

О толковании Соглашения о порядке пенсионного обеспечения и государственного страхования сотрудников органов внутренних дел государств-участников Содружества Независимых Государств от 24 декабря 1993 года

Решение Экономического Суда Содружества Независимых Государств N 01-1/7-03 от 13 мая 2004 года

Экономический Суд Содружества Независимых Государств в составе: председательствующего - Председателя Экономического Суда Керимбаевой А.Ш., судей Экономического Суда: Абдуллоева Ф., Апостола Д., Вылкова И., Жолдыбаева С.Ж., Жорова К., Мирошник В.И., Молчановой Т.Н., Симоняна Г.В., при секретаре судебного заседания Медведевой Т.Е., с участием Генерального советника Экономического Суда Мелешко Х.-Т.Т.; специалиста Жишкевича В.И.; представителей Исполнительного комитета Содружества Независимых Государств Барковского И.А., Сенько В.В.; представителей Министерства внутренних дел Республики Беларусь Зайцева О.П., Колесникова П.А., рассмотрев в открытом судебном заседании дело по запросу Исполнительного комитета Содружества Независимых Государств о толковании,

УСТАНОВИЛ:

Исполнительный комитет Содружества Независимых Государств обратился в Экономический Суд Содружества Независимых Государств с запросом о толковании применения статей 1-3 Соглашения о порядке пенсионного обеспечения и государственного страхования сотрудников органов внутренних дел государств-участников Содружества Независимых Государств от 24 декабря 1993 года на предмет того, распространяются ли указанные нормы Соглашения от 24 декабря 1993 года на лиц начальствующего и рядового состава, проходивших перед выходом на пенсию службу в учреждениях и органах системы исполнения наказаний, налоговой полиции и иных структурах, не входящих в систему органов внутренних дел отдельных государств-участников Соглашения.

Запрос о толковании, как указывает Исполнительный комитет СНГ, продиктован неоднозначным пониманием понятия "сотрудник органов внутренних дел" применительно к Соглашению от 24 декабря 1993 года, возможностью отнесения к этой категории лиц сотрудников Главного управления исполнения наказаний Министерства юстиции Российской Федерации, Государственного Департамента по вопросам исполнения наказания Украины, практической потребностью определения

органов, обязанных осуществлять их пенсионное обеспечение в случае переезда пенсионера на постоянное место жительства на территорию другого государства-участника Соглашения.

Заслушав судью-докладчика Мирошник В.И., представителя Министерства внутренних дел Республики Беларусь Зайцева О.П., обсудив заключения Генерального советника Мелешко Х.-Т.Т., специалиста Жишкевича В.И., исследовав имеющиеся в деле документы, Экономический Суд пришел к следующим выводам.

Толкование применения Соглашения о порядке пенсионного обеспечения и государственного страхования сотрудников органов внутренних дел государств-участников Содружества Независимых Государств от 24 декабря 1993 года должно осуществляться согласно статьям 31 и 32 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года не только в контексте настоящего Соглашения, но и других взаимосвязанных с ним актов Содружества, касающихся пенсионного обеспечения, а также учитывая последующую практику применения договора и национальное законодательство государств-участников Соглашения.

В преамбуле Соглашения от 24 декабря 1993 года отмечается, что государства-участники СНГ при его заключении основывались на Соглашении о гарантиях прав граждан государств-участников Содружества Независимых Государств в области пенсионного обеспечения от 13 марта 1992 года.

Соглашение от 13 марта 1992 года закрепило основные принципы пенсионного обеспечения лиц, которые приобрели право на пенсию на территории одного из государств-участников СНГ и реализуют это право на территории другого государства-участника Соглашения. Одним из них является принцип сохранения приобретенного права на пенсию за лицами, находящимися вне территории государства, по законодательству которого она назначена.

