

Информация о пенсионном обеспечении трудящихся – мигрантов в странах Европейского союза

Одним из важнейших прав каждого человека является право на социальное обеспечение, т.е. право на получение пособия по случаю безработицы, временной нетрудоспособности, инвалидности, вдовства, наступления старости или иного случая утраты средств к существованию по независящим от человека обстоятельствам. Это право закреплено в таких актах, как Всеобщая декларация прав человека (1948) и Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах человека и гражданина.

Основными направлениями реализации социальной политики Европейского союза (далее – ЕС) является обеспечение высокого уровня занятости и сокращение уровня безработицы, стабильного уровня жизни и социальной защиты населения, урегулирование вопросов миграции.

Принцип свободного передвижения рабочей силы лежит в основании Европейского Сообщества, реализация которого дает гражданам ЕС возможность работать в другом государстве ЕС без необходимости получения разрешения на работу, проживать там с этой целью, оставаться в стране даже после окончания трудовых отношений и пользоваться правом на трудоустройство, достойные условия труда и все социальные и налоговые льготы наравне с гражданами страны пребывания.

В этих условиях возник вопрос о сохранении прав на социальное (в первую очередь, пенсионное) обеспечение без введения ограничений по передвижению.

Процесс миграции трудящихся между европейскими странами в целях поиска работы приобрел устойчивое развитие с начала 20 века и привел к возникновению ряда острых проблем в области социального обеспечения, требующих межгосударственного регулирования.

Первый в Европе двусторонний договор о социальном обеспечении был заключен между Францией и Италией в 1904 г. Он запретил дискриминацию по признаку национальности в социальном обеспечении. Это означало, что стороны обязались предоставлять мигрантам такие же права в области социального обеспечения, как и собственным гражданам.

С тех пор координация национальных систем социального обеспечения составляет важное направление деятельности многих международных организаций.

В 1935 г. Международная организация труда (далее – МОТ) выступила инициатором создания координационной системы законодательств о пенсиях по старости, инвалидности и случаю потери кормильца, чтобы гарантировать сохранение за мигрантами уже приобретенных или приобретаемых прав. Следующим шагом на пути координации национальных законодательств в области социального обеспечения стала Конвенция № 118 «О равноправии в области социального обеспечения» (1962).

Статья 2 данной Конвенции определяет, что любой член Организации может принять на себя обязательство выполнять положения настоящей Конвенции в отношении одной или нескольких отраслей социального обеспечения, перечисленных ниже, в отношении которых он обладает законодательством, которое эффективно применяется на его территории к его собственным гражданам: медицинская помощь; пособия по болезни; пособия по беременности и родам; пособия по инвалидности; пособия по старости; пособия по случаю потери кормильца; пособия в случае трудового увечья и профессионального заболевания; пособия по безработице; семейные пособия.

Вышеуказанная конвенция предусматривает предоставление иностранным гражданам и лицам без гражданства равных прав с гражданами страны в сфере социального обеспечения. Для этого возможно суммирование периодов страхования, работы по найму или проживания с целью сохранения приобретенных прав.

Большую роль в координации законодательства о социальном обеспечении на европейском континенте играло Европейское Экономическое Содружество (далее - ЕЭС) - экономический предшественник Евросоюза.

В 1958 г. Совет ЕЭС принял регламенты № 3 и № 4 «О социальном обеспечении трудящихся-мигрантов», а в 1961 г. - регламент № 16 «О социальном обеспечении семей мигрантов».

Эти регламенты распространялись на определенный круг лиц:

- наемных работников и приравненных к ним лиц, которые охвачены законодательством о социальном обеспечении одного или нескольких государств и являются гражданами одного из этих государств;

- лиц без гражданства и беженцев, проживающих на территории одного из государств;

- членов семей указанных групп населения.

