

О толковании пункта 2 статьи 6 Соглашения о гарантиях прав граждан государств-участников Содружества Независимых Государств в области пенсионного обеспечения от 13 марта 1992 года

Консультативное заключение Экономического Суда Содружества Независимых Государств от 29 ноября 2012 года № 01-1/4-12

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

рассмотрев в открытом судебном заседании дело по запросу Исполнительного комитета Содружества Независимых Государств о толковании,

УСТАНОВИЛ:

Исполнительный комитет СНГ обратился в Экономический Суд СНГ с запросом о толковании пункта 2 статьи 6 Соглашения о гарантиях прав граждан государств-участников Содружества Независимых Государств в области пенсионного обеспечения от 13 марта 1992 года (далее - Соглашение от 13 марта 1992 года, С о г л а ш е н и е) .

Основанием для запроса послужило заявление гражданина Российской Федерации Федянина В.А., работника органов прокуратуры, которому отказано в признании права на пенсионное обеспечение по достижении выслуги не менее 20 лет и на выплату ежемесячных доплат к денежному содержанию. Отказ мотивирован тем, что законодательством Российской Федерации не предусмотрен зачет в стаж службы работников органов прокуратуры периодов обучения по юридической специальности в учебных заведениях других государств-участников Соглашения от 13 марта 1992 года.

В связи с этим Исполнительный комитет СНГ просит разъяснить: засчитываются ли в трудовой стаж (стаж службы) для назначения пенсии работникам органов прокуратуры государств-участников Соглашения о гарантиях прав граждан государств-участников Содружества Независимых Государств в области пенсионного обеспечения от 13 марта 1992 года периоды обучения по юридической специальности в учебных заведениях государств-участников указанного Соглашения, если законодательством государства по месту прохождения службы зачет в выслугу

лет времени обучения на территориях других государств-участников Соглашения не предусмотрены.

Заслушав судью-докладчика Молчанову Т.Н., представителя Исполнительного комитета СНГ Вежновца В.Н., обсудив заключение Генерального советника Чаушник В.Н., проанализировав нормы Соглашения от 13 марта 1992 года, изучив имеющиеся в деле материалы, Экономический Суд СНГ отмечает следующее.

Толкование пункта 2 статьи 6 Соглашения от 13 марта 1992 года осуществляется в соответствии с общим правилом толкования договора, закрепленным статьей 31 Венской конвенции о праве международных договоров от 23 мая 1969 года, - добросовестно в соответствии с обычным значением, которое следует придавать терминам договора в их контексте, а также в свете объекта и целей договора; наряду с его контекстом следует учитывать последующую практику применения договора и положения любых соответствующих норм международного права.

Экономическим Судом СНГ при толковании пункта 2 статьи 6 Соглашения применены положения двусторонних международных договоров государств-участников Соглашения, Соглашение Генеральных прокуроров государств-участников Содружества Независимых Государств о взаимном зачете в общий трудовой стаж и выслугу лет службы в органах и учреждениях прокуратуры от 6 января 1997 года (далее - Соглашение от 6 января 1997 года), Соглашение о взаимном зачете в общий трудовой стаж и выслугу лет службы в органах и учреждениях прокуратуры в государствах-участниках Содружества Независимых Государств от 25 ноября 1998 года (далее - Соглашение от 25 ноября 1998 года).

Кроме того, Экономический Суд СНГ учитывает ранее принятые им решения, касающиеся вопросов зачета трудового стажа и выслуги лет, от 23 мая 2002 года № 01-1/4-2001 и от 7 апреля 2005 года № 01-1/6-04.

Участниками Соглашения от 13 марта 1992 года являются: Республика Армения, Республика Беларусь, Республика Казахстан, Кыргызская Республика, Республика Молдова, Российская Федерация, Республика Таджикистан, Туркменистан, Республика Узбекистан, Украина. При подписании Соглашения Республикой Молдова сделана оговорка, что «эти вопросы регулируются двусторонними соглашениями».

Целью Соглашения, как следует из его названия и преамбулы, является защита прав граждан в области пенсионного обеспечения, а также выполнение имеющихся у государств-участников обязательств в отношении нетрудоспособных лиц, которые приобрели право на пенсионное обеспечение на их территории или на территории других республик за период вхождения в СССР и реализуют это право на территории государств-участников Соглашения.

Пункт 2 статьи 6 Соглашения от 13 марта 1992 года предусматривает, что для установления права на пенсию, в том числе пенсий на льготных основаниях и за выслугу лет, гражданам государств-участников Соглашения учитывается трудовой

стаж, приобретенный на территории любого из этих государств, а также на территории бывшего СССР за время до вступления в силу настоящего Соглашения.

