



Исх. № \_\_\_\_\_ от \_\_\_\_\_

Суд Борисовского района Минской  
области

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ “AMICUS CURIAE”** (независимая общественная юридическая экспертиза)

Согласно Уставу РПОО «Белорусский Хельсинкский Комитет» (далее – БХК) является независимым, некоммерческим правозащитным общественным объединением, зарегистрированным Министерством юстиции 1 ноября 1995 года. Цель БХК – защита в Республике Беларусь прав человека, гарантированных Конституцией Республики Беларусь, действующим законодательством, а также декларированных Хельсинкскими соглашениями, иными международными договорами о правах человека, информирование общественности о ситуации с правами человека в Беларуси и мире.

Настоящая независимая общественная юридическая экспертиза проведена на основании абзаца 2 п. 2.4. Устава БХК и служит целям защиты публичного интереса. В международной юридической практике эта деятельность («amicus curiae», с лат. – «друг суда») используется как инструмент усовершенствования правовой системы. Подобные исследования правозащитных организаций проводятся не в интересах процессуальной стороны, а как возможность изложить нейтральное мнение авторов с глубоким уважением и признанием высокого авторитета и независимости суда.

Предметом исследования является анализ действующего законодательства о пенсионном обеспечении с учетом внесенных Указами Президента в 2014-2015 годах изменений на предмет его соответствия Конституции Республики Беларусь и ее международным обязательствам.

1. Гражданка Республики Беларусь П. на приеме в БХК сообщила, что по достижении пенсионного возраста (55 лет) обратилась в комиссию по назначению пенсий Борисовского райисполкома на основании статьи 11 Закона Республики Беларусь о пенсионном обеспечении. Однако комиссия (протокол № 271 от 26.02.2016 г.) отказала в назначении пенсии в связи с отсутствием у нее требуемого страхового стажа.

Решение комиссии заявительница обжаловала в вышестоящую организацию – Комитет по труду, занятости и социальной защиты Минского

облисполкома, а затем – в Министерство труда и социальной защиты Республики Беларусь, но те подтвердили обоснованность принятого комиссией решения.

**Изучив действующее законодательство (Конституцию Республики Беларусь, международные договоры Республики Беларусь, Закон Республики Беларусь «О пенсионном обеспечении», иные законодательные акты, регулирующие вопросы пенсионного обеспечения и социального страхования), БХК считает необходимым обратить внимание суда Борисовского района на следующие обстоятельства.**

2. В статье 1 Конституции провозглашено, что Республика Беларусь – унитарное, демократическое, правовое, социальное государство. Человек, его права, свободы и гарантии их реализации являются высшей ценностью и целью общества и государства (статья 2 Конституции).

Обеспечение прав и свобод граждан Республики Беларусь предусматривает, в том числе, право на достойный уровень жизни, включая достаточный уровень питания, одежды, жилье и постоянное улучшение необходимых для этого условий (статья 21 Конституции).

В соответствии со статьей 47 Конституции гражданам Республики Беларусь гарантируется право на социальное обеспечение в старости, в случае болезни, инвалидности, утраты трудоспособности, потери кормильца и в других случаях, предусмотренных законом.

На реализацию конституционного права граждан на социальное обеспечение направлен Закон Республики Беларусь «О пенсионном обеспечении» (далее – Закон), который закрепляет правовые основы назначения и выплаты трудовых и социальных пенсий. Частью 1 статьи 1 Закона, в частности, установлено, что постоянно проживающие в Республике Беларусь граждане Республики Беларусь имеют право на государственное пенсионное обеспечение в старости, при инвалидности, потере кормильца и в иных случаях, предусмотренных этим Законом.

Статьей 5 Закона определены лица, имеющие право на трудовую пенсию: лица, которые в период работы или занятия иными видами деятельности подлежали государственному социальному страхованию и за них, а также ими самими в предусмотренных законодательством о государственном социальном страховании случаях уплачивались обязательные страховые взносы в бюджет государственного внебюджетного фонда социальной защиты населения Республики Беларусь, и их семьи при соблюдении других условий, предусмотренных данным Законом; нетрудоспособные граждане, не получающие трудовую пенсию, имеют право на социальную пенсию на условиях, определяемых этим Законом.

