

РЕШЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

4 ноября 2017 г. № Р-1102/2017

**О соответствии Конституции Республики Беларусь
Закона Республики Беларусь «О внесении изменений
и дополнений в Закон Республики Беларусь
«О ветеранах»**

Конституционный Суд Республики Беларусь в составе председательствующего – Председателя Конституционного Суда Миклашевича П.П., заместителя Председателя Карпович Н.А., судей Бойко Т.С., Вороновича Т.В., Козыревой Л.Г., Подгруши В.В., Рябцева В.Н., Рябцева Л.М., Сергеевой О.Г., Тиковенко А.Г., Чигринова С.П.

на основании части первой статьи 116 Конституции Республики Беларусь, абзаца второго части третьей статьи 22 Кодекса Республики Беларусь о судостроительстве и статусе судей, статьи 98 и части первой статьи 101 Закона Республики Беларусь «О конституционном судопроизводстве»

рассмотрел в открытом судебном заседании в порядке обязательного предварительного контроля конституционность Закона Республики Беларусь «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь «О ветеранах».

Заслушав судью-докладчика Подгрушу В.В., проанализировав положения Конституции Республики Беларусь (далее – Конституция), Закона Республики Беларусь «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь «О ветеранах» и иных законодательных актов Республики Беларусь, Конституционный Суд Республики Беларусь установил:

Закон Республики Беларусь «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь «О ветеранах» (далее – Закон) принят Палатой представителей Национального собрания Республики Беларусь 25 октября 2017 г., одобрен Советом Республики Национального собрания Республики Беларусь 27 октября 2017 г. и представлен Президенту Республики Беларусь на подпись.

Принятие Закона обусловлено необходимостью согласования отдельных норм Закона Республики Беларусь «О ветеранах» (далее – Закон о ветеранах) с нормами иных законодательных актов, регламентирующих вопросы образования, культуры, пенсионного обеспечения и некоторых других сфер.

1. Конституционный Суд в рамках своих полномочий по осуществлению обязательного предварительного контроля конституционности законов проводит проверку Закона, учитывая необходимость обеспечения верховенства Конституции и непосредственного действия ее норм, исходя из:

положений Конституции, провозгласивших Республику Беларусь социальным государством, в котором человек, его права, свободы и гарантии их реализации являются высшей ценностью и целью общества и государства, которое ответственно перед гражданином за создание условий для свободного и достойного развития личности и для которого обеспечение прав и свобод граждан Республики Беларусь выступает в качестве высшей цели (часть первая статьи 1, статья 2, часть первая статьи 21 Конституции);

закрепленных в Конституции принципов верховенства права, равенства всех перед законом и права без всякой дискриминации на равную защиту прав и законных интересов, положения о том, что никто не может пользоваться преимуществами и привилегиями, противоречащими закону (часть первая статьи 7, статья 22, часть вторая статьи 23);

конституционного положения о гарантировании государством прав и свобод граждан Беларуси, закрепленных в Конституции, законах и предусмотренных международными обязательствами государства (часть третья статьи 21 Конституции);

установленных в статье 47 Конституции норм о гарантировании гражданам Республики Беларусь права на социальное обеспечение в старости, в случае болезни, инвалидности, утраты трудоспособности, потери кормильца и в других случаях,

предусмотренных законом, и проявлении государством особой заботы о ветеранах войны и труда, а также о лицах, утративших здоровье при защите государственных и общественных интересов;

содержащихся в статье 48 Конституции положений, закрепивших право граждан Республики Беларусь на жилище, в том числе граждан, нуждающихся в социальной защите, и механизмы его обеспечения.

Руководствуясь положениями части первой статьи 54 Закона Республики Беларусь «О конституционном судопроизводстве», Конституционный Суд проверяет конституционность Закона, устанавливая его соответствие Конституции, международно-правовым актам, ратифицированным Республикой Беларусь, по содержанию норм, форме, разграничению компетенции между государственными органами, а также по порядку его принятия.

2. Осуществляя проверку конституционности норм Закона, Конституционный Суд обращает внимание на следующие его положения, уточняющие действующее законодательное регулирование в части упорядочения мер социальной защиты ветеранов, а также гарантий деятельности общественных объединений ветеранов в Республике Беларусь.

2.1. Так, согласно части третьей статьи 28 Закона о ветеранах, излагаемой в новой редакции (пункт 15 статьи 1 Закона), государственные органы, в том числе местные исполнительные и распорядительные органы, местные Советы депутатов, оказывают содействие общественным объединениям ветеранов в их деятельности, а также вправе участвовать в финансировании за счет средств республиканского и (или) местных бюджетов мероприятий, проводимых общественными объединениями ветеранов (их организационными структурами) в соответствии с государственными программами (подпрограммами) в области социальной защиты ветеранов.

