

Международно-правовое регулирование в сфере пенсионного обеспечения граждан СНГ

Мишальченко Ю. В.¹, Платонова Л. А.², Торопыгин А. В.^{3,*}

¹ Экономический суд СНГ

² Пенсионный фонд РФ по Санкт-Петербургу и Ленинградской области Санкт-Петербург, Российская Федерация

³ Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Северо-Западный институт управления РАНХиГС), Санкт-Петербург, Российская Федерация; *toropyginav@mail.ru

РЕФЕРАТ

В настоящей статье проводится анализ пенсионного обеспечения граждан интеграционного объединения СНГ и перспективы правового регулирования.

В статье рассмотрены основополагающие документы по урегулированию пенсионного обеспечения граждан СНГ, в том числе международные двусторонние договоры Российской Федерации.

Ключевые слова: пенсионное обеспечение, интеграционное пространство, международный договор, СНГ

International Legal Regulation in the Sphere of Pension Provision for Cis Citizens

Yury V. Mishalchenko^a, Ludmila A. Platonova^b, Andrey V. Toropygin^{c,*}

^a The Court of the CIS

^b Pension Fund of the Russian Federation for Saint Petersburg and Leningrad region, Saint Petersburg, Russian Federation

^c Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (North-West Institute of Management of RANEPА), Saint Petersburg, Russian Federation; *toropyginav@mail.ru

ABSTRACT

The present article analyzes the pension provision for citizens of the CIS integration associations and legal regulation prospects.

In the article the fundamental documents on the pension provision regulation for CIS citizens are discussed, including international bilateral treaties of the Russian Federation.

Keywords: pension provision, integration space, international treaty, CIS

Международное признание права человека на социальное обеспечение отражает его значимость и относит к категории базовых прав, неотъемлемых от человеческой личности. Право на социальное обеспечение закреплено во Всеобщей декларации прав человека 1948 г.¹ (ст. 22), Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах 1966 г.² (ст. 9), Конвенции № 102 МОТ о минимальных нормах социального обеспечения³, Конвенции № 118 МОТ о равноправии граждан страны

¹ Всеобщая декларация прав человека: принята 10 декабря 1948 г. на третьей сессии Генеральной Ассамблеи ООН резолюцией 217 А (III) // «Российская газета». 1995. № 67.

² Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах: принят 16 декабря 1966 г. Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН // «Бюллетень Верховного Суда РФ». 1994. № 12.

³ Конвенция № 102 Международной организации труда о минимальных нормах социального обеспечения: заключена в г. Женева 28 июня 1952 г. [Электронный ресурс]. URL: <https://web.archive.org/web/20090330220729/http://www.ilo.org/ilolex/russian/docs/convdisp1.htm> (пункт «С 102») (дата обращения: 05.02.2020).

и иностранцев и лиц без гражданства в области социального обеспечения¹, Конвенции № 128 МОТ о пособиях по инвалидности, по старости и по случаю потери кормильца², Конвенции № 157 МОТ об установлении международной системы сохранения прав в области социального обеспечения³, в двусторонних и многосторонних международных договорах и других источниках международного права по вопросам социальной защиты и пенсионного обеспечения, а также во внутригосударственном законодательстве (в конституции государства, законах и иных нормативно-правовых актах).

При этом одним из основных факторов соблюдения прав человека на социальное обеспечение является внутригосударственный механизм реализации социальной защиты и отнесение социальной сферы к числу приоритетных направлений государственной политики. Наглядный пример ориентации государственной политики на развитие социальной сферы представлен в послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию в 2020 г., на котором В. В. Путин обозначил в числе приоритетных задач необходимость решения демографических проблем (увеличение рождаемости, продолжительности и качества жизни), повышение качества и доступности образовательных и медицинских услуг, уровня социальной защищенности граждан⁴.

Другим важным фактором является готовность государства обеспечить общепризнанный международный уровень социальной защищенности, выражающаяся в принятии обязательств по соблюдению норм соответствующего международного договора.

Это связано с тем, что механизм реализации международных норм, закрепленных в источниках международного права, предполагает обязательность их исполнения в отношении государств, являющихся участниками международного договора (например, путем внедрения норм международных договоров во внутреннее законодательство страны, законодательного закрепления примата норм международного права перед нормами внутригосударственного законодательства).

В теории международного права под источниками понимаются формы воплощения конечного результата нормотворческого процесса по согласованию воли суверенных государств и других субъектов международного права, получившего выражение в договорных или обычных международно-правовых нормах⁵.

Г. И. Тункин отмечал, что «обязательная юридическая сила конвенционных и обычных норм международного права является одинаковой, о чем свидетельствует практика государств»⁶.

По мнению ряда ученых, положения, закрепленные во Всеобщей декларации прав человека 1948 г., имевшие изначально рекомендательный характер, с течением времени превратились в международный обычай⁷.

Считаем, что данное мнение можно применить и к положениям названных Конвенций. Некоторые положениями Конвенции № 102 МОТ о минимальных нормах социального обеспечения (например, положениями ст. 26) в Российской Федерации руководствовались и до 01.01.2019, до даты ратификации Конвенции Российской Федерацией (на основании Федерального закона от 03.10.2018 № 349-ФЗ «О ратификации Конвенции о минимальных нормах социального обеспечения [Конвенция № 102]»⁸

¹ Конвенция № 118 Международной организации труда о равноправии граждан страны и иностранцев и лиц без гражданства в области социального обеспечения: заключена в г. Женева 28 июня 1962 г. [Электронный ресурс]. URL: <https://web.archive.org/web/20090330220729/http://www.ilo.org/ilolex/russian/docs/convdisp1.htm> (пункт «С 118») (дата обращения: 05.02.2020).

² Конвенция № 128 Международной организации труда о пособиях по инвалидности, по старости и по случаю потери кормильца: заключена в г. Женева 29 июня 1967 г. // Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда. 1957–1990. Т. II. Женева : Международное бюро труда. 1991. С. 1531–1552.

³ Конвенция № 157 Международной организации труда об установлении международной системы сохранения прав в области социального обеспечения: заключена в г. Женеве 21 июня 1982 г. // Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда. 1957–1990. Т. II. Женева : Международное бюро труда. 1991. С. 1971–1982.

⁴ Послание Президента Федеральному Собранию [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/62582> (дата обращения: 12.02.2020).

⁵ Международное публичное право / под ред. К. А. Бекяшева. М., 2003. С. 18.

⁶ Тункин Г. И. Теория международного права. Под общей ред. проф. Л. Н. Шестакова. Серия : Русское юридическое наследие. М. : Зерцало, 2009. С. 125.

⁷ Международное право : учебник для бакалавров / отв. ред. К. А. Бекяшев. М. : Проспект, 2016. С. 138.

⁸ О ратификации Конвенции о минимальных нормах социального обеспечения (Конвенция № 102) : федеральный закон № 349-ФЗ от 03.10.2018 // Собрание законодательства РФ. 08.10.2018. № 41, ст. 6189.

Российской Федерацией приняты обязательства по исполнению положений разделов II, III, V, VI, VIII, IX и X названной Конвенции), положения которой для России официально вступили в силу только с 26.02.2020.

В Конвенции МОТ № 118 о равноправии граждан страны и иностранцев и лиц без гражданства в области социального обеспечения Россия не участвует по настоящее время, при этом положения названной Конвенции принимаются во внимание при заключении международных договоров в области пенсионного обеспечения.

В соответствии с п. 3 ст. 7 Конвенции МОТ № 118 о равноправии граждан страны и иностранцев и лиц без гражданства в области социального обеспечения предусмотрены следующие варианты финансовой ответственности государств за расходы по выплате пособий:

- расходы распределяются между соответствующими государствами пропорционально выработанному на их территории страховому (трудовому) стажу;
- расходы несет то государство, на территории которого проживает получатель пособия.

Названные варианты ответственности государств и возложения на них финансовой нагрузки, находящие отражение в основе международно-правовых договоров в области социального обеспечения, А. А. Романов называет принципами пропорциональности и территориальности¹.

Указанная терминология используется органами пенсионного обеспечения в профессиональной деятельности, выделяя помимо названных принципов также смешанный принцип построения международных договоров в области пенсионного обеспечения, применение которого вызвано необходимостью постепенного перехода и адаптации к новым условиям международно-правового пенсионного обеспечения, в случае изменения условий его реализации.

Примечательно, что приоритет при заключении международных договоров в области пенсионного обеспечения в современном периоде отдается пропорциональному принципу (в том числе с применением переходных положений, закрепляющих в договоре смешанный принцип финансовой ответственности), поскольку данный принцип зарекомендовал себя как наиболее отвечающий требованиям социальной справедливости.

При этом большинство международных договоров² по вопросам пенсионного обеспечения, заключенные Российской Федерацией в XX в. (в том числе все международные договоры, заключенные СССР), основаны на территориальном принципе.

Необходимость урегулирования пенсионного обеспечения на межгосударственном уровне приобретает особую актуальность в условиях нарастающей глобализации и международной интеграции.

