

Т. И. Агафонова*

МЕХАНИЗМ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ВОПРОСОВ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ В ДОГОВОРАХ ГОСУДАРСТВ-УЧАСТНИКОВ СНГ

Рассматривается механизм договорного регулирования вопросов социальной защиты. Анализируются виды договорных норм, цели их действия, специфика применения. Делается вывод о наибольшей эффективности норм, предназначенных для непосредственной регламентации внутригосударственных отношений в сфере социальной защиты.

Ключевые слова: Содружество Независимых Государств, социальная защита, международный договор, нормы международного права, модельные нормы, коллизионные нормы

Mechanism of conventional regulation of social protection issues is considered. The types, aims, application peculiarities of conventional rules analyses. The conclusion about the most effective rules intended for direct regulation of national relations in the sphere of social protection is made.

Key words: Commonwealth of Independent States, social protection, international treaty, international law rules, model rules, conflict rules

После распада Союза ССР и образования Содружества Независимых Государств возникла необходимость защиты социальных прав граждан, приобретенных в период существования СССР. Поэтому главной задачей заключения международных соглашений по вопросам социальной защиты в рамках СНГ на первоначальном этапе выступало сохранение уровня прав и льгот, установленного советским законодательством.

После образования независимых государств были заключены соглашения, регулирующие вопросы социальной защиты. Прежде всего стоит назвать Соглашение о гарантиях прав граждан государств-участников СНГ в области пенсионного обеспечения¹ (Москва, 13 марта 1992 г.), посвященное вопросам социальной защиты гражданских лиц.

Регулирование вопросов социальной защиты военнослужащих осуществляется группой взаимосвязанных договоров: Соглашением о социальных и правовых гарантиях военнослужащих, лиц, уволенных с военной службы, и членов их семей² (Минск, 14 февраля 1992 г.), Соглашением о порядке пенсионного обеспечения военнослужащих и их семей и государственного страхования военнослужащих государств-участников СНГ³ (Ташкент, 15 мая 1992 г.), Соглашением об обеспечении жилыми помещениями военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей в государствах-участниках СНГ (Москва, 28 марта 1997 г.) и т. д. На сотрудников органов внутренних дел распространяется специальное Соглашение о порядке пенсионного обеспечения и государственного страхования сотрудников органов внутренних дел государств-участников СНГ⁴ (Ашхабад, 24 декабря 1993 г.).

Основной принцип регулирования указанных соглашений — принцип недопущения ограничения социальных прав граждан, приобретенных в период существования Союза ССР. Он является базовым в договорной регламентации вопросов социальной защиты лиц, проживающих на территории государств-участников Содружества.

* Агафонова Татьяна Игоревна — магистрант Уральской государственной юридической академии (Екатеринбург). E-mail: annaaga62@rambler.ru.

В предмет регулирования данных соглашений входят отношения в сфере нормотворчества и отношения по непосредственному регулированию вопросов социальной защиты. Достижение целей регулирования столь различных групп отношений возможно только с использованием нескольких видов норм международного права, различающихся характером действия и адресатом. В результате анализа приведенных соглашений мы выделили модельные нормы, коллизионные нормы и нормы, направленные на регулирование внутригосударственных отношений в сфере социальной защиты.

Прежде всего указанные соглашения содержат нормы, обращенные к законодательным органам государств. Используются, например, следующие формулировки: «Государства-участники Соглашения проводят политику гармонизации законодательства о пенсионном обеспечении», «пенсионное обеспечение и обязательное государственное страхование военнослужащих... а также пенсионное обеспечение семей этих военнослужащих осуществляются на условиях, по нормам и в порядке, которые установлены или будут установлены законодательством государств-участников...»

Такие нормы являются модельными. Они обязывают принять положение или закон определенного содержания. Модельные нормы способствуют гармонизации и унификации законодательства государств-участников СНГ. Преимущественно модельные нормы направлены на обеспечение минимального стандартного уровня социально-экономических прав. В частности, ст. 2 Соглашения от 14 февраля 1992 г. предусматривает обязательство государства установить и обеспечить своим законодательством политические, социально-экономические и личные права и свободы военнослужащим, указывая конкретный перечень этих прав. Следовательно, выполнение названного обязательства зависит от государственных органов, которые уполномочены принимать нормативные акты по таким вопросам, т. е. норма обращена к законодательным органам государства.