3. По смыслу международных норм, которые Республика Беларусь признает и обязалась выполнять, право на социальное обеспечение имеет ключевое значение для гарантирования человеческого достоинства всех

людей, когда они сталкиваются с обстоятельствами, лишаящими их возможности в полной мере реализовать свои права.

Так, согласно части 2 статьи 2 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах (далее – Пакт), который ратифицирован Республикой Беларусь (вступил в силу 03.01.1976 года) государства, участвующие в Пакте, *«обязуются гарантировать, что права, провозглашенные в настоящем Пакте, будут осуществляться без какой бы то ни было дискриминации, как то в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства»*. Это в полной мере соответствует Конституции: *«Все равны перед законом и имеют право без всякой дискриминации на равную защиту прав и законных интересов»* (статья 22).

Республика Беларусь на конституционном уровне закрепила следование принципу верховенства права (статья 7), признала приоритет общепризнанных принципов международного права и обязалась обеспечивать соответствие им законодательства (статья 8).

В этих целях Законами «О международных договорах Республики Беларусь» (статья 33), «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» (статья 20) установлено, что нормы права, содержащиеся в международных договорах Республики Беларусь, являются частью действующего на территории Беларусь законодательства и подлежат непосредственному применению. Исключение составляют те из них, в отношении которых требуется принятие (издание) внутригосударственного нормативного правового акта; они имеют силу того нормативного правового акта, которым выражено согласие Республики Беларусь на обязательность для нее соответствующего международного договора.

Государственные органы Республики Беларусь, к компетенции которых относятся вопросы, содержащиеся в международных договорах Республики Беларусь, обеспечивают выполнение обязательств, принятых по данным международным договорам Республики Беларусь (часть 2 статьи 34 Закона «О международных договорах Республики Беларусь»).

4. Введенные в 2013-2015 годах соответствующими указами Президента Республики Беларусь новые условия для реализации права граждан на государственное пенсионное обеспечение не в полной мере соответствуют изложенным выше обязательствам, гарантиям их выполнения и вступили в коллизию с законом, регулирующим вопросы пенсионного обеспечения. Речь идет прежде всего об Указах от 03.09.2013 г. № 389, от 08.12.2014 г. № 570, от 31.12.2015 г. № 534.

Так, Указом Президента Республики Беларусь от 03.09.2013 г. № 389 «О некоторых вопросах пенсионного обеспечения и социального страхования» установлено, что с 1 января 2014 г. право на трудовую пенсию по возрасту, за выслугу лет предоставляется при условии уплаты обязательных страховых взносов в Фонд социальной защиты населения Министерства труда и

социальной защиты (далее – ФСЗН) в соответствии с законодательством о государственном социальном страховании **не менее 10 лет**.

Указом Президента Республики Беларусь от 08.12.2014 г. № 570 в условия назначения пенсии внесены очередные изменения, предусматривающие право на получение пенсии по возрасту на общих основаниях при наличии стажа работы с уплатой обязательных страховых взносов в бюджет государственного внебюджетного фонда социальной защиты населения Республики Беларусь с 1 января 2015 г. – **не менее 15 лет**. Указом Президента Республики Беларусь от 31.12.2015 г. № 534 право на трудовую пенсию по возрасту, за выслугу лет предоставляется *«при наличии стажа работы с уплатой обязательных страховых взносов в бюджет государственного внебюджетного фонда социальной защиты населения Республики Беларусь в соответствии с законодательством о государственном социальном страховании не менее 15 лет 6 месяцев»*. Этим же Указом предусмотрено, что, начиная с 1 января 2017 г., страховой стаж работы ежегодно с 1 января увеличивается на 6 месяцев **до достижения 20 лет**.

Таким образом, за короткий промежуток времени (чуть более 2 лет) требование о наличии стажа работы с уплатой обязательных страховых взносов для начисления пенсий (далее – страховой стаж) увеличилось с 5 до 15 лет и 6 месяцев, а в последующем к 2025 году должен составить не менее 20 лет. При этом в указах не предусмотрено каких-либо исключений, переходных периодов для тех, кто непосредственно в этот период достиг (достигнет) пенсионного возраста, имеет страховой стаж не менее 5 лет, но «не дотягивает» до установленного указами страхового стажа: по состоянию на 1 января 2016 года – 15 лет и 6 месяцев, в последующие годы – до 20 лет.

