

**КОНСТИТУЦИОННЫЕ ГАРАНТИИ ПО ПЕНСИОННОМУ
ОБЕСПЕЧЕНИЮ ГРАЖДАН В ФОКУСЕ ПРОЕКТА СОГЛАШЕНИЯ
О ПЕНСИОННОМ ОБЕСПЕЧЕНИИ ГРАЖДАН
ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОЮЗА**

**THE CONSTITUTIONAL GUARANTEES ON PENSION
TO PROVIDING CITIZENS IN DRAFT AGREEMENT FOCUS
ABOUT PROVISION OF PENSIONS OF CITIZENS
EURASIAN ECONOMIC UNION**

Межибовская И.В.,

к.ю.н., профессор КазНУ им. аль-Фараби,

доцент Алматинского филиала

Санкт-Петербургского

Гуманитарного университета профсоюзов,

академик международной академии информатизации

Mezhibovskaya I.V.,

PhD in Law, professor TREASURY of al-Farabi,

associate professor of the Almaty branch

St. Petersburg

Humanities university of labor unions,

academician of the international academy of informatization

Ключевые слова: пенсии, Евразийский экономический союз (ЕАЭС), пенсионная миграция, трудовой стаж, пенсионный возраст, пенсионные взносы, накопительный пенсионный фонд.

Аннотация: Статья посвящена анализу проблем пенсионного обеспечения некоторых государств – участников СНГ, вызывающих сегодня бурные дебаты как среди специалистов, юристов, экономистов, так и среди населения. Серьезные разногласия в национальных законодательных приоритетах и регламентациях влекут и значительные проблемы в рамках международного регулирования и сотрудничества. Несоблюдение международных обязательств по координации действий при проведении социально-экономических реформ привело к негативной ситуации, характеризующейся появлением неравномерных и неоднородных пенсионных миграционных потоков, появлением стран доноров и реципиентов. В статье предлагаются варианты правового разрешения некоторых проблем пенсионного обеспечения, а также проводится детальный анализ проекта Соглашения о пенсионном обеспечении граждан – государств Евразийского Экономического Союза, официально опубликованного в интернет-портале..

Keywords: pensions, Eurasian Economic Union (EAEU), pension migration, work experience, retirement age, pension contributions, accumulative pension fund.

The summary: The article is devoted to the analysis of the problems of the pension security of some CIS member states, which are currently causing heated debates among specialists, lawyers, economists, and among the population. Serious differences in national legislative priorities and regulations entail significant problems in the framework of international regulation and cooperation. The failure to comply with international commitments to coordinate actions in carrying out socio-economic reforms has led to a negative situa-

tion characterized by the emergence of uneven and heterogeneous pension migration flows, the emergence of donor countries and recipients. The article offers options for the legal resolution of some of the problems of pension provision, and also the detailed analysis of project Agreements is conducted about the pension system of citizens - the states of the Eurasian Economic Union officially published in an internet-portal.

На современном этапе экономического развития практически все государства СНГ провозгласили особый статусный характер конституционных прав и свобод человека и гражданина, определив в качестве базовых основ социальные приоритеты. Официально провозгласив себя социальными государствами, Российская Федерация и Республика Казахстан, другие государства признали принцип социальной справедливости основополагающим в системе государственных финансовых координат, функционирования социально-экономических программ, направленных на обеспечение гражданам достойного уровня жизни, создания условий высокого качества жизнеобеспечения и реальной помощи нуждающимся, без каких-либо дискриминирующих позиций. При этом социальное обеспечение, и прежде всего пенсионное, представляет собой одно из основных направлений социализации государства. Вместе с тем, проведение пенсионных реформ, как правило, является серьезным испытанием для общества и государства в целом, не всегда поддерживается всеми слоями населения в полном объеме. Социально-экономическое положение, приоритеты и прогнозы, актуарные перспективы часто воспринимаются как непопулярные, а иногда и дискриминационные новеллы. Сегодня это подтверждается событиями, происходящими в разных странах. Так, например, сентябрь 2018 года войдет в историю как месяц пенсионных потрясений. В Бельгии прошли массовые выступления против новой пенсионной реформы, повышения пенсионного возраста до 67 лет для мужчин и женщин¹. Серьезным испытанием для этой страны стали выступления военнослужащих. Около 10 тысяч военных в праздник короля выступили против повышения пенсионного возраста с 56 до 63 лет и перерасчета размеров пенсий. При этом их не остановил законодательный запрет на проведение забастовок. Военнослужащим разрешено проводить лишь манифестации и только в выходные дни. С 30 сентября по 7 октября 2018 г. полицейские страны в знак протеста против пенсионной реформы проводят «неделю без штрафов», к этой акции присоединилось сегодня уже более 30 тыс. сотрудников полиции².

