



ПОСТАНОВЛЕНИЕ

Парламентской Ассамблеи
Организации Договора о коллективной безопасности

О Рекомендациях по совершенствованию национального законодательства государств – членов ОДКБ в сфере пенсионного обеспечения трудовых мигрантов

Парламентская Ассамблея Организации Договора о коллективной безопасности **п о с т а н о в л я е т**:

1. Принять Рекомендации по совершенствованию национального законодательства государств – членов ОДКБ в сфере пенсионного обеспечения трудовых мигрантов (далее – Рекомендации) (прилагаются).

2. Направить указанные в пункте 1 настоящего постановления Рекомендации в парламенты государств – членов ОДКБ для использования в работе по совершенствованию законодательства государств – членов Организации в соответствующей сфере.

3. Разместить Рекомендации на сайте и опубликовать в печатных материалах Парламентской Ассамблеи ОДКБ.

**Председатель
Парламентской Ассамблеи ОДКБ**

**Санкт-Петербург
24 ноября 2016 года
№ 9-5.2**



В. В. ВОЛОДИН

Рекомендации по совершенствованию национального законодательства государств – членов ОДКБ в сфере пенсионного обеспечения трудовых мигрантов

Всестороннее обеспечение безопасности на пространстве ОДКБ предполагает, в том числе, формирование системы взаимоприемлемых гарантий, направленных на поддержание социальной стабильности населения государств – членов ОДКБ. Важной составляющей данной системы гарантий является организация трансграничного перевода пенсионных прав граждан государств – членов ОДКБ.

Основной целью разработки Рекомендаций по совершенствованию национального законодательства государств – членов ОДКБ в сфере пенсионного обеспечения трудовых мигрантов является анализ ситуации в сфере пенсионного обеспечения в государствах – членах ОДКБ и на основе этого анализа формулирование рекомендаций для выбора приемлемых вариантов для практической реализации и содействия процессу гармонизации законодательства государств – членов ОДКБ в области пенсионного обеспечения трудовых мигрантов и формирования общего пенсионного пространства.

Пенсионные системы в государствах – членах ОДКБ и их различия

Аналитические экспертные исследования свидетельствуют, что пенсионные системы, действующие в настоящее время в государствах – членах ОДКБ, существенно различаются, затрудняя полноценную реализацию гражданами своих пенсионных прав, которые они приобретают в ходе трудовой деятельности на территории различных государств – членов ОДКБ. В результате граждане не могут добиться получения той пенсии, которую они добросовестно заработали в период своей трудовой деятельности.

Для преодоления упомянутых различий государствам – членам ОДКБ целесообразно выработать взаимоприемлемые подходы к осуществлению политики в области пенсионного обеспечения. Эффективным решением этой проблемы могло бы стать создание общего пенсионного пространства, основанного на принципе пропорционального начисления. Данный подход предполагает создание системы учета параметров трудовой деятельности мигрантов не только в государстве его постоянного проживания, но и в других государствах – членах ОДКБ, а также организацию информационного обмена и взаимозачетов между пенсионными фондами этих государств.

Формирование и введение в действие общего пенсионного пространства государств – членов ОДКБ могло бы стимулировать мигрантов к осуществлению трудовой деятельности исключительно на законных

основаниях, что, в свою очередь, вызвало бы сокращение численности нелегальных мигрантов и, соответственно, проблем, обусловленных таким негативным правовым статусом.

В полноценной и беспроблемной передаче пенсионных прав и активов трудящихся (мобильность или транспортабельность пенсий) в рамках государств – членов ОДКБ, как выступающих преимущественно направляющими за границу трудовых мигрантов (далее государства – доноры), так и преимущественно принимающих трудовых мигрантов на своей территории (далее государства – реципиенты), заинтересованы как сами мигранты, так и указанные государства, поскольку будут обеспечиваться необходимые условия для устойчивого развития национальных экономик и поддержания социальной стабильности. Поэтому процесс свободного передвижения рабочей силы на пространстве ОДКБ должен дополняться возможностями, утвержденными на законодательном уровне, по обеспечению перевода пенсионных прав (мобильности или транспортабельности пенсий).

Вопрос о переводе пенсионных прав обычно возникает в следующих случаях:

1) При осуществлении гражданином трудовой деятельности за пределами государства постоянного проживания в качестве трудового мигранта с последующим обращением по месту постоянного проживания по поводу оформления пенсии. В этом случае при назначении трудовой пенсии по месту постоянного проживания возникает необходимость учета трудового стажа и других параметров трудовой деятельности в период работы соискателя пенсии в другом государстве.

2) При осуществлении гражданином трудовой деятельности за пределами государства постоянного проживания в качестве трудового мигранта и последующим обращением по поводу назначения пенсии в государстве, в котором этот гражданин осуществлял трудовую деятельность.

