

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

Консультативное заключение Экономического Суда Содружества Независимых Государств от 20 апреля 2009 года № 01-1/3-08

Экономический Суд Содружества Независимых Государств в составе: председательствующего - Председателя Экономического Суда СНГ Абдуллоева Ф., судей Экономического Суда СНГ: Жолдыбаева С.Ж., Каменковой Л.Э., Керимбаевой А.Ш., Молчановой Т.Н., с участием Генерального советника Экономического Суда СНГ Жишкевича В.И., представителя Исполнительного комитета Содружества Независимых Государств В е ж н о в ц а В . Н . , при секретаре судебного заседания Медведевой Т.Е., 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 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).

Основанием для запроса послужило письмо пенсионера - бывшего сотрудника органов внутренних дел Лымаря В.М., который проживал и получал пенсию за выслугу лет в Республике Казахстан. В Российской Федерации, куда Лымарь В.М. прибыл на постоянное место жительства, Главным управлением внутренних дел по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области ему было отказано в выплате пенсии того же вида за период со дня регистрации по месту пребывания и до регистрации по избранному месту жительства в г. Санкт-Петербурге.

В связи с этим Исполнительный комитет СНГ просит Экономический Суд СНГ дать разьяснение по вопросам:

что понимается под "постоянным проживанием" для целей, предусмотренных частью первой статьи 1 Соглашения от 24 декабря 1993 года; с какого времени органы внутренних дел обязаны назначить и выплачивать пенсию за выслугу лет пенсионерам - бывшим сотрудникам органов внутренних дел,

переехавшим на постоянное место жительства в другое государство-участник Соглашения от 24 декабря 1993 года, по вновь избранному ими месту жительства.

Заслушав судью-докладчика Жолдыбаева С.Ж., представителя Исполнительного комитета СНГ Вежновца В.Н., проанализировав заключения Генерального советника Экономического Суда СНГ Жишкевича В.И., специалиста Филипповой М.В., изучив имеющиеся в деле материалы, Экономический Суд СНГ пришел к следующим выводам

Толкование применения части первой статьи 1 Соглашения от 24 декабря 1993 года необходимо осуществлять, основываясь на статьях 30 и 31 Венской конвенции о праве международных договоров 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; во взаимосвязи с другими договорами государств-участников Содружества, касающимися пенсионного обеспечения граждан, в том числе сотрудников органов внутренних дел, и последующей практикой их применения.

Соглашение от 24 декабря 1993 года вступило в силу для Республики Казахстан, Республики Таджикистан и Туркменистана - 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.

Как следует из преамбулы, государства-участники заключили Соглашение от 24 декабря 1993 года, основываясь на 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) и желании сотрудничать в области социального обеспечения сотрудников органов внутренних дел, лиц, уволенных из органов внутренних дел, и их семей.

Соглашение от 24 декабря 1993 года закрепляет основные принципы пенсионного обеспечения сотрудников органов внутренних дел, в том числе пенсионеров - бывших сотрудников органов внутренних дел, которые приобрели право на пенсию на территории одного из государств-участников Соглашения и реализуют это право на территории другого государства-участника Соглашения.

Ранее в решении от 20 сентября 2007 года № 01-1/1-07 Экономический Суд СНГ пришел к выводу, 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".

Таким образом, правовой основой для международно-правового регулирования отношений по пенсионному обеспечению сотрудников органов внутренних дел, в том числе пенсионеров - бывших сотрудников органов внутренних дел государств-участников, являются Соглашение от 24 декабря 1993 года и Соглашение от 13 марта 1992 года.

Частью первой статьи 1 Соглашения от 24 декабря 1993 года предусмотрено, что "пенсионное обеспечение сотрудников органов внутренних дел Сторон, а также пенсионное обеспечение их семей осуществляется 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".

Из содержания данной нормы следует, что для распространения законодательства государств-участников Соглашения от 24 декабря 1993 года на отношения по пенсионному обеспечению пенсионеров - бывших сотрудников органов внутренних дел при их переезде в пределах государств-участников настоящего Соглашения требуется постоянное проживание в государстве нового места жительства.