Французские ученые П. Гонидек и Р. Шарвэн под интеграцией понимают «одновременно процесс и состояние, имеющее тенденцию заменить раздробленные международные отношения, состоящие из независимых единиц, новыми, более или менее широкими объединениями, наделенными минимальными полномочиями решений либо в одной или нескольких определенных областях, либо во всех областях, которые входят в компетенцию базовых единиц»³ [8; p. 435]. В соответствии с предложенной дефиницией, интеграция может быть рассмотрена через призму обоюдного межгосударственного стремления к унификации правовых норм, созиданию единых правил регулирования международных отношений и обеспечению определенных гарантий в отношении ее участников в пределах интеграционного пространства.

На примере интеграционных процессов современности признается необходимость выработки норм, способствующих развитию четырех свобод: передвижения лиц, товаров, услуг и капиталов, впервые обозначенных в Договоре об образовании Европейского экономического сообщества 1957 г.⁴ в качестве необходимости обеспечения углубленных процессов интеграции.

Свобода передвижения лиц предполагает упрощение визовых режимов, процедур получения гражданства, правил нахождения на территориях государств — участников международных интеграционных

¹ Романов А. А. Международные договоры о социальном обеспечении в странах СНГ и Балтии // Пенсия. 2002. № 10. С. 52.

² За исключением Договора между РФ и Королевством Испания о социальном обеспечении от 11.04.1994.

³ *Gonidec P., Charvin R. Relations internationales. P. : Montchrestien, 1984. P. 435.*

⁴ Договор об учреждении Европейского экономического сообщества : подписан в г. Рим 25 марта 1957 г. // Договоры, учреждающие европейские сообщества. М. : Право. 1994. С. 95–288.

сообществ, унификацию трудового законодательства, результатом действия которых является стимулирование трудовой миграции, что, в свою очередь, обязывает на межгосударственном уровне обеспечить социальные гарантии гражданам как в период их трудовой деятельности, так и в случае наступления нетрудоспособности.

Обеспечение таких социальных гарантий на межгосударственном (региональном) уровне является одних из ключевых моментов создания условий для углубления процессов интеграции. Процессам межгосударственного взаимодействия, несомненно, будут способствовать высокий уровень социальной защищенности и понимание гражданами, что государствами — участниками интеграционного объединения неукоснительно будут соблюдены и исполнены взятые на себя социальные обязательства.

Кроме того, процессы интеграции важны не только на международном (региональном) уровне, но и интеграция мигрантов в пределах территории страны проживания. Ключевым моментом в процессе интеграции долгосрочных легальных мигрантов Э. И. Тарханова считает «наделение граждан третьих стран равными правами с коренным населением»¹.

В современном мире к пенсионному законодательству предъявляются требования по справедливой оценке вклада каждого человека в период осуществления трудовой и иной деятельности (в отношении граждан страны, иностранных граждан, лиц без гражданства), ответственности работодателя и самого гражданина по уплате пенсионных страховых взносов, конвертации их в пенсионные выплаты.

Особый интерес вызывают способы защиты пенсионных прав граждан государств — участников Содружества Независимых Государств (далее — СНГ) и Евразийского экономического союза (далее — ЕАЭС), поскольку участниками интеграционных сообществ СНГ и ЕАЭС являются государства из числа бывших республик СССР. При этом в случае СНГ принятие международного Соглашения в области пенсионного обеспечения граждан было вызвано необходимостью срочного урегулирования вопросов пенсионного обеспечения на межгосударственном уровне, с сохранением ранее приобретенных прав граждан в связи с распадом единого государства — СССР. В случае ЕАЭС (все члены которого без исключения являются также участниками СНГ) на государственном уровне, в целях укрепления интеграционных процессов, была признана необходимость усовершенствования пенсионного обеспечения. В результате на межгосударственном уровне было принято решение о заключении пенсионного соглашения, учитывающего изменившиеся реалии современного пенсионного законодательства и возможность участия каждого государства — члена ЕАЭС в процессе пенсионного обеспечения граждан Союза.

Важно отметить, что в Соглашении *о пенсионном обеспечении трудящихся государств — членов ЕАЭС от 20.12.2019*² закреплены в качестве переходных положений, необходимых для адаптации к новым условиям реализации пенсионного обеспечения, нормы Соглашения о гарантиях прав граждан государств — участников СНГ в области пенсионного обеспечения от 13.03.1992³ и Договора между Российской Федерацией и Республикой Беларусь о сотрудничестве в области социального обеспечения от 24.01.2006⁴. Готовность к сотрудничеству по вопросу пропорционального участия государств в несении финансовой ответственности за пенсионное обеспечение граждан отражает более высокий уровень интеграционных процессов в ЕАЭС, по сравнению с СНГ. При этом при изучении вопросов интеграционного взаимодействия и миграции А. В. Топилин приходит к выводу, что «интеграционные процессы на постсоветском пространстве протекают вяло, более того, наметилась тенденция увеличения неравенства между странами СНГ по аналогии с общемировыми трендами»⁵.

¹ Тарханова Э. И. Интеграция различных категорий мигрантов в современной России : монография. М. : Издательский дом ГУУ, 2017. С. 25.

² Соглашение о пенсионном обеспечении трудящихся государств — членов Евразийского экономического союза : заключено в Санкт-Петербурге 20.12.2019 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=342834&fld=134&dst=100000001,0&rnd=0.17826656295061927#015837828876405524> (дата обращения: 24.01.2020).

³ Соглашение о гарантиях прав граждан государств — участников Содружества Независимых Государств в области пенсионного обеспечения : заключено в Москве 13 марта 1992 г. // Бюллетень международных договоров. 1993. № 4.

⁴ Договор между Российской Федерацией и Республикой Беларусь о сотрудничестве в области социального обеспечения : заключен 24 января 2006 г. [Электронный ресурс]. URL: <https://legalacts.ru/doc/dogovor-mezhdu-rf-i-respublikoi-belarus-ot-24012006-o/> (дата обращения: 24.01.2020).

⁵ Топилин А. В. Миграция и общий рынок труда ЕАЭС: вызовы и пути интеграции // Миграция и социально-экономическое развитие. 2016. № 1. С. 43.

Содружество Независимых Государств

Необходимость создания международной организации и интеграционного пространства Содружества Независимых Государств (СНГ) была вызвана потребностью в новом формате сотрудничества государств из числа бывших республик СССР и урегулировании межгосударственных отношений в постсоветский период в связи с единством сложившихся исторических, экономических, культурных, социальных и иных связей.

Соглашение о создании СНГ, заключенное в Минске 8 декабря 1991 г. ратифицировано Российской Федерацией Постановлением ВС РСФСР от 12 декабря 1991 г. № 2014-1¹.

Устав СНГ² был принят на заседании Совета глав государств СНГ в Минске 22.01.1993 и вступил в силу через год после принятия.

В настоящее время в состав стран — действующих членов СНГ входит Азербайджанская Республика, Республика Армения, Республика Беларусь, Республика Казахстан, Киргизская Республика, Республика Молдова, Российская Федерация, Республика Таджикистан, Республика Узбекистан.

В соответствии с информацией, размещенной на официальном сайте СНГ, Устав СНГ не был подписан Украиной и Туркменистаном, которые тем самым де-юре не являются государствами — членами СНГ, а могут быть отнесены только к государствам-учредителям и государствам — участникам СНГ³. Туркменистан на казанском саммите СНГ (26.08.2005) заявил о том, что будет участвовать в Содружестве в качестве «ассоциированного члена». Республика Молдова присоединилась к Соглашению о создании СНГ с оговоркой по Уставу, выражая готовность к экономическому сотрудничеству и воздерживаясь от участия в вопросах коллективной безопасности и военно-политического сотрудничества. Грузия стала членом СНГ в 1993 г. и официально перестала быть его членом с 18.08.2009, в связи с поступлением в Исполком СНГ 18.08.2008 ноты МИДа Грузии о выходе из состава СНГ (выход из содружества Грузии состоялся через 12 месяцев после письменного извещения депозитария Устава СНГ). В отношении Грузии продолжают действовать договоры СНГ, не требующие наличия у государства статуса члена СНГ⁴.

Органы Содружества определены разделом VI Устава СНГ, в числе которых Совет глав государств, являющийся высшим органом Содружества, Совет глав правительств, Совет министров иностранных дел, Координационно-консультативный комитет, Совет министров обороны, Главное командование Объединенных Вооруженных Сил, Совет командующих Пограничными войсками, Экономический суд, Комиссия по правам человека, Органы отраслевого сотрудничества, к которым в том числе отнесен Консультативный совет по труду, миграции и социальной защите населения государств — участников СНГ, и в разделе VII Устава СНГ (Межпарламентское сотрудничество) о Межпарламентской Ассамблее⁵.

Среди сфер взаимодействия государств, определенных ст. 4 Устава СНГ, закреплена необходимость взаимодействия государств — участников СНГ в сферах обеспечения прав и основных свобод человека, социальной и миграционной политики.