3) При переезде гражданина, оформившего пенсию в одном государстве, на постоянное место жительства в другое государство.

Анализ национальной и межгосударственной нормативно-правовой базы, регулирующей вопросы пенсионного обеспечения в государствах – членах ОДКБ, свидетельствует, что национальные пенсионные системы различаются по многим параметрам. Например, по структуре: в России, Казахстане, Таджикистане, Кыргызстане и Армении применяются трехуровневые схемы с обязательным накопительным компонентом, а в Беларуси - одноуровневая солидарная схема.

Также различается возраст выхода на пенсию: в России и Беларуси он самый низкий — 55 лет для женщин и 60 лет для мужчин. В Кыргызстане и Таджикистане этот возраст на три года выше и составляет, соответственно, 58 лет и 63 года. В Армении - 63 года для всех граждан. В Казахстане, в соответствии с законом «О пенсионном обеспечении в Республике Казахстан», планируется постепенно сгладить гендерные различия и к 2027 году довести возраст выхода женщин на пенсию до 63 лет.

В государствах – членах ОДКБ заметно различаются также величина и источники отчислений в национальный пенсионный фонд. Так, в России совокупная величина отчислений в пенсионный фонд составляет 22% величины заработной платы. При этом основным источником отчислений выступает исключительно фонд оплаты труда, а из заработной платы работника никаких вычетов не производится.

В Беларуси ставка отчислений в пенсионный фонд выше и составляет 29%. При этом 28% от величины заработной платы вносит работодатель, а 1% вычитается из заработной платы работника. В Кыргызстане это соотношение составляет 15% и 10%, а в Таджикистане — 25% и 1%.

В Казахстане, наоборот, основным источником отчислений в пенсионный фонд выступает непосредственно сам работник, который отчисляет 10% от величины заработной платы.

Армения — единственная из рассматриваемых государств – членов ОДКБ, где пенсионные взносы частично финансируются из государственного бюджета.

С учетом отмеченных различий между национальными пенсионными системами, координация их функционирования на пространстве ОДКБ представляется крайне необходимой, поскольку одним только снятием регистрационных барьеров и упрощением разрешительных процедур в трудовой миграции без должного обеспечения гражданам социальных гарантий повысить эффективность общего рынка труда и социальную стабильность будет проблематично.

Таким образом, можно констатировать, что на территории государств – членов ОДКБ в настоящее время действуют два основных механизма реализации гражданами своих пенсионных прав.

Первый предусмотрен Соглашением стран СНГ от 1992 года «О гарантиях прав граждан государств — участников Содружества Независимых Государств в области пенсионного обеспечения». Это Соглашение регулирует взаимоотношения между Россией, Казахстаном, Таджикистаном, Кыргызстаном и Арменией. В соответствии с указанным Соглашением при переезде из одной страны в другую пенсия должна выплачиваться в государстве постоянного проживания. Трудовой стаж, приобретенный на территории других государств, идет в зачет, если в пенсионный фонд государства, в котором работник осуществлял трудовую деятельность, производились соответствующие отчисления.

Второй механизм сегодня действует только применительно к гражданам России и Беларуси. Он прописан в Договоре между Республикой Беларусь и Российской Федерацией в области социального обеспечения от 24 января 2006 года. Согласно этому документу пенсия назначается на территории того государства, в котором гражданин осуществлял трудовую деятельность. При переезде из одного государства в другое выплата пенсии не прекращается. Кроме того, возможен вариант пропорциональной выплаты пенсии сразу обоими государствами.

Отдельного рассмотрения требуют случаи, когда граждане государств – членов ОДКБ выезжают на работу в государства, с которыми отсутствуют какие-либо соглашения в области регулирования пенсионных прав. В этом случае трудовые мигранты для учета и сохранения трудового стажа могут добровольно отчислять взносы в пенсионный фонд государства, гражданами которого они являются и в котором рассчитывают получать в будущем пенсию.

Вследствие наличия на данный момент заметных различий в законодательных системах и пенсионной политике государств – членов ОДКБ, те граждане, которым в трудоспособном периоде жизни пришлось трудиться в другом государстве, после выхода на пенсию оказываются ущемленными в правах. Более того, трудности зачета трудового стажа, приобретенного в различных государствах, и отсутствие механизма мобильности пенсий на пространстве ОДКБ зачастую подталкивают мигрантов к выбору неформальной занятости вместо работы в соответствии с трудовым законодательством. Поэтому проблема обеспечения мобильности пенсий на пространстве ОДКБ остается актуальной.

Однако, для формирования общего пенсионного пространства в рамках ОДКБ может потребоваться длительное время, поскольку взаимосвязь между пенсионными фондами государств в настоящее время недостаточно развита. Кроме того, на ход формирования общего пенсионного пространства могут повлиять следующие сложности:

1) Несоответствие законодательств и пенсионных систем отдельных государств – членов ОДКБ (различающийся пенсионный возраст, разные системы учета и источники отчислений и т.п.) может усложнить и затянуть переговорный процесс.