Регламенты применялись ко всем действующим и будущим законодательным актам, касающимся общих и специальных страховых систем по всем видам социального обеспечения. Регламенты утвердили принцип равенства обращения для граждан всех государств-членов. Кроме того, они допускали отступление от принципа территориальности, содержащегося в национальном законодательстве многих государств-членов. Это касалось в первую очередь пенсий по случаю потери кормильца, если кормилец был охвачен системой социального обеспечения одной страны, а его семья проживала на территории другой. И наконец, было разрешено производить подсчет продолжительности периодов занятости и страхового стажа по законодательству различных государств-членов.

Но, несмотря на принятие указанных многосторонних актов, по-прежнему продолжало действовать огромное число двусторонних соглашений. Чтобы сделать более оперативной координацию различных систем социального обеспечения, Комиссия ЕЭС была вынуждена приступить к пересмотру европейских регламентов. Совет министров ЕЭС принял два регламента: № 1408/71 от 14.06.1971 «О применении социального страхования к лицам наемного труда и членам их семей, переезжающих в рамках Сообщества»; № 574/72 от 21.03.1972 «О формах применения регламента 1971 г.».

В соответствии с регламентами право на социальное обеспечение получили новые категории наемных работников: трудящиеся пограничных районов, сезонные работники, моряки и др., а также некоторые лица, работающие не по найму (ремесленники в Италии и ФРГ, фермеры в Италии и пр.). Было расширено применение законодательства в отношении следующих видов социального обеспечения: пенсий по старости, инвалидности и случаю потери кормильца; пособий по безработице; семейных пособий.

Консолидация содержания многочисленных международных договоров по указанным вопросам завершилась принятием Конвенции МОТ № 157 «Об установлении международной системы сохранения прав в области социального обеспечения» (1982) и Рекомендации № 167 (1983).

Нормативы ЕС, регулирующие социальное обеспечение, которые были введены в действие более 50 лет назад, считаются наиболее прогрессивной системой координации социального обеспечения в мире. Нормативы касаются почти всех девяти основных рисков, предусмотренных Конвенцией МОТ № 102: заболевания, временной нетрудоспособности, аварий на производстве, рождения ребенка, безработицы, старости, семейных обязанностей и смерти.

Заменяя предыдущий Регламент 1408/71, в ЕС принят Регламент ЕС №883/2004 «О координации систем социальной защиты». В целях имплементации данного Регламента был принят Регламент № 987/2009/ЕС Европейского Парламента и Совета от 16 сентября 2009 г. «Об установлении условий для применения Регламента Европейского Парламента и Совета от 29.04.2004 г. «О координации системы социального обеспечения».

Сфера применения Регламента расширена на страны Европейской экономической зоны (ЕЭЗ) и Швейцарию. Но даже в ЕС, где действуют наднациональные структуры, в вопросах социального обеспечения пошли не по пути унификации национальных систем пенсионного обеспечения, вмешиваясь в них в редких случаях, например, объявляя лишь по решению Суда ЕС неправомочными «правила, налагающие ограничение на совмещение двух или более пенсий, присужденных в различных государствах-членах ЕС, путем сокращения размера пенсии исключительно на основании национального законодательства».

Сфера применения Регламента ЕС – граждане стран-членов, лица без гражданства и постоянно проживающие на территории страны ЕС беженцы, а также члены их семей и наследники.

Регламент модернизировал правила координации систем социального обеспечения государств-членов ЕС, уточняя меры и порядок их имплементации и упрощая их применение для всех заинтересованных сторон, но не внёс чего-то нового в пенсионные системы. В его преамбуле прямо говорится: «необходимо соблюдать особые характеристики национального законодательства в области социальной защиты и разрабатывать только систему согласования», поэтому он достаточно бережно обошёлся с суверенитетом государств-членов в построении систем социального обеспечения и минимально затронул существующие в странах-членах сильно различающиеся по организации пенсионные системы, имея другую постановочную задачу в виде координации их действий при выполнении обязательств.

