



Исх. № _____ от _____

Министру труда и социальной
защиты Республики Беларусь

Костевич И.А.

о необходимости корректировки
законодательного регулирования
пенсионного обеспечения в связи с
увеличением страхового стажа

Уважаемая Ирина Анатольевна!

Прежде всего, хотим поздравить Вас с назначением на высокую государственную должность и пожелать успехов в работе.

В РПОО “Белорусский Хельсинкский Комитет” обращаются десятки граждан, которые столкнулись с проблемой отказа в назначении им трудовой пенсии по возрасту на общих основаниях из-за отсутствия требуемого в настоящее время страхового стажа. В настоящем обращении хотели бы проинформировать Вас о проблемах, которые сложились у отдельных категорий граждан в связи с резким увеличением страхового стажа, и предложить пути их преодоления.

В соответствии с Указами Президента Республики Беларусь от 03.09.2013 г. № 389, от 08.12.2014 г. № 570, от 31.12.2015 г. № 534, от 11.04.2016 г. № 137 в Закон Республики Беларусь «О пенсионном обеспечении» (далее – Закон) внесены изменения и дополнения в регламентацию вопросов о праве граждан на получение трудовой пенсии по возрасту на общих основаниях. Согласно указанным изменениям, увеличился минимальный стаж с уплатой обязательных страховых взносов, при наличии которого назначается трудовая пенсия по возрасту на общих основаниях, что привело к отказу в назначении пенсии некоторым категориям граждан, в частности, многодетным матерям, родившим и воспитавшим менее 5 детей (в отношении матерей, родивших и воспитавших 5 и более детей действует льготный страховой стаж – 5 лет); лицам, осуществлявшим в течение длительных периодов

уход за инвалидами 1 группы; военнослужащим и приравненным к ним лицам, проходившим военную службу менее 20 лет и другим.

Практика применения нововведений выявила определенные упущения и недостатки, не отвечающие конституционным гарантиям и международным обязательствам Беларуси в части соблюдения права граждан на пенсионное обеспечение в старости. По данному поводу БХК обращался в Палату представителей Национального собрания Республики Беларусь (исх. № 01-14/82 от 24.11.2016 г.) и Конституционный суд Республики Беларусь (исх. № 01-14/60 от 22.07.2016 г.).

Наши доводы относились к тому, что резкое, в течение непродолжительного времени (двух лет), увеличение минимального страхового стажа для назначения пенсии на общих основаниях привело к тому, что многие граждане Беларуси попали в так называемую «пенсионную ловушку». По данным Министерства труда и социальной защиты Республики Беларусь, только в 2015 г. в нее попали около тысячи тех, кто рассчитывал по достижении пенсионного возраста выйти на пенсию в этот период. Органы социальной защиты отказали им в связи с отсутствием установленного минимального страхового стажа в 15 лет. Среди таковых оказались, в первую очередь, военнослужащие и приравненные к ним лица, уволенные со службы до приобретения права на пенсию за выслугу лет либо инвалидности (ст. 2 Закона); лица, получавшие пособие по уходу за инвалидами 1-ой группы, престарелыми, достигшими 80-летнего возраста, нуждающимися в постоянном уходе; один из родителей (как правило, женщины), ухаживавшие за детьми до достижения ими возраста трех лет (за исключением многодетных матерей, родивших пять и более детей и воспитавшие их до восьмилетнего возраста); находившиеся 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.

Так, гр. С. служил в органах внутренних дел 17 лет. К моменту обращения за пенсией на общих основаниях в 2015 г. его общий трудовой стаж составлял 29 лет, страховой стаж – 8 лет 5 месяцев 15 дней. С учётом 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, Законом предусматривается, что *«все виды денежного довольствия военнослужащих, лиц начальствующего и рядового состава учитываются наравне с заработной платой работников в республике»* (ч. 2 ст. 2 Закона). Аналогичная норма имеется и в Законе «О пенсионном обеспечении военнослужащих, лиц начальствующего и рядового состава органов внутренних дел...» (ст. 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». До 2014 г. для выхода на пенсию по старости на общих основаниях этой категории лиц достаточно было иметь страховой стаж **не менее 5 лет**. 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 пятнадцатилетнего стажа работы с уплатой обязательных страховых взносов в бюджет фонда (страховой стаж)»*.

