



Исх. № _____ от _____

Палата представителей
Национального собрания
Республики Беларусь,

ул. Советская, 11 (Дом правитель-
ства), 220010, г. Минск

ОБРАЩЕНИЕ

(в порядке статей 40 и 59 Конституции)

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.

В последнее время в БХК стали поступать обращения граждан, в том числе на личном приеме, об отказе в назначении пенсии по возрасту на общих основаниях.

Так, гражданка Л***** И.В. на приеме в БХК указала, что по достижении пенсионного возраста (55 лет), обратилась в комиссию по назначению пенсий Воложинского райисполкома на основании статьи 11 Закона Республики Беларусь о пенсионном обеспечении. Однако комиссия (протокол № 129 от 07.12.2015 г.) отказала в назначении пенсии в связи с отсутствием требуемого страхового стажа.

В обосновании принятого решения комиссия сослалась на то, что *«в соответствии со статьей 5 Закона «О пенсионном обеспечении» право на трудовую пенсию имеют лица, которые в период работы или занятия иными видами деятельности подлежали государственному социальному страхованию и за них, а так же ими самими, в предусмотренных законодательством о государственном социальном страховании случаях, уплачивались обязательные страховые взносы в бюджет государственного внебюджетного фонда социальной защиты населения Беларуси. В соответствии с пунктом 2 Указа Президента Республики Беларусь от 08.12.2014 г. №570 «О совершенствовании пенсионного обеспечения» с 01 января 2015 года минималь-*

ный стаж работы с уплатой обязательных страховых взносов в бюджет фонда, необходимый для назначения трудовой пенсии по возрасту в соответствии со статьей 11 Закона Республики Беларусь «О пенсионном обеспечении», составляет не менее 15 лет».

У заявительницы же период уплаты взносов на государственное социальное страхование составлял чуть более 10 лет. На протяжении более 8 лет она осуществляла уход за своим отцом, инвалидом 1 группы. Этот период, согласно законодательству, не включается в страховой стаж, поэтому ей было отказано в назначении пенсии в связи с отсутствием требуемого страхового стажа. Решение комиссии Л***** 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 (далее – Конституция), международные договоры, Закон Республики Беларусь «О пенсионном обеспечении», иные законодательные акты, регулирующие вопросы пенсионного обеспечения и социального страхования, БХК считает необходимым обратить внимание депутатов Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь на следующие обстоятельства.

1. В статье 1 Конституции провозглашено: 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 пенсию: право на трудовую пенсию предоставлено лицам, 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.

2. 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 действующей Конституции: *«Все равны перед законом и имеют право без всякой дискриминации на равную защиту прав и законных интересов»* (ст. 22).

3. Республика Беларусь на конституционном уровне закрепила следование принципу верховенства права (статья 7), признала приоритет общепризнанных принципов международного права и обеспечивает 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 Беларуси 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 (часть 2 статьи 34 Закона «О международных договорах Республики Беларусь»).

4. Вместе с тем, введенные в 2013-2016 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 законами, регулирующими 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, от 11.04.2016 г. № 137.

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**. Важно отметить, что наряду с нормой Указа № 389 действовала и норма, закрепленная в статье 5 Закона «О пенсионном обеспечении», об уплате обязательных страховых взносов в ФСЗН **не менее 5 лет** для получения права на трудовую пенсию по возрасту на общих основаниях.

Указом от 08.12.2014 г. № 570 в условия назначения пенсии внесены очередные изменения о 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**, а Указом 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.

Приведенные данные свидетельствуют, что при подготовке, издании и введении в действие указов не были учтены демографические условия Беларуси, социальные гарантии и обязательства государства на пенсионное обеспечение, в том числе для лиц, в отношении которых ранее время при выполнении социальных функций включалось в трудовой стаж без уплаты соответствующих страховых взносов, что давало право на трудовую пенсию по возрасту.