Исходя из необходимости защиты прав граждан в области пенсионного обеспечения и стремясь урегулировать вопросы пенсионного обеспечения граждан, переселяющихся на постоянное место жительства с территории одного государства на территорию другого, Соглашение от 13 марта 1992 года статьей 1 обязало государства-участники этого Соглашения осуществлять их пенсионное обеспечение по законодательству государства, на территории которого они проживают.

Аналогичное обязательство государств закреплено в статье 1 Соглашения от 24 декабря 1993 года, которое является специальным Соглашением, касающимся пенсионного обеспечения определенной категории лиц, - сотрудников органов внутренних дел и их семей.

Соглашение от 24 декабря 1993 года подписали: Азербайджанская Республика, Республика Армения, Республика Беларусь, Грузия, Республика Казахстан, Кыргызская Республика, Республика Молдова, Российская Федерация, Республика Таджикистан, Туркменистан, Республика Узбекистан, Украина. Соглашение вступило в силу для:

Туркменистана - 21 ноября 1994 года; Республики Казахстан - 21 ноября 1994 года; Республики Таджикистан - 21 ноября 1994 года; Республики Узбекистан - 23 января 1995 года; Республики Беларусь - 10 апреля 1995 года; Кыргызской Республики - 19 января 1996 года; Украины - 10 апреля 1996 года; Российской Федерации - 9 июля 1999 года; Республики Молдова - 6 ноября 2002 года.

Не поступило уведомлений, подтверждающих выполнение внутригосударственных процедур, необходимых для вступления в силу Соглашения от 24 декабря 1993 года, от Азербайджанской Республики, Республики Армения и Грузии.

При толковании Соглашения от 24 декабря 1993 года Экономический Суд учитывает, что настоящее Соглашение носит рамочный характер, закрепляет определяющую роль национального законодательства при осуществлении пенсионного обеспечения лиц рядового и начальствующего состава сотрудников органов внутренних дел, их семей с учетом принципа территориальности.

Так, часть первая статьи 1 Соглашения устанавливает, что пенсионное обеспечение сотрудников органов внутренних дел сторон, а также пенсионное обеспечение их семей осуществляются на условиях, по нормам и в порядке, которые установлены или будут установлены законодательством сторон, на территории которых они постоянно проживают, а до принятия этими сторонами законодательных актов по данным вопросам - на условиях, по нормам и в порядке, установленным законодательством бывшего Союза ССР.

Как показывает анализ национального законодательства, речь идет о лицах: а) которые проходили службу в органах внутренних дел государств-участников Соглашения; б) которым были присвоены специальные звания рядового и начальствующего состава органов внутренних дел. На момент принятия Соглашения понятие "сотрудник органов внутренних дел" имело одинаковое смысловое значение и охватывало в разных государствах-участниках один и тот же круг лиц.

Со времени подписания Соглашения от 24 декабря 1993 года система органов, входящих в министерства внутренних дел государств-участников Соглашения, претерпела существенные изменения, что привело к изменению круга лиц, относящихся к сотрудникам органов внутренних дел.

В ряде государств-участников Соглашения органы исполнения наказания были выведены из системы органов внутренних дел. В частности, в соответствии с Указами Президента Российской Федерации "О реформировании уголовно-исполнительной системы Министерства внутренних дел Российской Федерации" от 8 октября 1997 года N 1100 и "О передаче уголовно-исполнительной системы Министерства внутренних дел Российской Федерации в ведение Министерства юстиции Российской Федерации" от 28 июля 1998 года N 904 система исполнения наказаний передана в ведение Министерства юстиции Российской Федерации.

Законом Республики Казахстан "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам реформирования уголовно-исполнительной системы и статуса ее работников" от 16 июля 2001 года N 244 пенитенциарная система передана в ведение Министерства юстиции Республики Казахстан. Пункт 1 Постановления Правительства Республики Казахстан "Вопросы Комитета уголовно-исполнительной системы Министерства юстиции Республики Казахстан" от 28 декабря 2001 года N 1755 устанавливает: "Образовать Комитет уголовно-исполнительной системы Министерства юстиции Республики Казахстан с передачей ему функций и полномочий по управлению имуществом упраздненного Комитета уголовно-исполнительной системы Министерства внутренних дел Республики Казахстан".

