

О толковании Соглашения о порядке пенсионного обеспечения военнослужащих и их семей и государственного страхования военнослужащих государств-участников Содружества Независимых Государств от 15 мая 1992 года и Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан о гарантиях пенсионных прав жителей г. Байконур Республики Казахстан от 27 апреля 1996 года

Решение Экономического Суда Содружества Независимых Государств N 01-1/1-02 от 24 июня 2002 года

Экономический Суд Содружества Независимых Государств в составе: председательствующего - Председателя Экономического Суда Каженова А.Б., судей Экономического Суда: Апостола Д., Вылкова И., Керимбаевой А.Ш., Махмудовой Л.Ш., Мирошник В.И., Симоняна Г.В., при секретаре судебного заседания Медведевой Т.Е., с участием представителя Исполнительного комитета СНГ - начальника экспертно-юридического отдела Правового департамента Тышкевича М.М., начальника группы Главного финансово-экономического управления Министерства обороны Российской Федерации Савельева С.П., заместителя начальника отдела кадров Российского авиационно-космического агентства Топильского В.В., Генерального советника Экономического Суда Серебренникова В.П., рассмотрев в открытом судебном заседании дело по запросу Исполнительного комитета Содружества Независимых Государств о толковании применения положений Соглашения о порядке пенсионного обеспечения военнослужащих и их семей и государственного страхования военнослужащих государств-участников СНГ от 15 мая 1992 года и Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан о гарантиях пенсионных прав жителей г. Байконур Республики Казахстан от 27 апреля 1996 года,

УСТАНОВИЛ :

По ходатайству Министерства обороны Российской Федерации Исполнительный комитет СНГ обратился в Экономический Суд с запросом о толковании применения положений Соглашения о порядке пенсионного обеспечения военнослужащих и их семей и государственного страхования военнослужащих государств-участников Содружества Независимых Государств от 15 мая 1992 года, согласно которому пенсионное обеспечение и обязательное государственное страхование военнослужащих вооруженных сил государств-участников Содружества осуществляется на условиях, по нормам и в порядке, которые установлены или будут установлены законодательством

государств-участников, на территории которых проживают указанные лица, и Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан о гарантиях пенсионных прав жителей г. Байконур Республики Казахстан от 27 апреля 1996 года, в соответствии с которым пенсионное обеспечение жителей г. Байконур производится по нормам законодательства Российской Федерации

Исполнительный комитет СНГ просит разъяснить, исключают ли нормы Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан о гарантиях пенсионных прав жителей г. Байконур Республики Казахстан от 27 апреля 1996 года применение положений Соглашения о порядке пенсионного обеспечения военнослужащих и членов их семей и государственного страхования военнослужащих государств-участников Содружества Независимых Государств от 15 мая 1992 года в части порядка выплаты пенсий бывшим военнослужащим и членам их семей - гражданам Российской Федерации, проживающим в г. Байконур Республики Казахстан.

Поводом для обращения в Экономический Суд послужило то, что Республика Казахстан прекратила с 1 января 2001 года выплату пенсий военнослужащим - гражданам Российской Федерации, и членам их семей, проживающим в г. Байконур. В качестве основания прекращения выплаты пенсий Республика Казахстан в ноте Министерства иностранных дел от 27 декабря 2001 года N 15-01/927 указала на достигнутые договоренности в ходе заседания Подкомиссии по комплексу "Байконур" 27 июня 2001 года.

Заслушав судей-докладчиков Керимбаеву А.Ш. и Апостола Д., представителей: Исполнительного комитета СНГ - Тышкевича М.М., Министерства обороны Российской Федерации - Савельева С.П. и Российского авиационно-космического агентства - Топильского В.В., оценив заключение Генерального советника Экономического Суда Серебренникова В.П., исследовав имеющиеся в деле документы, Экономический Суд пришел к следующим выводам.