2) Нынешняя неподготовленность национальных пенсионных фондов к введению режима беспрепятственной мобильности пенсий, для нормального функционирования которой потребуется разработка понятных и прозрачных систем учета пенсионных отчислений и эффективного обмена информацией между национальными пенсионными фондами.

3) Различия в уровнях оплаты труда и трудовых доходов, существенный разброс прожиточных минимумов, различающийся уровень жизни в государствах – членах ОДКБ также могут осложнить введение общего пенсионного пространства, поскольку могут затруднить выработку согласованного механизма перерасчета пенсий, в котором для назначения гражданам справедливых пенсий потребуется выработать и согласовать систему компенсирующих коэффициентов.

4) Информационная неподготовленность населения государств – членов ОДКБ в отношении принятия мер по введению общего пенсионного пространства, для преодоления которой государствам потребуется заблаговременно приступить к информационной подготовке населения относительно планируемого введения на пространстве ОДКБ принципов и норм общего пенсионного пространства.

Для граждан государств – членов ОДКБ учет и сохранение пенсионных прав, приобретенных в период трудовой деятельности за границей, прежде всего в государствах – членах ОДКБ, имеет жизненно важное значение. С учетом того, что большинство государств – членов ОДКБ (за исключением Республики Таджикистан) одновременно входят в Евразийский экономический союз (ЕАЭС), то вопрос обеспечения мобильности пенсий на пространстве ОДКБ целесообразно рассматривать с учетом договоренностей, достигнутых по этому вопросу в рамках ЕАЭС.

Международный опыт учета и сохранения пенсионных прав, приобретенных в период трудовой миграции

Для облегчения и ускорения процесса формирования общего миграционного пространства в рамках ОДКБ представляется полезным использовать международный опыт в этой области, например, опыт Евросоюза, в рамках которого граждане государств – членов ЕС уже длительное время активно пользуются правом свободного передвижения, осуществления трудовой деятельности, учета и сохранения в полном объеме пенсионных прав, приобретенных во время работы за границей.

Внимательное отношение в ЕС к пенсионному обеспечению граждан нетрудно объяснить. По существу, в государствах, в которых имеется развитая официальная система социального обеспечения, пенсии, как правило, являются наиболее крупным компонентом.

Пенсионные выплаты для отдельных граждан зачастую являются основным финансовым источником существования после выхода на пенсию, поэтому к учету и сохранению пенсионных прав, приобретенных в период работы за границей, относятся крайне внимательно.

Уже с момента своего образования Европейское сообщество приняло на законодательном уровне ряд нормативных правовых актов, способствующих облегчению миграции в рамках ЕС. Прежде всего, следует выделить два основных правовых документа, вступивших в силу в 1973 году: Регламент ЕЭС № ЕЕС1408/71 «О применении социального страхования к лицам наемного труда и членам их семей, переезжающих в рамках Сообщества» (1971 год) и связанный с ним имплементирующий Регламент № 574/72 (1972 год).

Указанными регламентами фиксировалась необходимость координации различных национальных систем социального обеспечения для того, чтобы эти системы не создавали необоснованных барьеров для свободного передвижения граждан. Эти регламенты получили широкое применение, так как охватывали многочисленные пособия - по болезни, по материнству, по инвалидности, по старости, по случаю потери кормильца, в связи с производственными травмами и профессиональными заболеваниями, по случаю смерти сотрудника, по безработице, а также семейные пособия.

Действующие в рамках ЕС регламенты базируются на следующих пяти основных принципах, реализуемых посредством применения соответствующих практических инструментов:

1. уникальность, когда на каждого гражданина одновременно может распространяться юрисдикция только одного государства и соответствующие пенсионные отчисления производятся в пенсионный фонд какого-то одного государства ЕС;

2. равное обращение, гарантирующее отсутствие какой-либо дискриминации иностранных граждан в трудовых и социальных правах в сравнении с гражданами государства;

3. агрегирование, предусматривающее зачет периодов занятости в других государствах – членах ЕС при установлении права на получение пособия;

4. исключение дублирования пособий, в соответствии с которым гражданин не может претендовать на получение нескольких одинаковых пособий за один и тот же период обязательного страхования;

5. возможность «экспорта» пособий, предусматривающую выплату пособия в денежной форме в случае, если получатель постоянно проживает за пределами государства - плательщика, причем размер и характер пособий не меняются.

Принятые в последующие годы в ЕС новые регламенты расширили сферу своего действия за счет охвата лиц, не являющихся гражданами стран ЕС, но постоянно проживающих на территории ЕС на законных основаниях, а также введения двух дополнительных направлений социального обеспечения — пособия по отцовству и пособия в связи с досрочным выходом на пенсию.