Очевидно, что гражданин С. лишился права на пенсионное обеспечение в старости не по своей вине. В своё время государство, выступая нанимателем, не вносило в пенсионный фонд соответствующие платежи за данную категорию граждан. Пенсии военнослужащим и лицам, приравненным к ним, предусматривались и выплачивались за счет государственного бюджета. Такое положение сохраняется и по действующему законодательству.

Изменив правила формирования права на пенсионное обеспечение, увеличив страховой стаж до 15 лет (к 2025 г. до 20 лет), государство, по нашему мнению, должно было взять на себя бремя возникших издержек, а не перекладывать их на своих граждан, оставляя их без социальной поддержки. Такое решение по отношению к пожилым гражданам по своей сути является несправедливым.

Гражданка Л. более 8 лет осуществляла уход за своим отцом, инвалидом 1-й группы, и данный срок включался в общий трудовой стаж. Однако при наличии необходимого трудового стажа у нее более 20 лет и стажа уплаты обязательных страховых взносов в ФСЗН более 10 лет, но менее 15 лет, ей было отказано в назначении пенсии по старости. Важно подчеркнуть в этой связи, что в своём решении от 27.09.2011 г. № Р-626/2011 Конституционный суд Республики Беларусь указал, что *«уход за инвалидами I-ой группы, престарелыми является важнейшей социальной функцией, выполняемой в большинстве случаев членами семьи нуждающегося, другими его родственниками, но в осуществлении которого и государство принимает на себя определенную обязанность исходя из гуманной цели повышения качества жизни каждого своего гражданина»*. Следует признать, что 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.

Засчитывая годы ухода граждан за инвалидами 1 группы и престарелыми лицами в общий трудовой стаж, но не предоставляя им льготы по страховому стажу, государство поступает с ними явно несправедливо.

Права на пенсионное обеспечение граждан формируются задолго до достижения ими пенсионного возраста. В своём решении от 27.12.2016 г. № Р-1080/2016 Конституционный суд Республики Беларусь отметил, что *«законодатель, действуя в рамках своих дискреционных полномочий при определении необходимых условий пенсионного обеспечения в развитие положений части первой статьи 1, статей 2 и 47 Конституции, должен обеспечивать предсказуемость законодательных подходов, стабильность законодательства, не допускать ущемления конституционного права на социальное обеспечение. В случае закрепления новых условий возникновения права на трудовую пенсию следует максимально оправдывать правомерные ожидания граждан, в том числе посредством определения разумного переходного периода для предоставления гражданам реальной возможности выполнять изменённые требования законодательных норм»*. Мы в полной мере поддерживаем такую позицию.

При анализе сложившейся правовой ситуации следует учитывать Замечания общего порядка № 19 к статье 9 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах (далее – Пакт), 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).¹

Можно смело утверждать, что **правовое положение указанных выше лиц, достигших пенсионного возраста и имеющих право на пенсионное обеспечение было явно изменено к худшему**. Они, будучи по возрасту уже нетрудоспособными, должны либо трудоустроиться (что в нынешних условиях маловероятно) и выработать необходимый страховой стаж или по достижении установленного возраста (мужчины – 65 лет, женщины – 60 лет) получить право на мизерную социальную пенсию. В настоящее же время эти лица оставлены без средств к существованию.