Применяя соглашения, регулирующие вопросы социальной защиты, необходимо учитывать характер нормы и субъекта, на которого норма распространяется. В отличие от ст. 2 Соглашения от 14 февраля 1992 г., ст. 1 не является модельной нормой, поскольку в ней непосредственно закреплены права военнослужащих, а точнее, очерчена «граница» комплекса прав – не ниже уровня, установленного законодательством СССР. Действие указанных статей Соглашения нужно разграничивать, однако судебные органы не всегда учитывают характер нормы. Статьей 1 Соглашения руководствовался Экономический суд СНГ, признавая обязательным возмещение военнослужащим расходов на поездку в отпуск в пределах СССР, тогда как законодательством Российской Федерации предусмотрено лишь в пределах России. Экономический суд посчитал это достаточным для реализации права гражданина⁵. Верховный Суд РФ в определении от 25 апреля 2000 г. № КАС00-140⁶, напротив, признал, что органами исполнительной власти должен быть выработан единый механизм реализации льгот по бесплатному проезду военнослужащих и членов их семей к месту проведения отпуска и обратно с учетом требований Закона РФ «О статусе военнослужащих»⁷ и Соглашения от 14 февраля 1992 г. Таким образом, Верховный Суд РФ вопреки тому, что норма обращена к военнослужащим, ошибочно посчитал ее обязывающей законодательные органы власти, иными словами, модельной.

Стоит отметить, что невыполнение государственными органами обязанностей по изданию внутригосударственных актов приводит к невозможности для граждан реализовать принадлежащее им право, может блокировать исполнение положений международных договоров. В связи с этим необходимо разработать механизм воздействия государств или международных органов на страны, которые не принимают нормативные акты, предусмотренные международными договорами, тем самым нарушая свои международные обязательства и не соблюдая принцип «*pacta sunt servanda*».

В большей степени реализацию предоставленных международными соглашениями социальных прав гарантирует непосредственное закрепление в международных соглашениях норм о правовом положении граждан, поскольку они напрямую обращены к субъектам внутригосударственных отношений. Значит, в случае их нарушения может быть задействован правовой, в частности судебный, механизм защиты прав.

Судебные органы не всегда обращают внимание на различие между нормами, обращенными к законодательным органам, и нормами, непосредственно регулируемыми вопросы социальной защиты. Так, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ определением от 22 февраля 2006 г. № 9-Г05-24⁸ отменила решение Нижегородского областного суда об удовлетворении требований П. о включении в стаж муниципальной службы периода работы на территории Туркменской ССР. Судебная коллегия, в частности, указала, что на оспариваемые правоотношения требование об учете трудового стажа, приобретенного на территории другой республики СССР, вытекающее из международного договора Российской Федерации, непосредственно не распространяется. Данная норма, по мнению Судебной коллегии, будет обладать непосредственным действием только в случае прямого указания федерального закона, принятия специального решения органами исполнительной власти либо если из положений соглашения следует обязанность субъекта РФ отвечать по принятым государством обязательствам. В. Я. Суворова, анализируя приведенное решение, справедливо отметила, что норма, предусматривающая учет государством-участником Соглашения от 13 марта 1992 г. трудового стажа, приобретенного на территории другого государства-участника Соглашения, является обязывающей, обращена к внутригосударственным органам, значащим пенсии⁹. Поэтому выводы Судебной коллегии ошибочны.

Особо следует подчеркнуть, что для применения норм международного права в сфере внутригосударственных отношений не требуется издание внутригосударственных актов, санкционирующих действие норм международного права. Неконкретность нормы международного права не может быть юридически оправданным препятствием для ее реализации, а может лишь затруднить использование таких норм на практике. Экономический суд СНГ исходит из того, что, если в государстве, где проживает военнослужащий или члены его семьи, нормативный акт, регулирующий пенсионное обеспечение этой категории лиц, не принят, обеспечение этих лиц пенсиями осуществляется на условиях, по нормам и в порядке, действовавших в СССР. Такое же правило должно применяться и в случае, если в государстве подобный акт существует, но в нем отсутствует регламентация прав той или иной категории военнослужащих (членов их семей). Данные правила основаны на универсальных принципах международного права, отраженных в Соглашении от 14 февраля 1992 г., где предусмотрено, что односторонние ограничения прав и льгот военнослужащих и членов их семей не допускаются, а государства-участники Содружества обязаны взаимно согласовывать принимаемые ими акты национального законодательства в указанной области.

Необходимо отметить, что соглашения не предназначены для регулирования, в частности, пенсионного обеспечения в деталях. Главная их задача – определить общие для государств-участников параметры регулирования. Это не означает, что соглашения не содержат норм, предназначенных для непосредственного регулирования отношений по социальной защите.