По данным Министерства труда и социальной защиты Республики Беларусь, число лиц, которые не смогли выйти на пенсию по достижении общеустановленного пенсионного возраста по причине отсутствия у них 15 лет страхового стажа, только в 2015 году составило около одной тысячи.

5. В жалобе гр-ка Л***** И.В. указала, что в период с 23.04.2007 г. по 18.06.2015 г. она осуществляла уход за своим отцом Юхневичем В.И., инвалидом 1 группы, и получала соответствующее пособие. *«На момент оформления меня по уходу в Воложинском отделении ФСЗН мне объяснили, что согласно предыдущим записям в моей трудовой книжке я имею право, согласно действующих нормативных документов, на получение трудовой пенсии при достижении мною пенсионного возраста»*, – сообщает заявительница.

И действительно, до 1 января 2015 года действующее законодательство (в частности, статья 5 Закона «О пенсионном обеспечении») позволяло это сделать, так как страховой стаж для назначения трудовой пенсии на общих основаниях составлял не менее 10 лет (у Л***** он составлял 10 лет 1 месяц 16 дней).

6. Важно подчеркнуть, 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»*.

Государству в данном случае гораздо выгоднее выплачивать пособие по уходу за таким лицом, нежели 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 предусматривал каких-либо льгот для такой категории людей как Л*****, осуществлявшей уход за инвалидом 1 группы.

Изданными Президентом указами их правовое положение было явно изменено к худшему. Так, Л***** должна либо доработывать 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 утверждают органы социальной защиты населения, по достижении 60 лет получить право на социальную пенсию.

Такой подход вряд ли можно признать законным, справедливым, недискриминационным и социально оправданным. 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 го-

сударства объявлены, в том числе, «*повышение уровня благосостояния народа*».

Приведенный 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.

7. В соответствии с частью 5 статьи 104 Конституции закон не имеет обратной силы, за исключением случаев, когда он смягчает или отменяет ответственность граждан. Развивая это конституционное положение, в Законе «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» установлено, что нормативные правовые акты, ухудшающие положение граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей и юридических лиц (возлагающие дополнительные (увеличенные) по сравнению с ранее существовавшими обязанности или ограничения в правах либо лишаящие имеющихся прав), не имеют обратной силы, если иное не предусмотрено законодательными актами Республики Беларусь (часть 2 статьи 67).

Очевидно, что, во-первых, **правовые нововведения создали коллизию между Указами, изданными Президентом, и нормами Закона «О пенсионном обеспечении»**, и во-вторых, лишили Л***** (и многих других граждан, оказавшихся в подобной ситуации) **права на получение трудовой пенсии на общих основаниях при наличии страхового стажа не менее 5 лет (10 лет в соответствии с Законом от 14.07.2014 г. №190-з)**.

8. В похожей ситуации оказался и гражданин С***** Н.И., 04.02.1955 года рождения. Его общий трудовой стаж к моменту обращения за пенсией на общих основаниях составлял 29 лет, страховой стаж – 8 лет 5 мес. 15 дней. При этом с 1975 по 1992 годы (17 лет) он служил в органах внутренних дел, и согласно действующему законодательству ни он, ни государство не должны были в этот период уплачивать соответствующие взносы в пенсионный фонд.

Как сотрудник милиции, он участвовал в работах по ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС, что подтверждается удостоверением пострадавшего в соответствии со статьей 19 Закона Республики Беларусь «О социальной защите граждан, пострадавших от катастрофы на Чернобыльской АЭС, других радиационных аварий», выданным Министерством внутренних дел Республики Беларусь 27.03.2012 года.