5. Следует отметить, что действие указов, которыми внесены существенные изменения в регулирование пенсионного обеспечения, распространено на правоотношения, формировавшиеся задолго до их принятия. Лица, добросовестно трудившиеся долгие годы и правомерно рассчитывающие на определенный подход к регулированию пенсионных вопросов, оказались в значительно худшей ситуации и после издания соответствующих указов уже не имеют возможности повлиять на улучшение своего положения.

Принятие решений об увеличении страхового стажа, иных положений, ухудшивших условия пенсионного обеспечения граждан, проходило без широкого общественного обсуждения на национальном уровне, без открытого поиска оптимальных решений, что привело к снижению уровня экономического и социального положения наиболее уязвимых групп населения.

В связи с этим необходимо учитывать, что непринятие добросовестным образом мер с целью осуществления права на социальное обеспечение в максимальных пределах имеющихся ресурсов приравнивается к нарушению Пакта (пункт 42 Замечаний Комитета): *«Существуют веские основания*

*полагать, что ретроактивные меры, принимаемые в связи с правом на социальное обеспечение, запрещены Пактом. В случае преднамеренного принятия любых ретроактивных мер государство-участник обязано доказать, что они были приняты после самого тщательного изучения всех альтернатив и что они являются полностью оправданными применительно ко всей совокупности прав, предусмотренных в Пакте, в контексте полного использования государством-участником максимальных имеющихся ресурсов. Комитет будет внимательно следить за тем: а) имеется ли разумное обоснование для предпринятых действий; б) всесторонне ли изучены альтернативы; с) обеспеченно ли подлинное участие заинтересованных групп в рассмотрении предлагаемых мер и альтернатив; d) являются ли эти меры прямо или косвенно дискриминационными; e) окажут ли эти меры устойчивое, стабилизирующее воздействие на осуществление права на социальное обеспечение и неоправданное воздействие на уже достигнутые права в области социального обеспечения и не были ли отдельные лица или группы лишены при этом доступа к минимальному основному уровню социального обеспечения и f) был ли проведен независимый обзор этих мер на национальном уровне».*

6. Следующим аспектом, на который считаем необходимым обратить внимание суда, является ухудшение правового положения в области пенсионного обеспечения граждан, которые на протяжении длительных периодов осуществляли уход за лицами, которые по каким-либо причинам нуждались в таком уходе (инвалиды, малолетние и т.д.). В этой связи следует обратить внимание на то, что в своем решении от 27.09.2011 г. № Р-626/2011 Конституционный Суд Республики Беларусь указал, что *«уход за инвалидами I группы, престарелыми является важнейшей социальной функцией, выполняемой в большинстве случаев членами семьи нуждающегося, другими его родственниками, но в осуществлении которой и государство принимает на себя определенную обязанность исходя из гуманной цели повышения качества жизни каждого своего гражданина».*

Осуществляя уход за таким лицом, гражданин в определенном смысле берет на себя бремя ответственности государства, освобождая последнее от необходимости помещать нетрудоспособного гражданина в государственную стационарную организацию социального обслуживания, в больницу сестринского ухода либо в другую организацию на государственное обеспечение и социальное обслуживание. Однако Указ № 570 не предусмотрел каких-либо льгот для такой категории граждан как П., осуществлявшей уход за инвалидом 1 группы, и правомерно рассчитывающей на получение пенсии по достижении пенсионного возраста.