В связи с этим Экономический Суд СНГ считает необходимым при толковании настоящего Соглашения обратиться к нормам национального законодательства, регулирующим вопросы правового положения иностранных граждан в государствах-участниках, в том числе пенсионеров - бывших сотрудников органов внутренних дел.

Так, постоянно проживающим в Республике Беларусь иностранцем является лицо, получившее в порядке, установленном законодательством Республики Беларусь, разрешение на постоянное проживание (абзац тринадцатый статьи 1 Закона Республики Беларусь "О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь" от 3 июня 1993 года № 2339-XII).

В соответствии с частью третьей статьи 2 Закона Азербайджанской Республики "О правовом положении иностранцев и лиц без гражданства" от 13 марта 1996 года № 41-1Г иностранные граждане считаются постоянно проживающими в Азербайджанской Республике в случае получения ими в установленном порядке разрешения на постоянное нахождение в Азербайджанской Республике.

Указом Президента Республики Казахстан, имеющим силу Закона, "О правовом положении иностранных граждан в Республике Казахстан" от 19 июня 1995 года №

2337, постоянно проживающими в Республике Казахстан признаются иностранные граждане, получившие на то разрешение и постоянный вид на жительство, выданные органами внутренних дел (часть первая статьи 4 Указа).

Согласно абзацу одиннадцатому пункта 1 статьи 2 Федерального закона Российской Федерации "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ постоянно проживающим в Российской Федерации иностранным гражданином является лицо, получившее вид на жительство.

Положения, аналогичные нормам, определяющим статус иностранного гражданина в качестве лица, постоянно проживающего в государстве нового места жительства, содержатся и в законодательстве о пенсионном обеспечении сотрудников органов внутренних дел государств-участников Соглашения от 24 декабря 1993 года.

Согласно пункту "з" статьи 48 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 № 2050-ХІІ пенсия пенсионерам из числа лиц начальствующего и рядового состава органов внутренних дел, прибывшим в Республику Беларусь и получавшим пенсии в государствах, с которыми Республикой Беларусь заключены международные договоры о социальном обеспечении, назначается при наличии разрешения на постоянное проживание в Р е с п у б л и к е Б е л а р у с ь .

Подпунктом 3 пункта 5 Правил назначения и осуществления пенсионных выплат, государственной базовой пенсионной выплаты, выплат государственных базовых социальных пособий военнослужащим, сотрудникам органов внутренних дел, Комитета уголовно-исполнительной системы Министерства юстиции Республики Казахстан, органов финансовой полиции и 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 23 февраля 2007 года № 138, предусмотрено, что лицо, обратившееся за назначением пенсии, представляет в подразделение по месту жительства документ, подтверждающий регистрацию по постоянному месту жительства.

Из сообщений государств-участников Соглашения от 24 декабря 1993 года также следует, что выплата пенсии пенсионерам - бывшим сотрудникам органов внутренних дел, переехавшим из одного государства-участника настоящего Соглашения в другое, осуществляется при условии их постоянной регистрации по вновь избранному месту жительства (письмо Полиции Республики Армения от 30 октября 2008 года № 10/5-1-2773, письмо МВД Республики Беларусь от 17 ноября 2008 года № 34/ФЭУ-1080, письмо МВД Республики Казахстан от 29 октября 2008 года № 1/12-52-5963, письмо МВД Кыргызской Республики от 29 декабря 2008 года № 1/4887, письмо МВД

Российской Федерации от 7 ноября 2008 года № 31/10-5800, письмо МВД Туркменистана от 20 октября 2008 года № 1/7438, письмо МВД Республики Узбекистан от 21 января 2009 года № 3/3-78, письмо Государственного фонда социальной защиты Азербайджанской Республики от 22 января 2009 года № 03-14-302)

Анализ законодательства государств-участников Соглашения от 24 декабря 1993 года показывает, что для признания пенсионера - бывшего сотрудника органов внутренних дел постоянно проживающим на территории государства нового места жительства необходимо выполнение им в установленном порядке административно-правовых процедур. Документом, подтверждающим постоянное проживание, является вид на жительство. Из этого следует, что только с приобретением пенсионером статуса постоянно проживающего в государстве нового места жительства у него возникает право на назначение и выплату пенсии в порядке, установленном законодательством этого государства.

