

РЕШЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

28 декабря 2011 г. № Р-671/2011

О соответствии Конституции Республики Беларусь Закона Республики Беларусь «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь «О гарантиях по социальной защите детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»

Конституционный Суд Республики Беларусь в составе председательствующего – Председателя Конституционного Суда Миклашевича П.П., заместителя Председателя Марыскина А.В., судей Бойко Т.С., Вороновича Т.В., Данилюка С.Е., Изотко В.П., Козыревой Л.Г., Подгруши В.В., Сергеевой О.Г., Тиковенко А.Г., Чигринова С.П.

на основании части первой статьи 116 Конституции Республики Беларусь, подпункта 1.1 пункта 1 и пункта 3 Декрета Президента Республики Беларусь от 26 июня 2008 г. № 14 «О некоторых мерах по совершенствованию деятельности Конституционного Суда Республики Беларусь»

рассмотрел в открытом судебном заседании в порядке обязательного предварительного контроля конституционность Закона Республики Беларусь «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь «О гарантиях по социальной защите детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей».

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 гарантиях по социальной защите детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» и иных законодательных актов Республики Беларусь, Конституционный Суд Республики Беларусь установил:

Закон Республики Беларусь «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь «О гарантиях по социальной защите детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (далее – Закон) принят Палатой представителей Национального собрания Республики Беларусь 19 декабря 2011 г., одобрен Советом Республики Национального собрания Республики Беларусь 21 декабря 2011 г. и представлен Президенту Республики Беларусь на подпись.

Законом предусматривается внесение изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь «О гарантиях по социальной защите детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (далее – Закон о гарантиях по социальной защите детей-сирот) в части уточнения механизмов предоставления гарантий права на государственное обеспечение детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (далее – дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей), содержания отдельных предоставляемых гарантий указанным категориям лиц, а также уточнения определений некоторых основных терминов, применяемых в данном Законе.

При проверке конституционности Закона Конституционный Суд исходит из следующего.

1. В Республике Беларусь как социальном правовом государстве (часть первая статьи 1 Конституции) человек, его права, свободы и гарантии их реализации объявлены высшей ценностью общества и государства (часть первая статьи 2 Конституции).

Статьей 21 Конституции предусмотрено, что обеспечение прав и свобод граждан Республики Беларусь является высшей целью государства; каждый имеет право на достойный уровень жизни, включая достаточное питание, одежду, жилье и постоянное улучшение необходимых для этого условий; государство гарантирует права и свободы граждан Беларуси, закрепленные в Конституции, законах и предусмотренные международными обязательствами государства.

В соответствии с Конституцией детство находится под защитой государства; родители или лица, их заменяющие, имеют право и обязаны воспитывать детей, заботиться об их здоровье, развитии и обучении; ребенок не должен подвергаться жестокому обращению или унижению, привлекаться к работам, которые могут нанести вред его физическому, умственному или нравственному развитию; молодежи гарантируется право на ее духовное, нравственное и физическое развитие (часть первая, третья и шестая статьи 32).

Гражданам Республики Беларусь гарантируется ряд важных социальных прав, включая право на труд, собственность, охрану здоровья, социальное обеспечение, жилище, образование, участие в культурной жизни (статьи 41, 44, 45, 47–49, 51 Конституции).

Вышеуказанные конституционные нормы в части социальной защиты и гарантированности прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, нашли реализацию и дальнейшее развитие в Законе о гарантиях по социальной защите детей-сирот, нормы которого уточняются в том числе с учетом положений других законодательных актов с целью их взаимосогласования.

2. Так, уточнение в статье 1 Закона о гарантиях по социальной защите детей-сирот определений ряда терминов (пункт 1 статьи 1 Закона), в том числе касающихся детских интернатных учреждений, детской деревни (городка), приемной семьи, направлено на упорядочение законодательных подходов к регламентации статусных вопросов детских интернатных учреждений, обеспечивающих условия для проживания и содержания детей.

Норма статьи 2 указанного Закона, определяющая законодательство о гарантиях по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, дополняется указанием на Кодекс Республики Беларусь об образовании, что обусловлено целями и задачами этого Кодекса, а также его местом и значимостью в регулировании отношений с участием детей.

Необходимостью согласования норм Закона о гарантиях по социальной защите детей-сирот с положениями Кодекса об образовании вызвано также внесение изменений и дополнений в ряд статей Закона о гарантиях по социальной защите детей-сирот (пункты 2, 4–7 статьи 1), а также изложение в новой редакции статьи 11 этого Закона, регламентирующей вопросы предоставления гарантий права на образование (пункт 8 статьи 1).

3. В Конвенции о правах ребенка от 20 ноября 1989 года, обязательства по выполнению которой взяла на себя Республика Беларусь, закрепляется приоритет интересов и благосостояния детей во всех сферах жизни. Так, данная Конвенция обязывает принимать все необходимые законодательные, административные и другие меры для осуществления прав, признанных в Конвенции (статья 4), признавать право каждого ребенка на уровень жизни, необходимый для физического, умственного, духовного, нравственного и социального развития (пункт 1 статьи 27).

Отмечая развитие и совершенствование национального законодательства в соответствии с указанной Конвенцией, Конституционный Суд считает, что законодательная регламентация предоставления детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, особых гарантий по социальной защите отвечает природе социального государства, каким является Республика Беларусь, направлена на достижение обеспечения прав и законных интересов указанных категорий граждан.

