

О толковании части первой статьи 1 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 от 20 сентября 2007 года N 01-1/1-07

Экономический Суд Содружества Независимых Государств в составе: председательствующего - Председателя Экономического Суда СНГ Керимбаевой А . Ш . , судей Экономического Суда СНГ: Абдуллоева Ф., Жолдыбаева С.Ж., Мирошник В . И . , Молчановой Т . Н . , при секретаре судебного заседания Медведевой Т.Е., с участием Генерального советника Экономического Суда СНГ Томашевского К.Л., специалиста Греченкова А . 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 части первой статьи 1 Соглашения о порядке пенсионного обеспечения и государственного страхования сотрудников органов внутренних дел государств-участников Содружества Независимых Государств от 24 декабря 1993 года (далее - Соглашение от 24 декабря 1993 года).

Исполнительный комитет СНГ просит разъяснить, имеют ли граждане, уволенные из органов внутренних дел государств-участников Соглашения от 24 декабря 1993 года и прибывшие на постоянное место жительства в другое государство-участник Соглашения, право на первичное назначение пенсии за выслугу лет в соответствии с законодательством государства нового места проживания, если по законодательству государства - места прохождения службы они не приобрели права на назначение пенсии за выслугу лет.

Основанием для запроса послужило заявление гражданина Российской Федерации Швеца В.В. - бывшего сотрудника органов внутренних дел Республики Казахстан, которому было отказано в первичном назначении пенсии за выслугу лет уполномоченными органами Российской Федерации после переезда в это государство

на постоянное место жительства из Республики Казахстан. Отказ мотивирован тем, что пенсия гражданину Швецу В.В. в Республике Казахстан не назначалась.

Заслушав судью-докладчика Абдуллоева Ф., обсудив заключения Генерального советника Томашевского К.Л., специалиста Греченкова А.А. и исследовав имеющиеся в деле материалы, Экономический Суд СНГ пришел к следующим выводам.

В целях толкования применения части первой статьи 1 Соглашения от 24 декабря 1993 года Экономический Суд СНГ считает необходимым руководствоваться правилами статьи 31 Венской конвенции о праве международных договоров от 23 мая 1969 года и осуществить толкование:

в соответствии с обычным значением, которое следует придавать терминам договора в их контексте, а также в свете объекта и целей договора;

во взаимосвязи с другими договорами государств Содружества, касающимися пенсионного обеспечения, и последующей практикой их применения;

с учетом законодательства государств-участников Соглашения от 24 декабря 1993 года.

Осуществляя толкование, Экономический Суд СНГ опирается также на ранее вынесенные им решения от 4 сентября 1996 года N С-1/11-96, от 13 мая 2004 года N 01-1/7-03, от 7 апреля 2005 года N 01-1/6-04 по вопросам пенсионного обеспечения.

По сведениям депозитария, Соглашение от 24 декабря 1993 года подписано всеми государствами-участниками СНГ и 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; Республики Армения - 28 января 2004 года; Азербайджанской Республики - 15 апреля 2004 года. Уведомление о выполнении внутригосударственных процедур или об отсутствии необходимости их выполнения от Грузии депозитарию не поступило.

Экономический Суд СНГ отмечает, что Соглашение от 24 декабря 1993 года является специальным международным договором, регламентирующим порядок пенсионного обеспечения особого круга лиц - сотрудников органов внутренних дел и их семей, носит рамочный характер и закрепляет определяющую роль национального законодательства при осуществлении пенсионного обеспечения упомянутой категории граждан с учетом принципа территориальности. Кроме того, Соглашение от 24 декабря 1993 года основано на принципах, закрепленных в Соглашении о гарантиях прав граждан государств-участников Содружества Независимых Государств в области пенсионного обеспечения от 13 марта 1992 года (далее - Соглашение от 13 марта 1992 года), что подтверждает тесную взаимосвязь указанных соглашений.