Кроме модельных норм и норм, непосредственно обращенных к субъектам пенсионных правоотношений, большинство соглашений содержат коллизионные нормы, определяющие законодательство, подлежащее применению. Такая особенность обусловлена тем, что многие договоры заключены непосредственно после распада СССР. На тот момент единые универсальные правила по названному вопросу еще не были разработаны, однако нельзя было допустить ограничения прав граждан, приобретенных в период существования СССР. В соглашениях используются следующие формулировки:

«Пенсионное обеспечение и обязательное государственное страхование военнослужащих Вооруженных сил государств-участников Содружества и других воинских формирований... осуществляются на условиях, по нормам и в порядке, которые установлены... законодательством государств-участников, на территории которых проживают указанные военнослужащие и их семьи», «размер пенсии пересматривается в соответствии с законодательством государства-участника Соглашения по новому месту жительства пенсионера».

Изначально такое регулирование отвечало потребностям времени, однако сегодня в научной литературе отмечается низкая эффективность подобных норм. Коллизионное регулирование не учитывает трансформации общественных отношений, происшедшей после принятия соглашений. Системы пенсионного обеспечения граждан государств-участников СНГ претерпели серьезные изменения, носят смешанный характер: сохраняется бюджетное финансирование, одновременно внедряются новые формы обязательного и добровольного социального страхования. Так, в большинстве стран источником выплат служат текущие поступления пенсионных взносов, а в Казахстане, Кыргызстане и России применяется смешанное финансирование, сочетающее распределительный и накопительный механизмы. Законодательство государств предусматривает различный порядок назначения, исчисления и выплаты пенсий¹⁰. При таком регулировании сложно совместить пенсионные права гражданина, приобретенные ранее в другом государстве, с теми, которые он получит в будущем.

К недостаткам соглашений относят то, что они не учитывают явную неравномерность миграционных потоков и тот факт, что для граждан конкретной страны более благоприятный режим предусмотрен нормами национального законодательства¹¹. Рассматриваемые соглашения называют «морально устаревшими»¹², поскольку большинство лиц заработало свои пенсионные права в пенсионных системах, сформированных уже в постсоветский период, а не во времена существования Союза ССР. Необходимо пересмотреть и скорректировать договоры в силу того, что их положения не соответствуют идеологии и основополагающим принципам пенсионной реформы, реализация которой началась в России 1 января 2002 г., а также в связи изменением законодательства других государств.

Итак, на первоначальном этапе, непосредственно после распада СССР, регулирование вопросов сохранения пенсионных прав граждан коллизионными нормами было эффективным и способствовало сохранению пенсионных прав граждан, предусмотренных законодательством СССР. Сейчас такое правовое регулирование не отвечает потребностям времени, нужны изменения. С нашей точки зрения, наиболее эффективно закрепление прав граждан в нормах, напрямую обращенных к субъектам пенсионных правоотношений, и предоставление им судебной защиты при обеспечении достаточной информированности граждан об их правах, в том числе регламентированных международными договорами. В условиях роста уровня экономической интеграции (в рамках СНГ, ЕврАзЭС, Таможенного союза), расширения связей и контактов в других сферах, активизации миграционных процессов появляется необходимость гармонизации и унификации законодательств государств-участников СНГ в социальной сфере, в частности посредством международного нормотворчества.

¹ Бюл. междунар. договоров. 1993. № 4.

² Там же. № 1.

³ Там же. 1994. № 6.

⁴ СЗ РФ. 1999. № 41. Ст. 4866.

⁵ О толковании Соглашения между государствами-участниками СНГ о социальных и правовых гарантиях военнослужащих, лиц, уволенных с военной службы, и членов их семей от 14 февраля 1992 года: решение Экономического суда СНГ от 15 апреля 1999 г. № 01-1/5-98 // ИПС «Гарант».

⁶ ИПС «Гарант».

⁷ Рос. газ. 1998. 2 июня.

⁸ Бюл. Верховного Суда РФ. 2007. № 4.

⁹ *Суворова В. Я.* Вопрос о непосредственном применении норм международного права в решениях Экономического суда СНГ // *Международные суды: актуальные проблемы международного права: межвуз. сб. науч. тр.* Екатеринбург, 2010. Вып. 2. С. 115.

¹⁰ Анализ законов Республики Казахстан от 20 июня 1997 г. «О пенсионном обеспечении в Республике Казахстан», Украины от 9 июля 2003 г. «Об общеобязательном государственном пенсионном страховании», Кыргызстана от 21 июля 1997 г. «О государственном пенсионном социальном страховании» подробнее см.: *Романов А. А.* Некоторые аспекты пенсионного обеспечения в странах СНГ // *Пенсия.* 2006. № 11. С. 70–75.

¹¹ Там же. С. 77.

¹² *Чирков С. А.* К вопросу о праве иностранных граждан и лиц без гражданства на российскую пенсию // *Трудовое право.* 2009. № 8.