

О толковании части второй статьи 12 и части первой статьи 16 Соглашения между Межпарламентской Ассамблеей государств-участников Содружества Независимых Государств и Правительством Российской Федерации об условиях пребывания Межпарламентской Ассамблеи на территории Российской Федерации от 28 августа 1997 года

Решение Экономического Суда Содружества Независимых Государств от 13 июня 2008 года N 01-1/7-07

Экономический Суд Содружества Независимых Государств в составе: председательствующего - Председателя Экономического Суда СНГ Абдуллоева Ф., судей Экономического Суда СНГ: Жолдыбаева С.Ж., Керимбаевой А.Ш., Мирошник В.И., Молчановой Т.Н., при секретаре судебного заседания Медведевой Т.Е., с участием Генерального советника Экономического Суда СНГ Чаушник В.Н., специалиста Гришкевич О.В., представителя Межпарламентской Ассамблеи государств-участников Содружества Независимых Государств Ятаева А.Р., рассмотрев в открытом судебном заседании дело по запросу Межпарламентской Ассамблеи государств-участников Содружества Независимых Государств о толковании

УСТАНОВИЛ:

Межпарламентская Ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств обратилась в Экономический Суд Содружества Независимых Государств с запросом о толковании части второй статьи 12 и части первой статьи 16 Соглашения между Межпарламентской Ассамблеей государств-участников Содружества Независимых Государств и Правительством Российской Федерации об условиях пребывания Межпарламентской Ассамблеи на территории Российской Федерации от 28 августа 1997 года (далее - Соглашение об условиях пребывания от 28 августа 1997 г о д а) .

Межпарламентская Ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств (далее - Межпарламентская Ассамблея СНГ или МПА СНГ) просит разъяснить, имеют ли право должностные лица Межпарламентской Ассамблеи СНГ - граждане Российской Федерации на назначение им пенсии за выслугу лет и начисление ежемесячной доплаты к государственной пенсии в порядке и на условиях, предусмотренных для федеральных государственных служащих Российской Федерации

Основанием для запроса послужил отказ компетентных органов Российской

Федерации в назначении пенсии за выслугу лет должностным лицам МПА СНГ - гражданам Российской Федерации при увольнении их в связи с выходом на пенсию в соответствии с Федеральным законом Российской Федерации "О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации" от 15 декабря 2001 года № 166-ФЗ

Заслушав судью-докладчика Жолдыбаева С.Ж., представителя Межпарламентской Ассамблеи СНГ Ятаева А.Р., обсудив заключения Генерального советника Экономического Суда СНГ Чаушник В.Н., специалистов Павловой Л.В. и Гришкевич О.В., изучив имеющиеся в деле материалы, Экономический Суд СНГ пришел к следующим выводам.

Толкование части второй статьи 12 и части первой статьи 16 Соглашения об условиях пребывания от 28 августа 1997 года следует осуществлять, как это предусмотрено статьей 31 Венской конвенции о праве международных договоров от 23 мая 1969 года (далее - Венская конвенция от 23 мая 1969 года), "в соответствии с обычным значением, которое следует придавать терминам договора в их контексте, а также в свете объекта и целей договора".

Экономический Суд СНГ считает необходимым в процессе толкования учитывать также иные акты, регламентирующие правовой статус органов Содружества, их должностных лиц и сотрудников, в частности: Общее положение о межгосударственных (межправительственных) органах Содружества Независимых Государств, утвержденное Решением Совета глав правительств СНГ от 21 октября 1994 года (далее - Общее положение от 21 октября 1994 года); Соглашение о правовом статусе должностных лиц и сотрудников органов Содружества Независимых Государств от 25 апреля 2003 года, вступившее в силу для Российской Федерации 28 июня 2005 года (далее - Соглашение от 25 апреля 2003 года), Конвенцию о Межпарламентской Ассамблее государств-участников Содружества Независимых Государств от 26 мая 1995 года, ратифицированную Российской Федерацией Федеральным законом от 17 июня 1996 года N 75-ФЗ (далее - Конвенция от 26 мая 1995 года).

Межпарламентская Ассамблея СНГ учреждена Соглашением о Межпарламентской Ассамблее государств-участников Содружества Независимых Государств от 27 марта 1992 года и в соответствии со статьей 1 Конвенции от 26 мая 1995 года является межгосударственным органом Содружества Независимых Государств.

Экономический Суд СНГ в решении от 23 января 1997 года N С 1/17-96 констатировал, что действие норм Общего положения от 21 октября 1994 года и Примерного соглашения межгосударственного (межправительственного) органа Содружества Независимых Государств с государством местонахождения об условиях его пребывания от 21 октября 1994 года распространяется и на Межпарламентскую Ассамблею СНГ как орган Содружества.