Анализ указанной нормы содержится в решении Экономического Суда СНГ от 7 апреля 2005 года № 01-1/6-04, в котором отмечается, что при определении трудового стажа граждан государств-участников Соглашения должны учитываться: во-первых, трудовая деятельность на территории любого государства-участника Соглашения; во-вторых, трудовая деятельность на территории бывшего СССР до вступления в силу Соглашения, то есть до 13 марта 1992 года.

На территории бывшего СССР действовал Закон СССР от 15 мая 1990 года «О пенсионном обеспечении граждан в СССР», в котором определен порядок исчисления стажа работы для назначения трудовых пенсий: по возрасту, по инвалидности, по случаю потери кормильца, за выслугу лет. Однако пенсии за выслугу лет прокурорским работникам данный Закон не предусматривал. Согласно статье 67 Закона к видам трудовой деятельности, засчитываемой в стаж работы, отнесена, в частности, работа, выполняемая на основании трудового договора, членства в кооперативах, любая другая работа, на которой работник подлежал государственному социальному страхованию, а также обучение в высших и средних специальных учебных заведениях, в училищах, школах и на курсах по подготовке кадров, повышению квалификации и переквалификации, в аспирантуре, докторантуре и клинической ординатуре.

Таким образом, за время до вступления в силу Соглашения от 13 марта 1992 года, как следует из положений пункта 2 статьи 6 Соглашения, гражданам государств-участников Соглашения периоды обучения в учебных заведениях засчитываются в стаж работы для установления права на пенсию в соответствии с законодательство бывшего СССР.

В целях толкования нормативного предписания пункта 2 статьи 6 Соглашения, касающегося учета трудового стажа, приобретенного на территории любого из государств-участников, применительно к поставленному в запросе вопросу, Экономический Суд СНГ считает необходимым выяснить, какое значение придавалось Договаривающимися Сторонами термину «трудовой стаж» и включает ли это понятие обучение в высшем учебном заведении.

Следует отметить, что по вопросу исчисления трудового стажа и выслуги лет работникам органов прокуратуры действует Соглашение от 25 ноября 1998 года, принятое, как отмечается в его преамбуле, на основании Соглашения от 13 марта 1992 года. Однако указанные Соглашения не содержат определений применяемых в них терминов.

Экономический Суд принимает во внимание, что двусторонние международные договоры, заключенные государствами-участниками Соглашения от 13 марта 1992 года, регулируют отношения, касающиеся гарантий прав граждан в области пенсионного обеспечения, и предусматривают такие определения.

Так, в Соглашении между Правительством Республики Беларусь и Правительством Украины о гарантиях прав граждан в области пенсионного обеспечения от 14 декабря 1995 года трудовым (страховым) стажем считается продолжительность трудовой и иной деятельности или уплаты страховых взносов, определяемые или признаваемые в качестве таковых законодательством Договаривающихся Сторон.

Соглашением между Правительством Республики Беларусь и Правительством Республики Молдова о гарантиях прав граждан в области пенсионного обеспечения от 12 сентября 1995 года закреплено, что трудовой (страховой) стаж - продолжительность трудовой и иной деятельности, признаваемой в качестве таковой законодательством Договаривающихся Сторон, в течение которой уплачивались страховые взносы на пенсионное обеспечение.

Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Молдова о гарантиях прав граждан в области пенсионного обеспечения от 10 февраля 1995 года устанавливает, что трудовой (страховой) стаж - это продолжительность трудовой и иной общественно полезной деятельности, признаваемой в качестве таковой законодательством Сторон, в течение которой уплачиваются страховые взносы на пенсионное обеспечение.

Сравнительный анализ определений показывает, что: название термина помимо указания на «трудовой стаж» содержит уточнение «страховой»;

трудовой стаж составляет продолжительность трудовой деятельности; уплата страховых взносов на пенсионное обеспечение является обязательным условием для зачета указанной деятельности в трудовой стаж; в трудовой стаж может включаться иная деятельность, которая по законодательству Сторон признается трудовой; возможность включения в трудовой (страховой) стаж иной деятельности, признаваемой трудовой, в том числе обучение в высшем учебном заведении, отнесена на усмотрение законодателя Сторон.

Изложенное позволяет Экономическому Суду СНГ сделать вывод, что такое же значение термину «трудовой стаж» придавалось в Соглашении от 13 марта 1992 года. В связи с этим обязательств государств-участников по зачету в трудовой стаж иной деятельности, в том числе обучения в высших учебных заведениях, Соглашение не предусматривает. Подтверждением тому является и норма части первой пункта 3 статьи 6 Соглашения, устанавливающая, что исчисление пенсий производится из заработка (дохода) за периоды работы, которые засчитываются в трудовой стаж.

