

УДК 331.55

Семенов И.В.*Научно-исследовательский институт труда
и социального страхования (г. Москва)***АНАЛИЗ ПЕНСИОННОГО СТРАХОВАНИЯ
ТРУДОВЫХ МИГРАНТОВ ИЗ СТРАН СНГ**

Аннотация. Рассмотрены модели пенсионного страхования, которые в настоящее время сложились в рамках Содружества Независимых Государств (СНГ) для трудовых мигрантов. Показаны недостатки пенсионной модели, существующей в большинстве стран СНГ, которая базируется на территориальном принципе. Обосновывается необходимость перехода к иной модели, построенной на принципе пропорциональности. При этом расходы на пенсионное обеспечение распределяются между странами, на территории которых трудился иностранный работник.

Ключевые слова: пенсионное страхование, пенсионное обеспечение, трудовой мигрант, Содружество независимых государств (СНГ).

I. Semenov*The Scientific Research Institute of Labor and Social Insurance***THE ANALYSIS OF PENSION INSURANCE FOR CIS MIGRANT WORKERS**

Abstract. The article describes the models of pension insurance which are currently developed within the framework of the CIS for migrant workers. The paper shows the shortcomings of the pension model that exists in most of the CIS countries. The latter is based on the territorial principle. The author substantiates the necessity of transition to a model based on the principle of proportionality, with pension costs being distributed among the countries on whose territory migrants work.

Key words: pension system, pension insurance, migrant worker, the Commonwealth of Independent States.

В целом ряде документов стран Содружества Независимых Государств (СНГ) обозначено решение вопросов, касающихся как социального обеспечения в целом, так и пенсионного страхования¹. Практически во всех

© Семенов И.В., 2014.

¹ Соглашение стран СНГ от 15.04.1994 г. «О сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов» (с изменениями, внесенными Протоколом от 25.11.2005 г.); Конвенция о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей государств-участников Содружества Независимых Государств от 14.11.2008 г.; Стратегия экономического развития СНГ на период до 2020 года,

из них указывается на необходимость гармонизации законодательства о пенсионном обеспечении в данных

утвержденная решением Совета глав правительств СНГ в Кишиневе 14.11.2008 г. Отметим, что Российская Федерация после подписания Конвенции о правовом статусе трудящихся-мигрантов несколько лет воздерживается от ее ратификации (хотя Соглашение ЕврАзЭС о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей было не только подписано Российской Федерацией, но и ратифицировано). В настоящее время Российская Федерация действует на основе Соглашения о трудовой миграции (подписана Россией 19.11.2010 г. и ратифицирована 11.07.2011 г.).

странах. Кроме того, в СНГ приняты и документы, непосредственно затрагивающие вопросы пенсионного обеспечения. Речь идет, в первую очередь, о гарантиях прав граждан в области пенсионного обеспечения¹, где четко обозначены принципы, по которым данное обеспечение должно осуществляться, в том числе и по отношению к трудовым мигрантам.

Так, Соглашением установлено, что пенсионное обеспечение граждан стран СНГ реализуется по законодательству той страны, где они проживают (если иное не определено соответствующими двусторонними соглашениями между странами СНГ). Расходы, связанные с осуществлением такого обеспечения, несет государство, его предоставляющее (взаимные расчеты не производятся, если на этот счет нет двусторонних соглашений). При этом для установления права на пенсию учитывается трудовой стаж, приобретенный как в бытность СССР, так и в настоящее время на территории стран СНГ, исходя из заработка в данные периоды трудовой деятельности. Анализ международных договоров и документов стран СНГ, принятых за последний период, позволяет сделать вывод, что именно проблемам социального обеспечения и, в частности, пенсионного обеспечения трудовых мигрантов придается все большее значение. Произошло «смещение акцентов в международно-правовом регулировании с безопасности на развитие и защиту прав трудящихся-мигрантов» [1].

¹ Соглашение стран СНГ от 13.03.1992 г. «О гарантиях прав граждан государств-участников Содружества Независимых Государств в области пенсионного обеспечения».

Российским законодательством предусмотрены разные виды пенсий. Поскольку государственное пенсионное обеспечение для иностранных работников используется достаточно редко, постольку остановимся на трудовых пенсиях, выплачиваемых в системе обязательного пенсионного страхования (далее – ОПС) применительно к трудовым мигрантам. Согласно ст.3 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации», иностранные граждане и лица без гражданства, постоянно проживающие в России, имеют право на трудовую пенсию наравне с российскими гражданами (за исключением законодательно установленных случаев)². Таким образом, главный признак для иностранных граждан, который здесь сформулирован (помимо тех, которые действуют и в отношении российских граждан), составляет постоянное проживание в России.

