно-правовой спор, но и обеспечивает длящуюся юридическую защиту вышеуказанных конституционных прав светского населения, проживающего на острове Валаам.

Таким образом, Конституционный Суд Республики Карелия является особым универсальным институтом гарантирования конституционной безопасности личности, общества, государства.