Включение периодов обучения в высшем учебном заведении в трудовой стаж и выслугу лет службы в органах и учреждениях прокуратуры в государствах-участниках СНГ в целях пенсионного обеспечения не содержится и в Соглашении от 25 ноября 1998 года.

Государствами-участниками указанного Соглашения являются: Азербайджанская Республика, Республика Армения, Республика Беларусь, Республика Казахстан, Кыргызская Республика, Республика Молдова, Российская Федерация, Республика Таджикистан, Украина. Азербайджанской Республикой Соглашение подписано с оговоркой: «Азербайджанская Республика не является участником Соглашения о гарантиях прав граждан государств-участников Содружества в области пенсионного обеспечения от 13 марта 1992 года».

В основу содержания Соглашения от 25 ноября 1998 года было положено межведомственное Соглашение от 6 января 1997 года.

Экономическим Судом СНГ в решении от 23 мая 2002 года № 01-1/4-2001 дано толкование применения статьи 2 Соглашения от 25 ноября 1998 года и отмечено, что в соответствии с указанной статьей взаимное признание государствами-участниками Соглашения трудового стажа и выслуги лет, в том числе исчисленных в льготном порядке, должно осуществляться исключительно для выплаты надбавок (доплат) в размере, предусмотренном внутренним законодательством за выслугу лет к заработной плате (денежному содержанию) прокуроров и следователей органов прокуратуры, научных и педагогических работников научных и образовательных учреждений прокуратуры. При этом под термином «трудовой стаж» в контексте статьи 2 Соглашения понимается специальный трудовой стаж, засчитываемый в соответствии с внутренним законодательством государств-участников в выслугу лет. Вопросы взаимного признания такого стажа в области пенсионного обеспечения прокурорских работников статья 2 Соглашения от 25 ноября 1998 года не затрагивает.

Проведенный Экономическим Судом СНГ анализ законодательства государств-участников Соглашения от 13 марта 1992 года показал имеющиеся различия в правовом регулировании вопросов прохождения службы в органах прокуратуры и пенсионного обеспечения работников прокуратуры, в том числе по включению в выслугу лет периодов обучения в высших учебных заведениях.

В Республике Беларусь прокурорские работники являются государственными служащими, пенсионное обеспечение которых осуществляется в соответствии с Законом Республики Беларусь от 17 апреля 1992 года «О пенсионном обеспечении» с учетом условий и норм, установленных Законом Республики Беларусь от 14 июня 2003 года «О государственной службе в Республике Беларусь». Вопросы исчисления стажа государственной службы регулируются Законом Республики Беларусь «О государственной службе в Республике Беларусь» и Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 13 мая 1997 года № 471 «Об утверждении Положения о порядке и условиях исчисления стажа государственной службы». Включение в стаж государственной службы периодов обучения в высших учебных заведениях указанные нормативные правовые акты не предусматривают, за исключением периодов обучения до 28 июля 1990 года в партийных школах при определенных условиях и периодов

переподготовки и повышения квалификации по направлению органов государственной
в л а с т и и у п р а в л е н и я .

В соответствии с Законом Республики Казахстан от 6 января 2011 года «О правоохранительной службе» органы прокуратуры относятся к правоохранительным органам. Вопросы пенсионного обеспечения сотрудников правоохранительных органов регулируются Законом Республики Казахстан от 20 июня 1997 года «О пенсионном обеспечении в Республике Казахстан». Исчисление выслуги лет осуществляется на основании Постановления Правительства Республики Казахстан от 26 августа 1998 года № 803 «Об утверждении Правил исчисления выслуги лет военнослужащим, сотрудникам правоохранительных органов, а также лицам, права которых иметь воинские или специальные звания, классные чины и носить форменную одежду упразднены с 1 января 2012 года, назначения и выплаты единовременных пособий».

В Законе Республики Казахстан «О правоохранительной службе» предусмотрено, что периоды обучения в организациях образования правоохранительных органов засчитываются в стаж правоохранительной службы (выслугу лет). Периоды обучения в других учебных заведениях для назначения пенсии за выслугу лет работникам органов прокуратуры не включаются.

В Кыргызской Республике согласно Закону от 17 июля 2009 года «О прокуратуре Кыргызской Республики» служба в органах и учреждениях прокуратуры является видом государственной службы. Пенсионное обеспечение прокурорских работников осуществляется на общих основаниях в соответствии с законодательством о государственном пенсионном социальном страховании, за исключением военных прокуроров, пенсионное обеспечение которых осуществляется в соответствии с Законом Кыргызской Республики от 7 мая 1993 года «О пенсионном обеспечении военнослужащих».

