

УДК 342.4. (476)

**КОНСТИТУЦИЯ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ В СИСТЕМЕ ИСТОЧНИКОВ  
ПРАВА СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ**

Я.А. ПОЖОГО

*Исследуются основные нормы Конституции, имеющие непосредственное отношение к праву социального обеспечения, раскрывается смысл понятия правового государства, рассматриваются проблемы реализации конституционных норм, определяются место и роль Основного Закона в системе источников права социального обеспечения, анализируются различные взгляды ученых по этим проблемам.*

*В результате проведенного исследования сделан вывод, что Конституция определяет характер и сущность права социального обеспечения, которое в современных условиях имеет важное значение в жизнеобеспечении общества (особенно пенсионеров, инвалидов), как основной источник права соцобеспечения, она выполняет в нем цементирующую, связующую роль и устраняет правовые коллизии.*

Нормы права, регулирующие общественные отношения по социальному обеспечению граждан, закрепляются в различных нормативных правовых актах, которые образуют систему источников права социального обеспечения Республики Беларусь. Система источников права социального обеспечения Республики Беларусь - это совокупность всех нормативных правовых актов, которые регулируют отношения, складывающиеся в обществе в связи с социальным обеспечением граждан.

Вместе с тем, каждый из основных видов источников права социального обеспечения Республики Беларусь подлежит всестороннему анализу как с позиции его характерных свойств, места среди других источников, так и с позиции совершенствования законодательства.

Бесспорно, сердцевинной всей системы источников права социального обеспечения является Конституция Республики Беларусь. Следует согласиться и с высказанной в отечественной юридической литературе точкой зрения, что Конституция определяет демократический вектор развития всех компонентов правовой системы и ее направленность на обеспечение прав и свобод; устанавливает систему и иерархию нормативных правовых актов, подчеркивая высшую юридическую силу Конституции; обеспечивает верховенство закона в правовой системе государства (среди других правовых актов); обеспечивает правовую преемственность и стабильность при экономических и политических изменениях в обществе; обеспечивает гармонизацию правовых актов внутринационального и международного права [1].

По нашему мнению, перечисленные свойства Основного Закона в полной мере относятся и к праву социального обеспечения. Конституция воплотила в себе широкий набор прав и свобод человека и гражданина и предусматривает соответствующие обязанности государства, корреспондирующие провозглашенным правам. Ее задачи - закрепить правовые основы деятельности всего государственного механизма, урегулировать базовые общественные отношения, но не пространно, а с той степенью определенности, которая и позволяет считать Конституцию основным законом государства [2].

Как справедливо отмечает А.Г. Тиковенко, статья 1 Основного Закона впервые провозгласила Республику Беларусь социальным правовым государством, что означает очередной качественный скачок к новой государственности, на осознание и переход к которой страны Запада потратили больше столетия. Социальное правовое государство - высшая политико-правовая ценность конца XX века. [3]

Конституция занимает высшую ступеньку в иерархической структуре не только права социального обеспечения, но и других отраслей права. Именно в Конституции Республики Беларусь концентрируется наиболее ценный правотворческий опыт государства [4].

В советской юридической литературе высказывались различные точки зрения относительно особых юридических свойств конституционных норм, отличающих их от других источников права. Например, В.А. Ржевский и И.Е. Фарбер выделили три свойства конституционных норм: нормативность, учредительный и программный характер, высшую юридическую силу [5]. В.А. Пертцкик дополняет эти свойства еще и такими, как устойчивость, верховенство и идейно-политическое воздействие на все общественные отношения [6]. А.А. Шинкарев ко всем перечисленным признакам присоединяет и такой - особый порядок принятия и изменения Конституции и ее норм [7].

Иной подход к классификации особенностей конституционных норм демонстрирует В.С. Основин, отмечая в качестве наиболее существенного в их содержании наивысшую юридическую силу; особую охрану со стороны государства; особый предмет регулирования и стабильность [8].