Таким образом, для целей, предусмотренных частью первой статьи 1 Соглашения от 24 декабря 1993 года, "постоянное проживание" пенсионеров - бывших сотрудников органов внутренних дел на территории государства нового места жительства является необходимым условием распространения законодательства о пенсионном обеспечении этого государства на указанную категорию лиц.

Отвечая на вопрос о том, с какого времени органы внутренних дел обязаны назначить и выплачивать пенсию за выслугу лет пенсионерам - бывшим сотрудникам органов внутренних дел, переехавшим на постоянное место жительства в другое государство-участник Соглашения от 24 декабря 1993 года, Экономический Суд СНГ исходит из того, что настоящее Соглашение не содержит положений, специально регламентирующих указанный вопрос. В связи с этим при толковании Экономический Суд СНГ руководствуется принципами, закрепленными в Соглашении от 13 марта 1992 года, выводами, изложенными в решении Экономического Суда СНГ от 26 марта 2008 года № 01-1/2-07, и с учетом нормы части первой статьи 1 Соглашения от 24 декабря 1993 года считает необходимым обратиться к законодательству государств-участников
данного Соглашения.

В решении Экономического Суда СНГ от 26 марта 2008 года отмечено, что в качестве гарантии прав граждан на пенсионное обеспечение в статье 7 Соглашения от 13 марта 1992 года закреплены нормы, обеспечивающие сохранение выплаты ранее назначенной пенсии при переезде пенсионера на постоянное место жительства в пределах государств-участников настоящего Соглашения. Согласно части первой статьи 7 Соглашения от 13 марта 1992 года "при переселении пенсионера в пределах государств-участников Соглашения выплата пенсии по прежнему месту жительства прекращается, если пенсия того же вида предусмотрена законодательством государства по новому месту жительства пенсионера".

Экономический Суд СНГ констатировал, что в этом случае пенсионное правоотношение сохраняется, прекращается только выплата пенсии по прежнему месту жительства гражданина. При переезде пенсионера в пределах государств-участников Соглашения от 13 марта 1992 года имеет место правопреемство на основании международного договора, то есть смена субъекта пенсионного правоотношения - одного государства-участника Соглашения другим. Статус пенсионера при этом не изменяется и он сохраняет право на пенсию того же вида, предусмотренную законодательством государства нового места жительства.

Таким образом, наличие правопреемства свидетельствует о непрерывности выплаты пенсии как источнике средств существования пенсионера.

Экономический Суд СНГ считает, что с учетом установленных гарантий права на пенсионное обеспечение, предоставляемых пенсионерам приведенными выше нормами международных договоров, при переселении пенсионера - бывшего сотрудника органов внутренних дел в пределах государств-участников Соглашения от 24 декабря 1993 года не может быть перерыва в назначении и выплате пенсии.

Законодательством государств-участников Соглашения от 24 декабря 1993 года прекращение выплаты пенсии пенсионеру, в том числе бывшему сотруднику органов внутренних дел, выезжающему на постоянное место жительства в другое государство-участник, определяется временем его убытия к новому месту жительства либо снятия с учета по прежнему месту жительства.

Так, в соответствии с пунктом 30 Правил назначения и осуществления пенсионных выплат, государственной базовой пенсионной выплаты, выплат государственных базовых социальных пособий военнослужащим, сотрудникам органов внутренних дел, Комитета уголовно-исполнительной системы Министерства юстиции Республики Казахстан, органов финансовой полиции и 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 23 февраля 2007 года № 138, "получателям пенсий и пособий, выезжающим на постоянное место жительства за пределы Республики Казахстан, пенсии или пособия выплачиваются по месяц снятия с регистрации по постоянному месту жительства".