Принятые нововведения идут в разрез с обязательствами Республики Беларусь, установленными в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах (статья 9 Пакта). Как отмечено в пункте 32 Замечаний Комитета № 19 к статье 9 Пакта, *«в связи с программами социального обеспечения, в которых пособия увязываются со взносами,*

*государствам-участникам следует принять меры для устранения факторов, мешающих женщинам вносить равные взносы в такие программы (например, учитывать перерывы в работе, связанные с выполнением семейных обязанностей, или неравенство в уровне зарплаты), или обеспечить учет в программах таких факторов при установлении размеров пособий (например, учитывать при начислении пенсии периоды вскармливания ребенка или периоды ухода за взрослыми-иждивенцами)».*

7. Важно отметить, что резкое и значительное увеличение страхового стажа, необходимого для назначения пенсии, поставило в крайне сложное материальное положение граждан, которые к моменту вступления в силу соответствующих изменений в законодательство лишились права на получение пенсии по возрасту в связи с отсутствием требуемого страхового стажа. Случай с П. показывает, что она должна либо пытаться доработать необходимый для получения пенсии страховой стаж, т.е. трудоустроиться в свои 55 лет и продолжать работать еще не менее 10 лет с уплатой страховых взносов, или же, как предлагают органы социальной защиты населения, ждать достижения 60-летнего возраста и получить право на социальную пенсию, размер которой, к слову, не достигает даже размера бюджета прожиточного минимума.

Таким образом, принятые изменения в пенсионное законодательство поставили многих граждан в положение, при котором они, уже достигнув пенсионного возраста, обязаны трудиться до достижения установленного страхового стажа либо при отсутствии работы жить без средств к существованию до достижения возраста, при котором им может быть назначена социальная пенсия: мужчины – 65 лет, женщины – 60 лет.

При этом следует иметь в виду, что граждане, достигшие пенсионного возраста, согласно действующему законодательству признаются нетрудоспособными, соответственно, они не имеют права на получение пособия по безработице. Таким образом, достигнув пенсионного возраста и получив отказ в назначении пенсии в связи с отсутствием требуемого страхового стажа, они фактически остаются без средств к существованию, что нарушает конституционные гарантии, установленные в статье 21 Конституции: *«каждый имеет право на достойный уровень жизни, включая достаточное питание, одежду, жилье и постоянное улучшение необходимых для этого условий».*

В связи с этим необходимо сослаться на Замечания общего порядка № 19 к статье 9 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, в которых Комитет по экономическим, социальным и культурным правам отметил, что *«государства-участники должны в пределах имеющихся ресурсов предоставлять не требующие предварительных взносов пособия, социальные услуги и другую помощь всем пожилым лицам, которые по достижении пенсионного возраста, установленного национальными законами, не успели внести все полагающиеся взносы в пенсионный фонд или по каким-либо иным причинам*

*не пользуются правом на получение пенсии по линии социального страхования или другими льготами социального обеспечения или социальной помощи и не имеют других источников дохода» (пункт 15).*

Аналогичную позицию занял и Конституционный Суд Республики Беларусь, который в своем решении от 7 июля 2014 г. N Р-943/2014 отметил, что из *«конституционных положений, а также закрепленных в международно-правовых актах социальных обязательств Республики Беларусь перед своими гражданами следует, что правовое регулирование отношений, касающихся в том числе пенсионного обеспечения, должно отвечать обязанности Республики Беларусь как социального государства установить исходя из имеющихся экономических ресурсов такие порядок и условия пенсионного обеспечения, которые компенсировали бы соответствующим лицам потери от естественной (возрастной) утраты способности к труду и самообеспечению в объеме, гарантирующем их общую материальную обеспеченность на уровне, необходимом для удовлетворения основных жизненных потребностей».*

8. Вызывает критику еще один аспект введенного законодательства, а именно то, что нормативно-правовые изменения регулирования пенсионного обеспечения внесены указами Президента Республики Беларусь.

Конституционное право на социальное обеспечение устанавливается законами (статья 47 Конституции). Именно поэтому в каждом из упомянутых в настоящем обращении указов имеется порученческая норма Совету Министров Республики Беларусь о внесении в установленном порядке предложений о приведении законодательных актов в соответствие с указами.

Вместе с тем, в указах установлено, что они вступают в силу после их официального опубликования, и акты законодательства действуют в части, не противоречащей им. То есть изданным указам придана бóльшая юридическая сила, чем законам, принятым Парламентом. Устраняют ли подобные предписания указов коллизию о юридической силе, определяющей соподчиненность по отношению к иным нормативным правовым актам, регулирующим одни и те же общественные отношения?

Чтобы ответить на данный вопрос, необходимо глубоко и всесторонне проанализировать нормы Конституции и иных законов, определяющих полномочия Президента Республики Беларусь, его права на издание тех или иных нормативных правовых актов и их соподчиненность с другими законодательными актами (Конституция, законы, декреты, указы).