Глубокий анализ норм Конституции Республики Беларусь и их воздействия на формирование системы права и законодательства страны дан одним из основателей науки конституционного права бело-

русского государства А.А. Головки, который правильно подчеркивает, что нет отрасли права, принципы которой бы не закреплялись в Конституции Республики Беларусь [9]. Автор отмечает, что Конституция обладает наивысшей юридической силой и является базой для всего права и законодательства, импульсом их развития.

По нашему мнению, перечисленные свойства и специфические особенности юридических норм Конституции Республики Беларусь не исчерпывают всех проявлений основного закона страны. Однако они с достаточной убедительностью выражают характер этого нормативно-правового акта как источника всех отраслей права. Поскольку Конституция является фундаментом для построения и развития всех отраслей права, необходимо выделить те нормы, которые относятся к праву социального обеспечения.

Несомненно, особый смысл имеет содержание части первой статьи 1 Конституции, где Республика Беларусь признается социальным правовым государством. Провозглашение государства социальным и правовым означает утверждение в общественной жизни социальной справедливости и верховенства права.

Однако в белорусской юридической науке проявляется различное восприятие и понимание термина "социальное государство", зафиксированного в Конституции страны. Как отмечает А.Г. Василевич, в нынешних условиях принципиально важно научно обосновать основные направления развития социального государства. Вместе с тем, развитие теории и практики не должно допустить перерастания социального государства в государство иждивенчества [10]. При этом в литературе выделяются три основных признака социального государства: государство ответственно за существование общества; в нем индивид несет обязанности перед другими гражданами и обществом в целом; социальное государство помогает человеку и обеспечивает его достойное существование.

Важнейшей чертой социального государства является обеспечение каждому гражданину достойного прожиточного минимума, и эта задача закреплена в статье 23 Конституции. Указанная норма реализована на практике посредством принятия Закона от 6.01.1999 "О прожиточном минимуме в Республике Беларусь" и других правовых актов. В частности, правительство устанавливает минимальный прожиточный бюджет, принимает другие меры по социальной защите малообеспеченных граждан. Например, постановлением Совета Министров от 11.08.1999 "О мерах по социальной защите малообеспеченных граждан" определены группы граждан, которые отнесены государством к категории малообеспеченных. Социальное государство предполагает достижение в обществе социального равенства; социальное равенство достигается с помощью социального обеспечения и сбалансированного предоставления льгот и преимуществ гражданам.

Отметим, что и другие авторы в основном положительно воспринимают обозначение законодателем Республики Беларусь правовым и социальным государством [11]. Так, Альфонсас Вайшила [13] правильно подчеркивает диалектическую связь между социальным и правовым проявлениями современного государства, признает неизбежное противоречие между ними. Заслуживает поддержки его суждение о необходимости социального партнерства как основы для созидательной деятельности в обществе и разумного баланса между правовым и социальным элементами государства. Представляется, что именно социальное партнерство способно гарантировать безопасность и благосостояние в обществе. Автором выделена весьма важная патерналистическая черта государства, при которой правовая сфера защиты прав человека расширяется сферой милосердия.

В современном обществе действует новое правило: преуспевающие могут обеспечить безопасность своих прав только через уступки и содействие нуждающимся. Милосердие (патернализм) выражается не только в чистом альтруизме (обязанности), но и в заинтересованной самозащите. Тезис о реальном проявлении белорусского государства в качестве социального и правового при минимизации последствий аварии на ЧАЭС выдвигает Д.М. Демичев [13].

На наш взгляд, определение Конституцией государства «социальным» является точным и правильным уже только потому, что Конституция ставит задачу гарантировать достойную жизнь каждому человеку. Эти положения реализуются при повседневной деятельности государства и его органов. Утверждение социальной справедливости предполагает такую организацию общества и государства, при которой исключаются социальное неравенство, бедность, социальная незащищенность престарелых, инвалидов, детей. Верховенство права означает нормативно закрепленную справедливость. Таким образом, отмеченные положения Конституции есть не что иное, как стратегическая задача государства построить социально-справедливые, основанные на праве общественные отношения.