Тем самым, данное законодательство не относится к тем трудовым мигрантам, которые временно проживают в России, или принадлежат к категории временно пребывающих. В указанных случаях они не имеют права на трудовую пенсию в России. Но это не исключает их из системы ОПС, в частности, п.1 ст.7 Федерального закона «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации»³ (далее – за-

² Федеральный закон Российской Федерации от 17.12.2001 г. №173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» (действующая редакция). В данном законе лицо без гражданства и иностранный гражданин рассматриваются как идентичные правовые конструкции (хотя, в соответствии с 115-ФЗ, такое различие существует). В пенсионном законодательстве они приравнены по своим правам к гражданам России.

³ Федеральный закон Российской Федерации от 15.12.2001 г. №167-ФЗ «Об обязательном

кон № 167-ФЗ) установлено, что постоянно или временно проживающие на территории России иностранные граждане или лица без гражданства, а также иностранные граждане или лица без гражданства, временно пребывающие здесь, относятся к застрахованным гражданам. То есть все категории трудовых мигрантов, заключившие трудовые договоры на территории нашей страны на неопределенный срок либо срочный трудовой договор продолжительностью не менее шести месяцев в общей сложности в течение календарного года, должны быть застрахованы в системе ОПС. Работодатель уплачивает за таких работников страховые взносы в Пенсионный фонд России (ПФР).

Закрепленная законодательством позиция вызывает дискуссии среди ученых-экономистов и экспертов по целому ряду аспектов. В частности, не все авторы согласны с тем, что право на пенсию в Российской Федерации имеют наряду с ее гражданами только постоянно проживающие здесь иностранные граждане и лица без гражданства. Ссылаясь на п.3 ст.62 Конституции Российской Федерации, они делают вывод, что право иностранных граждан и лиц без гражданства на пенсию должно связываться только с нахождением на территории России [2; 3]. В конечном итоге, если иностранные работники застрахованы в системе ОПС, то за них работодатель перечисляет страховые взносы. И если по другим критериям (в частности, трудовому стажу) указанные категории лиц соответствуют для получения права на пенсию, то они вполне могли бы рассчитывать на трудовую пенсию по пенсионному страхованию в Российской Федерации» (действующая редакция).

старости, даже не проживая постоянно на территории России.

Контраргументы такой позиции представлены в ряде работ, например, С.А. Чиркова [5]. В ней он констатирует тот факт, что критерии для назначения трудовых пенсий одни как для российских граждан, так и иностранных граждан и лиц без гражданства, постоянно проживающих на территории России. Что касается рассматриваемого положения пенсионного законодательства, то оно такое потому, отмечает автор, что законодатель, тем самым, реализовал свое право устанавливать особенности национального режима в области пенсионного обеспечения для иностранцев. Еще одним из аргументов, изложенных С.А. Чирковым, является то, что низкий страховой стаж, установленный пенсионным законодательством Российской Федерации, мог привести к тому, что люди, трудившиеся в СССР, но никогда не проживавшие в России, могли претендовать на получение трудовой пенсии, что привело бы к значительным финансовым тратам пенсионной системы России. Кроме того, с процессуальной точки зрения, пишет С.А. Чирков, неясно, как можно осуществить привязку права на пенсию к ненахождению на территории России. При установлении разных режимов нахождения иностранного гражданина на территории России, «не могут быть идентичными социальные права постоянно проживающего в РФ иностранца и лица, въехавшего по визе».

На наш взгляд, из перечисленного заслуживает внимания только аргумент о праве на российскую пенсию всем лицам, проживающим на территории бывшего СССР. Можно полно-

стью согласиться с автором о недопустимости такого положения. Но как быть с теми трудовыми мигрантами, за которых работодатель платит страховые взносы, даже если эти мигранты, временно пребывающие или временно проживающие на территории России, и которые приобрели здесь право на пенсию, с учетом уплаченных страховых взносов и страхового стажа? Финансовые средства за таких мигрантов поступают в ПФР. По законодательству, страховой стаж такого иностранного работника учитывается при назначении ему пенсии в своей стране, но финансовые средства не идут вслед за работником (если нет специального двустороннего соглашения на этот счет), и он будет получать пенсию в том размере, который установлен в соответствии с законодательством стра-

ны его постоянного проживания (такой работник должен получить в ПФР выписку из лицевого счета, в которой указаны поступившие за него страховые взносы за время его трудовой деятельности на территории России, на основе перерасчета валют, что также вызывает вопросы) [4]. Нетрудно убедиться, что средняя пенсия в России выше, чем в странах СНГ (см. табл.):

Все аргументы, что иностранный работник ничего не теряет в своих пенсионных правах, в данном случае некорректны, так как он теряет в размере своей пенсии (из-за разных механизмов их начисления и из-за перерасчета валют). Если в 2000 г. средняя пенсия в России составляла 29,2 долл. США, то уже в 2012 г. – 301,6 долл. США; в Армении, соответственно, 8,1 и 73,6 долл. США; в Таджикистане – 1,8 и 38,2 долл.