По мнению некоторых ученых, в деятельности государств — участников СНГ в сфере социальной защиты «с момента образования СНГ приоритет в правовом регулировании был отдан пенсионному обеспечению, другие же вопросы социального обеспечения стали предметом межгосударственного сотрудничества позднее»⁶.

О результатах сотрудничества в сферах пенсионного обеспечения прав граждан государств — участников СНГ можно судить по заключению на ранних этапах существования СНГ многосторонних международных договоров по вопросам пенсионного обеспечения граждан, среди которых следует отметить:

¹ Соглашение о создании Содружества Независимых Государств: заключено в г. Минск 8 декабря 1991 г. // Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ «Содружество». 1992. № 1. С. 6

² Устав СНГ [Электронный ресурс]. URL: <http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=187> (дата обращения: 24.01.2020).

³ О развитии сотрудничества в рамках Содружества Независимых Государств [Электронный ресурс]. URL: <https://www.mid.ru/o-razvitiit-sotrudnichestva-v-ramkah-sodruzestva-nezavisimyh-gosudarstv> (дата обращения 10.02.2020).

⁴ Историческая справка. Интернет-портал СНГ [Электронный ресурс]. URL: <https://e-cis.info/page/3509/80648/> (дата обращения 12.01.2020).

⁵ Ст. 36 Устава СНГ.

⁶ Право социального обеспечения / под общей редакцией д. ю. н. профессора И. В. Гущина [Электронный ресурс]. URL: https://ebooks.grsu.by/soc_pravo_part2/30-5-sotrudnichestvo-stran-sng-v-sfere-sotsialnogo-obespecheniya.htm (параграф 30.5) (дата обращения 22.02.2020).

- Соглашение о гарантиях прав граждан государств — участников СНГ в области пенсионного обеспечения от 13.03.1992;
- Соглашение стран СНГ о порядке пенсионного обеспечения и государственного страхования сотрудников органов внутренних дел государств — участников СНГ от 24.12.1993¹;
- Соглашение о порядке пенсионного обеспечения военнослужащих и их семей и государственного страхования военнослужащих государств — участников СНГ от 15.05.1992²;
- Соглашение о порядке пенсионного обеспечения военнослужащих Пограничных войск, членов их семей и государственного страхования военнослужащих Пограничных войск государств — участников СНГ от 15.05.1992³.

Как следует из преамбулы Соглашения о гарантиях прав граждан государств — участников СНГ в области пенсионного обеспечения от 13.03.1992, основной целью его заключения является защита в области пенсионного обеспечения нетрудоспособных граждан государств — участников СНГ, которые приобрели право на пенсионное обеспечение на их территории или на территории других республик за период их вхождения в СССР, которые реализуют это право на территории государств — участников Соглашения о гарантиях прав граждан государств — участников СНГ в области пенсионного обеспечения от 13.03.1992.

Соглашение о гарантиях прав граждан государств — участников СНГ в области пенсионного обеспечения от 13.03.1992 распространяется на все виды пенсий, которые установлены или будут установлены законодательством государства каждой из Сторон, и не содержит конкретизации видов пенсий, предусмотренных на территории каждой из сторон названного Соглашения. Это обусловлено тем, что в период заключения Соглашения о гарантиях прав граждан государств — участников СНГ в области пенсионного обеспечения от 13.03.1992, пришедшийся на период распада СССР, еще действовали единые нормы и правила пенсионного обеспечения и необходимость в такой конкретизации отсутствовала.

Нормы Соглашения о гарантиях прав граждан государств — участников СНГ в области пенсионного обеспечения от 13.03.1992 направлены на урегулирование вопросов пенсионного обеспечения граждан государств — участников данного Соглашения и членов их семей. Определение права на пенсию и определение ее размера определяются по законодательству государства, на территории которого они проживают (ст. 1), а трудовой стаж, приобретенный на территории любого из государств — участников Соглашения и на территории бывшего СССР, суммируется (ст. 6).

При этом учитывая, что на территории Российской Федерации после 01.01.2002 пенсионные права граждан формируются на основании страховых взносов, уплаченных в Пенсионный фонд РФ (далее — ПФР), то в страховой стаж с 01.01.2002, с даты вступления в силу Федерального закона от 17.12.2001 № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации»⁴, периоды работы на территории другого государства могут быть учтены только в целях определения права на пенсию, при условии уплаты страховых взносов на пенсионное обеспечение в соответствующий компетентный орган той страны — участника Соглашения о гарантиях прав граждан государств — участников СНГ в области пенсионного обеспечения от 13.03.1992, на территории которой осуществлялась трудовая деятельность. Факт уплаты страховых взносов на обязательное пенсионное обеспечение должен быть подтвержден справкой компетентных органов государства — участника Соглашения о гарантиях прав граждан государств — участников СНГ в области пенсионного обеспечения от 13.03.1992.

При определении размера пенсии периоды работы после 01.01.2002, имевшие место за пределами территории РФ, при отсутствии уплаты страховых взносов в ПФР не учитываются.

¹ Соглашение о порядке пенсионного обеспечения и государственного страхования сотрудников органов внутренних дел государств — участников Содружества Независимых Государств : подписано в г. Ашхабад 24 декабря 1993г. // Бюллетень международных договоров. 2000. № 1.

² Соглашение о порядке пенсионного обеспечения военнослужащих и их семей и государственного страхования военнослужащих государств — участников Содружества Независимых Государств : заключено в г.Ташкент 15 мая 1992 г. // Бюллетень международных договоров. 1994. № 6.

³ Соглашение о порядке пенсионного обеспечения военнослужащих Пограничных войск, членов их семей и государственного страхования военнослужащих Пограничных войск государств — участников Содружества Независимых Государств : заключено в г. Ташкент 15 мая 1992 г. // Бюллетень международных договоров. 1994. № 9.

⁴ О трудовых пенсиях в Российской Федерации : федеральный закон от 17.12.001 № 173-ФЗ. Российская газета. 2001. № 247 (утратил силу с 01.01.2015).

Особый порядок в практике реализации Соглашения о гарантиях прав граждан государств — участников СНГ в области пенсионного обеспечения от 13.03.1992 действует на территории Российской Федерации в отношении определения права на досрочную пенсию в связи с особыми условиями труда.

В соответствии с разъяснениями заместителя директора Департамента пенсионного обеспечения Минтруда России С. В. Комарова, суммирование периодов, выработанных на территории РФ и на территориях иных государств СНГ, возможно при подтверждении сходных условий досрочного пенсионного обеспечения и только в случае сохранения на территориях этих государств института досрочных пенсий¹. «Так, например, Республикой Молдова с 1992 г., Республикой Казахстан с 1998 г., Грузией с 2006 г. был отменен институт досрочных пенсий в связи с работой с особыми условиями труда, и пенсии в этих государствах назначаются по достижению соответствующего пенсионного возраста на общих основаниях»².

В случае если трудовая деятельность гражданина протекала на территории государства СНГ, отменившего институт досрочных пенсий, при определении права на досрочную пенсию на территории Российской Федерации в специальный стаж могут быть учтены только подтвержденные льготные периоды работы и только до даты отмены института досрочных пенсий на территории государства — участника СНГ, а периоды, выработанные после его отмены, учитываются на территории Российской Федерации только в страховой стаж.

Особый порядок пенсионного обеспечения определен и в случае переселения гражданина в пределах территории государств — участников Соглашения о гарантиях прав граждан государств — участников СНГ в области пенсионного обеспечения от 13.03.1992 после назначения пенсии. Выплата пенсии по прежнему месту жительства в случае переезда прекращается, а размер пенсии пересматривается в соответствии с законодательством государства по новому месту жительства (ст. 7). Выплата при переезде на новое место жительства в пределах государств интеграционного пространства может быть продолжена государством по прежнему месту жительства только в случае, если право на пенсию по новому месту жительства не определено.

Действие положений Соглашения о гарантиях прав граждан государств — участников СНГ в области пенсионного обеспечения от 13.03.1992 применяется только в отношении граждан государств СНГ, принявших обязательства по исполнению положений указанного Соглашения и тем самым являющихся его участниками, и не предполагает распространения его норм на всех граждан государств — участников СНГ.

Так, например, участниками Соглашения о гарантиях прав граждан государств — участников СНГ в области пенсионного обеспечения от 13.03.1992 являются: Республика Армения, Республика Беларусь, Республика Казахстан, Киргизская Республика, Российская Федерация, Республика Таджикистан, Республика Туркменистан, Украина, Республика Узбекистан. Соответственно, действие Соглашения о гарантиях прав граждан государств — участников СНГ в области пенсионного обеспечения от 13.03.1992 применяется при решении вопросов пенсионного обеспечения граждан названных государств. При этом в случае если между участниками Соглашения о гарантиях прав граждан государств — участников СНГ в области пенсионного обеспечения от 13.03.1992 в более позднее время был заключен двусторонний международный договор по вопросам пенсионного обеспечения граждан, то положения названного Соглашения не будут иметь юридической силы в отношении граждан государств — участников двустороннего договора, заключенного в более позднее время. В числе таких двусторонних международных договоров:

- Соглашение между Правительством Украины и Правительством Республики Беларусь о гарантиях прав граждан в сфере пенсионного обеспечения от 14 декабря 1995 г.³;

¹ С. В. Комаров. О некоторых вопросах применения международных Соглашений Российской Федерации, основанных на принципе «территориальности» // Пенсия. 2017. № 2. С. 50.