Как следует из текста преамбулы Соглашения от 13 марта 1992 года, государства Содружества заключили его, "руководствуясь статьями 2, 4 Соглашения о создании Содружества Независимых Государств", а также "исходя из необходимости защиты прав граждан в области пенсионного обеспечения". При этом Соглашение от 13 марта 1992 года закрепило следующие основополагающие принципы пенсионного обеспечения граждан государств-участников СНГ:

осуществление пенсионного обеспечения по законодательству государства, на территории которого граждане проживают (статья 1);

распространение установленных Соглашением правил на все без исключения виды пенсионного обеспечения граждан (статья 5);

назначение пенсий по месту жительства граждан (пункт 1 статьи 6);

учет трудового стажа граждан, приобретенного на территории любого из государств-участников Соглашения от 13 марта 1992 года, "а также на территории бывшего СССР за время до вступления в силу настоящего Соглашения" (пункт 2 статьи 6).

Часть первая статьи 1 Соглашения от 24 декабря 1993 года предусматривает, 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".

Экономический Суд СНГ исходит из того, что приведенная выше норма по своей природе является коллизионной, поскольку определяет, законодательство какого государства подлежит применению при решении вопроса, касающегося того или иного условия для назначения пенсии. Часть первая статьи 1 предусматривает, в частности, возможность использования следующих систем применимого права:

1) действующее или будущее законодательство сторон, на территории которых указанная категория граждан постоянно проживает;

2) законодательство бывшего Союза ССР - до принятия сторонами законодательных актов по вопросам пенсионного обеспечения сотрудников органов внутренних дел.

В целях толкования применения части первой статьи 1 Соглашения от 24 декабря 1993 года необходимо уяснение содержания понятия "пенсионное обеспечение". В связи с этим Экономический Суд СНГ считает целесообразным обратиться к решению, принятому 4 сентября 1996 года N С-1/11-96, в котором Суд отметил, что под пенсионным обеспечением понимается весь комплекс отношений между государством и физическим лицом, имеющим право на получение пенсии, включающий исчисление стажа, необходимого для начисления пенсии, назначение, выплату, перерасчет пенсий.

Одной из гарантий права на пенсионное обеспечение, в том числе на получение пенсии за выслугу лет, является учет трудового стажа (выслуги лет), приобретенного на территории другого государства-участника, что нашло свое отражение в части первой статьи 2 Соглашения от 24 декабря 1993 года: "В выслугу лет для назначения пенсий сотрудникам органов внутренних дел засчитывается служба... в порядке, установленном законодательством Стороны, где они проходили службу. Установленная выслуга лет не подлежит изменению другой Стороной".

Экономический Суд СНГ отмечает, что часть первая статьи 1 и часть первая статьи 2 Соглашения от 24 декабря 1993 года регулируют различные, хотя и взаимосвязанные вопросы. Часть первая статьи 1 посвящена условиям, нормам и порядку назначения пенсии за выслугу лет, часть первая статьи 2 - порядку исчисления выслуги лет сотрудникам органов внутренних дел. Этим, соответственно, обуславливаются и разные коллизионные привязки - действующее или будущее законодательство сторон, на территории которых указанные лица постоянно проживают (а при его отсутствии - законодательство бывшего Союза ССР), либо законодательство стороны, где сотрудники органов внутренних дел проходили службу.

Системное толкование статей 1 и 2 Соглашения от 24 декабря 1993 года позволяет Экономическому Суду СНГ выделить и четко разграничить два следующих понятия:

1) "назначение пенсии за выслугу лет", т.е. первичное назначение пенсии сотруднику органов внутренних дел, в том числе бывшему, постоянно проживающему в государстве-участнике Соглашения;

2) "исчисление пенсии пенсионеру", т.е. лицу, которому пенсия за выслугу лет ранее уже была назначена, при изменении им постоянного места жительства.

В последнем случае сохранение прав на пенсию за выслугу лет обеспечивается при условиях, если этот вид пенсий предусмотрен законодательством государства нового места жительства и имеются основания для назначения пенсии, определяемые действующим законодательством этого государства. При отсутствии указанных условий пенсионеру на основании Соглашения от 13 марта 1992 года может быть назначен другой вид пенсии (трудовая, социальная и др.).

Экономический Суд СНГ отмечает, что норма части первой статьи 1 Соглашения от 24 декабря 1993 года по своему объему и предмету регулирования охватывает отношения по первичному пенсионному обеспечению сотрудников органов внутренних дел, а также их семей, не только постоянно проживающих в государстве по месту прохождения службы, но и переехавших на постоянное место жительства в другое государство-участник Соглашения. Ввиду этого пенсия за выслугу лет сотрудникам органов внутренних дел может быть назначена как по месту прохождения службы, так и при обращении лица за ее назначением в государстве-участнике Соглашения от 24 декабря 1993 года по новому постоянному месту жительства, если такая пенсия ранее ему не назначалась.