Приведенные положения развивают нормы статьи 8 Закона о ветеранах (определяющей государственную политику в отношении ветеранов), предусматривающие в том числе разработку и реализацию государственных программ (подпрограмм) в области социальной защиты ветеранов, обеспечивающих предоставление мер социальной защиты, установленных данным Законом и иными актами законодательства для ветеранов и членов их семей, а также выделение из республиканского и местных бюджетов необходимых средств для финансирования затрат на реализацию государственных программ (подпрограмм). В соответствии с законодательством такие программы служат программно-целевыми инструментами для отбора и установления государством приоритетных целей и задач использования бюджетных средств.

Таким образом, по мнению Конституционного Суда, скорректированными положениями Закона о ветеранах обеспечивается создание действенных правовых механизмов по дальнейшей реализации конституционных принципов и норм, определяющих Республику Беларусь как социальное правовое государство, закрепляющих его приоритетные задачи и направления деятельности (статьи 1, 2, 7, 21 и 47 Конституции).

Кроме того, посредством предоставления государственным органам, в том числе местным исполнительным и распорядительным органам, местным Советам депутатов, права участвовать в финансировании за счет средств республиканского и (или) местных бюджетов мероприятий, проводимых общественными объединениями ветеранов (их организационными структурами) в соответствии с государственными программами (подпрограммами) в области социальной защиты ветеранов, реализуются положения статьи 120 Конституции, согласно которым местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы в пределах компетенции решают вопросы местного значения исходя из общегосударственных интересов и интересов населения, проживающего на соответствующей территории, а также части второй статьи 132 Конституции о проведении на территории Республики Беларусь единой бюджетно-финансовой политики.

2.2. Статья 1 Закона о ветеранах, закрепляющая категории ветеранов, дополняется положением о ветеранах органов финансовых расследований Комитета государственного

контроля Республики Беларусь (пункт 2 статьи 1 Закона). Одновременно таким же положением дополняется статья 7 данного Закона, устанавливающая требования для отнесения к ветеранам лиц начальствующего и рядового состава органов внутренних дел, Следственного комитета Республики Беларусь, Государственного комитета судебных экспертиз Республики Беларусь, органов и подразделений по чрезвычайным ситуациям, в том числе уволенных в запас (отставку) из перечисленных органов, а также статья 21 того же Закона, предусматривающая меры социальной защиты ветеранов указанных органов (абзац второй пункта 11, абзац шестой пункта 12 статьи 1 Закона).

При этом Конституционный Суд принимает во внимание, что органы финансовых расследований Комитета государственного контроля относятся к государственным правоохранительным органам, деятельность которых направлена на обеспечение экономической безопасности Республики Беларусь.

В соответствии с частью третьей статьи 30 Закона Республики Беларусь «Об органах финансовых расследований Комитета государственного контроля Республики Беларусь» социальная защита работников, уволенных из органов финансовых расследований, и членов их семей осуществляется на условиях и в порядке, предусмотренных законодательными актами для сотрудников органов внутренних дел.

С учетом изложенного отнесение к ветеранам лиц начальствующего и рядового состава органов финансовых расследований Комитета государственного контроля, отвечающих установленным требованиям, посредством внесения дополнений в соответствующие нормы Закона о ветеранах обеспечивает комплексное законодательное регулирование отношений, связанных с определением как правового статуса таких лиц, так и мер по их социальной защите, наравне с категориями ветеранов других правоохранительных органов.

Анализируемое законодательное регулирование осуществлено законодателем в пределах его дискреции исходя из полномочий, определенных Конституцией (пункт 2 части первой статьи 97, пункт 1 части первой статьи 98).

2.3. В соответствии с Законом (абзац второй пункта 6, абзац второй пункта 7, абзац пятый пункта 9, абзацы пятый и одиннадцатый пункта 13, пункт 14 статьи 1) в статьях 12, 13, 18, 23–25 Закона о ветеранах исключается норма о безвозмездной передаче в собственность (с учетом жилищной квоты, суммы квот) занимаемых жилых помещений в пределах 20 квадратных метров общей площади на инвалида войны, инвалида боевых действий на территории других государств, участника Великой Отечественной войны, ветерана боевых действий на территории других государств, иного названного в данных статьях Закона о ветеранах управомоченного лица и каждого проживающего вместе с ним нетрудоспособного неработающего члена его семьи.

Конституционный Суд отмечает, что согласно части первой статьи 48 Конституции право на жилище обеспечивается развитием как государственного, так и частного жилищного фонда, содействием гражданам в приобретении жилья, что предполагает не только последовательное и эффективное осуществление государством жилищной политики, направленной на достижение конституционных целей и защиту конституционных ценностей, но и активное, заинтересованное участие самих граждан в реализации своего права на жилище. В части второй статьи 48 Конституции закреплено, что гражданам, нуждающимся в социальной защите, жилище предоставляется государством и местным самоуправлением бесплатно или по доступной для них плате в соответствии с законодательством.

Такое конституционное установление в соответствии с целями и задачами социального государства ориентирует органы государственной власти на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Конституция не закрепляет конкретные способы и объемы социальной защиты, предоставляемой тем или иным категориям граждан, включая ветеранов. Решение этих вопросов относится к компетенции законодательной власти, обладающей необходимой дискрецией в определении соответствующих мер такой защиты и регламентации условий их

предоставления исходя из социально-экономических возможностей государства и имеющихся ресурсов.