С учетом того, что С***** не имел права выйти на пенсию по Закону «О пенсионном обеспечении военнослужащих, лиц начальствующего и рядового состава органов внутренних дел, ...», ему гарантировалось право на назначение пенсии на основаниях, предусмотренных Законом «О пенсионном обеспечении». «*При этом все виды денежного довольствия военнослужащих, лиц начальствующего и рядового состава учитываются наравне с заработной платой работников в республике*», - гарантируется частью 2 статьи 2 Закона «О пенсионном обеспечении». Аналогичная норма имеется и в Законе

«О пенсионном обеспечении военнослужащих, лиц начальствующего и рядового состава органов внутренних дел,...» (статья 7), **которые проходили службу и были уволены без достижения сроков выслуги лет.** Она дает право на назначение трудовой пенсии на основаниях, предусмотренных Законом «О пенсионном обеспечении».

Однако решением комиссии по назначению пенсий Лидского райисполкома от 28.02.2015 г. ему отказано в назначении трудовой пенсии на общих основаниях *«из-за отсутствия требуемого 15-летнего стажа работы с уплатой обязательных страховых взносов в бюджет фонда (страховой стаж)»*.

Очевидно, что С***** лишился права на пенсионное обеспечение в старости не по своей вине. В свое время государство, выступая нанимателем, не вносило в пенсионный фонд соответствующие страховые платежи за данную категорию граждан. Пенсии военнослужащим и лицам, приравненным к ним, предусматривались и выплачивались за счет государственного бюджета. Изменив правила формирования права на пенсионное обеспечение, государство должно было взять на себя бремя этих издержек, а не перекладывать их на своих граждан, оставляя их без социальной поддержки. Такое решение по отношению к пожилым гражданам по своей сути несправедливое и антигуманное. Оно нарушает и международные обязательства Республики Беларусь в области социального обеспечения в старости.

9. При анализе сложившейся правовой ситуации следует учитывать Замечания общего порядка № 19 к статье 9 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, в которых Комитет ООН 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).

Следует отметить, что согласно действующему законодательству в страховой стаж, исчисляемый при назначении пенсии, не включены также периоды нахождения одного из родителей (как правило, женщины) в отпуске по уходу за ребенком до достижения им возраста 3 лет, в отпуске по уходу за больным ребенком в возрасте до 14 лет, ребенком-инвалидом (инвалидом с детства) в возрасте до 18 лет, если уход составлял менее 8 лет. Ранее условием для получения пенсии на льготных основаниях эта категория граждан имела право на пенсию при наличии страхового стажа не менее 5 лет, а в настоящее время право на пенсию они приобретают на общих условиях – при наличии страхового стажа не менее 15 лет и 6 месяцев. Таким образом, у ро-

дителя, воспитавшего, к примеру, троих детей, исключается около 9 лет страхового стажа, у воспитавшего 4 детей – около 12 лет, и т.д.

Такой порядок не согласуется с конституционными предписаниями, предусматривающими обязанность родителей воспитывать своих детей, заботиться об их здоровье, развитии и обучении (часть 3 статьи 32 Конституции), а также со статьей 9 Международного пакта о социальных, экономических и культурных правах. 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-инвалидами)»*. В данных случаях речь идет о необходимости избежания прямой или косвенной дискриминации лиц, вынужденных ухаживать за престарелыми родителями, малолетними детьми, детьми-инвалидами и т.п. Учитывая, что на практике в подавляющем большинстве случаев такой уход осуществляется женщинами, данная ситуация является фактом косвенной дискриминации женщин.

Таким образом, приведенные примеры с Л***** и С*****, а также иные случаи, когда страховой стаж не приравнивается к общему трудовому, свидетельствуют, что **Республика Беларусь не выполняет свои обязательства, взятые по Пакту, в том числе по вопросам равенства и недискриминации.**

10. Безусловно, принятые в Беларуси изменения в пенсионное законодательство поставили многих в крайне затруднительное положение, при котором эти лица, уже достигнув пенсионного возраста (по действующему законодательству они признаются нетрудоспособными), 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.

Это свидетельствует о том, что государство фактически отказалось от выполнения конституционных гарантий, установленных в статье 21 Конституции: *«каждый имеет право на достойный уровень жизни, включая достаточное питание, одежду, жилье и постоянное улучшение необходимых для этого условий»*.