Анализ Соглашения от 24 декабря 1993 года позволяет сделать вывод, что назначение пенсии за выслугу лет не связано с приобретением права на пенсию по законодательству исключительно того государства, в котором лицо проходило службу в органах внутренних дел. Каких-либо норм, ограничивающих права граждан на назначение пенсии за выслугу лет, в том числе прибывших на постоянное место жительства в другое государство-участник, Соглашение от 13 марта 1992 года и Соглашение от 24 декабря 1993 года не содержат.

Изучение национального законодательства, регулирующего отношения, связанные с назначением сотрудникам органов внутренних дел пенсии за выслугу лет, показало, что законы о пенсионном обеспечении государств-участников СНГ устанавливают в основном идентичные требования к общему трудовому (страховому) стажу и выслуге лет, необходимым для возникновения права на пенсию.

Так, в соответствии с пунктом "б" статьи 14 Закона Республики Беларусь "О пенсионном обеспечении военнослужащих, лиц начальствующего и рядового состава органов внутренних дел, органов и подразделений по чрезвычайным ситуациям и органов финансовых расследований" от 17 декабря 1992 года N 2050-XII правом на пенсию за выслугу лет обладают лица начальствующего и рядового состава органов внутренних дел, достигшие на день увольнения предельного возраста, имеющие общий трудовой стаж 25 календарных лет и более, из которых не менее 12 лет и 6 месяцев составляет служба в органах внутренних дел.

Согласно пункту "б" статьи 13 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 правом на пенсию за выслугу лет обладают сотрудники органов внутренних дел, уволенные со службы по достижении предельного возраста пребывания на службе, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями и достигшие на день увольнения 45-летнего возраста, имеющие общий трудовой стаж 25 календарных лет и более, из которых не менее 12 лет и 6 месяцев составляет служба в органах внутренних дел.

Аналогичные правила, касающиеся определения права на пенсию за выслугу лет в органах внутренних дел (продолжительность общего и специального трудового стажа), установлены законодательством Республики Казахстан (статья 60 Закона Республики Казахстан "О пенсионном обеспечении в Республике Казахстан" от 20 июня 1997 года N 136-1), Кыргызской Республики (статья 13 Закона Кыргызской Республики "О пенсионном обеспечении военнослужащих" от 7 мая 1993 года N 1194-XII), Республики Молдова (статья 13 Закона Республики Молдова "О пенсионном обеспечении военнослужащих и лиц начальствующего и рядового состава органов

внутренних дел" от 23 июня 1993 года N 1544-XII), Республики Таджикистан (статья 13 Закона Республики Таджикистан "О пенсионном обеспечении военнослужащих" от 1 декабря 1994 года N 1106), Украины (статья 12 Закона Украины "О пенсионном обеспечении лиц, уволенных с военной службы, и некоторых других лиц" от 9 апреля 1992 года N 2262-XII).

В соответствии с национальным законодательством исчисление (расчет) выслуги лет как разновидности специального трудового стажа, необходимого для возникновения права на пенсию за выслугу лет, заключается в установлении и суммировании периодов службы и других видов трудовой деятельности, которые засчитываются в выслугу лет. Эти периоды конкретно определены в законах государств-участников Соглашения от 24 декабря 1993 года о пенсионном обеспечении сотрудников органов внутренних дел и постановлениях правительства, регулирующих порядок исчисления выслуги лет сотрудникам органов внутренних дел.

Пенсионное законодательство большинства государств-участников Соглашения от 24 декабря 1993 года содержит положения, определяющие условия, нормы и порядок пенсионного обеспечения проживающих на их территории граждан, не только проходивших службу в органах внутренних дел данного государства, но и любых других государств. При этом обязательным элементом является наличие заключенных с этими другими государствами соответствующих договоров (соглашений) о социальном обеспечении.

Экономический Суд СНГ считает, что поскольку Соглашение от 24 декабря 1993 года является таким международным договором, пенсионное обеспечение сотрудников органов внутренних дел, переехавших из государства места прохождения службы на постоянное жительство в другое государство-участник Соглашения, должно осуществляться в порядке, установленном законодательством государства, на территории которого они стали проживать (если иное не предусмотрено двусторонним соглашением, заключенным по данному вопросу заинтересованными государствами).