Вслед за статьей 84 Конституции, в которой определены полномочия Президента Республики Беларусь, в части 1 статьи 85 Конституции указывается: *«Президент на основе и в соответствии с Конституцией издает указы и распоряжения, имеющие обязательную силу на всей территории Республики Беларусь».*

В части 7 статьи 2 Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» дана более развернутая формулировка: указ Президента Республики Беларусь – нормативный правовой акт Главы государства,

издаваемый в целях реализации его полномочий и устанавливающий (изменяющий, отменяющий) определенные правовые нормы.

В то же время в части 2 статьи 85 Конституции установлено, что в случаях, предусмотренных Конституцией, Президент издает декреты, имеющие силу законов.

Таким образом, Конституция на один уровень с законами поставила только декреты, издаваемые Президентом. Именно учитывая особую значимость декретов, для них статьей 101 Конституции установлена особая процедура принятия и предмет регулирования, а также соответствующая роль Парламента.

В конституционных предписаниях о законодательных функциях Президента речь идет исключительно о декретах, которые могут быть двух видов:

1) декреты, которые имеют силу закона, издаваемые в соответствии с Конституцией на основании делегированных Президенту законодательных полномочий Парламентом, и

2) временные декреты, издаваемые в случаях особой необходимости для регулирования наиболее важных общественных отношений.

Аналогичные предписания содержатся в главе IV (Акты Президента) Закона «О Президенте Республики Беларусь».

Приведенные аргументы дают основание прийти к однозначному выводу: Президент в соответствии с Конституцией, Законом «О Президенте Республики Беларусь», иными законодательными актами имеет ограниченные законодательные полномочия. Отношения в области прав граждан на пенсионное обеспечение в старости, тем более приведших к ограничению прав на достойный уровень жизни пожилых граждан как наиболее уязвимой группы населения не могут быть урегулированы указами Президента.

Данное утверждение подкрепляется мнением Конституционного Суда, изложенному в решении от 7 июля 2014 г. № Р-943/2014: *«законодатель при осуществлении конституционных полномочий по определению основного содержания и принципов осуществления, прав, свобод и обязанностей граждан, утверждению основ социальной защиты (пункт 2 части первой статьи 97 Конституции) вправе определять как общие правила пенсионного обеспечения, так и условия возникновения права на пенсию, своевременно уточняя их и обеспечивая тем самым гарантии права граждан на пенсию определенного вида, соответствующие ее природе и назначению».*

Важно отметить, что согласно Основным направлениям внутренней и внешней политики Республики Беларусь, утвержденным Законом Республики Беларусь от 14 ноября 2005 г. № 60-З, внутренняя политика Беларуси основывается на принципе гарантии конституционных прав и свобод граждан, принципе социальной справедливости и нацелена на социальную защиту населения. Стратегическими целями внутренней политики государства объявлены, в том числе, *«повышение уровня*

*благосостояния народа».* Данный Закон является программным, и Президент не вправе издавать законодательные акты, противоречащие его нормам, сущности и духу. Кроме того, законодательные полномочия Президента в этой части прямо ограничены предписаниями части 2 статьи 101 Конституции. В частности, он не имеет права издавать законодательные акты, предусматривающие ограничение конституционных прав и свобод граждан.

В соответствии со статьей 59 Конституции государство обязано принимать все доступные ему меры для создания внутреннего и международного порядка, необходимого для полного осуществления прав и свобод граждан Республики Беларусь, предусмотренных Конституцией. Государственные органы, должностные и иные лица, которым доверено исполнение государственных функций, обязаны в пределах своей компетенции принимать необходимые меры для осуществления и защиты прав и свобод личности. Эти органы и лица несут ответственность за действия, нарушающие права и свободы личности.

Основываясь на уважении к суду, подчеркивая важность независимости суда, выражаем надежду, что при рассмотрении судом Борисовского района Минской области жалобы П. на решение комиссии по назначению пенсий Борисовского райисполкома и действия других заинтересованных лиц будут приняты во внимание сведения и соображения, приведенные в данном заключении.

Председатель

О.Н. Гулак