Такой подход вряд ли можно назвать законным, справедливым, недискриминационным и социально оправданным. Согласно Основным направлениям внутренней и внешней политики Республики Беларусь, утвержденным Законом Республики от 14 ноября 2005г. №60-З, внутренняя политика Беларуси основывается на принципе гарантии

¹ <http://hrlibrary.umn.edu/russian/gencomm/Rescgencom19.html>

конституционных прав и интересов граждан, принципе социальной справедливости и нацелена на социальную защиту населения. Стратегическими целями внутренней политики государства объявлены, в том числе, *«повышение уровня благосостояния народа»*. Между тем, **абсолютное большинство граждан, которым отказано в назначении пенсии, вынуждены пять лет жить без какой-либо социальной поддержки со стороны государства.**

Президент Республики Беларусь и Конституционный суд Республики Беларусь неоднократно отмечали, что конституционная цель и обязанность Республики Беларусь, как социального государства, - создать необходимые условия для обеспечения права каждого на достойный уровень жизни, включая достаточное питание, одежду, жилье и постоянное улучшение необходимых для этого условий (часть 2 статьи 21 Конституции). Не следует забывать, что по своей правовой природе пенсия – это гарантированная государством выплата, которую пенсионер заслужил своей предыдущей трудовой или иной общественно полезной деятельностью, и она выступает в качестве основного источника средств к существованию граждан в пожилом возрасте.

Содержание и воспитание детей родителями, а равно содержание и уход взрослых детей за своими престарелыми родителями, нуждающимися в помощи, являются конституционными обязанностями граждан. В сфере социальной политики государство провозгласило приоритетной задачей защиту брака, семьи, охрану материнства, отцовства и детства (статья 32 Конституции, часть 4 статьи 3 Кодекса Республики Беларусь о браке и семье). По нашему мнению, государство должно соблюдать свои обязательства и учитывать их при законодательном регулировании прав этой уязвимой категории граждан, среди которых абсолютное большинство – женщины. Как отмечено в пункте 32 Замечаний Комитета № 19 к статье 9 Пакта, *«в связи с программами социального обеспечения, в которых пособия увязываются с пособиями государством-участником следует принять меры для устранения факторов, мешающим 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)»*.² В данном случае речь идет о необходимости избежания прямой или косвенной дискриминации лиц, вынужденных ухаживать за престарелыми родителями, малолетними детьми, детьми-инвалидами и т.п. В связи с этим хотим обратить внимание на то, что на 65-ой сессии Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин (SEDAW)

² <http://hrlibrary.umn.edu/russian/gencomm/Rescgencom19.html>

28 сентября 2016 года в Женеве был рассмотрен **восьмой периодический Доклад об осуществлении Республикой Беларусь 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, так как они в большей степени вовлечены в данный труд»* (пункт 38 Заключительных замечаний по восьмому периодическому Докладу)³. Поэтому Комитет рекомендовал государству: *«признать неоплачиваемый труд женщин по уходу за семьей в национальных статистических данных и учитывать его при начислении пенсий и социальных льгот»* (пункт 39 Заключительных замечаний).

Воспринимая озабоченность сложившейся ситуацией, необходимость устранения выявленных недостатков и в целях недопущения ущемления конституционного права на социальное обеспечение, Конституционный суд Республики Беларусь в своём решении от 27.12.2016 г. № Р-1080/2016 предложил законодателю предусмотреть корректировку правового механизма защиты прав отдельных категорий граждан *«выполнявших (-ющих) социально значимые для общества и государства деятельность или функции, на получение трудовой пенсии путем зачета определенных периодов такой деятельности или функции в стаж работы с уплатой обязательных страховых взносов в бюджет фонда либо обеспечить иной учет таких факторов при реализации ими права на пенсионное обеспечение»*. При этом Конституционный суд Республики Беларусь исходит из того, что *«основной задачей пенсионного законодательства является обеспечение государством надлежащего функционирования пенсионной системы, имеющей целью, прежде всего, гарантирование жизнеобеспечения лиц пенсионного возраста»*.

Для реализации конституционного права граждан на социальное обеспечение, выполнения обязательств государства, предусмотренных Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах, Конвенцией о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, полагаем необходимым разработать и внести в соответствующие законодательные акты Республики Беларусь 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;

³ CEDAW/C/BLR/CO/8

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.

Эти меры, по нашему мнению, должны быть приняты в кратчайшие сроки.

Мы готовы принять участие в обсуждении изложенных проблем и внести соответствующие предложения по совершенствованию законодательства.

С уважением,
Председатель

О.Н. Гулак