Запрос Исполнительного комитета СНГ диктует необходимость анализа не только соотношения многостороннего Соглашения о порядке пенсионного обеспечения военнослужащих и их семей и государственного страхования военнослужащих государств-участников Содружества Независимых Государств от 15 мая 1992 года и двустороннего Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан о гарантиях пенсионных прав жителей г. Байконур Республики Казахстан от 27 апреля 1996 года, но и ряда других

многосторонних и двусторонних соглашений по вопросам пенсионного обеспечения, учета национального пенсионного законодательства, а также законодательства о международных договорах соответствующих государств, норм международного права, и в частности положений Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года.

Соглашение между государствами-участниками Содружества Независимых Государств о социальных и правовых гарантиях военнослужащих, лиц, уволенных с военной службы, и членов их семей от 14 февраля 1992 года урегулировало вопросы социальных и правовых гарантий военнослужащих, лиц, уволенных с военной службы, и членов их семей; многостороннее Соглашение о гарантиях прав граждан государств-участников Содружества Независимых Государств в области пенсионного обеспечения от 13 марта 1992 года, определив предмет регулирования уже в самом названии, установило при этом, что пенсионное обеспечение военнослужащих вооруженных сил государств-участников Содружества и порядок выделения средств на их пенсионное обеспечение регулируются специальным соглашением. В связи с этим, по мнению Экономического Суда, под используемым в данном Соглашении термином "граждане" следует понимать только гражданских лиц. Об этом свидетельствует как содержание всего текста Соглашения, так и его статья 2.

Специальное многостороннее Соглашение о порядке пенсионного обеспечения военнослужащих и их семей и государственного страхования военнослужащих государств-участников Содружества Независимых Государств было подписано государствами-участниками Содружества Независимых Государств 15 мая 1992 года.

Для всех трех названных соглашений была избрана ускоренная процедура их принятия и вступления в силу: согласие на обязательность договора, выраженное их подписанием. Такая процедура соответствует статье 12 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года и означает, что все три подписанных соглашения стали обязательными для государств-участников. Это правило соответствует внутреннему законодательству Республики Казахстан. Согласно пункту 3 статьи 2 Указа Президента Республики Казахстан (имеющему силу закона) "О порядке заключения, исполнения и денонсации международных договоров" от 12 декабря 1995 года N 2679 "подписание" - способ выражения согласия Республики Казахстан на обязательность для нее международного договора, если в дальнейшем он не подлежит ратификации или утверждению". Таким образом, поскольку, согласно многостороннему Соглашению от 15 мая 1992 года, оно не подлежало после его подписания ратификации или утверждению, Соглашение, в силу Указа Президента Республики Казахстан от 12 декабря 1995 года, остается обязательным для Республики

К а з а х с т а н .

За 10 лет действия трех соглашений Исполнительный комитет СНГ, являющийся их депозитарием, не получил ни одного уведомления об их денонсации. Желание денонсировать эти соглашения не выразила и Республика Казахстан.

В момент подписания трех соглашений стороны могли сделать оговорки. Лишь Республика Молдова воспользовалась этим правом при подписании всех трех соглашений. Другие подписавшие соглашения государства, включая Республику Казахстан, не сделали оговорок ни к одному из этих соглашений.

Подписанный 25 января 2000 года Протокол к Соглашению от 14 февраля 1992 года не касался вопросов пенсионного обеспечения военнослужащих и членов их семей, но устанавливал ряд новых обязательств по вопросам обеспечения социальной и правовой защищенности военнослужащих. В силу этого неподписание Протокола Республикой Казахстан не означает освобождение от исполнения обязательств по Соглашению от 14 февраля 1992 года.

Не подписав Протокол, Республика Казахстан выразила несогласие взять на себя новые обязательства, зафиксированные в Протоколе, но отсутствовавшие в Соглашении от 14 февраля 1992 года.

В течение 1992-1998 годов между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан было заключено шесть соглашений и договоров, устанавливающих порядок и основные принципы использования космодрома "Байконур", условия его аренды, определяющих социальные гарантии граждан Российской Федерации и Республики Казахстан, проживающих и/или работающих на комплексе "Байконур". Что касается Соглашения от 27 апреля 1996 года, оно устанавливает гарантии пенсионных прав жителей г. Байконур Республики Казахстан.