Следует подчеркнуть, что распространение действия упомянутых регламентов ЕС на граждан третьих государств не предоставило им автоматически права на въезд, пребывание, постоянное проживание или работу в государствах - членах ЕС, поскольку в этих вопросах государства сохранили свою исключительную компетенцию. Кроме того, под действие регламентов не попали также граждане третьих государств, которые были связаны только с каким-то одним из государств - членом ЕС. Для регулирования таких случаев применяются соответствующие двусторонние договоры.

Таким образом, в процессе реализации социальной политики в рамках ЕС не преследуется цель гармонизации и унификации национальных программ социального обеспечения. Акцент делается только на их координации, позволяющей каждому государству - члену ЕС самостоятельно определять охват и структуру своей собственной системы социального обеспечения.

Механизмы, применяемые в рамках ЕС для координации национальных программ социального обеспечения, отличаются специфическим характером, поскольку в их основе лежит право каждого гражданина на свободное осуществление трансграничных передвижений

таким образом, чтобы предотвратить любые возможные потери гражданином в период трудовой деятельности в других государствах – членах ЕС, на территории которых действует собственное законодательство и пенсионная система. Фактически, европейская нормативная правовая база только предоставляет гражданам права, но при этом не обязывает их пользоваться этими правами на практике.

Таким образом, координация национальных программ социального обеспечения на пространстве ЕС осуществляется прежде всего в целях защиты граждан от потерь, к которым может привести их переезд в другое государство с целью работы и проживания. В действительности все государства - члены ЕС применяют национальные системы социального обеспечения и вправе сами выбирать масштабы, глубину и вид защиты от различных рисков, что обуславливает различия в пособиях и возрасте, при наступлении которого человек получает право на пособие, условиях получения таких прав, размерах выплат, коэффициентах индексации, пособий иждивенцам, степени внутри- и межпоколенческого перераспределения.

Вместе с тем, преследуется главная цель, чтобы гражданин, работавший в течение жизни в разных государствах – членах ЕС, ни в каком социальном аспекте не проигрывал в сравнении с теми гражданами, которые трудились только в одном из государств – членов ЕС и там же вышли на пенсию.

Помимо многостороннего подхода к решению проблемы координации систем социального (и дополнительного пенсионного) обеспечения, которое в рамках ЕС скорее является не правилом, а исключением, в ЕС продолжают широко применяться двусторонние соглашения или конвенции, регулирующие те же самые вопросы между какими-то двумя государствами – членами ЕС. Такие двусторонние соглашения являются основным международным правовым инструментом, который используется для координации систем социального обеспечения между государствами - членами ЕС и государствами, не входящими в состав ЕС, а также, в более широком контексте, для регулирования двусторонних отношений между какими-либо двумя государствами, не относящимися к ЕС.

В настоящее время в ЕС действует наиболее развитая в мире система многосторонних и двусторонних соглашений в сфере социального обеспечения. Например, в отношении страхового пенсионного обеспечения в ЕС уже давно действует отлаженный режим координации, устраняющий барьеры для свободного передвижения рабочей силы, являющегося одним из базовых принципов ЕС. Сформированная нормативная правовая база охватывает не только пенсионные вопросы, но и другие вопросы системы социального обеспечения, вследствие чего реальной защитой от возможных рисков, обусловленных трансграничными передвижениями, может пользоваться широкий круг людей.

Очевидно, что опыт организации единой пенсионной системы в Евросоюзе может быть весьма полезен при создании аналогичной системы в

государствах – членах ОДКБ, включая пространство формируемого ЕАЭС. В этой связи возникает закономерный вопрос - насколько целесообразно было бы заимствовать ныне используемые в разных странах механизмы мобильности пенсий для государств – членов ОДКБ, включая пространство ЕАЭС и, возможно, также СНГ?

Анализ подходов по формированию на пространстве ОДКБ общего пенсионного пространства и механизмов мобильности пенсий

По итогам анализа национальных систем пенсионного обеспечения государств – членов ОДКБ и современного международного опыта в этой сфере, предлагаются два возможных подхода к совершенствованию и развитию мобильности пенсий на пространстве ОДКБ посредством введения в действие общего пенсионного пространства.

Первый подход.

В качестве модели принимается система расчета пенсионных выплат, действующая в рамках Евросоюза, которая после определенной модификации может использоваться применительно к гражданам государств – членов ОДКБ. Суть данного подхода заключается в том, что пенсия начисляется и выплачивается тем государством, на территории которого постоянно проживает соискатель пенсии. При этом при начислении пенсии системой в расчет принимается трудовой стаж этого человека во всех государствах, в которых ему пришлось трудиться до момента обращения за пенсией.

