

О толковании Соглашения о взаимном признании прав на льготный проезд для инвалидов и участников Великой Отечественной войны, а также лиц, приравненных к ним, от 12 марта 1993 года

Консультативное заключение Экономического Суда Содружества Независимых Государств от 26 июля 2000 года N 01-1/2-2000

Координационный совет общественной организации "Содружество (Союз) организаций ветеранов независимых государств" обратился в Экономический Суд Содружества Независимых Государств с запросом о толковании применения Соглашения о взаимном признании прав на льготный проезд для инвалидов и участников Великой Отечественной войны, а также лиц, приравненных к ним, от 12 марта 1993 года и дачи разъяснения, вправе ли государства-участники настоящего Соглашения своими национальными нормативными правовыми актами отменить или уменьшить объем льгот, предусмотренный данным Соглашением.

В обосновании запроса Координационный совет ссылается на отмену в ряде государств льгот по проезду на транспорте, нерешенность в государствах-участниках Соглашения от 12 марта 1993 года вопроса об обеспечении инвалидов и участников Великой Отечественной войны в соответствии со статьей 7 Соглашения талонами на льготный проезд железнодорожным, воздушным, водным или международным автомобильным транспортом на 2001-2005 годы, а также жалобы граждан Багирова И.Ф. (Азербайджанская Республика), Катышева Э.У. (Республика Казахстан) и Арапова К.Ф. (Российская Федерация) на то, что им не было предоставлено право льготного проезда из одного государства СНГ в другое.

Исследовав представленные в Экономический Суд материалы, изучив законодательство государств-участников Соглашения от 12 марта 1993 года, в том числе принятое в целях реализации достигнутых договоренностей, и проанализировав его с учетом положений Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года и других международных правовых актов, в соответствии с пунктом 127 Регламента Экономический Суд дает следующее заключение.

Соглашение о взаимном признании прав на льготный проезд для инвалидов и участников Великой Отечественной войны, а также лиц, приравненных к ним, от 12 марта 1993 года подписано правительствами Республики Армения, Республики Беларусь, Республики Казахстан, Республики Кыргызстан, Республики Молдова, Российской Федерации, Республики Таджикистан, Туркменистана, Республики Узбекистан и Украины. В соответствии с положениями части первой статьи 9 данного Соглашения оно вступило в силу с момента подписания.

28 мая 1997 года в соответствии с частью второй статьи 9 данного Соглашения к нему присоединилась Азербайджанская Республика.

Соглашением от 12 марта 1993 года для инвалидов и участников Великой Отечественной войны, а также лиц, приравненных к ним, установлены льготы по проезду на водном, воздушном, железнодорожном и международном автомобильном транспорте и порядок их предоставления. Указанным выше лицам предоставлено также право бесплатного проезда в городском и пригородном пассажирском транспорте независимо от места их проживания.

Основанием для приобретения льготного проездного билета является удостоверение и лист талонов на льготный проезд (статья 7 Соглашения). Тем самым правительства государств-участников Соглашения от 12 марта 1993 года приняли на себя обязательства по предоставлению инвалидам и участникам Великой Отечественной войны, а также лицам, приравненным к ним, указанных льгот по проезду на различных видах транспорта.

Право инвалидов и участников Великой Отечественной войны на льготный проезд на соответствующих видах транспорта по территориям государств-участников Соглашения подтверждено государствами и при подписании Соглашения о взаимном признании льгот и гарантий для участников и инвалидов Великой Отечественной войны, участников боевых действий на территории других государств, семей погибших военнослужащих от 15 апреля 1994 года.

Анализ представленных в Экономический Суд государствами-участниками Соглашения от 12 марта 1993 года национальных нормативных правовых актов, регулирующих вопросы предоставления льгот по проезду инвалидам и участникам Великой Отечественной войны, а также лицам, приравненным к ним, показал, что в большинстве случаев их содержание согласуется с положениями Соглашения от 12 марта 1993 года.

Постановлением Кабинета Министров Азербайджанской Республики "Об оплате льгот на проезд транспортом в государства СНГ инвалидам и участникам Великой Отечественной войны, а также приравненным к ним лицам" от 25 августа 1999 года N 133, принятым в целях реализации положений Соглашения от 12 марта 1993 года, регулируется процедура исполнения данного Соглашения на территории Азербайджанской Республики.