² Там же. С. 49.

³ Соглашения между правительствами государств — участников СНГ. Интернет-портал СНГ [Электронный ресурс]. URL: https://e-cis.info/cooperation/3018/77233/?sphrase_id=3147 (п. 11.1.59) (дата обращения: 17.02.2020).

- Соглашение между Министерством социальной защиты населения Республики Казахстан и Министерством социальной защиты населения Украины о сотрудничестве в области пенсионного обеспечения от 21 сентября 1995 г.¹;
- Договор между Российской Федерацией и Республикой Беларусь о сотрудничестве в области социального обеспечения от 24 января 2006 г.²

Соглашение о гарантиях прав граждан государств — участников СНГ в области пенсионного обеспечения от 13.03.1992 не применяется в отношении граждан Республики Азербайджан, Республики Молдова, Грузии (в том числе не применялось и в период членства Грузии в СНГ).

В связи с тем, что Соглашение о гарантиях прав граждан государств — участников СНГ в области пенсионного обеспечения от 13 марта 1992 г. было подписано со стороны Республики Молдова с учетом оговорки «эти вопросы регулируются двусторонними соглашениями», для решения вопросов пенсионного обеспечения граждан Республики Молдова (в том числе Приднестровья) был подписан ряд двусторонних международных Соглашений³:

- Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Молдова о гарантиях прав граждан в области пенсионного обеспечения от 10.02.1995⁴ (вступило в силу 04.12.1995);
- Соглашение между Правительством Украины и Правительством Республики Молдова о гарантиях прав граждан в области пенсионного обеспечения, заключенное в Кишиневе 29 августа 1995 г. (вступило в силу 19 декабря 1996 г.)⁵;
- Соглашение между Правительством Республики Беларусь и Правительством Республики Молдова о гарантиях прав граждан в области пенсионного обеспечения, заключено в Кишиневе 12 сентября 1995 г. (вступило в силу 15 октября 1996 г.)⁶.

Азербайджанская Республика не является участником Соглашения о гарантиях прав граждан государств — участников СНГ в области пенсионного обеспечения от 13.03.1992 и не имеет действующего двустороннего соглашения с Российской Федерацией в области пенсионного обеспечения. При этом стоит отметить, что Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Азербайджанской Республики о гарантиях прав граждан в области пенсионного обеспечения было подписано 5 ноября 1999 г. в г. Баку, но так и не вступило в законную силу. В настоящее время между Правительством Российской Федерации и Правительством Азербайджанской Республики активно ведутся переговоры о необходимости заключения нового соглашения в области пенсионного обеспечения, соответствующего потребностям граждан обеих стран и отражающего произошедшие изменения в пенсионном законодательстве. «В течение 2017–2019 гг. состоялось два раунда консультаций российских и азербайджанских экспертов по обсуждению нового проекта договора», основанного на пропорциональном принципе распределения финансовых обязательств по выплате пенсий⁷. В настоящее время пенсионное обеспечение граждан, прибывших на территорию Российской Федерации с территории Азербайджана (в том числе с территории Нагорно-Карабахской Республики), производится в порядке, предусмотрен-

¹ Соглашение между Министерством социальной защиты населения Республики Казахстан и Министерством социальной защиты населения Украины о сотрудничестве в области пенсионного обеспечения от 21 сентября 1995 г. [Электронный ресурс]. URL: https://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=8539 (дата обращения: 13.02.2020).

² Договор между Российской Федерацией и Республикой Беларусь о сотрудничестве в области социального обеспечения : заключен 24 января 2006 г. [Электронный ресурс]. URL: <https://legalacts.ru/doc/dogovor-mezhdu-rf-i-respublikoi-belarus-ot-24012006-o/> (дата обращения: 12.12.2019).

³ Соглашения между правительствами государств — участников СНГ. Интернет-портал СНГ [Электронный ресурс]. URL: https://e-cis.info/cooperation/3018/77942/?sphrase_id=3147 (дата обращения: 14.01.2020).

⁴ Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Молдова о гарантиях прав граждан в области пенсионного обеспечения : заключено в Москве 10 февраля 1995 г. // Бюллетень международных договоров. 2005. № 4. С. 14–17.

⁵ Соглашение между Правительством Украины и Правительством Республики Молдова о гарантиях прав граждан в области пенсионного обеспечения : заключено в г. Кишинев 29 августа 1995 г. (вступило в силу 19 декабря 1996 г.) [Электронный ресурс]. URL: <https://cnas.md/public/files/AcordUcrainatransferrue29a1.pdf> (дата обращения: 27.01.2020).

⁶ Соглашение между Правительством Республики Беларусь и Правительством Республики Молдова о гарантиях прав граждан в области пенсионного обеспечения : заключено в г. Кишинев 12 сентября 1995 г. (вступило в силу 15 октября 1996 г.) [Электронный ресурс]. URL: <https://ssf.gov.by/ru/mn-dogovor-ru/page/2> (дата обращения: 19.01.2020).

⁷ Министр Максим Топилин: Россия и Азербайджан заключат новый договор по пенсионному обеспечению. Минтруд России [Электронный ресурс]. URL: <https://rosmintrud.ru/pensions/cooperation/26> (дата обращения: 12.01.2020).

ном законодательством Российской Федерации, с учетом стажа работы, приобретенного в период существования Союза Советских Социалистических Республик.

При этом Азербайджанской Республикой заключен ряд двусторонних соглашений с иными государствами — участниками СНГ, например:

- Соглашение между Правительством Республики Беларусь и Правительством Азербайджанской Республики о сотрудничестве в области пенсионного обеспечения от 21 ноября 2013 г.¹;
- Соглашение между Правительством Украины и Правительством Азербайджанской Республики о сотрудничестве в области пенсионного обеспечения от 28 июля 1995 г.²;
- Соглашение между Кабинетом Министров Украины и Правительством Азербайджанской Республики о пенсионном обеспечении и обязательном государственном личном страховании военнослужащих от 16 марта 2000 г.³;
- Соглашение между Правительством Республики Узбекистан и Правительством Азербайджанской Республики о гарантиях прав граждан в области пенсионного обеспечения от 27 мая 1996 г.⁴;
- Соглашение между Правительством Республики Казахстан и Правительством Азербайджанской Республики о сотрудничестве в области пенсионного обеспечения от 16 сентября 1996 г.⁵;
- Соглашение между Правительством Кыргызской Республики и Правительством Азербайджанской Республики о сотрудничестве в области пенсионного обеспечения от 23 апреля 1997 г.⁶, в связи с чем пенсионное обеспечение граждан Азербайджанской Республики и граждан государств, выступающих в качестве другой Договаривающейся Стороны Соглашений и подпадающих под действие соответствующего двустороннего Договора, осуществляется в соответствии с положениями соответствующего двустороннего Договора.

В рамках двустороннего сотрудничества с государствами из числа участников СНГ решаются и вопросы пенсионного обеспечения граждан Грузии.

Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Грузии о гарантиях прав граждан в области пенсионного обеспечения от 16.05.1997⁷ (вступило в силу 28.06.2002) регулирует вопросы реализации пенсионных прав граждан названных государств. Однако в отношении граждан Российской Федерации, проживающих на территории Республики Абхазия или на территории Республики Южная Осетия, обратившихся за установлением пенсии после 26.08.2008 (т. е. с даты признания Российской Федерацией Республики Абхазия и Республики Южная Осетия независимыми государствами [в соответствии с Указами Президента РФ от 26.08.2008 № 1260⁸, № 1261⁹ соответственно]), Соглашение

¹ Соглашение между Правительством Республики Беларусь и Правительством Азербайджанской Республики о сотрудничестве в области пенсионного обеспечения : заключено 21 ноября 2013 г. Министерство труда и социальной защиты Республики Беларусь [Электронный ресурс]. URL: http://mintrud.gov.by/ru/sog/_azerb_RB (дата обращения: 10.01.2020).

² Соглашение между Правительством Украины и Правительством Азербайджанской Республики о сотрудничестве в области пенсионного обеспечения : подписано 28 июля 1995 г. Вступило в силу 2 ноября 1996 года [Электронный ресурс]. URL :https://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=19958 (дата обращения: 23.01.2019).

³ Соглашение между Кабинетом Министров Украины и Правительством Азербайджанской Республики о пенсионном обеспечении и обязательном государственном личном страховании военнослужащих : подписано 16 марта 2000 года [Электронный ресурс]. URL: <http://old.e-cis.info/page.php?id=19901> (дата обращения 29.12.2019).