Расчет пенсии ведется в соответствии с законодательством и по правилам государства, которое затем будет осуществлять пенсионные выплаты. При расчете должна обеспечиваться справедливость начисления пенсионных выплат, величина которых определяется величиной заработной платы данного гражданина и суммой его пенсионных накоплений.

Сегодня между рядом государств - участников СНГ (Казахстан, Таджикистан, Туркменистан, Кыргызстан, Узбекистан, Армения, Украина, Беларусь) формально продолжает действовать соглашение 1992 года.

Кроме того, для обеспечения справедливого и адекватного учета трудового стажа гражданина и назначения пенсии в соответствии с величиной заработной платы и суммой отчислений в соответствующий пенсионный фонд, необходимо обеспечить обмен информацией между пенсионными фондами государств – членов ОДКБ (впоследствии можно было бы включить в этот обмен государства - члены ЕАЭС, а также, возможно, заинтересованные государства – участники СНГ).

На каком-то этапе формирования общего пенсионного пространства в рамках ОДКБ может возникнуть потребность в создании межгосударственного органа, осуществляющего сбор и обработку информации о трудовом стаже и пенсионных отчислениях граждан на

пространстве ОДКБ с целью обеспечения справедливого и адекватного назначения пенсий, то есть создать необходимые организационно-правовые условия для функционирования единой системы пенсионного учета.

Для реализации указанного подхода не потребуется разрабатывать сложный механизм установления пенсий, поскольку пенсии назначаются и выплачиваются в соответствии с порядком, действующим на территории государства, в котором в данный момент постоянно проживает гражданин и в пенсионный орган которого он обратился по поводу начисления пенсии.

Основным недостатком данного подхода является то, что все бремя по выплате пенсии ложится на государство, в пенсионный орган которого обратился проживающий в данный момент на его территории соискатель пенсии, который в течение своей трудовой жизни мог трудиться в различных государствах и, соответственно, не производить установленных отчислений в пенсионный фонд государства, в котором он сейчас постоянно проживает и хочет получать пенсию.

Однако, указанный недостаток может стать преимуществом, если обязать работающих на его территории мигрантов и их работодателей аккуратно и ответственно осуществлять положенные отчисления в национальный пенсионный фонд. Тогда пенсионные отчисления мигрантов будут пополнять бюджет пенсионного фонда этого государства, уменьшать его дефицит и в дальнейшем учитываться при начислении пенсии нынешним плательщикам из числа мигрантов.

У пенсионного фонда государства может также возникнуть необходимость нести дополнительные расходы по выплате пенсий мигрантам пенсионного возраста, которые переехали в это государство на постоянное проживание, но при этом не намерены продолжать трудовую деятельность. Если прежде данные мигранты никогда не работали в этом государстве, а значит, не делали пенсионных отчислений в его пенсионный фонд, то для пенсионного фонда они станут дополнительным бременем. Следует иметь в виду, что, например, доля лиц предпенсионного и пенсионного возраста, переезжающих на постоянное жительство в Россию, по данным официальной статистики составляет почти треть от всех находящихся в стране мигрантов. Поэтому в России проблема пенсионных выплат таким переселившимся мигрантам весьма актуальна, так как негативно отражается на бюджете пенсионного фонда и материальном положении нынешних и будущих пенсионеров, добросовестно делавших отчисления в пенсионный фонд. Отчасти решить эту проблему можно путем начисления пенсий таким лицам в минимальном размере.

Для минимизации случаев, при которых на пенсионный фонд государства ложится необоснованная чрезмерная нагрузка, может использоваться второй подход.

Второй подход

Этот подход базируется на частичном применении опыта Евросоюза и его адаптации к специфическим условиям государств – членов ОДКБ. Данный подход основывается на применении принципа пропорциональных начислений, который, как уже отмечалось выше, сегодня на пространстве ОДКБ отчасти уже применяется, но пока только в рамках соглашения между Российской Федерацией и Республикой Беларусь.

Реализация данного подхода предусматривает более сложную схему учета трудового стажа и пенсионных отчислений гражданина и, соответственно, расчета пенсии. Для этого первоначально в рамках государств – членов ОДКБ потребуется создать единую систему учета трудового стажа гражданина, если он трудился в разных государствах – членах ОДКБ, и, соответственно, сделанных им за трудовой период отчислений в пенсионный фонд государства трудоустройства. При этом необходимым условием является наличие оперативного информационного обмена между национальными пенсионными фондами государств – членов ОДКБ. Кроме того, потребуется также ввести согласованную систему взаимозачетов пенсионных накоплений граждан, что является основным отличием от первого подхода.