Таблица

Средний размер пенсии в 2000-2012 гг. (долл. США)

Страна	2000	2002	2004	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Азербайджан	15,8	18,1	24,5	47,2	74,4	119,6	125,0	141,5	184,5	193,6
Армения	8,1	9,8	18,2	30,0	41,9	69,7	64,9	74,6	70,2	73,6
Беларусь	30,9	46,7	79,5	129,7	152,6	177,0	150,0	194,9	112,6	220,0
Казахстан	27,8	31,6	55,2	86,0	97,1	125,7	124,7	152,7	192,0	203,8
Кыргызстан	9,6	10,9	14,3	19,6	24,8	31,5	41,7	49,9	111,2	132,3
Молдова	6,9	11,6	26,1	34,3	48,4	62,2	63,0	66,7	74,6	79,4
Россия	29,2	46,0	73,0	107,9	149,3	154,7	204,3	249,3	257,1	301,6
Таджикистан	1,8	3,4	5,6	12,4	13,0	25,6	20,8	28,4	32,0	38,2
Узбекистан	22,8	121,7	138,1
Украина	15,4	25,6	59,6	94,7	148,8	116,7	125,1	140,9	153,1	178,9

Источник: Межгосударственный статистический комитет СНГ (<http://www.cisstat.com>) по основным показателям социально-демографической статистики (раздел: пенсионное обеспечение).

США. Тем не менее, законодательство Российской Федерации предусматривает возможность получения права на российскую пенсию безотносительно к месту жительства иностранного работника в силу выполнения международных обязательств, установленных, в частности, двусторонними договорами с конкретной страной СНГ. При заключении таких договоров, в соответствии с рекомендациями Международной организацией труда (МОТ)¹, возможны две модели пенсионных соглашений: 1) модель пропорционального распределения, сформированная на основе пропорциональных методов и принципе экспорта пенсий; 2) модель интеграции, сформированная на базе интеграционных (территориальных) методов.

В первой модели международных договоров государства – участники несут пропорциональные расходы на выплату пенсий в зависимости от величины пенсионных прав, которые получило застрахованное лицо из числа трудовых мигрантов на территории договаривающихся стран. Общий страховой (трудовой) стаж, полученный таким лицом в этих странах, суммируется. Именно при данном варианте застрахованное лицо получит свою часть пенсии, заработанной на территории России, независимо от того, проживает указанное лицо здесь на постоянной основе или нет. Такая

¹ Рекомендация № 167 принята в г. Женеве 20.06.1983 г. на 69-ой сессии Генеральной конференции МОТ («Об установлении международной системы сохранения прав в области социального обеспечения» вместе с «Типовыми положениями для заключения двусторонних или многосторонних соглашений», «Типовым соглашением о координации двусторонних или многосторонних актов в области социального обеспечения ...»).

модель выглядит вполне объективной и отвечающей общему принципу справедливости. Государство отвечает перед иностранным работником только в пределах своих обязательств, а иностранный работник получает российскую пенсию в пределах приобретенного здесь стажа.

Несмотря на то, что такая модель является весьма распространенной в мировой практике (например, она весьма популярна при заключении договоров в области пенсионного обеспечения между странами Европейского Союза), в странах СНГ она не нашла столь широкого распространения. Только лишь с Украиной и Белоруссией из стран СНГ Россией заключены договоры в соответствии с указанной моделью (и то, данные договоры имеют, скорее, смешанный характер, так как территориальный принцип в них соединен с пропорциональным)².

Например, во «Временном соглашении между Правительством Российской Федерации и Правительством Украины о гарантиях прав граждан, работавших в районах Крайнего Севера и в местностях, приравненных к районам Крайнего Севера, в области пенсионного обеспечения» (Москва, 15.01.1993 г.) гарантируется гражданам сторон Соглашения право на пенсию (при выполнении законодательно установленных условий), независимо от места их постоянного проживания на территории обоих государств. Статьей 3 указанного Соглашения, собственно, и вводится пропорциональный принцип, которым устанавливается, что в

² Аналогичные договоры по этой модели в области пенсионного обеспечения заключены Российской Федерацией еще с Болгарией, Испанией, Латвией и Эстонией.