Сопоставление названных многосторонних и двусторонних соглашений позволяет констатировать схожесть объектов и целей указанных групп соглашений. Между тем проведенный Экономическим Судом анализ позволяет сделать вывод о том, что, если многосторонние соглашения охватывают широкий спектр участников социальных отношений (гражданских лиц, военнослужащих, лиц, уволенных с военной службы, и членов их семей), то двусторонние соглашения между Российской Федерацией и Республикой Казахстан касаются лишь гражданских лиц, поскольку, как указано выше, вопросы пенсионного обеспечения военнослужащих и предоставления им социальных и правовых гарантий регулируются ранее принятыми специальными многосторонними

соглашениями - от 14 февраля 1992 года и 15 мая 1992 года. К тому же первая группа соглашений рассчитана на применение на всей территории государств-участников многосторонних соглашений, тогда как вторая ограничена территорией комплекса "Байконур".

Экономический Суд считает, что поскольку двусторонние Соглашения - от 27 апреля 1996 года и 12 октября 1998 года - были заключены и ратифицированы позднее многосторонних Соглашений от 14 февраля, 13 марта и 15 мая 1992 года, речь должна идти согласно статье 103 Устава ООН и пункта 3 статьи 30 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года о применении последовательно заключенных договоров, относящихся к одному и тому же вопросу. Это касается прежде всего Соглашения от 13 марта 1992 года и Соглашения от 27 апреля 1996 года, так как оба акта посвящены пенсионному обеспечению гражданских лиц. То обстоятельство, что в двустороннем Соглашении от 27 апреля 1996 года речь идет о гражданских лицах, подтверждается содержащейся в преамбуле этого Соглашения ссылкой на "важность соблюдения Соглашения о гарантиях прав граждан государств-участников СНГ в области пенсионного обеспечения от 13 марта 1992 года". Соглашение от 27 апреля 1996 года использует понятие "жители города Байконур", содержание которого раскрыто в пункте "б" статьи 1 этого Соглашения: термин "жители города Байконур" означает граждан Российской Федерации, граждан Республики Казахстан, граждан третьих государств и лиц без гражданства, постоянно проживающих в г. Байконур. Однако Экономический Суд констатирует, что ни в статье 1, ни в других статьях Соглашения от 27 апреля 1996 года пенсионеры-военнослужащие не упоминаются. Следовательно, как и многостороннее Соглашение от 13 марта 1992 года, двустороннее Соглашение от 27 апреля 1996 года под "гражданами" и "жителями города Байконур" имеет в виду гражданских лиц.

В соответствии со статьей 5 Соглашения от 15 мая 1992 года Совет министров обороны государств-участников СНГ (и только он) является органом, уполномоченным разрешать споры, возникающие в процессе применения Соглашения от 15 мая 1992 года. Между тем в нарушение принятой процедуры вопрос о выполнении обязательств по Соглашению от 15 мая 1992 года решался 26 - 27 июня 2001 года на внеочередном заседании Подкомиссии по комплексу "Байконур" Межправительственной комиссии по сотрудничеству между Российской Федерацией и Республикой Казахстан, некомпетентной принимать решения по указанному вопросу.

Анализ Положения о Подкомиссии по комплексу "Байконур" от 15 февраля 2000 года позволяет сделать вывод о том, что сформулированные в нем задачи Подкомиссии (пункт 2.1 Положения) нацелены на решение чисто административных и технических

проблем: управления научно-техническим и производственным потенциалом комплекса "Байконур", организации взаимодействия министерств и ведомств сторон, оперативного принятия решений по обеспечению функционирования комплекса "Байконур" и др. В соответствии с пунктом 2.2 Положения на Подкомиссию возложен контроль за деятельностью Администрации г. Байконур по обеспечению социальных прав и гарантий жителей комплекса "Байконур". Приняв решение о проработке вопроса об изменении порядка пенсионного обеспечения российских военнослужащих, проживающих на комплексе "Байконур", Подкомиссия по существу превысила свои полномочия.