В данном подходе, предполагающем применение пропорционального принципа, начисляет пенсию и осуществляет ее выплату пенсионный фонд того государства, на территории которого гражданин постоянно проживает и обращается за назначением пенсии. Пенсионный фонд этого государства запрашивает информацию о трудовой деятельности соискателя пенсии из пенсионных фондов государств, которые были указаны соискателем пенсии в качестве места осуществления трудовой деятельности. При этом для проведения взаимозачетов используется информация о количестве времени, отработанного соискателем пенсии в этих государствах, пропорционально которому осуществляются пенсионные начисления.

Для введения данного подхода потребуются внесение изменений в законодательство, поскольку в соответствии с соглашением о пенсионном регулировании 1992 года взаимозачеты между государствами – участниками СНГ не предусмотрены. Однако, такие взаимозачеты возможны в случае заключения двусторонних соглашений. И если между Российской Федерацией и Республикой Беларусь такое двустороннее соглашение уже действует, то подобные соглашения могут быть также заключены между другими государствами – членами ОДКБ.

Безусловно, согласовать и ввести в практику данный подход будет сложнее, чем первый, так как потребуется детальная проработка механизмов учета трудового стажа мигрантов, условий труда, льгот, если они имели место, и, возможно, длительное время на его введение и адаптацию.

Данный подход представляется наиболее оптимальным на пространстве ОДКБ, так как в определенной степени позволяет сгладить возможные негативные финансовые последствия для государства, принимающего на постоянное место жительства граждан пенсионного возраста из других государств – членов ОДКБ.

Накопительная часть пенсии и частные пенсионные фонды

При рассмотрении возможных подходов к совершенствованию и развитию мобильности пенсий на пространстве ОДКБ важно особо остановиться на накопительной части пенсий, вне зависимости от того, какой из двух приведенных выше подходов будет выбран в качестве предпочтительного.

Если у гражданина в государственном или частном пенсионном фонде какого-либо государства – члена ОДКБ образовались средства в виде накопительной части пенсии, то этот гражданин должен иметь гарантию свободно распоряжаться этой частью пенсии при выезде из государства, в пенсионном фонде которого хранятся указанные средства, в том числе, перевести накопления в государство, в котором он намерен постоянно проживать и получать пенсию.

Анализ возможных трудностей при введении общего пенсионного пространства

Возможные трудности при введении общего пенсионного пространства целесообразно оценивать сразу для обоих, изложенных выше подходов, поскольку имеется общая предпосылка – работа по введению в действие в рамках ОДКБ общего пенсионного пространства, в ходе которой может потребоваться проведение социологических обследований различных групп населения, как на территории государства – реципиента, так на территории государства – донора.

В частности, следует провести анализ имеющихся материалов об опыте введения общего пенсионного пространства в различных государствах и их интеграционных объединениях. Кроме того, целесообразно проанализировать соответствующие выступления в СМИ и материалы форумов, касающиеся различного рода проблем, возникающих при введении общего пенсионного пространства.

Можно отметить, что некоторые граждане, проживающие сегодня в государствах – членах ОДКБ, уже пользовались общим пенсионным пространством, прекратившим существование вследствие распада, вызванного изменениями пенсионных систем в рамках каждого из этих государств.

Сегодня часто указывают на преимущества регулирования пенсионных прав граждан посредством двусторонних отношений. Подобная система уже действует в Евросоюзе и создается в Латинской Америке. Как уже отмечалось выше, в настоящее время на пространстве СНГ такого рода двусторонние соглашения, фактически, отсутствуют.

Как показывает опыт государств, на территории которых уже действует общее пенсионное пространство, прямую выгоду от его введения получают непосредственно граждане, так как они могут реально пользоваться социальными благами - пенсионным обеспечением и социальной помощью.

Что касается заинтересованности в этом со стороны государства, то обеспечение гражданам права полноправно пользоваться заработанной пенсией способствует снижению социальной напряженности, поддержанию социального мира и общественного спокойствия, повышению уровня общественной и государственной безопасности.

На сегодняшний день существуют реальные предпосылки к введению общего пенсионного пространства, охватывающего государства – члены ОДКБ. В большинстве государств пенсионные реформы уже состоялись, хотя в каждом государстве все еще возникают отдельные проблемы, связанные с функционированием пенсионной системы.

Эксперты выделяют следующие основные проблемы при создании общего пенсионного пространства:

- наличие различий между национальными системами (присутствие накопительной части пенсии, различный возраст выхода на пенсию, гендерные различия и т.д.);

- сложности в выработке согласованных подходов при заключении двусторонних соглашений, длительный характер таких согласований, который может продолжаться не один год, так как любое изменение в национальной пенсионной системе порождает необходимость дополнительных согласований.

Эксперты указывают, что разные государства при вступлении в общее пенсионное пространство могут сталкиваться с различными сложностями. Например, между Россией и Казахстаном миграционные потоки незначительные и выработка в приемлемые сроки соответствующего двустороннего соглашения вполне достижима.