В соответствии с Указом Президента Кыргызской Республики "О мерах по дальнейшему совершенствованию уголовно-исполнительной системы Кыргызской Республики" от 24 октября 2001 года N 305 учреждения и органы системы исполнения наказания Министерства внутренних дел Кыргызской Республики переданы в ведение Министерства юстиции Кыргызской Республики. Указом Президента Украины "О выведении Государственного Департамента Украины по вопросам исполнения наказаний из подчинения Министерства внутренних дел Украины" от 12 марта 1999 года N 248/99 был создан самостоятельный орган исполнительной власти Украины - Государственный Департамент Украины по вопросам исполнения наказаний.

В соответствии с Указом Президента Республики Молдова "Об Управлении пенитенциарных учреждений" от 30 октября 1995 года N 347 с 1996 года учреждения и органы системы исполнения наказаний являются структурными подразделениями Министерства юстиции Республики Молдова.

В Республике Таджикистан Управление исправительных дел передано в ведение Министерства юстиции Республики Таджикистан в соответствии с Постановлением Правительства Республики Таджикистан от 31 декабря 2002 года N 503-23.

В Республике Беларусь органы исполнения наказания входят в систему органов Министерства внутренних дел Республики Беларусь. Так, Указом Президента Республики Беларусь "О мерах по совершенствованию деятельности органов и учреждений уголовно-исполнительной системы Министерства внутренних дел Республики Беларусь" от 19 июня 2000 года N 349 был образован Комитет исполнения наказания при Министерстве внутренних дел Республики Беларусь. Названным Указом утверждено Положение о Комитете исполнения наказания при Министерстве внутренних дел Республики Беларусь, в соответствии с которым данный Комитет является республиканским органом государственного управления, осуществляющим руководство деятельностью органов и учреждений уголовно-исполнительной системы Министерства внутренних дел Республики Беларусь.

Указом Президента Республики Беларусь "О некоторых мерах по совершенствованию системы органов и подразделений внутренних дел Республики Беларусь" от 30 декабря 2003 года N 603 Комитет исполнения наказаний Министерства внутренних дел Республики Беларусь преобразован в Департамент исполнения наказаний Министерства внутренних дел Республики Беларусь, а также образованы Департамент по гражданству и миграции и Департамент финансов и тыла, которые согласно пункту 5 Указа являются структурными подразделениями Министерства внутренних дел Республики Беларусь.

Как показывает анализ национальных нормативных актов государств-участников Соглашения от 24 декабря 1993 года, проводя реорганизацию системы органов внутренних дел в различных формах (изменение подведомственности служб и подразделений, выделение их в самостоятельные органы и т. д.), государства с целью сохранения прав рядового и начальствующего состава вновь созданных органов приравнивали их пенсионное обеспечение к пенсионному обеспечению сотрудников органов внутренних дел.

Так, согласно абзацу третьему подпункта "а" части первой статьи 1 Закона Российской Федерации "О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей" от 12 февраля 1993 года N 4468-1 с последующими изменениями и дополнениями условия, нормы и порядок пенсионного обеспечения, предусмотренные указанным Законом, распространяются на лиц рядового и начальствующего состава, проходивших службу в органах внутренних дел Российской Федерации, бывшего Союза ССР, в Государственной противопожарной службе, в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ и в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы.

Закон Республики Казахстан "О пенсионном обеспечении в Республике Казахстан" от 20 июня 1997 года N 136-1 в статье 60 предусматривает, что право на пенсионные выплаты за выслугу лет имеют военнослужащие (кроме военнослужащих срочной службы), сотрудники органов внутренних дел и Комитета уголовно-исполнительной власти Министерства юстиции Республики Казахстан, органов финансовой полиции и государственной противопожарной службы, которым присвоены специальные звания и на которых распространяется порядок, установленный законодательством Республики Казахстан для сотрудников органов внутренних дел.