⁴ Соглашение между Правительством Республики Узбекистан и Правительством Азербайджанской Республики о гарантиях прав граждан в области пенсионного обеспечения : заключено в г. Баку 27 мая 1996 г. [Электронный ресурс]. URL: <https://lex.uz/docs/2503004> (дата обращения: 17.01.2019).

⁵ Соглашение между Правительством Республики Казахстан и Правительством Азербайджанской Республики о сотрудничестве в области пенсионного обеспечения : заключено в г. Баку 16 сентября 1996 г. Вступило в силу 4 марта 1999 г. Бюллетень международных договоров РК. 2000. № 1, ст. 15.

⁶ Соглашение между Правительством Кыргызской Республики и Правительством Азербайджанской Республики о сотрудничестве в области пенсионного обеспечения : заключено в г. Баку 23 апреля 1997 г. [Электронный ресурс]. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30232894 (дата обращения: 18.12.2019).

⁷ Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Грузии о гарантиях прав граждан в области пенсионного обеспечения : заключено в Москве 16 мая 1997 г. // Бюллетень международных договоров. 2002. № 12. С. 49–52.

⁸ О признании Республики Абхазия : указ Президента РФ от 26.08.2008 № 1260. Законодательство РФ [Электронный ресурс]. URL: <https://legalacts.ru/doc/ukaz-prezidenta-rf-ot-26082008-n-1260/> (дата обращения: 17.12.2019).

⁹ О признании Республики Южная Осетия : указ Президента РФ от 26.08.2008 № 1261. Законодательство РФ [Электронный ресурс]. URL: <https://legalacts.ru/doc/ukaz-prezidenta-rf-ot-26082008-n-1261/> (дата обращения: 17.12.2019).

между Правительством РФ и Правительством Грузии о гарантиях прав граждан в области пенсионного обеспечения от 16.05.1997 не применяется¹.

Дополнительно между отдельными государствами СНГ и Российской Федерацией заключены двусторонние договоры в области пенсионного обеспечения, затрагивающие интересы определенной категории граждан, такие как:

- Временное Соглашение между Правительством РФ и Правительством Украины о гарантиях прав граждан, работавших в районах Крайнего Севера и в местностях, приравненных к районам Крайнего Севера, в области пенсионного обеспечения от 15.01.1993²;
- Соглашение между Правительством РФ и Правительством Республики Казахстан о гарантиях пенсионных прав жителей города Байконур Республики Казахстан от 27.04.1996³.

Кроме того, в настоящее время действует ряд международных договоров о пенсионном (социальном) обеспечении, заключенных СССР, государством-продолжателем которого является Российская Федерация. Необходимость неукоснительного соблюдения обязательств по международным соглашениям, заключенным Союзом Советских Социалистических Республик по вопросам пенсионного обеспечения, обозначена в преамбуле Соглашения о гарантиях прав граждан государств — участников СНГ в области пенсионного обеспечения от 13.03.1992. Учитывая, что инициатива Российской Федерации о полном принятии на себя обязательств Союза Советских Социалистических Республик и провозглашении себя государством — продолжателем СССР⁴ была поддержана решением Совета глав государств СНГ от 21 декабря 1991 г.⁵ (путем поддержки России в том, чтобы она «продолжала членство СССР в Организации Объединенных Наций, включая постоянное членство в Совете Безопасности и других международных организациях»), следует обозначить перечень заключенных и действующих международных договоров в области социального (пенсионного) обеспечения, правопреемником по которым в связи с распадом СССР выступает Российская Федерация:

- Соглашение между СССР и Чехословацкой Республикой о социальном обеспечении от 02.12.1959⁶ (применяется в отношениях со Словакией);
- Соглашение между СССР и Румынской Народной Республикой о сотрудничестве в области социального обеспечения от 24.12.1960⁷;
- Соглашение между СССР и Монгольской Народной Республикой о сотрудничестве в области социального обеспечения от 06.04.1981⁸;

¹ Применяются положения: Соглашения между Российской Федерацией и Республикой Абхазия о пенсионном обеспечении граждан Российской Федерации, постоянно проживающих в Республике Абхазия, от 14 апреля 2015 г. (ратифицировано Федеральным законом от 29.12.2015 № 387-ФЗ, вступило в силу 26 января 2016 г. [Электронный ресурс] URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201601270021> (дата обращения: 17.12.2019)) и Соглашения между Российской Федерацией и Республикой Южная Осетия о пенсионном обеспечении граждан Российской Федерации, постоянно проживающих в Республике Южная Осетия, от 25 ноября 2016 г. (ратифицировано Федеральным законом от 03.04.2017 № 53-ФЗ, вступило в силу 12 мая 2017 г.) [Электронный ресурс]. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201705120010> (дата обращения: 17.12.2019), соответственно. Кроме того, между Российской Федерацией и Республикой Южная Осетия заключено соглашение о порядке пенсионного обеспечения военнослужащих и членов их семей от 28.01.2014 // Бюллетень международных договоров. 2015. № 9. С. 41–43.

² Временное Соглашение между Правительством РФ и Правительством Украины о гарантиях прав граждан, работавших в районах Крайнего Севера и в местностях, приравненных к районам Крайнего Севера, в области пенсионного обеспечения: заключено в Москве 15 января 1993 г. // Бюллетень международных договоров. 1993. № 7.

³ Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан о гарантиях пенсионных прав жителей города Байконур Республики Казахстан: заключено в г. Алма-Ата 27.04.1996 // Бюллетень международных договоров. 2000. № 12. С. 50–52.

⁴ О правопреемстве, передаче полномочий или собственности между СССР, РСФСР и Российской Федерацией [Электронный ресурс]. URL: <https://minjust.ru/ru/obrashcheniya-grazhdan/o-pravopreemstve-peredache-polnomochiy-ili-sobstvennosti-mezhdu-sssr-rsfsr-i> (дата обращения: 18.01.2020).

⁵ Решение Совета глав государств СНГ от 21.12.1991 [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/1900103> (дата обращения: 29.01.2020).

⁶ Соглашение между СССР и Чехословацкой Республикой о социальном обеспечении : заключено в г. Прага 2 декабря 1959 года // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XXI. М., 1967. С. 205–214.

⁷ Соглашение между СССР и Румынской Народной Республикой о сотрудничестве в области социального обеспечения : заключено в г. Бухарест 24 декабря 1960 г. // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XXII. М., 1967. С. 209–217.

⁸ Соглашение между СССР и Монгольской Народной Республикой о сотрудничестве в области социального обеспечения : заключено в г. Улан-Батор 6 апреля 1981 г. // Ведомости ВС СССР. 10.03.1982. № 10. Ст. 158.

- Соглашение между СССР и Венгерской Народной Республикой о сотрудничестве в области социального обеспечения от 20.12.1962¹.

Следует отметить, что 30.10.2019 подписан двусторонний Договор между Российской Федерацией и Венгрией о социальном обеспечении², подлежащий ратификации. До вступления в силу³ Договора от 30.10.2019 применяются положения Соглашения между СССР и Венгерской Народной Республикой от 20.12.1962.

Также Российская Федерация имеет ряд двусторонних международных договоров в области социального (пенсионного) обеспечения с государствами, не являющимися участниками Соглашения СНГ (в том числе с ранее входившими в состав СССР странами, а в настоящее время являющихся членами одной из передовых интеграционных организаций — Европейского союза):

- Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Литовской Республики о пенсионном обеспечении от 29.06.1999⁴;
- Договор между РФ и Королевством Испания о социальном обеспечении от 11.04.1994⁵;
- Договор между РФ и Латвийской Республикой о сотрудничестве в области социального обеспечения от 18.12.2007⁶;
- Договор между РФ и Республикой Болгарией о социальном обеспечении от 27.02.2009⁷;
- Договор между РФ и Эстонской Республикой о сотрудничестве в области пенсионного обеспечения от 14.07.2011⁸;
- Договор между РФ и Чешской Республикой о социальном обеспечении от 08.12.2011⁹;
- Договор между Российской Федерацией и Государством Израиль о сотрудничестве в области социального обеспечения от 06.06.2016¹⁰;
- Договор между Российской Федерацией и Республикой Сербией о социальном обеспечении от 19.12.2017¹¹.

В целях установления единообразного порядка применения норм международных договоров в области пенсионного обеспечения и урегулирования вопросов сотрудничества компетентных органов государств — участников международных договоров каждой из Сторон Соглашения о гарантиях прав граждан государств — участников СНГ в области пенсионного обеспечения от 13.03.1992 заключаются специальные (административные) Соглашения о сотрудничестве между компетентными органами стран-участниц и соответствующие внутригосударственные нормативно-правовые акты.

¹ Соглашение между СССР и Венгерской Народной Республикой о сотрудничестве в области социального обеспечения : заключено в г. Будапешт 20 декабря 1962 г. // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XXIII. М., 1970. С. 86–92.

² Договор между Российской Федерацией и Венгрией о социальном обеспечении : подписан в г. Будапешт 30 октября 2019 г. [Электронный ресурс]. URL: <https://rosmintrud.ru/pensions/44> (дата обращения: 19.02.2020).

