

Пенсионное обеспечение трудящихся-мигрантов

Правовые вопросы

Иван Григорьев,

(Уральская государственная юридическая академия)

Трудовая миграция для современной России – это важнейший процесс, который, с одной стороны, является одним из действенных способов адаптации населения к условиям рынка, с другой – индикатором социально-экономических трансформаций в стране.

Прежде чем перейти к рассмотрению вопросов пенсионного обеспечения трудящихся-мигрантов, необходимо уточнить само понятие “трудящийся-мигрант”, поскольку в настоящее время отсутствует единое мнение по поводу данной дефиниции.

Анализ ряда международных нормативных правовых актов и научной литературы позволяет прийти к выводу, что к *трудящимся-мигрантам относятся лица, которые на законном основании временно занимают, занимались или будут заниматься оплачиваемой деятельностью в государстве, гражданином которого они не являются и переезд которых к месту занятия оплачиваемой деятельностью, как правило, осуществляется за счет средств работодателя.*

Пенсии по старости – основной вид пенсионного обеспечения. На выплату этих пенсий расходуется основная часть средств Пенсионного фонда РФ. Они являются основным источником существования пожилых рабочих-мигрантов. Это и обусловило особую

важность правового регулирования пенсионного обеспечения.

До недавнего времени в правовой сфере социального обеспечения использовался термин “пенсии по возрасту”.

С.Ю. Головина абсолютно справедливо указывает на то, что Конституция РФ гарантирует социальное обеспечение по возрасту, а не по старости.

Термин “по возрасту” корректнее, чем словосочетание “по старости”¹, используемое в Федеральном законе от 17 декабря 2001 г. № 173-ФЗ “О трудовых пенсиях в Российской Федерации” (далее “Закон о трудовых пенсиях”).

Пенсия по старости – это ежемесячная выплата, производимая государством из Пенсионного фонда при наступлении у гражданина пенсионного возраста и при наличии трудового

(страхового) стажа определенной продолжительности. Пенсия исчисляется из заработка гражданина, назначается пожизненно, выплачивается вместо оплаты по труду или в дополнение к ней, служит основным или одним из основных источников средств его существования.

Необходимо особо обратить внимание на положения ст. 3 “Закона о трудовых пенсиях”, закрепляющей перечень лиц, имеющих право на трудовую пенсию.

Применительно к трудящимся-мигрантам следовало бы отнести положения ч. 3 указанной статьи, говорящей о том, что иностранные граждане и лица без гражданства, *постоянно* проживающие в Российской Федерации, имеют право на трудовую пенсию наравне с гражданами России, за исключением случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации. При буквальном толковании трудящиеся-мигранты находятся на территории России *временно*, не обладают правом на получение трудовой пенсии по законодательству Российской Федерации. Однако, необходимо сопоставить данное положение “Закона о трудовых пенсиях” положениям иных нормативных правовых актов, в том числе и Конституции России.

Согласно ст. 62 Конституции РФ иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами страны, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации.

В России действуют несколько федеральных законов, затрагивающих данную проблему и разрешающих ее по-разному.

В Федеральном законе от 24 июля 1998 г. № 125-ФЗ “Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний” указывается, что действие этого Закона “распространяется на иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено федеральным законом или международным договором” (п. 2 ст. 5).

Федеральным законом от 16 июля 1999 г. № 165-ФЗ “Об основах обязательного социального страхования” предусмотрено, что “застрахованными лицами являются, наряду с гражданами России, также иностранные граждане и лица без гражданства, работающие по трудовым договорам” (п. 3 ч.2 ст. 6).

В Законе “Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации” говорится, что пенсионному страхованию подлежат иностранные граждане и лица без гражданства, проживающие в Российской Федерации (п. 1 ст. 7).

Некоторые специалисты, дающие толкование “Закона о трудовых пенсиях”, считают, что его положение о постоянном проживании иностранных граждан и апатридов на территории Российской Федерации согласуется с положениями Конституции РФ. Гражданам нашей страны при соблюдении определенных законодательством условий трудовые пенсии могут устанавливаться независимо от факта постоянного проживания на территории нашей страны. Тем самым граждане России имеют полностью оправданное преимущество перед иностранцами в вопросе определения права на пенсионное обеспечение по нормам российского законодательства.