Часть вторая статьи 12 Соглашения об условиях пребывания от 28 августа 1997 года устанавливает, что "должностным лицам Межпарламентской Ассамблеи, являющимся гражданами Российской Федерации, время работы в Межпарламентской Ассамблее засчитывается в стаж работы в качестве государственных служащих Российской Федерации". К должностным лицам МПА СНГ согласно подпункту "г" статьи 2 Конвенции от 26 мая 1995 года относятся: Генеральный секретарь Совета Ассамблеи, иные члены персонала Межпарламентской Ассамблеи, работающие в ней на постоянной основе и включенные Генеральным секретарем в перечень должностных лиц Межпарламентской Ассамблеи, подлежащий утверждению Советом МПА СНГ, за исключением лиц, нанятых на работу в государстве, на территории которого размещаются штаб-квартира Межпарламентской Ассамблеи, ее орган (органы), и получающих почасовую оплату.

Правовой статус должностных лиц МПА СНГ в общем виде определен статьей 7 Соглашения об условиях пребывания от 28 августа 1997 года, предусматривающей, в частности, что указанные лица являются международными гражданскими служащими. Наряду с этим правовой статус должностных лиц органов Содружества, в том числе МПА СНГ, регулируется Соглашением от 25 апреля 2003 года. Статья 2 Соглашения от 25 апреля 2003 года устанавливает, что должностные лица органов Содружества приравниваются к международным служащим.

Положение о зачете времени работы в МПА СНГ должностным лицам, являющимся гражданами Российской Федерации, в стаж работы в качестве государственных служащих имплементировано в законодательство Российской Федерации. Так, пунктом 11 Перечня должностей, периоды службы (работы) в которых включаются в стаж государственной службы для назначения пенсии за выслугу лет федеральных государственных служащих, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 17 декабря 2002 года N 1413, предусмотрено, что в стаж государственной службы для назначения пенсии за выслугу лет федеральных государственных служащих включаются периоды службы (работы) в должностях, занимаемых гражданами Российской Федерации в межгосударственных (межправительственных) органах, созданных государствами-участниками Содружества с участием Российской Федерации.

Периоды замещения гражданами Российской Федерации должностей в межгосударственных (межправительственных) органах, созданных государствами-участниками СНГ с участием Российской Федерации, также засчитываются в стаж государственной службы для установления ежемесячной надбавки к должностному окладу за выслугу лет на государственной службе, определения продолжительности ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска за выслугу лет и размера поощрений за службу (пункт 16 Перечня периодов государственной службы и иных периодов замещения должностей, включаемых (

засчитываемых) в стаж государственной гражданской службы Российской Федерации для установления государственным гражданским служащим Российской Федерации ежемесячной надбавки к должностному окладу за выслугу лет на государственной гражданской службе Российской Федерации, определения продолжительности ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска за выслугу лет и размера поощрений за безупречную и эффективную государственную гражданскую службу Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 19 ноября 2007 года N 1532).

Условия назначения пенсий федеральным государственным служащим Российской Федерации четко определены пунктом 1 статьи 7 Федерального закона "О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации" от 15 декабря 2001 года N 166-ФЗ, к которым, в частности, отнесены:

наличие необходимого стажа государственной службы не менее 15 лет;
увольнение с федеральной государственной службы по основаниям, определенным
з а к о н о м ;

замещение должности федеральной государственной службы не менее 12 полных месяцев непосредственно перед увольнением.

Таким образом, наличие стажа государственной службы является одним, но не единственным условием, определяющим право федеральных государственных служащих на пенсию за выслугу лет. В связи с этим зачет времени работы должностных лиц МПА СНГ, являющихся гражданами Российской Федерации, в стаж работы в качестве государственных служащих Российской Федерации, по мнению Экономического Суда СНГ, не может рассматриваться как основание для определения их права на пенсионное обеспечение в порядке и на условиях, предусмотренных для федеральных государственных служащих Российской Федерации.

Часть первая статьи 16 Соглашения об условиях пребывания от 28 августа 1997 года устанавливает, что пенсионное обеспечение должностных лиц МПА СНГ, являющихся гражданами Российской Федерации, осуществляется в порядке и на условиях, предусмотренных законодательством Российской Федерации о пенсионном обеспечении. Данная норма имеет отсылочный характер и непосредственно не регулирует вопросы пенсионного обеспечения должностных лиц МПА СНГ, не содержит условий, определяющих право должностных лиц МПА СНГ на определенный вид пенсии.

Сопоставление части первой статьи 16 Соглашения об условиях пребывания от 28 августа 1997 года с нормами статьи 13 Общего положения от 21 октября 1994 года и статьи 16 Соглашения от 25 апреля 2003 года показало, что нормы указанных нормативных правовых актов по-разному регулируют вопросы пенсионного обеспечения должностных лиц и сотрудников органов СНГ. Так, статья 13 Общего положения от 21 октября 1994 года устанавливает, что "пенсионное обеспечение

служащих межгосударственных (межправительственных) органов осуществляется в порядке и на условиях, определенных законодательством для государственных служащих государства, гражданами которого они являются. При этом время работы в этих органах засчитывается в стаж работы в качестве государственного служащего".

Часть первая статьи 16 Соглашения об условиях пребывания от 28 августа 1997 года, регламентируя вопрос о пенсионном обеспечении должностных лиц МПА СНГ, являющихся гражданами Российской Федерации, содержит лишь общую отсылку к национальному законодательству.