11. Подпунктом 1.3 пункта 1 Указа Президента Республики Беларусь от 08.12.2014 г. № 570 «О совершенствовании пенсионного обеспечения» изменен порядок расчета пенсий, и с 01.01.2015 г. трудовая пенсия исчисляется из откорректированного фактического заработка, определенного в соответствии с Законом, за последние 21 год подряд стажа работы.

Такой порядок расчета ставит в неравное положение при назначении пенсий работников, имевших в начале трудовой деятельности относительно высокую заработную плату, с которой уплачивались соответствующие взносы на социальное страхование, и работников, достигших относительно высоких зарплат во второй половине срока формирования пенсионных прав, непосредственно перед выходом на пенсию.

Ветераны труда, имеющие длительный трудовой стаж и стаж уплаты страховых взносов, при подобном порядке попадают в ситуацию, при которой уплата взносов в ФСЗН после выработки необходимых для получения пенсии по возрасту лет и до достижения ими пенсионного возраста при применении установленных правил исчисления фактического заработка, имеют более низкий индивидуальный коэффициент и, соответственно, размер пенсии.

Это нарушает конституционные принципы юридического равенства, запрещения дискриминации, лежащие в основе объявленной государственной политики Республики Беларусь.

В соответствии со статьей 47 Конституции государство провозгласило, что проявляет особую заботу о ветеранах войны и труда. Согласно преамбуле Закона Республики Беларуси «О ветеранах» государство исходит из того, что в отношении ветеранов, в том числе ветеранов труда, должны устанавливаться меры социальной защиты. Такими мерами, согласно статье 11 данного Закона, являются, в частности, повышение пенсионного обеспечения.

Между тем, Указ Президента № 570 сузил возможности для повышения уровня пенсионного обеспечения ветеранов труда за счет применения при расчете пенсии периода, из которого исключены прошлые периоды работы, и которые, по сути, являлись основой для получения соответствующего статуса «ветерана труда» и вытекающих из него мер социальной защиты.

Таким образом, полагаем, внесенные изменения, регулирующие порядок пенсионного обеспечения, в настоящее время не соответствуют принципу социальной справедливости, являются по сути дискриминационными, необоснованно ограничивают возможности учета всего периода работы при назначении пенсии, выбора периода с более высокими заработными платами, что приводит к коллизии правовых норм, содержащихся в подпункте 1.3 пункта 1 Указа Президента № 570, и норм других законодательных актов, в частности, статьи 47 Конституции – Основного закона Республики Беларусь, а также статьи 11 Закона «О ветеранах» и его преамбуле. Приведенные коллизии и правовая неопределенность должны быть устранены.

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

Действие новых нормативных правовых актов 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 уже не имеют возможности повлиять на улучшение своего положения. Установленный порядок фактически понуждает граждан к отказу от выполнения обязанностей и не стимулирует их к выполнению социально необходимых функций по уходу за малолетними, престарелыми, инвалидами, что ведет к нарушению статей 32, 47, 58 Конституции.

13. В соответствии с нормами международного права 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; в) обеспечено ли подлинное участие заинтересованных групп в рассмотрении предлагаемых мер и альтернатив; г) являются ли эти меры прямо или косвенно дискриминационными; д) 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 ф) был ли проведен независимый обзор этих мер на национальном уровне».*

Мы полагаем, что **принятые в Республике Беларусь в последние годы меры государственного регулирования в области пенсионного (социального) обеспечения, введенные указами Президента, следует оценить как преднамеренное принятие ретроактивных мер, повлекших официальную отмену или приостановление действия законодательства, необходимого для непрерывного осуществления права на справедливое социальное обеспечение в старости.**

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

Конституционное право на социальное обеспечение устанавливается законом (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? Такие вопросы могут возникнуть в ходе судебных споров об отказе в оформлении пенсий, в иных дискуссиях по этой теме.