³ В соответствии с п. 2 ст. 29 Договора от 30.10.2019 вступление в силу Договора происходит в первый день второго месяца, следующего за датой получения по дипломатическим каналам последнего письменного уведомления о выполнении Сторонами внутригосударственных процедур, необходимых для вступления в силу названного Договора.

⁴ Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Литовской Республики о пенсионном обеспечении : заключено в Москве 29 июня 1999 г. // Бюллетень международных договоров. 2001. № 12. С. 37–41.

⁵ Договор между Российской Федерацией и Королевством Испания о социальном обеспечении : подписан в г. Мадрид 11 апреля 1994 г. // Бюллетень международных договоров. 2005. № 2. С. 58–65.

⁶ Договор между Российской Федерацией и Латвийской Республикой о сотрудничестве в области социального обеспечения : подписан в г. Рига 18 декабря 2007 г. // Бюллетень международных договоров. 2011. № 7. С. 49–59.

⁷ Договор между Российской Федерацией и Республикой Болгарией о социальном обеспечении : подписан в Москве 27 февраля 2009 г. // Бюллетень международных договоров. 2010. № 7.

⁸ Договор между Российской Федерацией и Эстонской Республикой о сотрудничестве в области пенсионного обеспечения : подписан в г. Таллин 14 июля 2011 г. // Бюллетень международных договоров. 2012. № 5. С. 105–110.

⁹ Договор между Российской Федерацией и Чешской Республикой о социальном обеспечении : подписан в г. Прага 8 декабря 2011 г. // Бюллетень международных договоров. 2015. № 6. С. 16–25.

¹⁰ Договор между Российской Федерацией и Государством Израиль о сотрудничестве в области социального обеспечения : подписан в Москве 6 июня 2016 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201711160018> (дата обращения: 15.01.2020).

¹¹ Договор между Российской Федерацией и Республикой Сербией о социальном обеспечении : подписан в Москве 19 декабря 2017 г. // Бюллетень международных договоров. 2019. № 10.

Например, Российской Федерацией были приняты:

- Указание Минсоцзащиты РФ от 18.01.1996 № 1-1-У «О применении законодательства о пенсионном обеспечении в отношении лиц, прибывших на жительство в Россию из государств — бывших республик Союза ССР»¹;
- Постановление Правительства РФ от 31.08.1994 № 1064 «О мерах поддержки соотечественников за рубежом»²;
- Распоряжение Правления ПФ РФ от 22.06.2004 № 99р «О некоторых вопросах осуществления пенсионного обеспечения лиц, прибывших на место жительства в Российскую Федерацию из государств — республик бывшего СССР»³;
- Постановление Правительства РФ от 17.05.1996 № 590 «О программе мер по поддержке соотечественников за рубежом»⁴;
- Указание Минсоцзащиты РФ от 18.01.1996 № 1-1-У «О применении законодательства о пенсионном обеспечении в отношении лиц, прибывших на жительство в Россию из государств — бывших республик Союза ССР»⁵.

Соглашение о гарантиях прав граждан государств — участников СНГ в области пенсионного обеспечения от 13.03.1992 действует более четверти века, при этом необходимость урегулирования вопроса пенсионной защиты граждан государств — участников СНГ актуальна и по сей день. Это связано с тем, что с момента заключения Соглашения о гарантиях прав граждан государств — участников СНГ в области пенсионного обеспечения от 13.03.1992 внутригосударственное пенсионное законодательство каждого государства — участника СНГ претерпело существенные изменения, которые не учтены при пенсионном обеспечении граждан этих государств в настоящее время.

Произошедшие изменения во внутригосударственном пенсионном законодательстве государств — участников Соглашения о гарантиях прав граждан государств — участников СНГ в области пенсионного обеспечения от 13.03.1992, не находя отражения в рассматриваемом Соглашении, в ряде случаев ущемляет права граждан и не позволяет в полной мере реализовать приобретенные пенсионные права. При этом следует отметить высокую значимость Соглашения о гарантиях прав граждан государств — участников СНГ в области пенсионного обеспечения от 13.03.1992, обусловленную широким охватом граждан государств — участников названного Соглашения и весомой исторической ролью в урегулировании вопроса защиты и сохранения пенсионных прав граждан бывшего СССР.

Попытки реформирования Соглашения о гарантиях прав граждан государств — участников СНГ в области пенсионного обеспечения от 13.03.1992

Необходимость приведения Соглашения о гарантиях прав граждан государств — участников СНГ в области пенсионного обеспечения от 13.03.1992 в соответствие с реалиями современности понимается на самом высоком уровне. Начиная с 2005 г. стоит вопрос о необходимости усовершенствования нормативно-правовой базы пенсионного обеспечения граждан государств — участников СНГ. Обсуждение данного вопроса находит отражение в протокольном решении Совета глав государств СНГ от 26.08.2005 и в решении Экономического совета СНГ «О ходе выполнения Решения Экономического совета СНГ от 12 декабря 2008 г. о проекте Протокола о внесении изменений и дополнений в Соглашение о гарантиях прав граждан государств — участников Содружества Независимых Государств в области пенсионного

¹ О применении законодательства о пенсионном обеспечении в отношении лиц, прибывших на жительство в Россию из государств — бывших республик Союза ССР : указание Минсоцзащиты РФ от 18.01.1996 № 1-1-У. Российские вести. № 99. 30.05.1996.

² О мерах поддержки соотечественников за рубежом : постановление Правительства РФ от 31.08.1994 № 1064 // Собрание законодательства РФ. 19.09.1994. № 21. Ст. 2383.

³ О некоторых вопросах осуществления пенсионного обеспечения лиц, прибывших на место жительства в Российскую Федерацию из государств — республик бывшего СССР : распоряжение Правления ПФ РФ от 22.06.2004 № 99р // Пенсия. № 10. 2004.

⁴ О программе мер по поддержке соотечественников за рубежом : постановление Правительства РФ от 17.05.1996 № 590 // Российская газета. 1996. № 101.

⁵ О применении законодательства о пенсионном обеспечении в отношении лиц, прибывших на жительство в Россию из государств — бывших республик Союза ССР : указание Минсоцзащиты РФ от 18.01.1996 № 1-1-У // Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств РФ. 1996. № 6.

обеспечения от 13 марта 1992 года»¹. Перед Исполнительным комитетом СНГ и Экономическим советом СНГ были поставлены задачи по усовершенствованию нормативно-правовой базы пенсионного обеспечения граждан государств — участников СНГ путем разработки проекта протокола о внесении изменений и дополнений в Соглашение о гарантиях прав граждан государств — участников СНГ в области пенсионного обеспечения от 13 марта 1992 г.

В целях реализации поставленных задач были проведены одиннадцать заседаний экспертной группы и два заседания рабочей группы экспертов, в ходе которых разработаны, согласованы и одобрены Предложения по развитию межгосударственных отношений, в соответствии с которыми предусматривались два варианта сотрудничества:

1) путем внесения изменений и дополнений в Соглашение о гарантиях прав граждан государств — участников Содружества Независимых Государств в области пенсионного обеспечения от 13 марта 1992 г., предусматривающих после 13.03.1992 применение принципа «пропорциональности» (назначение и выплату пенсии осуществляет государство, на территории которого формировались пенсионные права);

2) путем заключения межгосударственных двусторонних соглашений.

В результате названной работы Экономическим советом СНГ на заседании, состоявшемся 12 декабря 2008 г., был принят проект Протокола о внесении изменений и дополнений в Соглашение о гарантиях прав граждан государств — участников Содружества Независимых Государств в области пенсионного обеспечения от 13 марта 1992 г.² При этом предложенные Протоколом положения о внесении изменений и дополнений в Соглашение о гарантиях прав граждан государств — участников Содружества Независимых Государств в области пенсионного обеспечения от 13 марта 1992 г. не были утверждены государствами — участниками СНГ в результате возникших разногласий, неэффективного сотрудничества, отсутствия компромисса.

Большинство государств — участников Соглашения о гарантиях прав граждан государств — участников СНГ в области пенсионного обеспечения от 13 марта 1992 г. посчитали целесообразным продолжить работу по дальнейшему развитию межгосударственных отношений по вопросу пенсионного обеспечения граждан государств — участников СНГ путем заключения межгосударственных двусторонних соглашений. На состоявшемся 11.09.2013 заседании Комиссии по экономическим вопросам при Экономическом совете СНГ подготовлен проект Решения Экономического совета СНГ, содержащий рекомендации по усовершенствованию пенсионного обеспечения граждан государств — участников СНГ путем заключения межгосударственных двусторонних соглашений.

На заседании Совета постоянных полномочных представителей государств — участников Содружества при уставных и других органах Содружества 04.02.2014 был рассмотрен вопрос пенсионного обеспечения граждан государств — участников СНГ с учетом изменившейся в странах законодательной базы и принято решение поддержать предложение большинства государств — участников СНГ.