Массовые общенациональные забастовки продолжаются во Франции против повышения пенсионного возраста до 62 лет. В Германии 29 августа 2018 г. были приняты поправки в пенсионный закон, получившие название «непопулярные» и вызвавшие серьезную критику. В соответствии с новыми положениями пенсионный возраст увеличивается до 67 лет для женщин и мужчин, снижается размер пенсий и одновременно увеличивается размер взносов в пенсионный фонд до 20% от заработной платы.

Что касается государств СНГ, то и в них проведение пенсионных реформ, по большей части, вызвало серьезные политические потрясения. В Казахстане самые массовые выступления прошли в 2013 году, в России, Армении они продолжают до настоящего времени. Общеизвестно, что 3 октября 2018 г. в Российской Федерации был подписан пакет законов о пенсионной реформе, в соответствии с которым пенсионный возраст будет поэтапно повышаться у мужчин до 65 лет, а у женщин – до 60 лет. К.т. было введено уголовное наказание за увольнение сотрудников предпенсионного возраста, изменен порядок формирования пенсионных отчислений, пенсионных выплат и исчислений. Российская пенсионная реформа сегодня находится в стадии доработки³.

В такой ситуации одной из главных тенденций современной правовой политики является укрепление межгосударственных связей по рассматриваемому вопросу. Это объясняется не только кризисными явлениями, отрицательно влияющими на национальные системы пенсионирования, но и разностью национальных правовых регламентаций, породивших такое новое явление, как «пенсионная миграция».

Российская Федерация и Республика Казахстан давно и прочно поддерживают взаимосвязь по данному направлению сотрудничества. Это зафиксировано как в рамках СНГ, двухстороннего сотрудничества, так и в формате функционирования нового межгосударственного объединения Евразийского экономического союза (ЕАЭС). Данный союз предполагает исключительно экономическое сотрудничество. Развитие евразийской интеграции базируется на основополагающих принципах, в числе которых поименована и трудовая миграция. Официально признано, что

наиболее серьезные социальные проблемы в рамках функционирования ЕАЭС связаны именно с миграционными процессами, в том числе перемещением рабочей силы, а также лиц предпенсионного возраста и пенсионеров.

Граждане стран ЕАЭС имеют право осуществлять трудовую деятельность в любом государстве - участнике договора, без получения разрешения на ее осуществление в государстве трудоустройства. В отношении них определены условия упразднения процедуры квотирования иностранной рабочей силы, в некоторых соглашениях оговаривается упрощенная процедура регистрации в стране, ограниченная не конкретными сроками пребывания, а продолжительностью действия трудового договора. Именно данные миграционные особенности оказывают приоритетное влияние на формирование пенсионного пространства в рамках указанного международного формата. Однако серьезные различия экономического уровня, социально-трудового законодательства определяют не только серьезные перекосы в области миграционных процессов, но и характер международной правовой казуистики, условно подразделяя государства на «доноров» (Россия, Казахстан, Беларусь) и «реципиентов» (Кыргызстан, Армения), стран экспортеров пенсионеров и импортеров. Поэтому грамотные правовые действия в области международной регламентации пенсионного обеспечения являются реальным гарантом стабильности развития государств. При этом следует отметить, что в сфере проведения социальных реформ Республика Казахстан занимает особое положение на постсоветском пространстве. Это объясняется не только тем, что Казахстан был первым государством в СНГ, поднявшим пенсионный возраст в 1996 году женщинам до 58 лет, а мужчинам до 63 лет, перешедшим на накопительную модель пенсионного обеспечения с января 1998 г. и вновь увеличившим пенсионный возраст с января 2018 года для женщин до 63 лет. Казахстан оставался до последнего времени единственным государством, законодательно предоставившим право собственности вкладчиков (получателей) на свои пенсионные активы. В октябре 2018 г., как было отмечено, в Российской Федерации кардинально пересмотрены законодательные пенсионные каноны, установлен совершенно новый накопительный компонент, солидарные пенсионные перспективы, сопутствующие предпенсионные и пенсионные льготы и статус пенсионных накоплений. Однако казахстанская модель была признана в России не удобной. Что касается

других государств - членов, то в них вообще отсутствует обязательное накопительное пенсионное обеспечение – как правовой институт. В Армении с 2018 г. законодательно определен формат накопления пенсионных активов, но данный правовой посыл не реализуется в полном объеме.