Статьей 59 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 № 2050-XII предусмотрено, что пенсионерам из числа сотрудников органов внутренних дел, выехавшим на постоянное жительство в государства, с которыми Республикой Беларусь заключены международные договоры о социальном обеспечении военнослужащих, лиц начальствующего и рядового состава органов внутренних дел и членов их семей, выплата пенсий, назначенных в

соответствии с настоящим Законом, прекращается с 1-го числа месяца, следующего за месяцем их убытия к новому месту жительства.

До установления постоянного места жительства с учетом существующего в государстве-участнике порядка обращения за пенсией пенсионер - бывший сотрудник органов внутренних дел не может реализовать право на пенсионное обеспечение. Административно-правовые процедуры, связанные с регистрацией, получением вида на жительство как основания для назначения пенсии, длительны по времени и не согласуются со сроками прекращения выплаты пенсии в государстве прежнего места ж и т е л ь с т в а .

Так, основанием для выплаты пенсии пенсионерам из числа военнослужащих, сотрудников органов внутренних дел, прибывшим на постоянное место жительства в Республику Казахстан, является наличие постановки их на регистрационный учет по месту жительства. Выплата пенсии с более раннего срока в Республике Казахстан не предусмотрена (письмо МВД Республики Казахстан от 29 октября 2008 года № 1/12-52 - 5 9 6 3) .

По сообщению Полиции Республики Армения, датой назначения пенсии пенсионеру - бывшему сотруднику органов внутренних дел, переехавшему в Республику Армения на постоянное место жительства, считается день подачи заявления при наличии регистрации пенсионера на территории Республики Армения и при условии прекращения выплаты назначенной пенсии по прежнему месту жительства (письмо от 30 октября 2008 года № 10/5-1-2773).

В соответствии с пунктом 5 Положения о порядке выплаты пенсии гражданам, выезжающим (выехавшим) на постоянное жительство за пределы Российской Федерации, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 8 июля 2002 года № 510, гражданам Российской Федерации перед выездом за границу по их желанию выплачивается пенсия в российских рублях за шесть месяцев вперед. Указанная норма распространяется и на сотрудников органов внутренних дел (пункт 1 П о л о ж е н и я) .

Статьей 64 Закона Республики Таджикистан "О пенсионном обеспечении военнослужащих" от 1 декабря 1994 года № 1106 предусмотрено, что "вопросы пенсионного обеспечения лиц, указанных в части первой статьи 1 настоящего Закона, и членов их семей, выехавших на постоянное жительство за границу, решаются в соответствии с законодательством Республики Таджикистан и договорами (соглашениями) о социальном обеспечении, заключенными Республикой Таджикистан или бывшим Союзом ССР с другими государствами". Статьей 107 Закона Республики Таджикистан "О пенсионном обеспечении граждан Республики Таджикистан" от 25 июня 1993 года - "пенсии, назначенные в Республике Таджикистан до выезда на постоянное жительство за границу, выплачиваются за шесть месяцев вперед перед о т ь е з д о м з а г р а н и ц у " .

Согласно пункту 2 статьи 60 Закона Республики Молдова "О пенсионном обеспечении военнослужащих и лиц начальствующего и рядового состава органов внутренних дел" от 23 июня 1993 года № 1544-XII пенсии, назначенные сотрудникам органов внутренних дел до выезда на постоянное жительство за границу, выплачиваются в порядке, предусмотренном Законом Республики Молдова "О пенсиях государственного социального страхования" от 17 декабря 1998 года № 156-XIV. В соответствии с пунктом 2 статьи 36 указанного Закона пенсионерам, выезжающим на постоянное жительство за границу, назначенные пенсии выплачиваются за шесть месяцев вперед, начиная с месяца, следующего за тем, в котором получатели снялись с учета по месту жительства.

Изложенное свидетельствует о несогласованности в законодательстве государств-участников Соглашения от 24 декабря 1993 года сроков прекращения выплаты пенсии по прежнему месту жительства и ее назначения по новому месту жительства в отношении указанной категории граждан.

