

О толковании Соглашения о порядке пенсионного обеспечения военнослужащих и их семей и государственного страхования военнослужащих государств-участников Содружества Независимых Государств от 15 мая 1992 года

Решение Экономического Суда Содружества Независимых Государств от 20 января 2000 года N 01-1/5-99

Экономический Суд Содружества Независимых Государств в составе: председательствующего - и.о. Председателя Экономического Суда Симоняна Г.В., судей Экономического Суда: Апостола Д.Д., Вылкова И.К., Махмудовой Л.Ш., Мирошник В.И., Сарсенбаева А.О., Толибова Х., при секретаре Медведевой Т.Е., с участием Генерального советника Экономического Суда Прониной М.Г., представителя Совета министров обороны государств-участников Содружества Независимых Государств Стаховского С.Ю. и представителя Министерства обороны Российской Федерации Карпова И.Г., рассмотрев в открытом судебном заседании дело по запросу Совета министров обороны государств-участников Содружества Независимых Государств о толковании,

УСТАНОВИЛ:

Совет министров обороны государств-участников Содружества Независимых Государств обратился в Экономический Суд Содружества Независимых Государств с запросом о толковании применения пункта 1 статьи 2 Соглашения о порядке пенсионного обеспечения военнослужащих и их семей и государственного страхования военнослужащих государств-участников Содружества Независимых Государств от 15 мая 1992 года. В обоснование запроса Совет министров обороны государств-участников Содружества Независимых Государств указал на неоднозначное толкование государственными органами применения пункта 1 статьи 2 Соглашения при исчислении выслуги лет для назначения пенсии военнослужащим, проходившим ранее военную службу на территориях бывших союзных республик СССР. Разногласия касаются, в частности, вопроса о том, законодательство какого государства - места проживания военнослужащего (и, следовательно, назначения пенсии) либо места службы должно применяться при льготном исчислении выслуги лет:

1) военнослужащим за период службы в Вооруженных Силах СССР на территориях бывших союзных республик и уволенных из Вооруженных Сил СССР;

2) военнослужащим, проходившим службу в другом государстве и переведенным для продолжения службы в вооруженные силы государства по новому месту жительства и уволенных из указанных вооруженных сил. При этом ставится вопрос о возможности применения законодательства государства-участника по месту службы военнослужащего (а именно Республики Казахстан), если оно устанавливает основание для льготного исчисления выслуги лет, которое не было предусмотрено законодательством бывшего Союза ССР, в период действия которого проходил службу военнослужащий.

Заслушав судью-докладчика Апостола Д.Д., представителя Совета министров обороны государств-участников Содружества Независимых Государств Стаховского СЮ. и представителя Министерства обороны Российской Федерации Карпова И.Г., обсудив заключение Генерального советника Экономического Суда Прониной М.Г., исследовав имеющиеся в деле документы, Экономический Суд пришел к следующим выводам.

В соответствии со статьей 31 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года толкование пункта 1 статьи 2 Соглашения от 15 мая 1992 года следует осуществлять исходя из обычного значения содержащихся в нем терминов в их контексте, охватывающем не только текст указанного Соглашения, но и иных взаимосвязанных с ним соглашений.

С этих позиций толкуемое Соглашение от 15 мая 1992 года является специальным Соглашением, заключение которого было предусмотрено статьей 2 Соглашения о гарантиях прав граждан государств-участников Содружества Независимых Государств в области пенсионного обеспечения от 13 марта 1992 года, установившим ряд общих принципов пенсионного обеспечения граждан, - осуществление такого обеспечения по законодательству государства, на территории которого они проживают, учет трудового стажа, приобретенного на территории любого из государств-участников Соглашения, для установления права на пенсию и др. При этом государства-участники Соглашения от 13 марта 1992 года исходили из признания того, что государства-участники Содружества имеют обязательства в отношении нетрудоспособных лиц, которые приобрели право на пенсионное обеспечение на их территории или на территории других республик за период их вхождения в СССР и реализуют это право на территории государств-участников Соглашения.

Соглашение от 15 мая 1992 года основывалось также на Соглашении между государствами-участниками Содружества Независимых Государств о социальных и правовых гарантиях военнослужащих, лиц, уволенных с военной службы, и членов их семей от 14 февраля 1992 года.

Принципы сотрудничества государств-участников указанных выше соглашений по существу были закреплены и конкретизированы в заключенном 15 мая 1992 года

специальном Соглашении о порядке пенсионного обеспечения военнослужащих и их семей и государственного страхования военнослужащих.