Анализ материалов, предоставленных Экономическому Суду СНГ министерствами внутренних дел государств-участников Соглашения от 24 декабря 1993 года, свидетельствует об имеющихся различиях в их позициях по вопросу о первичном назначении пенсии за выслугу лет сотрудникам, уволенным из органов внутренних дел одного государства и переехавшим на постоянное место жительства в другое государство-участник Соглашения, в случае, когда по законодательству государства места прохождения службы сотрудники права на получение пенсии за выслугу лет не приобрели, а законодательство государства нового места жительства предоставляет им такое право. В рассматриваемой ситуации министерства внутренних дел Азербайджанской Республики, Республики Казахстан, Республики Таджикистан, Украины, а также Министерство социальной защиты Туркменистана допускают возможность назначения пенсии. Министерства внутренних дел Республики Беларусь и

Республики Узбекистан необходимым условием для назначения пенсии за выслугу лет прибывшим на постоянное жительство бывшим сотрудникам органов внутренних дел считают наличие оформленного по месту бывшей службы пенсионного дела. По мнению министерств внутренних дел Кыргызской Республики, Республики Молдова и Российской Федерации, правовых оснований для первичного назначения пенсии за выслугу лет в соответствии с законодательством нового места проживания названной категории граждан не имеется.

Законодательство о пенсионном обеспечении граждан, в том числе сотрудников органов внутренних дел, государств-участников Соглашения от 13 марта 1992 года и Соглашения от 24 декабря 1993 года не устанавливает каких-либо ограничений для реализации гражданами права на пенсионное обеспечение в зависимости от времени обращения за назначением пенсии. По мнению Экономического Суда СНГ, обращение за назначением пенсии независимо от ее вида может осуществляться в любое время после возникновения у гражданина права на пенсию.

Законы о пенсионном обеспечении, принятые в отдельных государствах-участниках Соглашения от 24 декабря 1993 года, в частности в Республике Беларусь (статья 62 Закона Республики Беларусь от 17 декабря 1992 года N 2050-XII), Кыргызской Республике (статья 62 Закона Кыргызской Республики от 7 мая 1993 года N 1194-XII), Республике Молдова (статья 60 Закона Республики Молдова от 23 июня 1993 года N 1544-XII), прямо предусматривают, что сотрудникам органов внутренних дел, выехавшим на постоянное место жительства за границу, пенсии не назначаются. В силу этого единственным способом реализации права на пенсию для таких лиц после их переезда на постоянное место жительства в другое государство-участник Соглашения может быть только первичное назначение пенсии в государстве нового места жительства.

Таким образом, Экономический Суд СНГ приходит к выводу, что право на пенсию за выслугу лет бывшими сотрудниками органов внутренних дел государств-участников Соглашения от 24 декабря 1993 года может быть реализовано в любое время и в любом из государств-участников на условиях, по нормам и в порядке, установленными законодательством государства, на территории которого эти сотрудники постоянно проживают, и независимо от того, приобрели они данное право по законодательству места прохождения службы или нет. Вместе с тем расчет выслуги лет для назначения пенсии сотрудникам органов внутренних дел, как это предусмотрено частью первой статьи 2 Соглашения, осуществляется по законодательству государства, в котором они проходили службу.

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

РЕШИЛ:

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

1. Сотрудники органов внутренних дел государств-участников Соглашения от 24 декабря 1993 года, не приобретшие права на пенсию за выслугу лет по законодательству государства места прохождения службы на момент увольнения из органов внутренних дел, при переезде на постоянное место жительства в другое государство-участник Соглашения от 24 декабря 1993 года имеют право на первичное назначение пенсии за выслугу лет на условиях, по нормам и в порядке, установленным законодательством этого другого государства.

При этом исчисление выслуги лет в соответствии с частью первой статьи 2 Соглашения от 24 декабря 1993 года производится в порядке, предусмотренном законодательством государства места прохождения службы.

2. Решение является окончательным и обжалованию не подлежит.

3. Копию решения направить Исполнительному комитету СНГ и для сведения - правительствам государств-участников СНГ, Совету министров внутренних дел государств-участников СНГ, министерствам внутренних дел и министерствам юстиции государств-участников СНГ.

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

Председатель

А.Ш. Керимбаева