Предоставление права на российскую трудовую пенсию всем иностранным гражданам вызывает сомнение не только с точки зрения правовой логики, но и здравого смысла.

Фактически для назначения иностранцу в Российской Федерации пен-

сии требуется подтверждение его правовой связи с нашей страной (для граждан России такая связь выражается в гражданстве). В качестве такого подтверждения законодателем определен факт постоянного проживания в России. Данное обстоятельство является единственным отличием при определении права на трудовую пенсию иностранцев и апатридов. В остальном к ним предъявляются такие же требования, как и к гражданам Российской Федерации².

Правильным предлагается считать мнение, высказанное экспертами в области права социального обеспечения, говорящими, что в данном случае имеет место явное разночтение между конституционной нормой и нормами перечисленных федеральных законов³.

М.Л.Захаров, В.Б.Севостьянова, Э.Г.Тучкова говорят об очевидном противоречии – нахождение в России и временное либо постоянное проживание на ее территории понятия не адекватные. Тем более, что временное и постоянное проживание на практике связывается с временной и постоянной регистрацией (по-старому – пропиской) в соответствующих органах внутренних дел.

Считается, что в данном случае должна применяться конституционная норма, которая связывает права иностранных граждан и лиц без гражданства с нахождением в Российской Федерации, а не с постоянным или временным проживанием в ней.

Затронутая проблема не является только теоретической, как может показаться на первый взгляд.

В России работают на законных основаниях сотни тысяч иностранных граждан, в основном из стран СНГ, все они подлежат обязательному пенсионному страхованию. За них уплачиваются обязательные пенсионные платежи, хотя многие из них имеют временную регистрацию, а некоторые вообще не

имеют даже такой регистрации. Они, как и граждане России, подвержены социальным рискам, и наступление страховых случаев, в том числе с тяжелыми последствиями, для них реальность. Исправить допущенную ошибку в указанном федеральном законе необходимо в официальном порядке немедленно, то есть путем внесения соответствующих изменений, не дожидаясь признания их Конституционным Судом Российской Федерации в этой части противоречащими Конституции РФ.

Обращаясь к актам международного характера, стоит отметить, что основную роль в регулировании вопросов предоставления пенсионного обеспечения гражданам государств-участников СНГ, находящимся вне территории государства своего гражданства, играет Соглашение СНГ от 13 марта 1992 г. “О гарантиях прав граждан государств-участников СНГ в области пенсионного обеспечения”.

Две статьи данного Соглашения содержат положения по исследуемому вопросу: Пенсионное обеспечение граждан государств-участников настоящего Соглашения и членов их семей осуществляется по законодательству государства, на территории которого они проживают (ст. 1); назначение пенсий гражданам государств-участников Соглашения производится по месту жительства (ст. 6).

Таким образом, из анализа и положений Соглашения СНГ не следует, что трудящимся-мигрантам, претендующим на назначение и выплату пенсионного обеспечения, может устанавливаться дополнительное условие постоянного проживания на определенной территории.

Вообще регулирование предоставления пенсионного обеспечения тру-

дящимся-мигрантам в большей степени осуществляется на уровне международного права.

В договорной практике построения соглашений используется один из двух принципов: *принцип “территориальности”* и *принцип “пропорциональности”*.

Основное отличие “территориальных” соглашений от “пропорциональных” состоит в том, что они предусматривают предоставление всех видов социального обеспечения как страховых, так и не страховых, согласно законодательству государства, на территории которого проживает гражданин.

Соглашения, построенные *по принципу пропорциональности*, предусматривают возможность предоставления пенсионного обеспечения трудящимся-мигрантам за счет средств государств, в которых осуществлялась деятельность пропорционально страховому стажу.

Основаниями возникновения правоотношений по пенсионному обеспечению являются юридические факты – конкретные жизненные обстоятельства, с наступлением которых норма права связывает возникновение, изменение либо прекращение правоотношений. Для пенсионного обеспечения трудящихся-мигрантов характерна особенность, заключающаяся в том, что возникновению правоотношения предшествует необходимый фактический состав – комплекс разнородных, самостоятельных юридических фактов,

каждый из которых имеет особое правовое значение. В сфере пенсионного обеспечения трудящихся-мигрантов в России основными юридическими фактами являются достижение пенсионного возраста, наличие страхового стажа определенной продолжительности.