В статье 2 Конституции закреплено, что человек, его права, свободы и гарантии их реализации являются высшей ценностью и целью общества и государства. По мнению автора, эта юридическая норма имеет прямое отношение к праву социального обеспечения. Она служит своего рода программой, указанием государства, адресованным правотворческим и иным государственным органам, обществу в целом, служит защитой прав и интересов граждан в сфере общественных отношений по социальному обеспечению.

нию. Эта конституционная норма объявляет человека высшей ценностью, выдвигает его права по социальному обеспечению на первое место, отмечает гарантии реализации этих прав целью общества. Из статьи 2 Конституции вытекает требование ко всем субъектам правоотношений по социальному обеспечению основой своей деятельности считать права и законные интересы человека.

Существенное значение для права социального обеспечения имеет статья 21 Конституции. В целом эта норма закона носит общий характер, тем не менее, она предоставляет право каждому гражданину на достойный уровень жизни, включая достаточное питание, одежду, жилье и постоянное улучшение необходимых для этого условий. Перечисленные выше права не конкретизированы, однако они воплощаются в текущем законодательстве по социальному обеспечению. Так, нуждающиеся престарелые граждане помещаются для проживания в специальные дома-интернаты, где обеспечиваются всем необходимым по установленным стандартам. Инвалидам, которые не способны своим трудом зарабатывать на жизнь, назначаются пенсии.

Следует подчеркнуть, что главенствующая роль Конституции в системе источников права социального обеспечения определена в статье 137 Основного Закона, где прямо говорится о ее высшей юридической силе. Законы, декреты, указы и иные акты государственных органов издаются на основе и в соответствии с Конституцией. В случае расхождения законодательства с Конституцией действует последняя. В этом положении заложен принцип прямого действия Конституции. Однако, на наш взгляд, содержание статьи 137 Конституции может быть дополнено положением о том, что Конституции должны соответствовать не только нормативные акты, издаваемые государственными органами, но и иными субъектами правотворчества, когда законодательством им предоставлено право на издание правовых норм. Ведь в сфере трудовых правоотношений и правоотношений по социальному обеспечению действует множество локальных нормативных актов и соглашений по трудовым и социальным вопросам.

Составной частью права социального обеспечения является статья 22 Конституции, предоставившая всем гражданам равенство перед законом и право без дискриминации на равную защиту своих прав и охраняемых законом интересов. Это положение Конституции имеет важное значение, так как в ряде случаев правотворческие органы издают нормативные акты, в том числе и в сфере регулирования общественных отношений по социальному обеспечению, которые ставят в неравное положение различные категории граждан. Например, в статье 88 Закона Республики Беларусь от 12.04.1992 "О пенсионном обеспечении" и в статье 56 Закона Республики Беларусь от 17.12.1992 "О пенсионном обеспечении военнослужащих, лиц начальствующего и рядового состава органов внутренних дел" содержалось положение, по которому осужденным к лишению свободы гражданам на период изоляции их от общества приостанавливалась выплата пенсий.

Конституционный Суд Республики Беларусь проанализировал названные законы на предмет соответствия их Конституции и 28.05.1996 вынес заключение, в котором предложил устранить указанное противоречие. В результате компетентными государственными органами соответствующие нормативные правовые акты были приведены в соответствие с Конституцией.

Существенное значение для права социального обеспечения имеют статьи 45 и 47 Конституции. Статья 45 гарантирует гражданам право на охрану здоровья, в том числе бесплатное лечение в государственных учреждениях здравоохранения. Государство обязуется также создавать условия, при которых медицинское обслуживание будет всеобщим. Статья 47 Конституции гарантирует право на социальное обеспечение в старости, в случае болезни, инвалидности, утраты трудоспособности, потери кормильца и в других случаях, а также предусматривает особую заботу о ветеранах войны и труда и лицах, утративших здоровье при защите государственных и общественных интересов.