Проверяя конституционность приведенного законодательного решения, Конституционный Суд принимает во внимание также следующее.

Указом Президента Республики Беларусь от 16 декабря 2013 г. № 563 «О некоторых вопросах правового регулирования жилищных отношений» установлено, что с заявлением о приватизации занимаемых жилых помещений граждане вправе обратиться только до 1 июля 2016 г.; в случае нереализации гражданином своего права на приватизацию жилого помещения оно приобретает статус жилого помещения коммерческого использования. При этом данным Указом предусмотрено, что жилые помещения коммерческого использования, жилые помещения социального пользования, жилые помещения в общежитиях и специальные жилые помещения не подлежат приватизации, обмену, разделу, продаже, предоставлению по договору поднайма, если иное не определено Президентом Республики Беларусь.

Таким образом, нормы Закона о ветеранах, устанавливающие отдельным категориям ветеранов льготу по безвозмездной передаче в собственность занимаемых ими жилых помещений в домах государственного жилищного фонда, после 1 июля 2016 г. не согласуются с нормами специальных законодательных актов, регулирующих жилищные отношения, в связи с чем не основываются на статье 137 Конституции, определяющей юридическую силу законодательных актов, а также частях первой и второй статьи 7 Конституции, согласно которым в Республике Беларусь устанавливается принцип верховенства права; государство, все его органы и должностные лица действуют в пределах Конституции и принятых в соответствии с ней актов законодательства.

2.4. Законом (пункт 12 статьи 1) в новой редакции излагается статья 22 Закона о ветеранах, закрепляющая категории семей погибших (умерших) при исполнении воинских (служебных) обязанностей, а также членов таких семей, которым предоставляются государственные социальные льготы, права и гарантии в качестве мер социальной защиты в соответствии со статьей 23 Закона о ветеранах.

Отмечая сохранение действующих законодательных подходов в части определения как категорий семей, так и членов таких семей, Конституционный Суд считает, что изложение статьи 22 Закона о ветеранах в новой редакции отвечает требованиям принципа правовой определенности, поскольку направлено на исключение предпосылок для ущемления субъективных прав граждан вследствие дефектов законодательства. Ясное и четкое правовое регулирование создает основу для решения на практике вопросов, касающихся субъективных прав и обязанностей граждан, на основании правовых норм, а не усмотрения должностных лиц, для применения правовых норм с учетом принципов равенства перед законом и справедливости, правовой защиты от произвола, поддержания доверия граждан к государству.

3. В статьи 5, 10, 12–15, 17, 18 и ряд других статей Закона о ветеранах вносятся изменения, уточняющие используемую в нормативных формулировках терминологию в целях обеспечения необходимого согласования положений указанного Закона с положениями иных законодательных актов, в частности Кодекса Республики Беларусь об образовании, Кодекса Республики Беларусь о культуре, законов Республики Беларусь «О международных договорах Республики Беларусь», «О пенсионном обеспечении», «О физической культуре и спорте».

Тем самым создаются условия для формирования единой внутренне согласованной правовой системы, при которой нормативные правовые акты согласуются между собой, исключаются избыточность и коллизии норм законов, закрепляющих определения используемых в них терминов. Такая корректировка норм основывается на требованиях принципа правовой определенности как неотъемлемого элемента верховенства права, поскольку обеспечивает однозначное понимание и единообразное применение соответствующих законодательных положений.

Анализ содержания норм Закона, которыми вносятся изменения и дополнения в Закон о ветеранах, свидетельствует о том, что они обеспечивают прозрачность,

недвусмысленность, определенность правового регулирования и направлены на надлежащую реализацию конституционного принципа верховенства права, выступающего в качестве универсального показателя, характеризующего сущность государства как социального.

Закон принят Палатой представителей Национального собрания Республики Беларусь в рамках компетенции в соответствии с пунктом 2 части первой статьи 97 Конституции, одобрен Советом Республики Национального собрания Республики Беларусь в соответствии с пунктом 1 части первой статьи 98 Конституции.

На основании изложенного Конституционный Суд приходит к выводу о том, что по содержанию норм, форме акта и порядку принятия Закон соответствует Конституции.

Руководствуясь частями первой, седьмой статьи 116 Конституции Республики Беларусь, частью второй статьи 24 Кодекса Республики Беларусь о судостроительстве и статусе судей, статьями 103–105 Закона Республики Беларусь «О конституционном судопроизводстве», Конституционный Суд Республики Беларусь РЕШИЛ:

1. Признать Закон Республики Беларусь «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь «О ветеранах» соответствующим Конституции Республики Беларусь.

2. Решение вступает в силу со дня принятия.

3. Опубликовать решение в соответствии с законодательными актами.

**Председательствующий –
Председатель Конституционного Суда
Республики Беларусь**

П.П.Миклашевич