На размер пенсии также влияет наличие иждивенцев, средний заработок трудящегося-мигранта. Причем необходимо вести речь исключительно о легальной заработной плате. К сожалению, приходится делать соответствующую оговорку в связи с тем, что проблема “теневого” заработка остается актуальной для нашей страны.

Что касается вопроса особенностей в документации, представляемой трудящимся-мигрантом, для установления трудовой пенсии существует Перечень документов, необходимых для установления трудовой пенсии и пенсии по государственному пенсионному обеспечению в соответствии с ФЗ “О трудовых пенсиях в Российской Федерации” и “О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации”^{*}.

Некоторые из документов, предъявляемых трудящимися-мигрантами в органы, осуществляющие пенсионное обеспечение, обладают отличиями от документов, предъявляемых гражданами РФ.

Так документом, подтверждающим личность, возраст, место жительства и гражданство трудящегося-мигранта на территории Российской Федерации является *вид на жительство*^{**}.

* Утвержден Постановлением Министерства труда и социального развития РФ и Пенсионного фонда РФ от 27 февраля 2002 г. № 16/19па.

** До 1 октября 2000 г. в соответствии с Правилами регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах РФ, утвержденными Постановлением Правительства РФ от 17 июля 1995 г. № 713, проживание в РФ подтверждалось отметкой о регистрации по месту жительства в паспорте гражданина СССР или свидетельством о регистрации по месту жительства

Иные документы, необходимые для пенсионного обеспечения трудящихся-мигрантов, выданные в надлежащем порядке на территории государств-участников соглашений, участником которых является Россия, принимаются на территории РФ без легализации. При этом документы, выданные на иностранном языке, принимаются для указанных целей при условии, если верность их перевода засвидетельствована нотариусами, занимающимися как частной практикой, так и работающими в государственных нотариальных конторах, а также консульскими учреждениями Российской Федерации.

Исчисление размера пенсии производится компетентными органами государства проживания трудящегося-мигранта, имеющего право на пенсионное обеспечение.

Осуществление исчисления размера пенсии производится в строгом соответствии с законодательством государства нахождения трудящегося-мигранта (законодательством России).

Это проявление принципа “территориальности”, когда трудящийся-мигрант оказывается в равном положении по уровню пенсионного обеспечения со всеми гражданами, проживающими в том государстве, в которое он прибыл на постоянное место жительства.

Расчетный размер трудовой пенсии трудящихся-мигрантов, прибывших из постсоветских республик и осуществлявших до 1 января 2002 г. на территории Российской Федерации трудовую деятельность, рассчитывается из заработка за любые 60 месяцев подряд либо из заработка за 2000–

2001 гг. по сведениям индивидуального (персонифицированного) учета в системе обязательного пенсионного страхования.

Исчисление расчетного размера трудовой пенсии гражданам государств-участников Соглашения от 13 марта 1992 г. производится из заработка (дохода) за периоды работы, которые засчитываются в трудовой стаж.

В случае если в государствах-участниках данного Соглашения введена национальная валюта, размер заработка (дохода) определяется исходя из официально установленного курса к моменту назначения пенсии. При обращении за установлением пенсии после 1 января 2002 г. перевод национальной валюты осуществляется на дату конвертации пенсионных прав, то есть по курсу, установленному Центральным банком РФ на 1 января 2002 г. (период выплаты заработной платы в переходной валюте заменяется другими месяцами, непосредственно предшествующими или следующими за ним.).

Принципиально новым положением пенсионной реформы, проводимой в нашей стране, явилось исчисление расчета пенсии исходя из расчетного пенсионного капитала застрахованного.

Федеральный закон “О трудовых пенсиях” не предусматривает возможности исчисления трудовой пенсии из среднемесячного заработка.

В настоящее время в структуру трудовой пенсии входят базовая, страховая и накопительная части.

При этом размер базовой части трудовой пенсии определяется из расчетного пенсионного капитала застрахо-

* Изъятие из данного права содержится только в Соглашении 1963 г. между СССР и Венгерской Народной Республикой, согласно которому инвалидам войны и членам их семей, в случае их переезда из одного государства в другое, пенсии выплачиваются в той же сумме, которую они получали до переезда за счет нового государства.