Россия и Беларусь также могут легко достичь консенсуса в этом вопросе, так как между ними уже действует договор, позволяющий использовать пропорциональный принцип назначения пенсий.

Наибольшие проблемы с введением общего пенсионного пространства могут возникнуть у Кыргызстана и Таджикистана, так как в национальных пенсионных системах этих государств недостаточно полно учитываются интересы трудовых мигрантов. Кроме того, в национальные пенсионные фонды этих государств поступает незначительный объем соответствующих отчислений.

Укажем на две наиболее важные из проблем.

1. Значительным недостатком действующего соглашения, предусматривающего мобильность пенсий, и лежащих в его основе законодательных актов является сравнительно частый и некорректный пересчет валют, усугубляемый к тому же колебаниями курса валют и деноминациями. В результате для мигрантов, например, не трудившихся на территории Российской Федерации, но обратившихся за назначением пенсии на ее территории, размер начисленной пенсии оказывается существенно меньше, чем для граждан, безвыездно проработавших до пенсии в Российской Федерации.

Дело в том, что, при определении среднего размера заработной платы, подразделения Пенсионного фонда РФ переводят его суммы в российскую валюту на дату конвертации, при этом они еще учитывают деноминацию в России, произошедшую в 1998 году, деля сумму заработка, полученную до 1998 года, на 1000. Из-за этого, естественно, размер начисленной пенсии оказывается небольшим.

2. Другой проблемой, мешающей введению общего пенсионного пространства, является довольно долгий срок оформления необходимых пенсионных документов, а также другие юридические препоны, из-за которых реальная выплата пенсии затягивается на многие месяцы. В ряде случаев своевременное оформление пенсии может задерживаться из-за сложностей, возникающих при регистрации граждан по новому месту жительства, если они меняли место жительства, переехав из одного государства в другое.

Тем не менее, наличие перечисленных затруднений, не останавливает процесс реализации гражданами своих пенсионных прав.

В числе возможных положительных результатов введения общего пенсионного пространства, способствующего повышению социальной защищенности всех категорий работников в целом, в том числе, трудовых мигрантов, можно отметить следующие:

1. Стимулирование мигрантов к формальной занятости, способствующее сокращению неформальной занятости и нелегальной миграции. Наличие общего пенсионного пространства и, соответственно, реальной возможности пользоваться пенсионным обеспечением, станет для мигрантов весомым стимулом трудиться в формальном секторе экономики, чтобы в пенсионный фонд государства трудоустройства поступали отчисления с учетом получаемых мигрантами доходов и в размере, предусмотренном законодательством этого государства.

2. В случае выбора мигрантами формальной занятости в пенсионный фонд государства трудоустройства поступает дополнительный приток поступлений, что особенно важно в случае высокой нагрузки на пенсионный фонд из-за роста численности пенсионеров (как, например, в России). Кроме того, приток молодежи из государств – доноров в определенной мере может способствовать росту рождаемости в государстве – реципиенте, если молодые трудовые мигранты будут мотивированы создавать семьи в этом государстве и поселяться в нем на постоянное жительство.

3. Снижение риска усиления антимигрантских тенденций и социальной напряженности, обеспечение стабильного развития отраслей экономики государства за счет возможности относительно беспрепятственно привлекать требуемое количество работников из числа иностранных граждан, в том числе, имеющих востребованные на рынке труда профессию и квалификацию, что в совокупности способствует повышению конкурентоспособности и инвестиционной привлекательности государства - реципиента.

4. Стабильное состояние национального рынка труда, низкий уровень безработицы среди населения государства будет оказывать нормализующее воздействие не только на миграционные связи, но также содействовать развитию взаимовыгодного добрососедского сотрудничества между государствами – членами ОДКБ и выступать одним из показателей успешности интеграционного взаимодействия государств – членов ОДКБ (а также, в целом СНГ).

5. Повышение значимости и роли ОДКБ на пространстве СНГ и в мире.

Резюмируя изложенное, можно сделать вывод, что формирование и введение в действие на пространстве ОДКБ общего пенсионного пространства, скорее, принесет больше положительных результатов, чем негативных последствий. Вместе с тем, потребуется тщательная проработка на уровне международных соглашений и законодательства государств – членов ОДКБ механизма учета пенсионных прав и справедливого начисления пенсий, разработка соответствующих нормативных правовых актов, а для обеспечения делового текущего и перспективного взаимодействия национальных пенсионных фондов государств – членов ОДКБ (а также государств – членов ЕАЭС и, возможно, других заинтересованных государств – участников СНГ) – определенные материальные и временные затраты.