Следует отметить и тот факт, что в государствах участниках действует различная уровневая модель пенсий. Казахстанская модель строится по принципу самофинансирования. Пенсионный фонд, основу которого составляют социальные взносы, производимые работодателями, созданный в 1990 году в СССР, в 1991 году в Казахстане, упразднен с первого января 1998 года. Разнятся методики исчисления пенсионных выплат, предельные показатели ограничений, используемых в механизме исчисления и другие показатели, включая пенсионный возраст. Серьезные противоречия существуют и в сфере порядка исчисления общего трудового стажа.

В Казахстане отменены некоторые виды пенсий, назначаемые во всех иных государствах – участниках, среди них пенсии по случаю потери кормильца, по инвалидности, социальные пенсии. Они переведены в разряд пособий. Казахстан отменил с 01.01.1998 г. льготные пенсии по Списку № 1 и № 2 производств, работ, профессий, должностей и показателей, дающих право на льготное пенсионное обеспечение, вместо них также выплачивается специальное пособие. Упразднено также большинство пенсий за выслугу лет. Особый порядок установлен в рамках профессионального пенсионного обеспечения. Обязательные профессиональные пенсионные взносы уплачиваются работодателями за счет собственных средств в пользу работников, занятых на работах с вредными (особо вредными) условиями труда. В случае исключения вредных (особо вредных) условий труда, подтвержденных результатами аттестации производственных объектов выплата взносов прекращается.

Пенсионные активы находятся в доверительном управлении государства, представляемого Национальному Банку.

Еще одним отличием казахстанской пенсионной системы является функционирование механизма пенсионного аннуитета или пенсионного страхования, который отсутствует в других государствах – участниках. Суммы, переведенные в страховую компанию в рамках данного договора, теряют статус собственности для вкладчика (получателя)⁴.

В Российской Федерации накопительная модель была введена с 2000 года. Она, как и казахстанская, считается трехуровневой, однако система формирования накопительного источника, совершенно иная. Новая пенсионная реформа 2018 года кардинальным образом изменила все базовые пенсионные каноны.

Все это требует кардинальных изменений не только системы государственных взаиморасчетов, но и переориентирования всех принципиальных направлений взаимодействия в области пенсионирования.

Признавая наличие таких проблем, 13 октября 2015 г. в Астане был представлен проект договора ЕАЭС о пенсионном обеспечении, целью которого явилось создание условий не только приобретения трудового стажа в любом из государств содружества, но и получения государственных гарантий на пенсионное обеспечение с учетом стажа работы в любом из государств⁵.

Данный проект был одобрен 9 января 2016 г. Коллегией Евразийской экономической комиссии. Особое внимание в нем уделяется регламентации вопросов участия трудящихся-мигрантов в пенсионной системе, формирование прав, сохранения и перевода пенсионных прав граждан в случае переезда из одной страны в другую, создание равных прав в сфере пенсионного обеспечения. Однако, приведенные выше положения национальных законодательств не позволят полноценно функционировать данному международному договору, обрекая его на статус формального документа. Если провести более подробный анализ проекта Соглашения, то становится очевидной необходимость его серьезной доработки. Это объясняется не только пенсионной реформой, проводимой в настоящее время в России, но и другими факторами. Так, например, в понятийном аппарате «государство проживания» определено, как государство-член, на территории которого находится место жительства трудящегося. Вместе с тем, Договор «О Евразийском экономическом союзе» в ч. 3 п.5 ст. 96 представляет понятие «государство постоянного проживания», как государство-член, гражданином которого является трудящийся государства-члена.

С нашей точки зрения, содержание и правовая трактовка обоих данных понятий нуждается в серьезной корректировке. При этом Договор вносит определенную квази – трактовку, поскольку определяющим фактом государства постоянного проживания является не факт гражданства, его наличие или его отсутствие, а факт фактического проживания или

не проживания, временного пребывания в стране. Учитывая, что в некоторых государствах – членах ЕАЭС допускается двойное гражданство (Республика Казахстан в данном случае представляет исключение), сведение понятия государства постоянного проживания исключительно к наличию у субъекта конкретного гражданства, с нашей точки зрения, не допустимо. Кроме того, данное понятие вступает в противоречие с международными стандартами и международными обязательствами, ратифицированными странами-участниками в рамках участия в составе СНГ.