Законом Кыргызской Республики от 21 июля 1997 года «О государственном пенсионном социальном страховании» предусмотрено, что время обучения в высших учебных заведениях засчитывается в страховой стаж в случае уплаты страховых взносов, без уплаты страховых взносов - если обучение осуществлялось до 19 февраля 1999 года.

В Российской Федерации служба в органах и учреждениях прокуратуры является федеральной государственной службой. Прокурорские работники являются федеральными государственными служащими, исполняющими обязанности по должности федеральной государственной службы с учетом требований Федерального закона от 17 января 1992 года «О прокуратуре Российской Федерации». Пенсионное обеспечение прокуроров, научных и педагогических работников осуществляется применительно к условиям, нормам и порядку, которые установлены законодательством Российской Федерации для лиц, проходивших службу в органах внутренних дел. Пенсионное обеспечение иных прокурорских работников

осуществляется в соответствии с законодательством о пенсионном обеспечении
г о с у д а р с т в е н н ы х с л у ж а щ и х .

Порядок исчисления выслуги лет работникам прокуратуры предусмотрен Постановлением Правительства Российской Федерации от 12 августа 1994 года № 942 «О порядке исчисления выслуги лет, назначения и выплаты пенсий работникам органов и учреждений прокуратуры Российской Федерации и их семьям». Время обучения по юридической специальности, независимо от его формы, в образовательном учреждении высшего или среднего профессионального образования, имеющем государственную аккредитацию, засчитывается в выслугу лет в общей сложности в пределах 5 лет из расчета 2 месяца учебы за 1 месяц службы. При этом установлено, что периоды учебы засчитываются в выслугу лет, если учеба проходила в учреждениях Российской Федерации, а также Союза ССР и республик в составе СССР, если иное не оговорено соответствующими межгосударственными соглашениями.

В Украине вопросы исчисления выслуги лет и назначения пенсий работникам прокуратуры регулируются Законом Украины от 5 ноября 1991 года «О прокуратуре», которым предусмотрено, что в выслугу лет, дающую право на пенсию, засчитывается половина срока учебы в высших юридических учебных заведениях.

Учитывая изложенное, Экономический Суд СНГ считает, что за время до вступления в силу Соглашения от 13 марта 1992 года в соответствии с законодательством бывшего СССР о пенсионном обеспечении граждан периоды обучения в учебных заведениях засчитываются в стаж работы для установления права
н а п е н с и ю .

Соглашение от 13 марта 1992 года гарантирует реализацию права граждан государств-участников Соглашения на пенсионное обеспечение, в том числе путем учета трудового стажа, приобретенного ими на территории этих государств. Вместе с тем обязательств государств-участников по зачету в трудовой стаж периодов обучения в высших учебных заведениях Соглашение от 13 марта 1992 года не предусматривает.

Зачет периодов обучения в высших учебных заведениях, в том числе по юридической специальности для работников органов прокуратуры, в трудовой стаж и выслугу лет для целей пенсионного обеспечения может быть предусмотрен законодательством государств-участников Соглашения. Данный вывод основывается на принципе территориальности, вытекающем из содержания статьи 1 Соглашения от 13 марта 1992 года, в силу которой пенсионное обеспечение граждан государств-участников Соглашения и членов их семей осуществляется по законодательству государства, на территории которого они проживают, а также норме пункта 1 статьи 6 Соглашения о назначении пенсий гражданам государств-участников Соглашения по месту их жительства.

На основании изложенного и руководствуясь пунктами 5, 16 Положения об Экономическом Суде Содружества Независимых Государств и пунктами 1271, 143

Регламента Экономического Суда Содружества Независимых Государств, Экономический Суд Содружества Независимых Государств при толковании применения пункта 2 статьи 6 Соглашения о гарантиях прав граждан государств-участников Содружества Независимых Государств в области пенсионного обеспечения от 13 марта 1992 года пришел к следующим выводам.

1. Положения пункта 2 статьи 6 Соглашения от 13 марта 1992 года предусматривают зачет периодов обучения в учебных заведениях в трудовой стаж в соответствии с законодательством бывшего СССР о пенсионном обеспечении граждан за время до вступления в силу Соглашения.

2. Периоды обучения по юридической специальности в учебных заведениях государств-участников Соглашения от 13 марта 1992 года засчитываются в трудовой стаж (стаж службы) для назначения пенсий работникам органов прокуратуры, если такой зачет предусмотрен законодательством государства по месту жительства.

3. Копию консультативного заключения направить в Исполнительный комитет СНГ и для сведения – в правительства государств-участников СНГ, генеральные прокуратуры государств-участников СНГ, Координационный совет генеральных прокуроров государств-участников СНГ.

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

Председатель

Л.Э. Каменкова

*Начальник отдела организационной
работы и обеспечения*

Экономического Суда СНГ

И.А. Малащенко