В Республике Беларусь право льготного проезда на транспорте для инвалидов и участников Великой Отечественной войны предусмотрено постановлениями Совета Министров Белорусской ССР "О льготах для государств-участников Великой Отечественной войны на проезд в общественном транспорте" от 13 февраля 1989 года N 72 и "О дополнительных мерах по улучшению условий жизни ветеранов войны и труда" от 15 мая 1990 года N 122.

В Кыргызской Республике принят ряд правовых актов, устанавливающих льготы по проезду инвалидам и участникам Великой Отечественной войны, а также лицам, приравненным к ним. Среди них: Закон Кыргызской Республики "О ветеранах войны, Вооруженных Сил и тружениках тыла" от 8 мая 1996 года (в редакции законов от 24 мая 1997 года, 10 января 1998 года и 29 мая 1998 года), Постановление Правительства Кыргызской Республики "О мерах по реализации Закона Кыргызской Республики "О ветеранах войны, Вооруженных Сил и тружениках тыла" от 31 июля 1996 года N 348 (в редакции постановлений Правительства Кыргызской Республики от 29 сентября 1997 года N 570 и от 22 апреля 1998 года N 213), Положение о порядке предоставления льгот на проезд в пассажирском транспорте общего пользования отдельным категориям граждан, утвержденное Министром труда и социальной защиты Кыргызской Республики от 26 апреля 1999 года N 41.

Льготы, предусмотренные в Соглашении от 12 марта 1993 года, закреплены в Законе Российской Федерации "О ветеранах" от 2 января 2000 года (статьи 13 - 21).

Льготы на проезд различными видами транспорта также предусмотрены статьями 13, 14 Закона Украины "О статусе ветеранов войны, гарантий их социальной защиты" от 22 октября 1993 года, а порядок их предоставления - соответствующим Постановлением Кабинета Министров Украины от 16 февраля 1994 года N 94.

Статьями 25, 26 Закона Республики Таджикистан "О ветеранах" от 7 апреля 1995 года для инвалидов и участников Великой Отечественной войны также предусмотрены льготы на проезд, предусмотренные Соглашением от 12 марта 1993 года.

Вместе с тем анализ представленного действующего законодательства ряда государств показал, что имеются расхождения его норм с положениями Соглашения от 12 марта 1993 года.

Так, согласно Закону Республики Армения "О ветеранах Великой Отечественной войны" от 30 декабря 1998 года установлена льгота на проезд только на территории Республики Армения на всех видах городского и пригородного пассажирского транспорта (пункт "б" статьи 4 Закона). Других льгот по проезду на различных видах транспорта, предусмотренных в Соглашении от 12 марта 1993 года, данным Законом не установлено.

В Республике Молдова льготы предоставлены лишь инвалидам Великой Отечественной войны и приравненным к ним другим инвалидам в виде права на бесплатный проезд на всех видах городского пассажирского транспорта и на автомобильном транспорте общего пользования в сельской местности (кроме такси) независимо от вида получаемой пенсии (Положение о порядке предоставления льгот по оплате жилой площади и коммунальных услуг инвалидам Отечественной войны и семьям погибших военнослужащих и проезда на пассажирском транспорте инвалидам Отечественной войны, утвержденное Постановлением Совета Министров Молдавской ССР от 29 мая 1975 года N 183). Согласно Закону Республики Молдова "О социальной

защите инвалидов" от 24 декабря 1991 года инвалидам I и II групп, лицам, сопровождающим инвалидов I группы, органами местного публичного управления выделяются по месту жительства компенсации из соответствующих бюджетов на проезд в общественном городском, пригородном и международном транспорте (за исключением такси).

В Республике Узбекистан инвалидам и участникам Великой Отечественной войны предоставлено право бесплатного пользования городским пассажирским транспортом (кроме такси) в соответствии с Законом от 30 августа 1996 года "Об упорядочении бесплатного проезда городским пассажирским транспортом".

В Указ Президента Республики Казахстан от 28 апреля 1995 года N 2247, имеющий силу закона, Законом от 7 апреля 1999 года внесены изменения, согласно которым для оплаты расходов по проезду на всех видах транспорта общего пользования, а также за проезд один раз в год на железнодорожном, воздушном, водном и международном автомобильном транспорте участникам и инвалидам Великой Отечественной войны выдается специальное государственное пособие.