Непрерывность выплаты пенсии, которая, по мнению Экономического Суда СНГ, является основной гарантией пенсионных прав, может быть обеспечена в полной мере путем согласования сроков прекращения выплаты пенсии по прежнему месту жительства и ее назначения в государстве нового места жительства пенсионера - бывшего сотрудника органов внутренних дел.

Опираясь на законодательство государств-участников Соглашения от 24 декабря 1993 года и основываясь на нормах Соглашения от 13 марта 1992 года, Экономический Суд СНГ приходит к выводу, что назначение и выплата пенсии за выслугу лет в государстве-участнике Соглашения от 24 декабря 1993 года пенсионеру - бывшему сотруднику органов внутренних дел, переехавшему на постоянное место жительства из одного государства-участника в другое, осуществляется в соответствии с законодательством государства нового места жительства после приобретения им статуса постоянно проживающего (получения вида на жительство).

Согласно статье 6 Соглашения от 24 декабря 1993 года "вопросы, связанные с применением настоящего Соглашения, рассматриваются Уполномоченными Органами на двусторонней и многосторонней основе". Учитывая важность вопросов защиты пенсионных прав граждан и в целях обеспечения непрерывности выплаты пенсии Экономический Суд СНГ считает необходимым рекомендовать государствам-участникам Соглашения от 24 декабря 1993 года выработать согласованные подходы по вопросам прекращения выплаты пенсии в государстве по прежнему месту жительства и ее назначения в государстве нового места жительства пенсионера - бывшего сотрудника органов внутренних дел при его переезде на постоянное проживание в пределах государств-участников настоящего Соглашения.

На основании изложенного, руководствуясь пунктами 5, 16 Положения об

Экономическом Суде СНГ и пунктами 127¹, 143 Регламента Экономического Суда СНГ, Экономический Суд Содружества Независимых Государств пришел к следующим выводам.

1. Для целей, предусмотренных частью 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, "постоянное проживание" пенсионеров - бывших сотрудников органов внутренних дел на территории государства нового места жительства является необходимым условием распространения законодательства о пенсионном обеспечении этого государства на указанную категорию лиц.

2. Назначение и выплата пенсии за выслугу лет в государстве-участнике Соглашения от 24 декабря 1993 года пенсионеру - бывшему сотруднику органов внутренних дел, переехавшему на постоянное место жительства из одного государства-участника в другое, осуществляется в соответствии с законодательством государства нового места жительства после приобретения им статуса постоянно проживающего (получения вида на жительство).

Соглашение от 24 декабря 1993 года не содержит положений, специально регламентирующих вопрос, с какого времени органы внутренних дел обязаны выплачивать пенсию за выслугу лет пенсионеру - бывшему сотруднику органов внутренних дел, переехавшему на постоянное место жительства из одного государства-участника в другое, по вновь избранному месту жительства.

3. В целях обеспечения непрерывности выплаты пенсии рекомендовать государствам-участникам Соглашения от 24 декабря 1993 года выработать согласованные подходы по вопросам прекращения выплаты пенсии в государстве по прежнему месту жительства и ее назначения в государстве нового места жительства пенсионера - бывшего сотрудника органов внутренних дел при его переезде на постоянное проживание в пределах государств-участников настоящего Соглашения.

4. Копию консультативного заключения направить Исполнительному комитету СНГ и для сведения - правительствам государств-участников СНГ, Совету министров внутренних дел государств-участников СНГ, министерствам внутренних дел государств-участников СНГ.

5. Консультативное заключение подлежит опубликованию в изданиях Содружества и средствах массовой информации государств-участников Соглашения о статусе Экономического Суда СНГ от 6 июля 1992 года.

Председатель *Ф. Абдуллоев*

Верно:

*Начальник отдела организационной
работы и обеспечения* *Д. Апостол*

© 2012. РГП на ПХВ «Институт законодательства и правовой информации Республики Казахстан»
Министерства юстиции Республики Казахстан