В силу этого Регламент основывается следующих принципах:

- Принцип равного обращения (статья 4 Регламента) предполагает недискриминацию в сфере социального страхования иностранцев. Лица, к которым применяется Регламент № 883/2004/ЕС, должны пользоваться теми же правами и исполнять те же обязанности, как и собственные граждане в соответствии с законодательством государства-члена. Следует иметь в виду, что требование равного обращения включает также требования, чтобы приобретенные в других государствах-членах основания сохранялись для требования равного обращения.

- Принцип равнозначности выплат, сведений, обстоятельств или событий (ст. 5 Регламента № 883/20094/ЕС) отражает равное положение юридических фактов.

Статья 5 является основной новеллой Регламента № 883/2004/ЕС. Впервые было создано обширное равенство всех элементов обстоятельств дела, независимо от того, в каком государстве-члене они созданы. При применении этого принципа не будут возможными ограничения для юридических фактов, которые приняты национальным законодателем.

- Суммирование, то есть учет периодов занятости в других странах ЕС (статья 6 Регламента). На практике это означает, что в странах ЕС взносы пенсионного страхования сохраняются до тех пор, пока лицо, внёсшее их, не достигнет пенсионного возраста, установленного законодательством данной страны. Но при этом ни одна страна не берёт на себя выплату страховых взносов, внесённых по законодательству другой страны-члена.

- Недопущение дублирования пособий одного рода (статья 10 Регламента), когда человек не может претендовать на получение нескольких одинаковых пособий одновременно.

При этом, в случае рисков жизненного цикла, к которым относится пособие по старости, используется пропорциональная выплата пособий. Для этого применяется технология двойного расчета — один раз по системе страны максимального срока пребывания и один раз на пропорциональной основе с учетом лет, проработанных за рубежом. Для установления права на пенсию лицу, работавшему и платившему страховые взносы в более чем одной стране, надлежит обратиться за её оформлением в орган пенсионного страхования по месту внесения последних страховых платежей и заявить о наличии у него страховых пенсионных платежей за

рубежом в рамках ЕС и Европейской экономической зоны (ЕЭЗ) или в Швейцарии. Тогда этот орган приступит к межгосударственному процессу установления пенсионных прав. Каждая страна, где лицо хотя бы год вносило страховые взносы, будет платить ему пенсию, предусмотренную её законодательством, но при условии, что он достиг установленного там пенсионного возраста.

- Экспорт пособий предполагает, что получать их человек может даже в том случае, если постоянно проживает за пределами страны-плательщика.

- Электронный документооборот – наиболее подходящий способ «быстрого и надежного обмена данными между организациями государств-членов ЕС. Электронная обработка ускоряет соответствующие процедуры для всех заинтересованных лиц.

- Принцип сохранения приобретённых и находящихся в стадии приобретения прав, позволяющий лицу свободно перемещаться в пределах ЕС не опасаясь потерять льготы и права, для чего при определении пенсионных прав применяется вышеназванный принцип суммирования.

- Быстрая реализация прав застрахованных лиц на наиболее выгодных условиях обеспечивается путём координации деятельности органов управления пенсионными системами в рамках ЕС и экспорта пособий.

- Принцип доверительных отношений с заинтересованными лицами, которым надлежит сообщать об их правах и обязанностях, а также давать рекомендации по административным процедурам. Заинтересованными лицами, в зависимости от ситуации, могут быть застрахованные лица, члены их семей и/или их пережившие супруги, а также другие лица.

Механизмы и регламенты координации постоянно обновляются и совершенствуются в соответствии с происходящими в странах-членах и в ЕС в целом изменениями.

В последние годы был принят ряд новаций. Усилен принцип равного обращения независимо от национальности. Кроме того, был введен принцип добросовестного администрирования, при котором институты стран-членов ЕС обязаны сотрудничать друг с другом и оказывать друг другу помощь в интересах граждан. Задачи «добросовестного администрирования» должны решаться при помощи электронных способов обмена данными. В связи с этим в настоящее время ведутся работы по созданию и внедрению единой базы данных, которая объединит

более 50 000 филиалов национальных институтов социального обеспечения стран ЕС.