Значительную ценность для права социального обеспечения представляют отдельные положения статьи 32 Конституции. Это касается, прежде всего, защиты интересов детей и женщин. Охрану здоровья женщин, заботу о воспитании и развитии детей государство рассматривает в качестве своей основной задачи.

Определенный интерес представляет также анализ содержания статьи 41 Конституции, в которой говорится о праве граждан на защиту своих экономических и социальных прав посредством объединения в профессиональные союзы и заключения коллективных договоров и соглашений. Здесь же государство берет на себя и другие обязательства, в том числе и по выплате пособий по безработице.

Как вытекает из текста статей 32, 41, 45, 47 Конституции, они устанавливают общие положения. Однако конституционные нормы, предусматривающие основные права, свободы, обязанности и законные интересы личности, независимо от того, конкретизируются они в отраслевом законодательстве, либо нет, действуют непосредственно [14]. Вместе с тем, для практической реализации упомянутые и многие другие конституционные нормы нуждаются в их конкретизации и развитии в текущем законодательстве о социальном обеспечении граждан.

В этой связи следует поддержать точку зрения авторов, которые отмечают невозможность всеобъемлющего непосредственного осуществления конституционных прав в области социального обеспечения, минуя текущее законодательство, и подчеркивают, что, пользуясь конкретными благами социального обеспечения, гражданин одновременно осуществляет конституционное субъективное право и последнее реализуется им частично [15].

Так, в сфере правового регулирования общественных отношений по социальному обеспечению можно назвать такие нормативные акты, как Закон Республики Беларусь от 22.02.1991 "О социальной защите граждан, пострадавших от катастрофы на Чернобыльской АЭС", Закон Республики Беларусь от 17.04.1992 "О пенсионном обеспечении", другие правовые акты. Упомянутые законы определяют круг лиц, имеющих право на пенсию и на льготы (в связи с аварией на ЧАЭС), условия, при которых начисляются пенсии, размеры пенсионных платежей и другие вопросы.

Необходимо отметить, что непосредственное отношение к отрасли права социального обеспечения имеют также и многие другие положения Конституции. Например, в статье 107 Основного Закона записано, что правительство страны обеспечивает проведение единой государственной политики по социальному обеспечению и оплате труда, обеспечивает исполнение Конституции и другого законодательства и отменяет акты министерств и иных республиканских органов государственного управления.

В силу статьи 122 Конституции местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы в рамках действующего законодательства принимают решения, в том числе и по социальному обеспечению, имеющие обязательную силу на соответствующей территории. В этой же норме закона предусмотрено, какие органы вправе отменять незаконные акты местных Советов, а также исполнительных и распорядительных органов.

Важное значение для защиты прав по социальному обеспечению имеет статья 60 Конституции, гарантирующая право на судебную защиту беспристрастным и независимым судом. На защиту прав по социальному обеспечению граждан нацелены и статьи 59 и 61 Конституции. Первая возлагает обязанность на государственные органы, должностных лиц и иных представителей государства принимать все необходимые меры для осуществления и защиты прав и свобод личности; вторая - предоставляет гражданам возможность обращаться в международные организации с целью защиты прав по социальному обеспечению, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные возможности правовой защиты. Упомянутые жалобы допускаются в рамках ратифицированных Республикой Беларусь международных правовых актов.

Можно выделить и другие конституционные нормы, которые имеют непосредственное отношение к отрасли права социального обеспечения.

Таким образом, исследование Конституции Республики Беларусь в качестве источника права социального обеспечения позволяет сделать два основных вывода.

Во-первых, как сердцевина в системе источников права социального обеспечения, Конституция выполняет цементирующую, связывающую роль и устраняет коллизии между отраслевыми нормами.