Учитывая конституционные особенности права собственности на жилище в некоторых государствах – участниках ЕАЭС, право на приобретение иностранными гражданами и лицами без гражданства жилья, фактор «местожительство» без конкретизации квалификационных особенностей постоянного или временного проживания, теряет свою правовую фундаментальность и не может служить определяющим критерием правовой категории.

Следующим положением, нуждающимся в корректировке является понятийная категория «государство трудоустройства». В соглашении оно представлено как государство-член, на территории которого у трудящегося формируются либо формировались пенсионные права. Как мы полагаем, фактор территориального критерия формирования у трудящегося в прошлом или настоящем пенсионных прав, выходит за пределы понятийной категории «государство трудоустройства» и соответствует ему лишь в части. «Государство трудоустройства» предполагает совершенно иную смысловую нагрузку, при этом, результат трудоустройства в стране – участнице Соглашения, влияет и определяет пенсионные права граждан. Таким образом, в данной правовой категории имеет место быть полное несоответствие названия термина его квалификационной характеристике.

В видовой классификации, как мы полагаем, нуждается и понятийная категория «местожительство». В проекте Соглашения оно представлено как место проживания трудящегося, определяемое или признаваемое в качестве такового в соответствии с законодательством государства-члена. Как уже было отмечено выше, для пенсионного обеспечения важным фактором является определяющий компонент постоянного или временного проживания в стране и фактор временного пребывания. В связи с этим, просто факт «местожительство», без квалификационных особенностей,

не несет правовой нагрузки в области пенсионного обеспечения в рамках ЕАЭС.

Статья 2 данного проекта Соглашения определяет субъектный состав и виды пенсионных правоотношений. При этом, расшифровка видов пенсий, на которые распространяется проект Соглашения наглядно показывает различие как видов, так и принципов, методик, систем и структур пенсионного обеспечения в странах - участниках ЕАЭС. Так, в п. 2.1 представлена новая модель пенсионирования в Республике Армения. В п. 2.2 поименована сфера распространения Соглашения на пенсии, назначаемые сегодня в Республике Беларусь, п. 2.4 - в Кыргызской Республике. В проекте Соглашения не нашли отражения положения новой российской модели пенсионирования. На общем фоне весьма странно выглядит сфера распространения проекта Соглашения на пенсионные выплаты в Казахстане. В Соглашении поименованы лишь пенсионные выплаты из единого накопительного пенсионного фонда, то есть только на те суммы, которые и без того являются собственностью вкладчиков (получателей). Соглашение не распространяется в казахстанском сегменте, ни на пенсионные выплаты по возрасту, ни на пенсионный аннуитет. Кроме того, не учитывается тот факт, что в Казахстане отсутствуют пенсии по инвалидности и по случаю потери кормильца, социальные, а также значительно сокращен списочный состав льготных пенсий и пенсий за выслугу лет. В связи с этим, спектр распространения пенсионных отношений по данному Соглашению относительно Республики Казахстан изначально значительно урезается, ставя других участников данного Соглашения в неравные условия, даже с учетом разности правовых пенсионных систем.

Следует иметь в виду и еще один важный фактор. Накопительная модель в Казахстане, как известно, кардинальным образом отличается от накопительных систем других государств-участников. Некоторые общие моменты зафиксированы лишь в новом законодательстве Республики Армения, а с октября 2018 г. и Российской Федерации. Обязательные десяти процентные пенсионные взносы, уплачиваемые в единый накопительный пенсионный фонд, исчисляются от суммы ежемесячного дохода, с определенными предельными и субъектными ограничениями, предусмотренными Законом Республики Казахстан «О пенсионном обеспечении в Республике Казахстан», в том числе с учетом последних изменений и дополнений, внесенных Законом Республики Казахстан от 02.07.2018 г.