той части, которая соответствует продолжительности трудового стажа на территории России, расходы по выплате пенсии при ее назначении несет именно эта Страна. Однако это касается только тех, кто начал работать в обозначенных районах до 01.01.1991 г. Для всех остальных лиц это Соглашение не работает, а действует законодательство Украины.

Что касается договора между Российской Федерацией и Республикой Беларусь «О сотрудничестве в области социального обеспечения» (от 24.01.2006 г.), то именно здесь закреплено, что и Российская Федерация, и Республика Беларусь назначают и исчисляют пенсии на основании страхового (трудового) стажа, который получен на территории конкретной страны и по ее законодательству. Учитывается весь стаж, который приобретен работником на территории этих стран. Этот договор действует для тех, кто начал свой трудовой стаж на территории другой страны (России или Беларуси) после 13.03.1992 г. До этого периода, для тех, кто трудился на территории СССР, назначение пенсии проводится по законодательству страны постоянного проживания работника. После указанного периода каждая из Сторон исчисляет и выплачивает пенсию, соответствующую трудовому (страховому) стажу, заработанному на территории страны, где трудился работник (хотя по желанию он может выбрать и законодательство той стороны, гражданином которой является). В этом, собственно, проявляется смешанный характер данной пенсионной модели, где за периоды стажа, приобретенные в СССР, пенсию выплачивает государство постоянного проживания пенси-

онера, а за последующий стаж – государство, в котором он был приобретен.

Вторая модель (территориальная) отражена в Соглашении о гарантиях прав граждан государств-участников СНГ от 13.03.1992 г. В такой модели пенсионное обеспечение осуществляется и финансово гарантируется по законодательству страны постоянного проживания работника. Вместе с тем в рассматриваемой модели учитываются пенсионные права, заработанные гражданами в странах Соглашения (стаж, заработанный в другой стране, присоединяется к стажу, заработанному в стране проживания). Соответственно, Российская Федерация, несмотря на то, что за иностранного рабочего из страны Соглашения уплачивались в ПФР страховые взносы, передает все пенсионные обязательства стране постоянного проживания работника.

Специалистами дискутируется вопрос и о том, почему обязанность быть застрахованными в системе ОПС распространяется на всех трудовых мигрантов, в том числе и временно пребывающих, заключивших соответствующий трудовой договор. Введение положения о страховании в системе ОПС иностранных работников должно было снять проблему, когда наем иностранной рабочей силы оказывался более выгодным, чем российских работников, так как за первых не платились страховые взносы. Однако и сейчас работодатель может заключить трудовой договор с иностранным работником на срок менее 6 месяцев или заключить с ним гражданско-правовой договор и, соответственно, взносы за него не уплачивать¹.

¹ Письмо Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 27.02.2013 г. № 17-4/342.

Мировой опыт, в том числе и стран ЕС, показал эффективность пропорциональной модели пенсионной системы для трудовых мигрантов. В связи с этим предлагается применять указанную модель и со странами СНГ: каждое из государств, в котором трудился иностранный работник, должно выплачивать ему пенсию только за период уплаты страховых взносов на территории этой страны.

ЛИТЕРАТУРА И ИСТОЧНИКИ

1. Давлетгильдеев Р.Ш. Международно-правовое сотрудничество государств-участников Содружества Независимых Государств в области трудовой миграции на современном этапе // Российский юридический журнал. – 2013. – № 5. – С.164–172.
2. Ермаков Д.Н. Частное (приватное) пенсионное страхование в современной Германии // Вестник Московского государственного областного университета. Серия «Экономика». – 2011. – № 4. – С. 10–13.
3. Захаров М.Л., Савостьянова В.Б., Тучкова Э.Г. Комментарий к новому пенсионному законодательству. – М.: ТК Велби, 2003. – 576 с.
4. Мобильность пенсий в процессах трудовой миграции стран ЕврАзЭС: презентация доклада (14 ноября 2013 г.) / Евразийский банк развития [электронный ресурс]. – URL: http://www.eabr.org/general/upload/8_Conference_DOC/presentations/Karabchuk-1.pdf (дата обращения: 10.04.2014 г.)
5. Чирков С.А. Актуальные вопросы пенсионного обеспечения и страхования иностранных граждан и лиц без гражданства // Трудовое право в России и за рубежом. – 2012. – № 3. – С. 50–56.