Во-вторых, Конституция определяет характер и направление развития всей отрасли права социального обеспечения. Провозглашение государства правовым и социальным предполагает, что в условиях перехода к рыночной экономике значение этой отрасли права в жизнеобеспечении инвалидов, пенсионеров и других слабозащищенных категорий граждан и создания условий для социального мира и партнерства неуклонно возрастает.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Тодыко Ю.Н. Конституция - правовая система и социальное государство // Конституционно-правовые проблемы формирования социального правового государства: Матер. междунар. науч.-практич. конф. (Минск, 30-31 марта 2000 г.). - Мн.: БГУ, 2000. - С. 17 - 18.
2. Семенков В.И. Соотношение положений Всеобщей Декларации прав человека и норм Конституции Республики Беларусь // Конституционно-правовые проблемы формирования социального правового государства: Матер. междунар. науч.-практич. конф. (Минск, 30-31 марта 2000 г.). - Мн.: БГУ, 2000. - С. 188 - 190.
3. Тиковенко А.Г. Конституционные принципы социального правового государства // Конституционно-правовые проблемы формирования социального правового государства: Матер. междунар. науч.-практич. конф. (Минск, 30-31 марта 2000 г.). - Мн.: БГУ, 2000. - С. 32 - 35.
4. Поленина С.В. Конституционные основы системы советского законодательства // Сов. государство и право. - 1975. - № 5. - С. 2 - 5.

5. Фарбер И.Б., Ржевский В.А. Вопросы теории советского конституционного права. - Саратов: Приволжск. книжн. изд-во, 1967.-319 с.
6. Пертцк В.А. Конституция СССР 1977 г. - часть действующего советского права // В кн.: Конституция СССР и дальнейшее развитие государственоведения и теории права. - М.: ИПАН, 1979. - С. 114.
7. Шинкарев А.А. Конституция СССР в системе законодательных актов // Сов. государство и право. - 1981. - № 4. - С. 116.
8. Основин В.С. Особенности конституционны норм // Сов. государство и право. - 1979. - № 4. - С. 16.
9. Головки А.А. Воздействие конституционного права на формирование системы права и законодательства Республики Беларусь // Система права и законодательства Республики Беларусь: состояние и перспективы развития (материалы республ. науч.-практич. конференции 26 - 27 апреля 1999 г.) / Гродн. гос. ун-т им. Янки Купалы. - Гродно, ГрГУ, 1999. - Ч. II. - С. 23 - 28.
10. Василевич Г.А. Конституционно-правовые аспекты становления социального государства // Конституционно-правовые проблемы формирования социального правового государства: Матер, междунар. науч.-практич. конф. (Минск, 30-31 марта 2000 г.). - Мн.: БГУ, 2000. - С. 3.
11. Сигаи Н.В. Республика Беларусь - социальное государство // Конституционно-правовые проблемы формирования социального правового государства: Матер, междунар. науч.-практич. конф. (Минск, 30-31 марта 2000 г.).-Мн.: БГУ, 2000. - С. 94 - 95.
12. Вайшила А. Социальное правовое государство: приобретаемая и теряемая реальность // Конституционно-правовые проблемы формирования социального правового государства: Матер, междунар. науч.-практич. конф. (Минск, 30-31 марта 2000 г.). - Мн.: БГУ, 2000. - С. 24 - 27.
13. Демичев Д.М. Социальное правовое государство и чернобыльская катастрофа // Конституционно-правовые проблемы формирования социального правового государства: Матер междунар. науч.-практич. конф. (Минск, 30-31 марта 2000 г.). - Мн.: БГУ, 2000. - С. 30 - 32.
14. Витрук Н.В. Теоретические проблемы конституционного положения личности // В сб.: Конституция СССР: проблемы государственоведения и советского строительства. - М.: Наука, 1980. - С. 80 - 87.
15. Азарова Е.Г. Конституционные права личности в сфере социального обеспечения // Сов. государство и право. - 1980. - № 9. - С. 13 - 19.