Соответствующая позиция была отражена в решении Экономического совета Содружества Независимых Государств от 20.06.2014³, согласно которому признана целесообразность продолжения работы по развитию межгосударственных отношений в области пенсионного обеспечения населения с учетом изменений в пенсионном законодательстве государств — участников СНГ путем заключения межгосударственных двусторонних соглашений.

Такой договор был заключен между Российской Федерацией и Республикой Беларусь о сотрудничестве в области социального обеспечения от 24.01.2006, под действие которого подпадают лица,

¹ О ходе выполнения Решения Экономического совета СНГ от 12 декабря 2008 г. о проекте Протокола о внесении изменений и дополнений в Соглашение о гарантиях прав граждан государств — участников Содружества Независимых Государств в области пенсионного обеспечения от 13 марта 1992 г. : решение Экономического совета Содружества Независимых Государств от 20 июня 2014 г. (Москва) [Электронный ресурс]. URL: https://online.zakon.kz/service/doc.aspx?doc_id=31581901 (дата обращения: 11.02.2020).

² Перечень документов, принятых Экономическим советом Содружества Независимых Государств на заседании 12 декабря 2008 г. [Электронный ресурс]. URL: <https://e-cis.info/page/3479/83796/> (дата обращения: 08.01.2020).

³ О ходе выполнения Решения Экономического совета СНГ от 12.12.2008 «О проекте Протокола о внесении изменений и дополнений в Соглашение о гарантиях прав граждан государств — участников СНГ в области пенсионного обеспечения от 13.03.1992».

пенсионные права которых приобретены на территориях Российской Федерации и Республики Беларусь (в том числе приобретенные на территории СССР). Принцип построения Договора между Российской Федерацией и Республикой Беларусь о сотрудничестве в области социального обеспечения от 24.01.2006 подразумевает пропорциональную ответственность государств, при этом в период действия переходных положений за стаж, выработанный на территории бывшего СССР, предусмотрена ответственность государства постоянного проживания (смешанный принцип). До вступления в силу Договора между Российской Федерацией и Республикой Беларусь о сотрудничестве в области социального обеспечения от 24.01.2006 в отношении указанных граждан применялось Соглашение о гарантиях прав граждан государств — участников Содружества Независимых Государств в области пенсионного обеспечения от 13 марта 1992 г.

Несмотря на попытки и осознание необходимости приведения положений Соглашения о гарантиях прав граждан государств — участников Содружества Независимых Государств в области пенсионного обеспечения от 13 марта 1992 г. в соответствие с потребностями граждан, данная работа в рамках Содружества не была поставлена в число приоритетных задач. Так, например, ни в одном из сборников информационно-аналитических материалов Исполкома СНГ «Развитие и деятельность Содружества Независимых Государств»¹ за период с 2012 по 2018 гг. ни разу не рассматривался вопрос пенсионного обеспечения граждан государств — участников СНГ.

Экономический суд СНГ: Решения и Консультативные заключения по вопросам пенсионного обеспечения граждан в пределах интеграционного пространства

В полномочия международного судебного органа входит толкование норм права соответствующей международной организации в пределах его компетенции. К вариантам толкования могут быть отнесены решения, принятые по конкретным делам, и заключения, вынесенные по запросам соответствующих институтов международной организации, высших органов власти и управления государств.

По вопросам пенсионного обеспечения граждан государств — участников Соглашения о гарантиях прав граждан государств — участников СНГ в области пенсионного обеспечения от 13.03.1992 Экономическим Судом СНГ вынесены четыре Решения и три Консультативных заключения.

В Решении Экономического Суда СНГ от 07.04.2005 № 01-1/6-04² по запросу Исполнительного комитета СНГ рассматривался вопрос о возможности учета в стаж в целях установления права на пенсию (в том числе на льготных основаниях) периодов работы, приобретенных гражданами на территории государств, входивших в состав СССР и в последующем не ставших участниками Соглашения о гарантиях прав граждан государств — участников СНГ в области пенсионного обеспечения от 13.03.1992 (толкование п. 2 ст. 6).

Суд решил, что рассматриваемые периоды стажа могут быть включены при определении права на пенсию в случае, если они имеют место до вступления в силу Соглашения о гарантиях прав граждан государств — участников СНГ в области пенсионного обеспечения от 13.03.1992.

Решение Экономического Суда СНГ от 26.03.2008 № 01-1/2-07³, по обращению Исполнительного комитета СНГ, содержит разъяснения о порядке учета периодов работы для исчисления среднемесячной заработной платы. В соответствии с данными разъяснениями при переселении пенсионера в пределах государств — участников Соглашения о гарантиях прав граждан государств — участников СНГ в области пенсионного обеспечения от 13.03.1992 периоды работы, учтенные при первичном назначении пенсии для исчисления среднемесячной заработной платы, установленные законодательством прежнего места жительства, изменению не подлежат (толкование ч. 2 ст. 7).

¹ Сборник аналитических материалов Исполкома СНГ [Электронный ресурс]. URL: <https://e-cis.info/page/3698/> (дата обращения: 23.01.2020).

² Решение № 01-1/6-04 о толковании Соглашения о гарантиях прав граждан государств — участников СНГ в области пенсионного обеспечения от 13 марта 1992 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://sudsng.org/database/deed/108.html> (дата обращения: 07.02.2020).

³ Решение № 01-1/2-07 о толковании ст. 7 Соглашения о гарантиях прав граждан государств — участников СНГ в области пенсионного обеспечения от 13 марта 1992 г. [Электронный ресурс]. URL: http://sudsng.org/database/database-search/?date_year=2008&date_month=0&date_day=0&title=1&number=01-1%2F2-07&subject=&declarant=&respondent=&rubricid=2 (дата обращения: 10.02.2020).

В связи с обращением Исполнительного комитета СНГ в части толкования применения ст. 7 Соглашения о гарантиях прав граждан государств — участников СНГ в области пенсионного обеспечения от 13.03.1992 и ст. 1 Соглашения о порядке пенсионного обеспечения военнослужащих и членов их семей и государственного страхования военнослужащих государств — участников СНГ от 15.05.1992, в решении Экономического Суда СНГ от 06.02.2009 № 01-1/2-08¹ даны разъяснения, что нормы ст. 6 и 7 Соглашения о гарантиях прав граждан государств — участников СНГ в области пенсионного обеспечения от 13.03.1992 не применяются к отношениям по пенсионному обеспечению бывших военнослужащих при переезде их на постоянное место жительства из одного государства — участника Соглашения о порядке пенсионного обеспечения военнослужащих и членов их семей и государственного страхования военнослужащих государств — участников СНГ от 15.05.1992 в другое государство — участник данного Соглашения.

По обращению Совета министров обороны государств — участников СНГ Решением Экономического Суда СНГ от 21.03.2017 № 01-1/3-16² даны разъяснения о необходимости рассмотрения в целях учета в стаж при назначении пенсии периода проживания жен военнослужащих с мужьями в местностях, где отсутствовала возможность их трудоустройства по специальности, в рамках Соглашения о гарантиях прав граждан государств — участников СНГ в области пенсионного обеспечения от 13.03.1992 (толкование п. 2 ст. 6), а не в рамках Соглашения о порядке пенсионного обеспечения военнослужащих и членов их семей и государственного страхования военнослужащих государств — участников СНГ от 15.05.1992 (толкование ст. 1 Соглашения от 15.05.1992).

Консультативное заключение от 28.09.2009 № 01-1/1-09³ о толковании ст. 5 и ч. 1 ст. 7 Соглашения СНГ о гарантиях прав граждан государств — участников СНГ в области пенсионного обеспечения от 13.03.1992 в части возможности в случае переезда в другое государство — участник Соглашения от 13.03.1992 продолжения выплаты пенсии за выслугу лет государственного служащего, в случае если государство нового места жительства предусматривает такие же основания (условия) назначения данной пенсии. В случае если по новому месту жительства пенсия не может быть назначена, государству, назначившему пенсию, следует продолжить ее выплату.

По запросу Исполнительного комитета СНГ в части толкования п. 2 ст. 6 Соглашения о гарантиях прав граждан государств — участников СНГ в области пенсионного обеспечения от 13.03.1992 Экономическим Судом СНГ дано Консультативное заключение от 29.11.2012 № 01-1/4-12⁴ о возможности зачета периодов обучения в учебных заведениях в трудовой стаж в соответствии с пенсионным законодательством бывшего СССР, при этом периоды обучения по юридической специальности в учебных заведениях государств — участников Соглашения от 13.03.1992 засчитываются в трудовой стаж (стаж службы) для назначения пенсии работникам прокуратуры, если такой зачет предусмотрен законодательством государства по месту жительства.

Правительством Республики Таджикистан был направлен запрос о толкованиях ст. 5 и ч. 1 ст. 7 Соглашения о гарантиях прав граждан государств — участников СНГ в области пенсионного обеспечения от 13.03.1992, на который было подготовлено Консультативное заключение Экономического Суда СНГ

¹ Решение Экономического Суда СНГ от 06.02.2009 № 01-1/2-08 [Электронный ресурс]. URL: https://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=30238 (дата обращения: 08.02.2020).