О работе над проектом договора о пенсионном обеспечении трудящихся государств – членов Евразийского экономического союза

В настоящее время (по состоянию на октябрь 2016 года) в соответствии с пунктом 3 статьи 98 Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года осуществляется работа над проектом договора о пенсионном обеспечении трудящихся государств – членов Евразийского экономического союза (далее – Договор о пенсионном обеспечении).

С учетом того, что практически все государства – члены ОДКБ (кроме, по состоянию на октябрь 2016 года, Республики Таджикистан) являются также государствами – членами ЕАЭС, то вопрос пенсионного обеспечения граждан государств, одновременно выступающих в качестве государств – членов как ЕАЭС, так и ОДКБ, целесообразно регулировать на основе международного акта, каковым, после выполнения необходимых формальностей, станет упомянутый Договор о пенсионном обеспечении.

В основу указанного Договора о пенсионном обеспечении положен принцип соблюдения равных прав трудящихся, при котором формирование пенсионных прав осуществляется за счет пенсионных взносов на тех же условиях и в том же порядке, что и формирование пенсионных прав граждан государства трудоустройства.

При этом каждое государство – член ЕАЭС с учетом положений Договора о пенсионном обеспечении и в соответствии со своим законодательством определяет право гражданина на пенсию и исчисляет ее размер, исходя из стажа работы гражданина, приобретенного на его территории.

Вместе с тем, для организации пенсионного обеспечения граждан государств, в отношении которых не будут действовать положения Договора о пенсионном обеспечении, потребуется внести в национальное законодательство соответствующие изменения и дополнения, которые должны корреспондироваться с нормами, определенными в Договоре о пенсионном обеспечении.

Таким образом, с учетом изложенного в целях совершенствования национального законодательства государств – членов ОДКБ в сфере пенсионного обеспечения трудовых мигрантов было бы также целесообразно учитывать следующие рекомендации общего характера.

Рекомендации по совершенствованию национального законодательства государств – членов ОДКБ в сфере пенсионного обеспечения трудовых мигрантов

1. В рамках ОДКБ провести обследование для уточнения текущего состояния и готовности национальных пенсионных фондов государств – членов ОДКБ к функционированию в рамках общего пенсионного пространства ОДКБ.

2. Рассмотреть вопрос создания коллективного рабочего органа в рамках ОДКБ для мониторинга и координации функционирования общего пенсионного пространства ОДКБ, включая организацию учета поступающих пенсионных взносов, подготовку и согласование нормативных правовых актов в указанной сфере, в том числе международных соглашений, обеспечение информационного обмена между национальными пенсионными фондами, развитие сотрудничества в пенсионной сфере. (В случае принятия принципиального решения об образовании такого органа, можно было бы воспользоваться соответствующим опытом Международной ассоциации социальных и пенсионных фондов стран СНГ и Балтии.)

3. Разработать единую систему учета трудового стажа и размера заработков, предусматривающую разработку системы коэффициентов для точного и справедливого учета сложности и условий труда, в которых трудились граждане государств – членов ОДКБ в период своей трудовой деятельности за границей. Разработать на основе принципа пропорционального начисления пенсий согласованные механизмы учета трудового стажа мигрантов в разных государствах с учетом заработной платы и иных доходов в данных государствах, определить коэффициенты и порядок их применения для назначения гражданам при выходе на пенсию точного и справедливого пенсионного вознаграждения.

4. Разработать единую систему информационного обмена и осуществления взаимозачетов пенсионных прав граждан, охватывающую национальные пенсионные фонды государств – членов ОДКБ.

5. В целях заблаговременной информационной подготовки населения государств – членов ОДКБ к введению общего пенсионного пространства осуществить следующие мероприятия:

- разработать комплексную программу информационной поддержки процесса введения в действие общего пенсионного пространства;

- заблаговременно осуществить разъяснительные мероприятия среди различных групп населения для предотвращения возникновения социальной напряженности по причине недопонимания и негативного отношения населения к включению национальной пенсионной системы в общее пенсионное пространство;

- уточнить предполагаемое количество граждан пенсионного возраста, которые намерены переселиться после достижения пенсионного возраста на постоянное жительство в государство, в котором они значительную часть жизни осуществляли легальную трудовую деятельность и могут рассчитывать на получение достойной пенсии.

6. Государствам – членам ОДКБ в целях гармонизации пенсионного обеспечения на пространстве ОДКБ до вступления в силу Договора о пенсионном обеспечении трудящихся государств – членов ЕАЭС, отмеченного в предшествующей главе «О работе над проектом договора о пенсионном обеспечении трудящихся государств – членов Евразийского экономического союза», учитывать при модернизации национального пенсионного законодательства положения указанного Договора, а после его вступления в силу государствам – членам ОДКБ, которые не являются членами ЕАЭС, возможно полнее применять положения указанного Договора в национальных нормативных правовых актах, регулирующих пенсионное обеспечение в рамках ОДКБ.