Экономический Суд считает, что исполнение государствами-участниками Соглашения международных обязательств, вытекающих из данного международно-правового акта, должно базироваться на основополагающем принципе международного права "*pacta sunt servanda*", который означает:

государства-участники международного договора должны неукоснительно выполнять свои обязательства независимо от внутренних и внешних факторов;

выполнение международных обязательств должно быть добросовестным;

выполнение международных обязательств должно быть неукоснительным;

то, что предусмотрено в договоре, должно быть реализовано на практике: и нормотворческая, и правоприменительная деятельность государства должны соответствовать международным обязательствам этого государства;

не допускается произвольное одностороннее прекращение и изменение международных договоров, кроме строго определенных случаев и лишь при соблюдении установленных процедур. Принцип "*pacta sunt servanda*" как общепризнанная договорная норма закреплен во многих международных правовых документах.

Согласно статье 3 Устава Содружества Независимых Государств принцип добросовестного выполнения принятых на себя обязательств по документам Содружества, включая Устав СНГ, закреплен в качестве одного из основных принципов построения отношений между государствами в рамках Содружества Независимых Государств.

Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН от 24 октября 1970 года, устанавливает, что "каждое государство обязано добросовестно

выполнять свои обязательства, вытекающие из международных договоров, действительных согласно общепризнанным нормам и принципам международного права".

Аналогичная норма содержится в статье 26 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года: "Каждый действующий договор обязателен для его участников и должен ими добросовестно выполняться".

Одной из самых важных составляющих принципа "pacta sunt servanda" является норма статьи 27 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года, согласно которой государство "не может ссылаться на положения своего внутреннего права в качестве оправдания для невыполнения им договора".

Эта норма означает, что государство, принявшее на себя обязательства по международному договору, должно выполнить эти обязательства независимо от положений своего законодательства, а в случае возникновения коллизии между нормой международного договора и нормой национального нормативного правового акта применению должны подлежать правила, установленные международным договором.

Учитывая, что договорно-правовая база сотрудничества государств СНГ постоянно расширяется, этот принцип приобретает все большее значение. Заключение государствами международных договоров неразрывно связано с другой не менее важной составляющей процесса международного сотрудничества - исполнением обязательств, принятых по международным договорам. Невыполнение или недобросовестное выполнение государством своих обязательств несовместимо с поддержанием эффективного сотрудничества между государствами. Поэтому последовательное и полное проведение в жизнь принципа "pacta sunt servanda", недопустимость произвольного, одностороннего изменения и прекращения международных договоров - важнейшие факторы стабильности и эффективности правопорядка и законности в рамках Содружества Независимых Государств.

Поскольку Соглашение о взаимном признании прав на льготный проезд для инвалидов и участников Великой Отечественной войны, а также лиц, приравненных к ним, от 12 марта 1993 года является международным договором, в отношении его действуют все вышеуказанные принципы.

Принцип добросовестного исполнения международных договоров закреплен не только в международных документах. В той или иной форме он нашел свое отражение практически во всех конституциях государств-участников Соглашения от 12 марта 1993 года.

Так, статья 10 Конституции Азербайджанской Республики 1995 года гласит: "Азербайджанская Республика строит отношения с другими государствами на основе принципов, предусмотренных в общепризнанных международно-правовых нормах".

Часть первая статьи 8 Конституции Республики Беларусь 1994 года (с изменениями и дополнениями от 24 ноября 1996 года) устанавливает, что "Республика Беларусь

признает приоритет общепризнанных принципов международного права и обеспечивает соответствие им законодательства".

Пункт 4 статьи 9 Конституции Кыргызской Республики 1993 года (с изменениями и дополнениями от 10 февраля 1996 года) устанавливает, что "Кыргызская Республика стремится к всеобщему и справедливому миру, взаимовыгодному сотрудничеству, разрешению глобальных и региональных проблем мирным путем, соблюдает общепризнанные принципы международного права". Пункт 3 статьи 12 Конституции определяет, что "ратифицированные Кыргызской Республикой межгосударственные договоры и иные нормы международного права являются составной и непосредственной частью законодательства Кыргызской Республики".

Пункт 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации 1993 года устанавливает, что "общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора".