² Решение № 01-1/3-16 О толковании ст. 1 Соглашения о порядке пенсионного обеспечения военнослужащих и их семей и государственного страхования военнослужащих государств — участников Содружества Независимых Государств от 15 мая 1992 г. и п. 2 ст. 6 Соглашения о гарантиях прав граждан государств — участников Содружества Независимых Государств в области пенсионного обеспечения от 13 марта 1992 г. в части пенсионного обеспечения членов семей (жен) военнослужащих [Электронный ресурс]. URL: http://sudsng.org/database/database-search/?date_year=2017&date_month=0&date_day=0&title=1&number=01-1%2F3-16&subject=&declarant=&respondent=&rubricid=2 (дата обращения: 08.02.2020).

³ Консультативное заключение № 01-1/1-09 от 28.09.2009 о толковании ст. 5, ч. 1 ст. 7 Соглашения о гарантиях прав граждан государств — участников СНГ в области пенсионного обеспечения от 13 марта 1992 г. [Электронный ресурс]. URL: http://sudsng.org/database/database-search/?date_year=0&date_month=0&date_day=0&title=3&number=01-1%2F1-09&subject=&declarant=&respondent=&rubricid=2 (дата обращения: 08.02.2020).

⁴ Консультативное заключение № 01-1/4-12 от 29.11.2012 о толковании Соглашения о гарантиях прав граждан государств — участников Содружества Независимых Государств в области пенсионного обеспечения от 13 марта 1992 г. [Электронный ресурс]. URL: http://sudsng.org/database/database-search/?date_year=0&date_month=0&date_day=0&title=3&number=01-1%2F4-12&subject=&declarant=&respondent=&rubricid=2 (дата обращения: 08.02.2020).

от 03.02.2010 № 01-1/3-09¹, дающее разъяснения о возможности в случае переезда гражданина в пределах территорий государств — участников названного Соглашения сохранения права на выплату пенсии за особые заслуги перед государством, если государство по новому месту жительства предусматривает выплату пенсии данного вида. Выплата пенсии за особые заслуги перед государством продолжается государством прежнего места жительства, если законодательство государства нового места жительства не устанавливает такой вид пенсии.

Подводя итог вышеизложенному, можно отметить, что государствами — участниками интеграционных сообществ предпринимаются попытки защиты пенсионных прав граждан путем внесения необходимых изменений в законодательство или заключения международных договоров. Однако сложность в процессе заключения многостороннего договора в сфере социального (пенсионного) обеспечения, построенного по принципу «пропорциональности», объясняется необходимостью последующего осуществления государством расходов в соответствии с принятыми обязательствами, а также сложностью в организации непосредственного процесса пенсионного обеспечения с учетом многостороннего участия государств и согласования интересов государств-участников.

В качестве положительной тенденции в развитии уровня социальной защищенности граждан отдельных государств — участников СНГ можно отметить подписание международных договоров, основанных на «пропорциональном» принципе, в положениях которых отражено право граждан на выплату пенсии со стороны каждого государства в случае осуществления работы на его территории. Данная тенденция характерна для отдельных интеграционных сообществ, возникающих в рамках интеграционного пространства СНГ.

Положительный опыт эффективного пенсионного обеспечения граждан отдельных государств — участников СНГ может способствовать восстановлению и развитию сотрудничества государств — участников СНГ по модернизации положений Соглашения о гарантиях прав граждан государств — участников СНГ в области пенсионного обеспечения от 13.03.1992 либо заключению двусторонних международных договоров, положения которых будут направлены на усовершенствование защиты пенсионных прав граждан государств — участников СНГ.

Литература

1. *Каменкова Л. Э., Бабкина Е. В.* Экономический Суд СНГ и Суд ЕврАзЭС: сходство и различия // Российская юстиция. 2012. № 8. С. 2.
2. *Комаров С. В.* О некоторых вопросах применения международных Соглашений Российской Федерации, основанных на принципе «территориальности» // Пенсия. 2017. № 2.
3. Право социального обеспечения / под общей редакцией д. ю. н. профессора И. В. Гущина [Электронный ресурс]. URL: https://ebooks.grsu.by/soc_pravo_part2/30-5-sotrudnichestvo-stran-sng-v-sfere-sotsialnogo-obespecheniya.htm (параграф 30.5) (дата обращения: 22.02.2020).
4. *Романов А. А.* Международные договоры о социальном обеспечении в странах СНГ и Балтии // Пенсия. 2002. № 10.
5. *Тарханова Э. И.* Интеграция различных категорий мигрантов в современной России. М. : Издательский дом ГУУ, 2017.
6. *Топилин А. В.* Миграция и общий рынок труда ЕАЭС: вызовы и пути интеграции // Миграция и социально-экономическое развитие. 2016. № 1.
7. *Тункин Г. И.* Теория международного права. Под общей ред. проф. Л. Н. Шестакова. Серия: Русское юридическое наследие. М. : Зерцало, 2009.
8. *Gonidec P., Charvin R.* Relations Internationales. P. : Montchrestien, 1984.

¹ Консультативное заключение № 01-1/3-09 от 03.02.2010 о толковании ст. 5 и ч. 1 ст. 7 Соглашения о гарантиях прав граждан государств — участников Содружества Независимых Государств в области пенсионного обеспечения от 13 марта 1992 г. [Электронный ресурс]. URL: http://sudsng.org/database/database-search/?date_year=0&date_month=0&date_day=0&title=3&number=01-1%2F3-09&subject=&declarant=&respondent=&rubicid=2 (дата обращения: 10.02.2020).

Об авторах:

Мишальченко Юрий Владимирович, Генеральный советник Экономического суда СНГ, профессор кафедры конституционного и международного права Санкт-Петербургского института ВГУЮ (Санкт-Петербург, Российская Федерация), доктор экономических наук, доктор юридических наук, профессор; myv2008@mail.ru

Платонова Людмила Александровна, ГУ — Отделение Пенсионного фонда РФ по Санкт-Петербургу и Ленинградской области (Санкт-Петербург, Российская Федерация), главный специалист-эксперт отдела организации назначения и перерасчета пенсий; platonovala@inbox.ru

Торопыгин Андрей Владимирович, профессор кафедры международных отношений СЗИУ РАНХиГС при Президенте РФ (Санкт-Петербург, Российская Федерация), доктор политических наук, профессор; toropyginav@mail.ru

References

1. *Kamenkova L. E., Babkina E. V. Ekonomicheskii Sud SNG i Sud EvrAzES: skhodstvo i razlichiya // Rossiiskaya yustitsiya. 2012. № 8. S. 2.*
2. *Komarov S. V. O nekotorykh voprosakh primeneniya mezhdunarodnykh Soglashenii Rossiiskoi Federatsii, osnovannykh na printsipe "territorial'nosti" // Pensiya. 2017. № 2.*
3. *Pravo sotsial'nogo obespecheniya / pod obshchei redaktsiei d. yu. n. professora I. V. Gushchina [Elektronnyi resurs]. URL: https://ebooks.grsu.by/soc_pravo_part2/30-5-sotrudnichestvo-stran-sng-v-sfere-sotsialnogo-obespecheniya.htm (paragraf 30.5) (data obrashcheniya: 22.02.2020).*
4. *Romanov A. A. Mezhdunarodnye dogovory o sotsial'nom obespechenii v stranakh SNG i Baltii // Pensiya. 2002. № 10.*
5. *Tarkhanova E. I. Integratsiya razlichnykh kategorii migrantov v sovremennoi Rossii. M : Izdatel'skii dom GUU, 2017.*
6. *Topilin A. V. Migratsiya i obshchii rynek truda EAES: vyzovy i puti integratsii // Migratsiya i sotsial'no-ekonomicheskoe razvitie. 2016. № 1.*
7. *Tunkin G. I. Teoriya mezhdunarodnogo prava. Pod obshchei red. prof. L. N. Shestakova. Seriya: Russkoe yuridicheskoe nasledie. M. : Zertsalo, 2009.*
8. *Gonidec P., Charvin R. Relations Internationals. P. : Montchrestien, 1984.*

About the authors:

Yury V. Mishalchenko, General Adviser to the CIS Economic Court, Professor of the Department of Constitutional and International Law of the University of Justice (Saint Petersburg, Russian Federation), Professor, Doctor of Science (Economics), Doctor of Science (Jurisprudence); myv2008@mail.ru

Ludmila A. Platonova, Expert of the Department of Organization of Appointment and Recalculation of Pensions of the Pension Fund of the Russian Federation in Saint Petersburg and the Leningrad Region (Saint Petersburg, Russian Federation); platonovala@inbox.ru

Andrey V. Toropygin, Professor of the Chair of International Relations of the Chair of Economics and Finance of North-West Institute of Management of RANEPA (Saint Petersburg, Russian Federation), Doctor of Science (Political Sciences), Professor; toropyginav@mail.ru