При решении вопросов, касающихся социальных и правовых гарантий военнослужащих, в том числе их пенсионного обеспечения, государствами учитывалось право военнослужащих перевестись для прохождения военной службы или уволиться в запас (отставку) из одного государства Содружества в другое. Кроме того, Соглашение от 14 февраля 1992 года закрепляло за военнослужащими право сохранять гражданство государства-участника Содружества, которое они имели до призыва (поступления) на военную службу, и после увольнения с военной службы право принимать гражданство государства пребывания, остаться на постоянное жительство на его территории или избрать другое место жительства. Реализация указанных выше прав никакими временными рамками не ограничивалась и продолжается в настоящее время.

Соглашение от 15 мая 1992 года вступило в силу с момента подписания его государствами: Республикой Армения, Республикой Беларусь, Республикой Казахстан, Кыргызской Республикой, Республикой Молдова, Российской Федерацией, Республикой Таджикистан, Республикой Узбекистан, Украиной. 5 сентября 1994 года к Соглашению присоединился Туркменистан. Не подписано Соглашение Азербайджанской Республикой и Грузией.

Закрепив в статье 1 общий принцип пенсионного обеспечения военнослужащих на условиях, по нормам и в порядке, предусмотренных законодательством государства, на территории которого проживают военнослужащие, Соглашение в статье 2 установило: "В выслугу лет для назначения пенсий военнослужащим засчитывается служба (в том числе на льготных условиях) в вооруженных силах и других воинских формированиях, указанных в статье 1 настоящего Соглашения, в порядке, установленном законодательством государств-участников, на территории которых военнослужащие проходили службу". Таким образом, Соглашение установило обязанность государства-участника, осуществляющего назначение военнослужащему пенсии, не только зачислять в выслугу лет его службу в другом государстве, но и применять при этом законодательство этого государства.

Если же законодательство государства, в котором военнослужащий проходил службу, устанавливает льготный порядок исчисления выслуги лет за период службы в этом государстве, органы государства по месту жительства военнослужащего должны произвести соответствующее исчисление.

Проведенный Экономическим Судом анализ законодательства бывшего Союза ССР, а также законодательств государств-участников Соглашения от 15 мая 1992 года (Республики Беларусь, Российской Федерации, Республики Казахстан и других), принятого после создания вооруженных сил этих государств, показывает, что нормативные акты ряда государств устанавливают льготный порядок исчисления

выслуги лет военнослужащим, проходившим службу в составе Вооруженных Сил бывшего Союза ССР на территории союзных республик, входивших в состав СССР, в особых условиях, в частности в отдаленных, высокогорных местностях и местностях с неблагоприятными условиями, что соответствует требованиям международной договоренности государств, закрепленной в Соглашении от 15 мая 1992 года.

Вместе с тем Закон Республики Казахстан о социальной защите граждан, пострадавших вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском испытательном ядерном полигоне от 18 декабря 1992 года, вступивший в силу с 1 января 1993 года, установил новое основание для льготного исчисления выслуги лет, которое законодательством бывшего Союза ССР не предусматривалось - служба на территориях, пострадавших от воздействия ядерных испытаний в период с 29 августа 1949 года по 1 января 1992 года. При этом служба с 29 августа 1949 года по 5 июля 1963 года засчитывается в выслугу лет в тройном размере, а с 6 июля 1963 года по 1 января 1992 года - в полуторном размере.

Статья 2 упомянутого Закона, кроме того, устанавливает, что "граждане, выехавшие из указанных районов и городов на другое место жительства, подпадающие под действие настоящего Закона и проживающие за пределами территории Республики Казахстан, пользуются льготами, предусмотренными настоящим Законом в соответствии с межгосударственными соглашениями", а статья 21 Закона предусматривает распространение его действия на основании международных соглашений и на иностранных граждан. Таким межгосударственным соглашением является толкуемое Соглашение от 15 мая 1992 года.

Статья 2 Соглашения от 15 мая 1992 года содержит лишь общую ссылку на законодательство государства места службы независимо от сроков его принятия. В период подписания государствами-участниками Содружества упомянутых выше соглашений (от 14 февраля 1992 года, 13 марта 1992 года и 15 мая 1992 года) соответствующее законодательство во многих государствах еще не было принято. Несмотря на то, что статья 2 Соглашения от 15 мая 1992 года не содержит прямой отсылки к законодательству бывшего Союза СССР, именно оно подлежало применению при решении соответствующих вопросов в период отсутствия национального законодательства.