В частности, в соответствии с новой редакцией пункта 2 статьи 7 Закона о гарантиях по социальной защите детей-сирот (абзац восьмой пункта 4 статьи 1 Закона) государственное обеспечение предоставляется детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, независимо от получаемых ими пенсий, пособий и сохраняется при вступлении их в брак. Государственное обеспечение сохраняется при предоставлении отпусков, установленных законодательством об образовании, по медицинским показаниям, в связи с призывом на службу в резерве или по иным уважительным причинам – не более одного календарного года, в связи с уходом за ребенком в возрасте до трех лет – до достижения ребенком возраста одного года.

Конституционный Суд считает, что такой законодательный подход согласуется с требованием Конституции о том, что никто не может пользоваться преимуществами и привилегиями, противоречащими закону (часть вторая статьи 23), поскольку конституционная норма не препятствует законодателю предоставлять законом конкретные преимущества и привилегии определенным категориям граждан с учетом финансово-экономических возможностей государства.

На создание детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, надлежащих материально-бытовых условий, обеспечение им достойного уровня жизни направлены также нормы пунктов 6 и 7 статьи 1 Закона, в соответствии с которыми уточняется порядок возмещения расходов на воспитание детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в том числе при получении ими соответствующего образования в государственных учреждениях образования Республики Беларусь.

4. Конституционный Суд обращает внимание на содержание изложенной в новой редакции статьи 12 Закона о гарантиях по социальной защите детей-сирот, регулирующей отношения по предоставлению гарантий права на жилище.

Суть вносимых Законом изменений в указанную статью заключается в том, что в части первой пункта 1 статьи 12 Закона о гарантиях по социальной защите детей-сирот вместо открытого перечня оснований нуждаемости в улучшении жилищных условий детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, сформулирована отсылочная норма к основаниям, предусмотренным законодательными актами. Уточняются также нормы пункта 2 данной статьи в части оснований, порядка и сроков предоставления жилых помещений социального пользования государственного жилищного фонда детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей.

Исходя из целей Закона и предмета его регулирования, Конституционный Суд считает, что замену норм прямого действия нормами отсылочного характера не следует рассматривать как ограничивающую права и законные интересы граждан или ухудшающую качество законодательного регулирования. Применение отсылочной нормы возможно только в системной связи с положениями иных законодательных актов, в результате чего достигается единообразие правового регулирования в части определения оснований признания нуждаемости в улучшении жилищных условий и предоставления жилых помещений социального пользования государственного жилищного фонда и правоприменительной практики.

Тем самым, по мнению Конституционного Суда, уточнение отдельных норм Закона о гарантиях по социальной защите детей-сирот позволит избежать дублирования правовых предписаний, будет способствовать формированию согласованного правового регулирования.

Одновременно в Законе определяется понятие «место первоначального приобретения статуса детей-сирот или статуса детей, оставшихся без попечения родителей», в результате чего механизм реализации права на жилище приобретает более ясный и определенный характер.

Принципу правовой определенности, более полному обеспечению гарантии права детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, на сохранение права собственности на жилое помещение, из которого они выбыли, отвечают также положения части второй пункта 2 излагаемой в новой редакции статьи 12 Закона о гарантиях по социальной защите детей-сирот, устанавливающие механизм государственной регистрации запрета на отчуждение жилых помещений, закрепленных за указанными категориями детей.

5. Отмечая направленность положений Закона на дальнейшее развитие конституционных норм и принципов правового социального государства и совершенствование механизмов их реализации, Конституционный Суд одновременно обращает внимание законодателя на необходимость соблюдения принципа системности и комплексности правового регулирования отношений. В частности, Законом Республики Беларусь от 16 ноября 2010 года «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Республики Беларусь по вопросам жилищных отношений» отдельные нормы статьи 12 Закона о гарантиях по социальной защите детей-сирот уже подвергались определенным уточнениям и практически одновременно проводилась работа над проектом о внесении дальнейших изменений в указанную статью. Такой законодательный подход, по мнению Конституционного Суда, отражается на качестве законотворческой и

правоприменительной практики, поскольку не обеспечивает должную стабильность и прозрачность правового регулирования.

Порядок принятия Закона соответствует Конституции, согласно которой проекты законов рассматриваются Палатой представителей Национального собрания Республики Беларусь (пункт 2 части первой статьи 97) и направляются для одобрения или отклонения в Совет Республики Национального собрания Республики Беларусь (пункт 1 части первой статьи 98). Палаты Национального собрания Республики Беларусь действовали в рамках компетенции, предусмотренной статьями 97–100 Конституции.

С учетом изложенного Конституционный Суд считает, что Закон по содержанию норм, форме акта и порядку принятия соответствует Конституции.

Руководствуясь частями первой, седьмой статьи 116 Конституции Республики Беларусь, частями восьмой, тринадцатой, четырнадцатой статьи 24 Кодекса Республики Беларусь о судостроительстве и статусе судей, подпунктом 1.1 пункта 1 и пунктом 3 Декрета Президента Республики Беларусь от 26 июня 2008 г. № 14 «О некоторых мерах по совершенствованию деятельности Конституционного Суда Республики Беларусь», Конституционный Суд Республики Беларусь

РЕШИЛ:

1. Признать Закон Республики Беларусь «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь «О гарантиях по социальной защите детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» соответствующим Конституции Республики Беларусь.
2. Настоящее решение вступает в силу со дня принятия.
3. Опубликовать настоящее решение в соответствии с законодательством.

Председательствующий –

Председатель Конституционного Суда

Республики Беларусь

П.П.Миклашевич