Действующие в ЕС нормы в части пенсионного обеспечения трудящихся можно проиллюстрировать на ряде примеров.

Если застрахованный работал в нескольких странах ЕС, то он сформировал пенсионные права в каждой из них. При этом обратиться за реализацией своего права на пенсию застрахованное лицо может либо в стране, где проживает, либо в стране, где в последний раз работало. В случае же, если застрахованный проживает в стране, где он ранее никогда не работал, то пенсионные власти страны проживания обратятся от его имени с требованием установления пенсии к той стране, где он работал в последний раз.

В любом случае, за обработку заявления, объединение записей о произведенных взносах и учет пенсионных прав, накопленных во всех странах, где работал застрахованный, будет отвечать одна страна.

Документы, требующиеся для назначения пенсии, различаются от страны к стране, однако значительная часть унифицирована и сводится к процедуре удостоверения личности и банковским реквизитам.

Характерной особенностью европейской интеграции является сохранение большого разнообразия систем пособий и условий их назначения, в силу чего в отношении застрахованного применяются нормы страны обращения.

Однако в силу того, что применяется принцип пропорциональности, нормы регулирования страны, экспортирующей часть пенсии, могут оказывать существенное влияние на ее размер и условия предоставления.

Застрахованный может получать пенсию в стране проживания с момента достижения пенсионного возраста, установленного законодательством этой страны. Однако если имеются пенсионные права, накопленные в других странах, то соответствующие части пенсии, накопленные в этих странах получать можно будет только при достижении возраста, установленного законодательством стран, экспортирующих соответствующую часть пенсии.

В гипотетическом случае, когда застрахованное лицо (женщина) сформировало пенсионные права в Дании и Франции, а за назначением пенсии обратилось во Франции (стране проживания) в 60 лет, то часть пенсии, сформированная в Дании, начнет ей выплачиваться только по достижении возраста 67 лет, как это предусмотрено законодательством страны – экспортера пенсии.

Поскольку квалификационные требования (страховой стаж) также различны, в ЕС применяется принцип агрегирования квалификационных периодов. В этих случаях орган, осуществляющий расчет пенсии, принимает во внимание все периоды, в течение которых застрахованное лицо работало в странах ЕС и учитывает их так, как если бы застрахованное лицо работало в данной стране. На этой основе осуществляется оценка влияния стажа на конечный размер пенсии.¹

В качестве примера можно привести вариант, когда застрахованное лицо проработало в течение 4 лет в Германии и 32 года в Португалии. Поскольку минимальный страховой стаж в Германии установлен в размере 5 лет, предполагалось, что застрахованное лицо не имеет права претендовать на выплату из пенсионной системы Германии. Однако в соответствии с законодательством ЕС пенсионные власти Германии обязаны принять во внимание годы, проработанные в Португалии, исходя из принципа агрегирования стажа.

Отдельные процедуры предусмотрены для учета страховых периодов менее одного года. В этих случаях по общему правилу такие периоды плюсятся к страховым периодам в рамках страхового стажа, учитываемого в стране, где застрахованный проработал более всего.

Отдельного упоминания заслуживает процедура расчета пенсии в странах ЕС. Определение ее размера осуществляется на основе вычисления «эквивалентного уровня ЕС» (EU-equivalent rate). Согласно этому правилу пенсионные органы каждой страны, в которой работал застрахованный, суммируют все периоды его страхового стажа (в том числе и в других странах ЕС), определяют, каким бы был размер пенсии у застрахованного в этой стране при таком страховом стаже (теоретический уровень пенсии). Затем этот теоретический размер уменьшается пропорционально фактическому сроку участия в пенсионной схеме данной страны (установление пропорциональной выгоды - *pro rata benefit*).

При этом в случае, если в одной из стран застрахованный имеет право на получение полной пенсии независимо от учета периодов страхования в других странах ЕС, то ему рассчитывается так называемая независимая пенсия.

Исходя из проведенных расчетов пенсионный орган устанавливает большую по размеру пенсию, о чем информирует застрахованного в мотивированном решении.