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

15. Вслед за статьей 84 Конституции, в которой определены полномочия Президента Республики Беларусь, в части первой 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 второй 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. Порядок их издания и предмет регулирования установлен статьей 101 Конституции. И в данном случае в конституционных предписаниях речь идет исключительно о декретах Президента, 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».

Ни в одном из указов Президента по вопросам пенсионного обеспечения нет ссылок: какие полномочия Президент реализовывал; какие законы

(Конституция, иные законодательные акты) предоставляют ему (делегируют) полномочия на издание указа, имеющего верховенство над законом, принятым Парламентом.

Часть 3 статьи 137 Конституции, на которую многие ссылаются, вызывает критику правоведов, так как вносит диссонанс в стройную систему конституционных положений о юридической силе актов государственных органов. Порядок применения данной нормы не разъяснен Конституционным Судом, нет соответствующего толкования Парламента.

Из изложенного следует: **ни один нормативный правовой акт не устанавливает, что указ Президента имеет силу закона**, что на издание указа Парламент может делегировать Президенту законодательные полномочия.

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. Он не наделен полномочиями по законодательному регулированию отношений 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. Такими полномочиями в соответствии со статьями 97, 98 Конституции обладает исключительно Парламент.**

Только законодатель в лице Национального собрания Республики Беларусь, по мнению, Конституционного Суда, изложенному в решении от 7 июля 2014 г. № Р-943/2014 *«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».*

16. Хотим обратить внимание депутатов также на то, что на 65-й сессии Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин (CEDAW) 28 октября 2016 г. в Женеве был рассмотрен восьмой периодический доклад об осуществлении Республикой Беларусь положений Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин. По итогам рассмотрения национального доклада Комитет выразил обеспокоенность *«тем, что время, потраченное на уход за детьми или родственниками, не учитывается при начислении пенсии, что особенно негативно влияет на женщин, т.к. они в большей степени вовлечены в данный труд»* (пункт 38 Заключительных замечаний по восьмому периодическому докладу¹). В этой связи Комитет рекомендовал государству *«признать неоплачиваемый труд женщин по*

¹ CEDAW/C/BLR/CO/8

уходу за семьёй в национальных статистических данных и учитывать его при начислении пенсий и социальных льгот» (пункт 39 Заключительных замечаний).

Для соблюдения конституционного принципа верховенства права, принципа разделения властей, создания единой внутренне согласованной правовой системы, устранения выявленных в настоящем обращении несоответствий норм указов Конституции, Международному пакту об экономических, социальных культурных правах, законам, регулирующим пенсионное обеспечение граждан, в целях надлежащей реализации конституционного права граждан на социальное обеспечение, Палате представителей Национального собрания Республики Беларусь необходимо, по нашему мнению, разработать и внести в законодательные акты о пенсионном обеспечении граждан изменения и дополнения, предусматривающие обеспечение конституционного права на получение трудовой пенсии по возрасту на общих основаниях, в том числе:

а) лицам, осуществлявшим уход за инвалидами 1-й группы, престарелыми (80 лет и старше), нуждающимися по медицинским показаниям в постоянном уходе;

б) матерям, воспитавшим двух и более детей, (за исключением многодетных матерей, имеющих 5 и более детей, которые по действующему законодательству уже имеют льготы по страховому стажу);

в) лицам, ранее находившимся на службе в Вооруженных силах Республики Беларусь, в органах внутренних дел и других, приравненных к ним лиц, прекративших службу до установленного законодательством времени выхода на пенсию по выслуге лет, либо пенсию по инвалидности (болезни).

Одновременно выражаем готовность принять участие в подготовке конкретных предложений, направленных на обеспечение конституционных прав граждан на социальное обеспечение в старости, а также участвовать в парламентских слушаниях, проводимых Палатой представителей по данному вопросу.

Председатель

О.Н. Гулак