Если не останавливаться на исключениях, оговоренных законодательством, то следует констатировать, что система формирования активов единого накопительного пенсионного фонда кардинально отличается от системы формирования пенсионного фонда государств-участников. Именно данные отличия позволяют считать индивидуальные пенсионные накопления в едином накопительном пенсионном фонде (за некоторым исключением) в Казахстане собственностью вкладчиков/получателей (под условиями). И именно поэтому казахстанский Закон устанавливает положения, в соответствии с которыми «перечисленные в бюджет суммы обязательных пенсионных взносов и (или) пени могут быть истребованы бывшими работниками, а в случаях их смерти, вступления в законную силу решения суда о признании безвестно отсутствующими или объявлении умершими - наследниками в соответствии с гражданским законодательством Республики Казахстан». Кроме того, во исполнение конституционных гарантий, право на пенсионные выплаты за счет обязательных пенсионных взносов имеют лица, имеющие пенсионные накопления в едином накопительном пенсионном фонде, выехавшие на постоянное место жительства за пределы Республики Казахстан иностранцы и лица без гражданства, представившие документы, определенные законодательством, подтверждающие факт выезда, а в случае смерти лица, имеющего пенсионные накопления в едином накопительном пенсионном фонде за счет обязательных пенсионных взносов, они наследуются по закону или завещанию. Следовательно, под юрисдикцию представленного проекта Соглашения в Казахстане подпадают лишь личные индивидуальные пенсионные накопления граждан Казахстана.

Серьезные различия представлены и в правовом институте «трудовой стаж».

Необходимо обратить внимание и на тот факт, что до настоящего времени в Казахстане продолжает действовать и Соглашение «О гарантиях прав граждан государств-участников СНГ в области пенсионного обеспечения» от 13 марта 1992 года, в соответствии с которым государства-члены также несут определенные пенсионные обязательства. Данное Соглашение, в соответствии с Постановлением Конституционного Совета Республики Казахстан от 11.10.2000 года N 18/2. «Об официальном толковании пункта 3 статьи 4 Конституции Республики Казахстан», имеет приоритет перед законами страны. На особенность функционирования и о статусных позициях междуна-

родных Соглашений относительно друг – друга довольно часто обращал внимание Экономический Суд СНГ (например решение от 7 апреля 2005 года № 01-1/6-04 и от 26.03.08 г. № 01-1/2-07 о толковании данного документа).

Значительное сокращение в проекте Соглашения сферы его применения по видовой классификации относительно Республики Казахстан находит отражение как в п.3 ст. 2, так и в ст. 4. Данная правовая норма регламентирует отношения в области равенства территорий и экспорта пенсии. В частности, в п.4 перечислены виды пенсионных выплат всех государств – участников, кроме Республики Казахстан. Этот фактор необходимо учитывать и в других положениях данной статьи.

Ст. 5 проекта Соглашения гарантирует право члена семьи на пенсию. Однако, как было сказано, Казахстан уходит от исполнения этого и др. обязательств, ввиду отсутствия в стране таких видов пенсий.

Таким образом, принятие Соглашения «О пенсионном обеспечении трудящихся государств - членов Евразийского экономического союза» являясь документом первостепенной необходимости, содержит ряд спорных положений, не решает в полной мере

задачи, поставленные в рамках функционирования ЕАЭС, направленные на проведение скоординированной, согласованной или единой политики межгосударственного объединения. Кроме того, пенсионная система Республики Казахстан, а теперь уже и Российской Федерации, представлена в проекте документа в весьма усеченном варианте, относительно других государств – участников. Такое избирательное положение может вызвать серьезные перекосы в межгосударственной системе пенсионирования, создать международные правовые прецеденты, а в будущем вызвать серьезные негативные последствия.

¹ [Электронный ресурс]
<http://24.kz/ru/news/in-the-world>

² [Электронный ресурс]: <https://tass.ru>

³ [Электронный ресурс]:
<https://tass.ru/ekonomika/864790>

⁴ Пенсионный аннуитет. [Электронный ресурс]: [Asia-life.kz](http://asia-life.kz)

⁵ Проект Соглашения «О пенсионном обеспечении трудящихся государств - членов Евразийского экономического союза» Официальный сайт ЕАЭС [Электронный ресурс] // www.eaeunion.org

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ГАРАНТИИ В СФЕРЕ ФОРМИРОВАНИЯ ТРУДОВЫХ ОТНОШЕНИЙ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

THE CONSTITUTIONAL GUARANTEES IN THE SPHERE OF FOR- MATION THE LABOUR RELATIONS IN THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN

Паршина Г.И.,

старший преподаватель

Алматинского филиала Санкт-Петербургского

Гуманитарного университета профсоюзов

Parshina G.I.,

senior teacher

Almaty branch St. Petersburg

Humanities university of labor unions