Экономический Суд считает, что этот вывод подтверждается системным толкованием норм Соглашения от 15 мая 1992 года, статья 1 которого прямо указывает на применение законодательства бывшего Союза ССР до принятия государствами законодательных актов по соответствующим вопросам. Такой вывод следует и из положений статьи 2 Соглашения о гарантиях прав граждан государств-участников Содружества Независимых Государств в области пенсионного обеспечения, статей 1 и

4 Соглашения о социальных и правовых гарантиях военнослужащих, лиц, уволенных с военной службы, и членов их семей от 14 февраля 1992 года, на которое опиралось Соглашение от 15 мая 1992 года.

Временные рамки принятия государствами соответствующих законодательных актов были определены Соглашением от 14 февраля 1992 года, статья 4 которого устанавливала, что государства-участники Содружества берут на себя обязательство в 1992 году разработать и принять взаимосогласованные законодательные акты о социальной защите военнослужащих, лиц, уволенных с военной службы, и членов их семей. Принятие же государствами актов по вопросам пенсионного обеспечения, льготного исчисления выслуги лет для назначения пенсии и т. д. фактически происходило в конце 1992 года, 1993 года и последующих годах.

Исходя из содержания части первой статьи 2 Соглашения от 15 мая 1992 года, Суд констатирует, что: 1) принятие 18 декабря 1992 года Республикой Казахстан Закона, устанавливающего льготное исчисление выслуги лет военнослужащим по такому основанию, как служба в местностях, пострадавших от воздействия ядерных испытаний в период с 29 августа 1949 года по 1 января 1992 года, влечет обязательство государств-участников Соглашения от 15 мая 1992 года применять указанный выше Закон при исчислении выслуги лет военнослужащим, служившим в указанный период на территории, подвергшейся воздействиям ядерных испытаний, и уволившимся из вооруженных сил после вступления в силу указанного Закона; 2) законодательство бывшего Союза ССР, касающееся исчисления выслуги лет военнослужащих, проходивших службу на территориях бывших союзных республик, подлежало применению только при условии отсутствия законодательства государства, в котором военнослужащий проходил службу. С учетом изложенного Экономический Суд констатирует несогласованность с положениями части первой статьи 2 Соглашения от 15 мая 1992 года правила части первой статьи 7 Постановления Совета Министров Российской Федерации от 22 сентября 1993 года N 941, предусматривающего, что "служба военнослужащих, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел в отдаленных, высокогорных местностях и в местностях с неблагоприятными условиями на территории республик, ранее входивших в состав СССР, до введения в действие настоящего Постановления засчитывается в выслугу лет для назначения пенсий на соответствующих льготных условиях, установленных законодательством бывшего Союза ССР".

Указанное Постановление было принято 22 сентября 1993 года, введено в действие с 1 февраля 1993 года, когда уже действовал Закон Республики Казахстан от 18 декабря 1992 года, и в силу части первой статьи 2 Соглашения от 15 мая 1992 года выслуга лет военнослужащим, уволенным и реализующим право на пенсионное

обеспечение после 1 января 1993 года и проходившим службу в Республике Казахстан, в том числе в указанный в Законе период, подлежит исчислению на основе Закона Республики Казахстан.

Закон Республики Казахстан от 18 декабря 1992 года подлежит применению к лицам, проходившим службу в Вооруженных Силах бывшего Союза ССР на территории Республики Казахстан и продолжавшим служить в Вооруженных силах Республики Казахстан после вступления в силу Закона от 18 декабря 1992 года, уволившимся из них в связи с переездом в другое государство-участник Соглашения либо переведенным на службу в вооруженные силы другого государства-участника.

Норма части первой статьи 2 Соглашения является отсылочной. В ней идет речь о службе в вооруженных силах и других воинских формированиях, указанных в статье 1 Соглашения. Последняя распространяет установленный порядок пенсионного обеспечения на военнослужащих трех категорий вооруженных сил: 1) вооруженных сил государств-участников Содружества и других воинских формирований, созданных законодательными органами этих государств; 2) Объединенных Вооруженных сил Содружества и 3) Вооруженных Сил и иных воинских формирований бывшего Союза ССР. Следовательно, при увольнении военнослужащего после 1 января 1993 года и назначении ему пенсии по месту постоянного жительства его служба в Вооруженных силах Республики Казахстан, а также в Вооруженных Силах бывшего Союза ССР и в Объединенных Вооруженных силах Содружества на территории этой республики подлежит зачету в выслугу лет по законодательству Республики Казахстан.