В соответствии с пунктом 5 статьи 18 Закона Республики Казахстан "Об органах финансовой полиции Республики Казахстан" от 4 июля 2002 года пенсионное

обеспечение сотрудников органов финансовой полиции осуществляется в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан о пенсионном обеспечении для сотрудников органов внутренних дел.

Круг лиц, обеспечиваемых специальной пенсией за выслугу лет, в Республике Молдова установлен Законом Республики Молдова "О пенсионном обеспечении военнослужащих и лиц начальствующего и рядового состава внутренних дел" от 23 июня 1993 года N 1544-XII. В преамбуле этого Закона указано, что он определяет условия пенсионного обеспечения граждан Республики Молдова - военнослужащих Вооруженных сил, Службы информации и безопасности Республики Молдова, войск карабинеров (внутренних войск), лиц начальствующего и рядового состава органов внутренних дел, других воинских формирований, созданных по решению Парламента, пенсионеров из числа военнослужащих Вооруженных сил, органов государственной безопасности и национальной безопасности, Службы информации и безопасности Республики Молдова, Центра по борьбе с экономическими преступлениями и коррупцией, Департамента пограничных войск и лиц начальствующего и рядового состава органов внутренних дел бывшего СССР и их семей.

Нормативно-правовые акты, принятые в государствах-участниках Соглашения, регламентирующие условия и нормы назначения и выплаты пенсий гражданам, пенсионное обеспечение которых не обусловлено системой государственного социального страхования, определяют и государственные органы, осуществляющие назначение и выплату пенсий. В отдельных государствах выплата пенсий сотрудникам нескольких органов возлагается на одно из министерств.

Так, статьей 11 Закона Российской Федерации "О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей" на МВД России возложена выплата пенсий уволенным со службы лицам рядового и начальствующего состава Государственной противопожарной службы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, а также бывшим сотрудникам федеральных органов налоговой полиции и членам их семей.

В соответствии с Правилами назначения пенсионных выплат военнослужащим, сотрудникам органов внутренних дел, Комитета уголовно-исполнительной системы Министерства юстиции Республики Казахстан, органов финансовой полиции и Государственной противопожарной службы, которым присвоены специальные звания и на которых распространяется порядок, установленный законодательством Республики Казахстан для сотрудников органов внутренних дел, утвержденных Постановлением Правительства Республики Казахстан от 1 июля 2003 года № N 634, Министерство внутренних дел Республики Казахстан производит начисление и выплату пенсий

военнослужащим и сотрудникам, проходившим службу в органах внутренних дел, финансовой полиции, Государственной противопожарной службы и их подразделениях

Таким образом, проведенный Экономическим Судом анализ национального законодательства государств-участников Соглашения от 24 декабря 1993 года показывает, что государствами созданы необходимые правовые условия для назначения, выплаты специальных пенсий лицам рядового и начальствующего состава реформированных органов.

Вместе с тем Соглашение от 24 декабря 1993 года, опираясь на базовое Соглашение от 13 марта 1992 года, возлагает на государства-участники обязанность исчисления и выплаты пенсии пенсионерам, переехавшим на постоянное место жительства из другого государства, в соответствии с национальным законодательством по вновь избранному ими месту жительства (абзац второй статьи 2 Соглашения).

В условиях реорганизации системы органов внутренних дел выполнение этого обязательства предполагает определение органа, который должен производить исчисление размера пенсии и ее выплату этим лицам. Указанный вопрос в национальном законодательстве государств-участников не получил непосредственного разрешения. Несмотря на то, что на момент подписания Соглашения проблема реорганизации системы органов внутренних дел не существовала, большинство государств при возникновении ее в последующем разрешили появившиеся коллизии, предоставляя пенсионное обеспечение пенсионерам, переселившимся на их территорию, о чем свидетельствует информация министерств государств-участников Соглашения, представленная Экономическому Суду. В отдельных же государствах пенсионерам, прибывшим на постоянное место жительства, было отказано в пенсионном обеспечении на том основании, что перед выходом на пенсию они проходили службу в учреждениях и органах, не входящих в систему органов внутренних дел данного государства, в связи с чем имеет место нарушение прав граждан на пенсионное обеспечение.