Часть третья статьи 10 Конституции Республики Таджикистан 1994 года определяет, что "международно-правовые акты, признанные Таджикистаном, являются частью правовой системы республики".

Тот же принцип добросовестного исполнения норм международного права, хотя и в иной редакции, закреплен в статье 6 Конституции Армении 1995 года, пункте 1 статьи 4 Конституции Казахстана 1995 года, статье 8 Конституции Республики Молдова 1994 года (с изменениями от 19 июля 1996 года), статье 6 Конституции Туркменистана 1992 года (с изменениями и дополнениями от 27 декабря 1995 года), части первой статьи 18 Конституции Республики Узбекистан 1991 года (с изъятиями от 28 декабря 1993 года), части первой статьи 9 Конституции Украины.

Помимо конституционных норм, устанавливающих принцип неукоснительного соблюдения международных обязательств, в национальных правовых актах, регулирующих вопросы заключения, исполнения и денонсации международных договоров, также содержатся положения, касающиеся порядка исполнения международных договоров на территориях государств.

Статья 15 Закона Азербайджанской Республики "О порядке заключения, исполнения и денонсации международных договоров Азербайджанской Республики" от 13 июня 1995 года определяет, что "международные договоры Азербайджанской Республики подлежат неукоснительному соблюдению Азербайджанской Республикой в соответствии с нормами международного права".

В соответствии со статьей 15 Закона Республики Армения "О заключении, ратификации и денонсации международных договоров Республики Армения" от 6 июня 1992 года "международные договоры Республики Армения подлежат неукоснительному исполнению Республикой Армения. В случае противоречия

международного договора Республики Армения законодательству Республики Армения приоритет отдается правовой норме, установленной международным договором".

В соответствии со статьей 15 Закона Республики Беларусь "О международных договорах" от 23 октября 1991 года "международные договоры Республики Беларусь подлежат добросовестному исполнению Республикой Беларусь в соответствии с нормами международного права".

Статья 28 Закона Кыргызской Республики "О международных договорах Кыргызской Республики" от 21 июля 1999 года устанавливает, что "международные договоры Кыргызской Республики подлежат неукоснительному и обязательному соблюдению Кыргызской Республикой в соответствии с нормами международного права и законодательства Кыргызской Республики".

Согласно статье 31 Федерального закона Российской Федерации "О международных договорах Российской Федерации" от 16 июня 1995 года "международные договоры Российской Федерации подлежат добросовестному выполнению в соответствии с условиями самих международных договоров, нормами международного права, Конституцией Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, иными актами законодательства Российской Федерации".

Статьей 4 Закона Республики Таджикистан "О международных договорах Республики Таджикистан" от 11 декабря 1999 года определено, что "в случае несоответствия законов республики признанным международно-правовым актам применяются нормы международного договора".

На основании изложенного Экономический Суд пришел к следующему выводу: принцип неукоснительного соблюдения международных договоров, закрепленный в международных правовых документах, а также в национальных нормативных правовых актах государств-участников СНГ, является одним из основополагающих принципов построения взаимоотношений между государствами-участниками Содружества. Поэтому государства, не выполняющие свои международные обязательства, принятые по международным договорам, и в частности по Соглашению о взаимном признании прав на льготный проезд для инвалидов и участников Великой Отечественной войны, а также лиц, приравненных к ним, от 12 марта 1993 года, тем самым нарушают нормы международного права.

Учитывая изложенное, Экономический Суд считает целесообразным

РЕКОМЕНДОВАТЬ

государствам-участникам Соглашения о взаимном признании прав на льготный проезд для инвалидов и участников Великой Отечественной войны, а также лиц, приравненных к ним, от 12 марта 1993 года:

1. Выполнять в полном объеме обязательства, принятые по Соглашению о взаимном признании прав на льготный проезд для инвалидов и участников Великой Отечественной войны, а также лиц, приравненных к ним, от 12 марта 1993 года, независимо от наличия в законодательствах государств-участников национальных нормативных правовых актов, отменяющих или уменьшающих объем льгот, установленных данным Соглашением.

2. Привести национальное законодательство и правоприменительную практику в соответствие с положениями Соглашения от 12 марта 1993 года.

И.о. Председателя

Х.Толибов

© 2012. РГП на ПХВ «Институт законодательства и правовой информации Республики Казахстан»
Министерства юстиции Республики Казахстан