С учетом изложенного Экономический Суд пришел к выводу, что служба на территории Республики Казахстан, в том числе в период вхождения ее в Союз ССР, должна была засчитываться государством, назначающим пенсию, в выслугу лет военнослужащим в порядке, установленном законодательством бывшего Союза ССР, лишь в случае, если военнослужащий был уволен из вооруженных сил в период с 15 мая 1992 года по 1 января 1993 года, то есть после подписания Соглашения о порядке пенсионного обеспечения военнослужащих и их семей и государственного страхования военнослужащих государств-участников Содружества Независимых Государств и до вступления в силу Закона Республики Казахстан о социальной защите граждан, пострадавших вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском испытательном ядерном полигоне, от 18 декабря 1992 года.

Соглашение от 15 мая 1992 года вступило в силу с момента подписания государствами-участниками и его действие распространяется на отношения по пенсионному обеспечению военнослужащих, уволенных из вооруженных сил после вступления Соглашения в силу.

Поэтому Экономический Суд считает, что положения части первой статьи 2 Соглашения о порядке исчисления выслуги лет не распространяются на военнослужащих, уволенных из Вооруженных Сил бывшего Союза ССР.

Особые основания для льготного исчисления выслуги лет устанавливаются и законодательством других государств-участников Соглашения (в частности, Республикой Беларусь, Молдовой), которое подлежит применению при назначении пенсии военнослужащим, переведенным в вооруженные силы других государств-участников.

Соглашение от 15 мая 1992 года создает обязательства по пенсионному обеспечению военнослужащих и исчислению при этом выслуги лет за период службы в другом государстве по законодательству последнего, где военнослужащий проходил службу за период такой службы, лишь для государств, подписавших это Соглашение. Такое обязательство не возникает между государствами-участниками Соглашения и государствами, не подписавшими Соглашение, в частности Азербайджанской Республикой и Грузией.

У государств-участников Соглашения от 15 мая 1992 года, с одной стороны, и государств, не являющихся участниками этого Соглашения, с другой, не возникает взаимного обязательства учитывать срок службы в вооруженных силах этих государств при назначении пенсии военнослужащему.

На основании изложенного, руководствуясь пунктами 5 и 16 Положения об Экономическом Суде Содружества Независимых Государств и пунктами 143 и 148 Регламента Экономического Суда Содружества Независимых Государств, Экономический Суд

РЕШИЛ:

Дать по запросу Совета министров обороны государств-участников Содружества следующее толкование применения пункта 1 статьи 2 Соглашения о порядке пенсионного обеспечения военнослужащих и их семей и государственного страхования военнослужащих государств-участников Содружества Независимых Государств от 15 мая 1992 года.

При назначении государством-участником Соглашения от 15 мая 1992 года пенсии военнослужащему его служба в другом государстве-участнике Соглашения засчитывается в выслугу лет, в том числе в льготном исчислении, на основании законодательства этого другого государства, принятого как до, так и после подписания Соглашения от 15 мая 1992 года.

Порядок исчисления выслуги лет, определенный частью первой статьи 2 Соглашения от 15 мая 1992 года, применяется к военнослужащим, проходившим службу на территориях других государств-участников Соглашения от 15 мая 1992 года, в том числе в период их вхождения в состав Союза ССР, и реализующим право на пенсионное обеспечение после принятия государством места службы соответствующего законодательства.

Копию решения направить в Совет министров обороны государств-участников Содружества Независимых Государств, государствам-участникам Содружества Независимых Государств, министерствам обороны и министерствам юстиции государств-участников Содружества Независимых Государств, Исполнительный комитет Содружества Независимых Государств, а также для сведения в Экономический совет Содружества Независимых Государств, Межпарламентскую Ассамблею государств-участников Содружества Независимых Государств, Совет командующих Пограничными войсками государств-участников Содружества Независимых Государств.

Настоящее решение является окончательным.

Решение подлежит опубликованию в изданиях Содружества и средствах массовой информации государств-участников Соглашения о статусе Экономического Суда Содружества Независимых Государств от 6 июля 1992 года.

Председательствующий

Г.В. Симонян