В проекте Договора между Российской Федерацией и Республикой Беларусь содержится положение о том, что при переезде лица, которому назначена пенсия (за исключением социальной пенсии), с территории одной Договаривающейся Стороны на территорию другой Договаривающейся Стороны для проживания выплата пенсии продолжается Договаривающейся Стороной, ее назначившей.

ванного лица, который формируется за счет общей суммы страховых взносов и иных поступлений в Пенсионный фонд России, а также пенсионных прав в денежном выражении за периоды до 01.01.2002 г.

Установление накопительной части трудовой пенсии осуществляется при наличии средств, учтенных в специальной части индивидуального лицевого счета застрахованного лица.

Поэтому для определения размера страховой и накопительной части трудовой пенсии юридическое значение имеет не трудовой стаж и среднемесячный заработок, а поступившие на индивидуальный лицевой счет застрахованного лица страховые взносы на обязательное пенсионное страхование. Таким образом, страховая часть трудовой пенсии трудящимся-мигрантам может быть исчислена только из преобразованных в расчетный пенсионный капитал пенсионных прав, приобретенных до 01.01.2002 г.

Представляется, что это оказывается несправедливым для трудящихся-мигрантов и состоит в том, что отсутствует взаимосвязь между налоговыми отчислениями, произведенными работником в Пенсионный фонд государства, из которого он выехал и размером

пенсии, выплачиваемой в новом государстве (в России). Хотя, справедливости ради необходимо отметить, что с точки зрения защиты собственных граждан (граждан РФ) позиция нашего государства является справедливой и выплата пенсии трудящемуся-мигранту в большей или меньшей степени отражает его реальный вклад в развитие экономики России.

Отправная точка данной проблемы сокрыта в положении международных соглашений построенных по принципу “территориальности” о том, что все расходы, связанные с осуществлением пенсионного обеспечения, несет Страна, предоставляющая обеспечение, и взаимные расчеты между государствами не производятся.

Таким образом, международные соглашения, основанные на принципе территориальности, не решают проблему трудящихся-мигрантов, которые приобретут пенсионные накопления, за счет которых финансируется *накопительная часть* (иностранное законодательство может предусматривать иное наименование такой части) трудовой пенсии, а в последующем покинут территорию этого государства, переехав в другое, являющееся участником данного соглашения.

Решением изложенных проблем может явиться пересмотр международных договоров Российской Федерации в области пенсионного обеспечения путем заключения новых, но построенных *по принципу пропорциональности*, предусматривающим распределение расходов на выплату пенсий в зависимости от величины пенсионных прав, приобретенных гражданами на территории каждой из договаривающихся Стран.

Построение договоров по принципу “пропорциональности” позволит повысить уровень пенсионного обеспечения трудящихся-мигрантов.

Несмотря на сложность процедур оформления документов, позволяющих легально осуществлять трудящимися-мигрантами деятельность на территории нашей страны, закрепленная в нормативных правовых актах возможность в относительно недалеком будущем получать пенсионное обеспечение за счет российских пенсионных органов, станет для них дополнительным стимулом в соблюдении

установленных процедур, и, как следствие, позволит вывести из “тени” какую-то часть денежных масс.

Более того, построение двусторонних международных договоров и соглашений в области социального (пенсионного) обеспечения, основанных на принципе пропорциональности, позволит конструктивно разрешить спор о соответствии положений “Закона о трудовых пенсиях” Конституции России, так как при практической реализации положений таких международных нормативных правовых актов, назначение и выплата российской части трудовой пенсии трудящимся-мигрантам будет находиться в зависимости от стажа деятельности трудящегося-мигранта на территории нашего государства и размеров страховых отчислений, а критерий постоянного проживания на территории Российской Федерации перестанет быть актуальным.

Примечания

¹ Головина С.Ю. Понятийный аппарат трудового права. Екатеринбург, 1997. С. 50.

² Комментарий к Федеральному закону от 17.12.2001 № 173-ФЗ “О трудовых пенсиях в Российской Федерации” / Под ред. Чижик Л.И. М., 2005. С. 57.

³ Захаров М.Л., Севостьянова В.Б., Тучкова Э.Г. Комментарий к новому пенсионному законодательству. М., 2002. С. 27–28.

**Подписка на 2007 г.
на журнал “Обозреватель – Observer”
в каталоге «Газеты и журналы»
агентства «РОСПЕЧАТЬ»:
47653 — на 6 месяцев**