Часть третья статьи 16 Соглашения от 25 апреля 2003 года закрепляет, что "пенсионное обеспечение должностных лиц и сотрудников органов Содружества осуществляется по законодательству Сторон, гражданами которых они являются", то есть относит вопросы пенсионного обеспечения должностных лиц и сотрудников органов СНГ исключительно к сфере внутригосударственного регулирования и не содержит норм, касающихся приравнивания таких лиц в области пенсионного обеспечения к государственным служащим.

Необходимо также учитывать, что Соглашение от 25 апреля 2003 года обладает приоритетом по отношению к Общему положению от 21 октября 1994 года, что вытекает из содержания статьи 18 Соглашения, согласно которой "в случае возникновения противоречий между положениями настоящего Соглашения и документами, ранее принятыми в рамках Содружества, действует настоящее Соглашение".

Изложенное позволяет Экономическому Суду СНГ сделать вывод о том, что часть первая статьи 16 Соглашения об условиях пребывания от 28 августа 1997 года и статья 16 Соглашения от 25 апреля 2003 года, устанавливая право должностных лиц МПА СНГ на пенсионное обеспечение в соответствии с законодательством Российской Федерации, не гарантируют права на пенсионное обеспечение в порядке и на условиях, предусмотренных для федеральных государственных служащих Российской Федерации.

Вместе с тем Экономический Суд СНГ отмечает, что Соглашение об условиях пребывания от 28 августа 1997 года принято в период действия Общего положения от 21 октября 1994 года, пунктом 12 которого предусматривалось приравнивание служащих аппарата межгосударственных (межправительственных) органов по условиям материально-бытового, медицинского и социального обеспечения к государственным служащим соответствующих правительственных органов государства пребывания в порядке, определяемом двусторонним соглашением межгосударственного (межправительственного) органа и государства пребывания. Это позволило закрепить в отношении должностных лиц и сотрудников отдельных органов СНГ (Экономического Суда СНГ, Межгосударственного статистического комитета СНГ, Дирекции Совета по железнодорожному транспорту государств-участников СНГ)

приравнивание к государственным служащим соответствующих правительственных органов государства пребывания, в том числе для целей пенсионного обеспечения. В статье 13 Соглашения об условиях пребывания от 28 августа 1997 года приравнивание должностных лиц Межпарламентской Ассамблеи СНГ к государственным служащим было произведено лишь в части медицинского и транспортного обслуживания, но не пенсионного обеспечения.

Экономический Суд СНГ в связи с этим отмечает отсутствие в настоящее время единого подхода в вопросах пенсионного обеспечения должностных лиц и сотрудников межгосударственных (межправительственных) органов Содружества Независимых Государств.

Для достижения цели Соглашения об условиях пребывания от 28 августа 1997 года - создания благоприятных условий деятельности Межпарламентской Ассамблеи СНГ Экономический Суд СНГ считает целесообразным предложить Правительству Российской Федерации и Межпарламентской Ассамблее СНГ рассмотреть вопрос о внесении поправок в часть первую статьи 16 Соглашения об условиях пребывания от 28 августа 1997 года, предусмотрев приравнивание должностных лиц и сотрудников МПА СНГ по вопросам пенсионного обеспечения к федеральным государственным служащим Российской Федерации.

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

РЕШИЛ:

Дать по запросу Межпарламентской Ассамблеи СНГ следующее толкование части второй статьи 12 и части первой статьи 16 Соглашения между Межпарламентской Ассамблеей государств-участников Содружества Независимых Государств и Правительством Российской Федерации об условиях пребывания Межпарламентской Ассамблеи на территории Российской Федерации от 28 августа 1997 года.

1. Право должностных лиц Межпарламентской Ассамблеи СНГ - граждан Российской Федерации на пенсионное обеспечение в порядке и на условиях, установленных для федеральных государственных служащих Российской Федерации, Соглашением между Межпарламентской Ассамблеей государств-участников Содружества Независимых Государств и Правительством Российской Федерации об условиях пребывания Межпарламентской Ассамблеи СНГ на территории Российской Федерации от 28 августа 1997 года не предусмотрено.

2. Рекомендовать Правительству Российской Федерации и Межпарламентской Ассамблее Содружества Независимых Государств внести поправки в часть первую статьи 16 Соглашения между Межпарламентской Ассамблеей государств-участников Содружества Независимых Государств и Правительством Российской Федерации об условиях пребывания Межпарламентской Ассамблеи на территории Российской Федерации.

Федерации от 28 августа 1997 года, предусмотрев приравнивание должностных лиц и сотрудников Межпарламентской Ассамблеи СНГ по вопросам пенсионного обеспечения к федеральным государственным служащим Российской Федерации.

3. Решение является окончательным и обжалованию не подлежит.

4. Копию решения направить Межпарламентской Ассамблее государств-участников Содружества Независимых Государств, для сведения -Исполнительному комитету Содружества Независимых Государств, правительствам и парламентам государств-участников Содружества Независимых Государств.

5. 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.

Председатель

Ф. Абдуллоев

Верно: