

О толковании статьи 16 Соглашения о правовом статусе должностных лиц и сотрудников органов Содружества Независимых Государств от 25 апреля 2003 года в части пенсионного обеспечения должностных лиц и сотрудников органов Содружества Независимых Государств

Консультативное заключение Экономического Суда Содружества Независимых Государств от 1 марта 2010 года № 01-1/4-09

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 Капыльского М.П., представителя Исполнительного комитета СНГ Вежновца 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 статьи 16 Соглашения о правовом статусе должностных лиц и сотрудников органов Содружества Независимых Государств от 25 апреля 2003 года (далее - Соглашение от 25 апреля 2003 года, Соглашение) в части пенсионного обеспечения должностных лиц и сотрудников органов Содружества Независимых Государств.

В обоснование запроса указывается, что отдельными органами СНГ отчисления на пенсионное обеспечение должностных лиц и сотрудников, установленные национальным законодательством государств, для которых Соглашение от 25 апреля 2003 года вступило в силу (Республика Армения, Республика Казахстан, Кыргызская Республика, Российская Федерация, Республика Таджикистан), не производятся, что препятствует реализации их права на пенсионное обеспечение по законодательству государства, гражданами которого они являются.

В связи с этим Исполнительный комитет СНГ просит разъяснить: обеспечивается ли положениями статьи 16 Соглашения от 25 апреля 2003 года реализация гарантии пенсионного обеспечения должностных лиц и сотрудников о р г а н о в С Н Г ;

предусмотрен ли механизм исполнения органами Содружества обязанности по отчислению средств из единого бюджета органов СНГ на пенсионное обеспечение

должностных лиц и сотрудников органов СНГ в соответствующие фонды Сторон; требуется ли дополнительное правовое регулирование порядка отчислений органами СНГ из единого бюджета органов СНГ средств на пенсионное обеспечение в соответствующие фонды Сторон;

как будут обеспечиваться правовые гарантии пенсионного обеспечения должностных лиц и сотрудников органов СНГ - граждан тех государств, для которых Соглашение от 25 апреля 2003 года не вступило в силу.

Заслушав судью-докладчика Керимбаеву А.Ш., обсудив заключение Генерального советника Экономического Суда СНГ, проанализировав нормы статьи 16 Соглашения от 25 апреля 2003 года с учетом положений Венской конвенции о праве международных договоров от 23 мая 1969 года, исследовав иные действующие в рамках Содружества международно-правовые акты, регулирующие вопросы пенсионного обеспечения должностных лиц и сотрудников органов СНГ, изучив законодательство государств-участников Содружества в области пенсионного обеспечения (страхования) и сообщения государств и органов Содружества о практике применения части третьей статьи 16 Соглашения от 25 апреля 2003 года, Экономический Суд СНГ констатирует следующее.

Соглашение от 25 апреля 2003 года заключено государствами-участниками СНГ в лице правительств в целях обеспечения единого подхода к определению правового статуса должностных лиц и сотрудников органов Содружества, а также в интересах повышения эффективности деятельности органов Содружества. Соглашение подписано Азербайджанской Республикой, Республикой Армения, Республикой Казахстан, Кыргызской Республикой, Республикой Молдова, Российской Федерацией, Республикой Таджикистан, Украиной и вступило в силу, по сведениям депозитария, с 28 июня 2005 года - для Республики Армения, Российской Федерации, Республики Таджикистан, с 28 марта 2006 года - для Республики Казахстан, с 25 июля 2006 года - для Кыргызской Республики.

Экономический Суд СНГ в решении от 16 сентября 2008 года № 01-1/9-07 определил, что Соглашение от 25 апреля 2003 года "носит общий характер, распространяется на любой орган Содружества, учрежденный либо учреждаемый в этом качестве государствами-участниками СНГ в соответствии с Уставом Содружества Независимых Государств, международными договорами, заключенными в рамках СНГ, решениями Совета глав государств или Совета глав правительств, имеющий постоянно действующий аппарат и финансируемый из единого бюджета органов Содружества (статья 1)".

К числу органов, являющихся распорядителями, получателями средств единого бюджета органов СНГ, согласно Приложению 7 к Положению о бюджетной классификации органов СНГ, утвержденному Решением Совета глав правительств СНГ от 23 мая 2008 года, относятся: Исполнительный комитет СНГ, Координационная

служба Совета командующих Пограничными войсками, Межгосударственный статистический комитет СНГ, Бюро по координации борьбы с организованной преступностью и иными опасными видами преступлений на территории государств-участников СНГ, Секретариат Совета министров обороны государств-участников СНГ, Экономический Суд СНГ, Антитеррористический центр государств-участников СНГ, Секретариат Координационного совета генеральных прокуроров государств-участников СНГ.

Ранее Экономический Суд СНГ в консультативном заключении от 17 февраля 2004 года № 01-1/4-03, исходя из положения статьи 2 Соглашения от 25 апреля 2003 года о приравнивании должностных лиц и сотрудников органов Содружества к международным служащим, констатировал, что Соглашение является первым международным договором Содружества, в унифицированной форме регламентирующим правовое положение особой категории персонала органов Содружества - международных служащих - на основании критериев, общепризнанных для данной категории персонала международных организаций. В силу международного характера профессиональной деятельности должностных лиц и сотрудников органов Содружества в интересах всех государств-членов организации на них распространяется правовой режим, обеспечивающий выполнение ими своих должностных функций, предусматривающий определенные привилегии и иммунитеты (статьи 3-5, 8), а также гарантии в области трудовых отношений, пенсионного и социального обеспечения (статья 16).

Положения части третьей статьи 16 Соглашения от 25 апреля 2003 года, являющейся предметом толкования, предусматривают: "Пенсионное обеспечение должностных лиц и сотрудников органов Содружества осуществляется по законодательству Сторон, гражданами которых они являются. При этом отчисления на пенсионное обеспечение, установленные национальным законодательством, производятся органами Содружества из единого бюджета органов Содружества в соответствующие фонды Сторон, гражданами которых являются должностные лица и сотрудники указанных органов. Расходы по выплате пенсий должностным лицам и сотрудникам органов Содружества несет Сторона, гражданами которой они являются".

Субъектами пенсионного обеспечения в контексте данной нормы признаются лица, отвечающие следующим критериям: работа в качестве должностных лиц или сотрудников органов СНГ и принадлежность к гражданству государств-участников Соглашения от 25 апреля 2003 года. К субъектам права на пенсионное обеспечение относятся и судьи Экономического Суда Содружества, к которым положения Соглашения применяются *mutatis mutandis* (статья 17).

Из содержания нормы части третьей статьи 16 Соглашения от 25 апреля 2003 года следует, что правовую основу пенсионного обеспечения должностных лиц и сотрудников органов Содружества составляет законодательство государств,

гражданами которых они являются. Источником формирования пенсионного фонда государств-участников Соглашения являются отчисления на пенсионное обеспечение из единого бюджета органов Содружества. Отчисления в соответствующие фонды государств-участников Соглашения производятся органами Содружества. Государства-участники Соглашения несут расходы по выплате пенсий своим гражданам - должностным лицам и сотрудникам органов Содружества.

Экономический Суд СНГ считает, что реализация положений части третьей статьи 16 Соглашения предполагает взаимодействие государств-участников и органов Содружества в целях обеспечения пенсионных прав должностных лиц и органов С о д р у ж е с т в а .

Установленное в указанной норме правило как основополагающее содержится и в других международно-правовых актах, регламентирующих статус органов Содружества. Специальная регламентация вопросов пенсионного обеспечения должностных лиц и сотрудников применительно к каждому из органов Содружества о т с у т с т в у е т .

Изучение пенсионного законодательства государств-участников Соглашения от 25 апреля 2003 года и международно-правовых актов органов Содружества с учетом полученной от данных органов и государств информации позволяет отметить с л е д у ю щ е е .

Пенсионные системы всех государств-участников Соглашения основываются на принципе пенсионного страхования, предполагающем реализацию права на пенсию при наличии страхового стажа, приобретаемого при условии уплаты в пользу застрахованного лица обязательных страховых пенсионных взносов в соответствующие пенсионные фонды (статьи 4, 9 Закона Республики Армения от 19 ноября 2002 года "О государственных пенсиях" и статьи 3, 4 Закона Республики Армения от 26 декабря 1997 года "О платежах обязательного социального страхования", статьи 1, 22 Закона Республики Казахстан от 20 июня 1997 года "О пенсионном обеспечении в Республике Казахстан", статьи 1, 8 Закона Кыргызской Республики от 21 июля 1997 года "О государственном пенсионном социальном страховании", пункт 2 статьи 7 Федерального закона Российской Федерации от 15 декабря 2001 года "Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации", статья 3 Закона Республики Таджикистан от 25 июня 1993 года "О пенсионном обеспечении граждан Р е с п у б л и к и Т а д ж и к и с т а н ") .

Экономический Суд СНГ отмечает, что норма части третьей статьи 16 Соглашения от 25 апреля 2003 года отражает страховую природу пенсионных систем государств-участников и устанавливает зависимость реализации пенсионного права должностных лиц и сотрудников органов Содружества от уплаты страховых взносов.

При исследовании особенностей правового статуса должностных лиц и сотрудников органов Содружества, определенных положениями об этих органах,

установлено, что принцип пенсионного страхования в государствах-участниках Соглашения от 25 апреля 2003 года не применяется в отношении лиц, занимающих воинские должности, финансирование расходов на выплату пенсий которым осуществляется за счет средств государственного бюджета. Соответственно пенсионное обеспечение этих должностных лиц и сотрудников органов Содружества не обусловлено уплатой страховых пенсионных взносов и осуществляется направляющими министерствами (ведомствами) государств по нормам национального законодательства (подпункт 3.13 пункта 3 Решения Совета глав государств СНГ об Антитеррористическом центре государств-участников СНГ от 1 декабря 2000 года, подпункт 4.8 пункта 4 Положения о Бюро по координации борьбы с организованной преступностью и иными опасными видами преступлений на территории государств-участников СНГ, утвержденного Решением Совета глав правительств СНГ от 25 ноября 2005 года, подпункт 5.4 пункта 5 Положения о Совете командующих Пограничными войсками, утвержденного Решением Совета глав государств СНГ от 24 сентября 1993 года, письма Антитеррористического центра государств-участников СНГ от 12 ноября 2009 года № 142/1-401, Бюро по координации борьбы с организованной преступностью и иными опасными видами преступлений на территории государств-участников СНГ от 14 октября 2009 года № 78/2733, Координационной службы Совета командующих Пограничными войсками от 3 ноября 2009 года № КС - 4 / 6 3 8).

Практика реализации положений части третьей статьи 16 Соглашения от 25 апреля 2003 года применительно к субъектам пенсионного обеспечения дифференцируется также в зависимости от принадлежности должностных лиц и сотрудников органов Содружества к гражданству государств местонахождения органов СНГ либо иных государств.

Следует отметить, что международные договоры об условиях пребывания органов Содружества на территории Российской Федерации и Республики Беларусь воспроизводят норму общего характера об обязательных отчислениях соответствующим органом Содружества в пенсионные фонды государств, гражданами которых являются должностные лица данного органа (статья 10 Соглашения между Межгосударственным статистическим комитетом Содружества Независимых Государств и Правительством Российской Федерации об условиях пребывания Межгосударственного статистического комитета Содружества Независимых Государств на территории Российской Федерации от 26 февраля 1996 года, статья 13 Соглашения между Исполнительным комитетом Содружества Независимых Государств и Правительством Российской Федерации об условиях пребывания Отделения Исполнительного комитета Содружества Независимых Государств на территории Российской Федерации от 4 июля 2001 года, статья 18 Соглашения об условиях пребывания Исполнительного комитета Содружества Независимых

Государств на территории Республики Беларусь от 28 мая 2009 года).

Законодательство государств-участников Соглашения от 25 апреля 2003 года определяет в качестве плательщиков обязательных страховых пенсионных взносов (страхователей) юридические лица, в том числе международные организации, осуществляющие свою деятельность на территории этих государств, и не относит к числу таковых юридические лица, в том числе международные организации и органы СНГ, расположенные вне их территории (статьи 2, 5 Федерального закона Российской Федерации от 24 июля 2009 года "О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования", статья 1 Закона Республики Казахстан от 20 июня 1997 года "О пенсионном обеспечении в Республике Казахстан", статья 3 Закона Республики Армения от 30 декабря 1997 года "О платежах обязательного социального обеспечения").

Нормативные правовые акты государств-участников предусматривают регистрацию и постановку на учет в качестве страхователей в соответствующих органах по месту нахождения (статья 11 Федерального закона Российской Федерации от 15 декабря 2001 года № 167 "Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации", статья 2 Правила исчисления, удержания (начисления) и перечисления обязательных пенсионных взносов в накопительные пенсионные фонды, утвержденных Постановлением Правительства Республики Казахстан от 15 марта 1999 года № 245).

По сообщениям из государств-участников Соглашения, отчисления в пенсионные фонды должны производиться в соответствии с законодательством этих государств (письма Министерства труда и социальной защиты населения Республики Казахстан от 13 ноября 2009 года № 05-2-18/3337-Д, Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 18 ноября 2009 года № 19-1/10/1-6465, Аппарата Правительства Республики Армения от 10 ноября 2009 года № 02/12.10/7868-09).

С учетом указанных обстоятельств, по мнению Экономического Суда СНГ, на органы Содружества распространяется установленный порядок страхования пенсий работающих в них должностных лиц и сотрудников лишь в отношении граждан государств местонахождения органов СНГ. Данный вывод подтверждается, в частности, сведениями о регистрации органов Содружества в качестве страхователей в соответствующих территориальных органах Пенсионного фонда Российской Федерации как государства местонахождения органов СНГ и отчисления согласно установленному порядку страховых взносов в пользу застрахованных граждан Российской Федерации, работающих в этих органах в качестве должностных лиц и сотрудников (письма Межгосударственного статистического комитета СНГ от 6 ноября 2009 года № 4МК/3-53, Секретариата Координационного совета генеральных прокуроров государств-участников СНГ от 26 октября 2009 года № 43/3-1044-09).

Экономический Суд СНГ отмечает, что применительно к должностным лицам и сотрудникам органов Содружества, которые не являются гражданами государств местонахождения органов СНГ, соответствующий механизм, обеспечивающий реализацию гарантий пенсионных прав, отсутствует.

В связи с тем, что законодательство государств-участников Соглашения от 25 апреля 2003 года не предусматривает в качестве страхователей органы Содружества, расположенные вне территории этих государств, данные органы не имеют возможности производить отчисления в пенсионные (социальные) фонды, в которых застрахованы должностные лица и сотрудники, являющиеся гражданами государств. Об этом свидетельствует полученная от органов Содружества и государств-участников Соглашения от 25 апреля 2003 года информация (письма Исполнительного комитета СНГ от 18 ноября 2009 года № 8-2/01253, Социального фонда Кыргызской Республики от 20 ноября 2009 года № 14-4/4473, Правительства Республики Таджикистан от 9 декабря 2009 года № 18/3-698).

Существует также правовая неопределенность относительно того, на какой конкретно расчетный счет соответствующего фонда в государстве должны производиться отчисления на пенсионное обеспечение, в какой валюте, каков порядок конвертирования отчислений, распределения бремени расходов на их перевод и т.д.

Таким образом, реализация положений статьи 16 Соглашения от 25 апреля 2003 года в части пенсионного обеспечения должностных лиц и сотрудников органов Содружества обуславливает необходимость дополнительного правового регулирования как на уровне законодательства государств-участников Соглашения (определение порядка регистрации и постановки на учет органов Содружества как плательщиков страховых взносов), так и в рамках Содружества (разработка и принятие порядка пенсионных страховых отчислений).

В связи с этим Экономический Суд СНГ считает необходимым рекомендовать Исполнительному комитету СНГ, правительствам государств-участников Соглашения от 25 апреля 2003 года разработать механизм, обеспечивающий перечисление средств из единого бюджета органов Содружества на пенсионное обеспечение должностных лиц и сотрудников органов Содружества в соответствующие фонды государств.

Применительно к должностным лицам и сотрудникам, являющимся гражданами государств, для которых Соглашение от 25 апреля 2003 года не вступило в силу (Азербайджанская Республика, Республика Молдова, Украина), Экономический Суд СНГ отмечает следующее.

Должностные лица и сотрудники - граждане этих государств работают в органах Содружества (Исполнительный комитет СНГ, Межгосударственный статистический комитет СНГ, Антитеррористический центр государств-участников СНГ и другие) и в соответствии с положениями об органах СНГ имеют такой же правовой статус (в том числе пенсионный), как и должностные лица и сотрудники - граждане

государств-участников Соглашения. Указанные акты содержат норму, аналогичную части третьей статьи 16 Соглашения от 25 апреля 2003 года о пенсионном обеспечении по законодательству государств, гражданами которых они являются.

Пенсионные системы государств, для которых Соглашение от 25 апреля 2003 года не вступило в силу, также основаны, как показывает анализ национального законодательства, на принципах пенсионного страхования (статья 1 Закона Азербайджанской Республики от 7 февраля 2006 года "О трудовых пенсиях", статья 2 Закона Республики Молдова от 14 октября 1998 года "О пенсиях государственного социального страхования", статьи 8, 11 Закона Украины от 9 июля 2003 года "Об общеобязательном государственном пенсионном страховании"). Соответственно для обеспечения реализации права на пенсию должностных лиц и сотрудников органов Содружества - граждан указанных государств должны уплачиваться страховые взносы в пенсионные (социальные) фонды государств.

По сообщениям государств, для которых Соглашение от 25 апреля 2003 года не вступило в силу, и органов Содружества, в которых работают граждане этих государств, их пенсионное обеспечение национальным законодательством не предусмотрено и отчисления в соответствующие пенсионные фонды не производятся (письма Правительства Республики Молдова от 17 ноября 2009 года № 1508-617, Координационной службы Совета командующих Пограничными войсками от 3 ноября 2009 года № КС-4/638, Исполнительного комитета СНГ от 18 ноября 2009 года № 8-2/0 1 2 5 3) .

В целях пенсионного обеспечения должностных лиц и сотрудников органов Содружества, являющихся гражданами государств-участников Содружества, для которых Соглашение от 25 апреля 2003 года не вступило в силу, по мнению Экономического Суда СНГ, может быть использован порядок отчислений в соответствующие фонды государств, предусмотренный частью третьей статьи 16 данного Соглашения.

На основании изложенного и руководствуясь пунктами 5, 16 Положения об Экономическом Суде Содружества Независимых Государств и пунктом 1271 Регламента Экономического Суда Содружества Независимых Государств, Экономический Суд Содружества Независимых Государств по делу о толковании статьи 16 Соглашения о правовом статусе должностных лиц и сотрудников органов Содружества Независимых Государств от 25 апреля 2003 года в части пенсионного обеспечения должностных лиц и сотрудников органов Содружества Независимых Государств пришел к следующим выводам.

1. Реализация права на пенсионное обеспечение должностных лиц и сотрудников органов СНГ, предусмотренного частью третьей статьи 16 Соглашения от 25 апреля 2003 года, основана на применении законодательства государств-участников, гражданами которых они являются, и обусловлена исполнением органами Содружества

обязанности по перечислению из единого бюджета органов Содружества средств на выплату пенсий в соответствующие фонды государств-участников Соглашения.

2. Норма части третьей статьи 16 Соглашения от 25 апреля 2003 года в целях ее реализации предполагает наличие механизма исполнения органами СНГ обязанности по перечислению средств в соответствующие фонды государств-участников Соглашения. В связи с отсутствием такого механизма порядок уплаты пенсионных страховых выплат нуждается в дополнительном правовом регулировании (расчетный счет фонда, конвертация валюты, распределение бремени расходов на перевод отчислений и т.п.).

3. В целях пенсионного обеспечения должностных лиц и сотрудников органов Содружества, являющихся гражданами государств-участников Содружества, для которых Соглашение от 25 апреля 2003 года не вступило в силу, может быть использован порядок отчислений в соответствующие фонды государств, предусмотренный частью третьей статьи 16 данного Соглашения.

4. Рекомендовать Исполнительному комитету СНГ, правительствам государств-участников Соглашения от 25 апреля 2003 года разработать механизм, обеспечивающий перечисление средств из единого бюджета органов Содружества на пенсионное обеспечение должностных лиц и сотрудников органов Содружества в соответствующие фонды государств.

5. Копию консультативного заключения направить Исполнительному комитету СНГ, для сведения - правительствам государств-участников СНГ.

6. 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