¹ Информационный ресурс http://europa.eu/youreurope/citizens/work/retire-abroad/state-pensions-abroad/index_en.htm

Выводы по итогам анализа опыта пенсионного обеспечения трудящихся – мигрантов в странах Европейского союза.

Положения ЕС по координации социального обеспечения не предполагают замены положений национальных систем социального обеспечения единым европейским законодательством. Вместо унификации национальных систем социального обеспечения нормы ЕС предусматривают их координацию. При этом двусторонние и многосторонние соглашения в сфере социального обеспечения между государствами ЕС остаются допустимыми.

Европейские положения о координации предусматривают общие правила и принципы, которые должны соблюдаться всеми национальными органами власти, институтами социального обеспечения, судами и трибуналами, применяющими национальные законы.

Координационные правила ЕС основаны на пяти принципах:

- равное обращение вне зависимости от национальности;
- суммирование страхового стажа, сформированного в национальных системах;
- экспорт пенсий (пособий) в границах стран-участниц ЕС;
- единое применимое законодательство;
- координация между административными органами институтов социального страхования.

Очевидное вмешательство ЕС в функционирование национальных пенсионных систем заметно только по одной линии – решений Европейского Суда в части отмены наиболее жёстких ограничений для граждан на получение бенефиций.

Как европейские двусторонние соглашения, так и регламенты ЕС исходят из общей предпосылки, что обеспечение права на миграцию – залог повышения уровня обеспеченности людей. Они направлены на обеспечение максимального полного использования всех возможностей национальных систем социального обеспечения за пределами государственных границ.

В условиях глобализации экономики и повсеместного распространения миграции работников особую актуальность и значимость приобретают вопросы международной координации права на социальное обеспечение. Сближение законодательства на основе создания унифицированного правового пространства

является важнейшей составляющей интеграционных процессов в странах Евразийского экономического союза.

Для улучшения координации правового регулирования социального обеспечения необходимо, чтобы координация системы обеспечения предусматривала такие меры в области социального обеспечения, которые необходимы для осуществления свободного передвижения трудящихся.

В рамках Евразийского экономического союза в настоящее время разработан проект Соглашения о пенсионном обеспечении трудящихся государств-членов Евразийского экономического союза (далее – проект Соглашения), в котором закреплены принципы, аналогичные европейским правилам координации пенсионных систем стран ЕС.

Проект Соглашения, как и международные нормативные правовые акты, регулирующие пенсионное обеспечение трудящихся – мигрантов ЕС, предполагает обеспечение равных прав трудящихся государств – членов Евразийского экономического союза (далее соответственно – трудящийся, государство-член) с гражданами государства трудоустройства.

Проект Соглашения построен на пропорциональном принципе, т.е. каждое государство платит за периоды стажа работы (сформированные права) на своей территории. Каждое государство-член определяет право на пенсии и исчисляет ее размер в соответствии с национальным законодательством. Кроме того, проект Соглашения предусматривает экспорт пенсии.

Вместе с тем, проведенный анализ опыта ЕС не дал однозначных вариантов решения проблемного вопроса по проекту Соглашения, а именно по вопросу исчисления Российской Федерацией величины индивидуального пенсионного коэффициента (далее – ИПК) за стаж работы на территории государств-членов, в случае если в соответствии с законодательством Российской Федерации величины ИПК недостаточно для возникновения права на пенсию.

Следует отметить, что в отдельных странах ЕС (Германия, Словацкая Республика, Франция, Республика Хорватия, Эстония) существует параметр (коэффициент) аналогичный ИПК, при этом, он применяется исключительно для исчисления размера пенсии, при этом, в Российской Федерации ИПК применяется как для определения права на пенсию, так и для исчисления размера пенсии.

Анализ опыта ЕС в вопросах пенсионного обеспечения трудящихся, показывает, что нормы разрабатываемого проекта Соглашения аналогичны нормам европейских правил координации пенсионных систем стран ЕС.