В целях выполнения принятых на себя обязательств государства должны определить орган, осуществляющий пенсионное обеспечение указанных выше лиц.

Поскольку исчисление пенсии по вновь избранному пенсионером месту жительства сопряжено с приравниванием должностей, определением размера денежного довольствия, его целесообразно, по мнению Экономического Суда, возложить на министерство (ведомство), в ведении которого находятся органы (подразделения), где пенсионер проходил службу перед выходом на пенсию.

Так, если пенсионер проходит службу перед выходом на пенсию в органах системы исполнения наказания, а эти органы по вновь избранному им месту жительства входят в систему органов министерства внутренних дел, на это министерство, как считает Экономический Суд, целесообразно возложить исчисление и выплату ему пенсии.

Государства с целью избежания коллизий национальных законодательств могут также использовать механизм, предусмотренный статьей 6 Соглашения от 24 декабря 1993 года, - рассмотрение соответствующих вопросов на двусторонней или многосторонней основе, в том числе посредством заключения соответствующих договоров.

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

РЕШИЛ:

Дать по запросу Исполнительного комитета Содружества Независимых Государств следующее толкование применения статей 1 - 3 Соглашения о порядке пенсионного обеспечения и государственного страхования сотрудников органов внутренних дел государств-участников Содружества Независимых Государств от 24 декабря 1993 года.

1. Соглашение о порядке пенсионного обеспечения и государственного страхования сотрудников органов внутренних дел государств-участников Содружества Независимых Государств от 24 декабря 1993 года носит рамочный характер и закрепляет принцип юрисдикции государства по вопросам пенсионного обеспечения сотрудников органов внутренних дел и их семей, на территории которого эти лица проживают.

Понятие "сотрудник органов внутренних дел" определено в национальном законодательстве государств-участников Соглашения от 24 декабря 1993 года. На момент принятия Соглашения оно имело одинаковое смысловое значение и охватывало одинаковый круг лиц. В связи с последующей реорганизацией системы органов внутренних дел круг лиц, относящихся к сотрудникам этих органов в государствах-участниках, стал различным. Пенсионное обеспечение лиц рядового и начальствующего состава реформированных органов было приравнено государствами к пенсионному обеспечению сотрудников органов внутренних дел.

2. При перемене пенсионером места жительства его право на пенсионное обеспечение сохраняется в соответствии с принципом территориальности, закрепленном в базовом Соглашении от 13 марта 1992 года, а также в специальном Соглашении от 24 декабря 1993 года, и осуществляется на основе национального законодательства государства по вновь избранному месту жительства.

В условиях реформирования системы органов внутренних дел обязательства государств по пенсионному обеспечению этих лиц сохраняются. Государства-участники Соглашения от 24 декабря 1993 года, производя реорганизацию системы органов внутренних дел (передавая отдельные службы и подразделения в ведение других министерств и ведомств либо создавая самостоятельные органы), должны определить, какие органы осуществляют пенсионное обеспечение прибывших

на их территорию пенсионеров, либо с целью избежания коллизий национальных законодательств использовать механизм, предусмотренный статьей 6 Соглашения от 24 декабря 1993 года, - путем заключения двусторонних или многосторонних соглашений.

3. Копию решения направить Исполнительному комитету Содружества Независимых Государств, правительствам государств-участников Содружества Независимых Государств, Совету министров внутренних дел государств-участников Содружества Независимых Государств и министерствам внутренних дел государств-участников Содружества Независимых Государств.

4. 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.

5. Решение окончательно и обжалованию не подлежит.

Председатель

А.Ш. Керимбаева