В ноте Министерства иностранных дел Республики Казахстан от 27 декабря 2001 года N 15-01/927 нет ссылки на какое-либо международное соглашение, служащее основанием для прекращения выплаты пенсий военнослужащим - гражданам Российской Федерации, проживающим на комплексе "Байконур". Нота ограничивается упоминанием о "достигнутых договоренностях" на заседании Подкомиссии по комплексу "Байконур" от 27 июня 2001 года. Таким образом, в качестве правового основания прекращения выплаты пенсий российским военнослужащим, проживающим на территории комплекса "Байконур", Республика Казахстан ссылается на юридически несостоятельный документ - Протокол внеочередного заседания Подкомиссии по комплексу "Байконур" Межправительственной комиссии по сотрудничеству между Российской Федерацией и Республикой Казахстан от 27 июня 2001 года.

В обоснование прекращения выплат пенсий военнослужащим - гражданам Российской Федерации, проживающим на территории комплекса "Байконур", Республика Казахстан, кроме того, ссылается также и на свое внутреннее законодательство. Экономический Суд установил, что Закон Российской Федерации "О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, учреждениях и органах уголовно-исправительной системы, и их семей" от 12 февраля 1993 года принят с учетом международных обязательств Российской Федерации по пенсионному обеспечению военнослужащих, тогда как в Республике Казахстан единый для гражданских лиц и военнослужащих Закон "О пенсионном обеспечении в Республике Казахстан" от 20 июня 1997 года не учитывает обязательств, взятых Республикой Казахстан по международным соглашениям. Довод Республики Казахстан, ссылающейся на свое национальное законодательство, является несостоятельным, поскольку, согласно статье 27 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года, "участник не может ссылаться на положения своего внутреннего права в качестве оправдания для невыполнения им договора".

На протяжении 10 лет Республика Казахстан осуществляла выплаты пенсий военнослужащим - гражданам Российской Федерации, проживающим на территории комплекса "Байконур", что соответствовало ее международным обязательствам по многостороннему специальному Соглашению о порядке пенсионного обеспечения военнослужащих и их семей и государственного страхования военнослужащих государств-участников Содружества Независимых Государств от 15 мая 1992 года.

На основании изложенного и руководствуясь пунктами 5 и 16 Положения об Экономическом Суде Содружества Независимых Государств и пунктами 143 и 148 Регламента Экономического Суда Содружества Независимых Государств, Экономический Суд

РЕШИЛ :

Дать по запросу Исполнительного комитета СНГ следующее толкование применения Соглашения о порядке пенсионного обеспечения военнослужащих и их семей и государственного страхования военнослужащих государств-участников Содружества Независимых Государств от 15 мая 1992 года, а также Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан о гарантиях пенсионных прав жителей г. Байконур Республики Казахстан от 27 апреля 1 9 9 6 г о д а .

1. Нормы Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан о гарантиях пенсионных прав жителей г. Байконур Республики Казахстан от 27 апреля 1996 года не исключают применения положений Соглашения о порядке пенсионного обеспечения военнослужащих и их семей и государственного страхования военнослужащих государств-участников Содружества Независимых Государств от 15 мая 1992 года.

Пенсионное обеспечение военнослужащих, уволенных с военной службы, и членов их семей, являющихся гражданами Российской Федерации и проживающих на комплексе "Байконур", должно осуществляться в соответствии с положениями Соглашения от 15 мая 1992 года.

Изменение порядка пенсионного обеспечения указанной категории лиц возможно в случае денонсации Соглашения от 15 мая 1992 года или заключения между Российской Федерацией и Республикой Казахстан отдельного двустороннего соглашения о пенсионном обеспечении военнослужащих и членов их семей.

2. Решение является окончательным и обжалованию не подлежит.

3. Копию решения направить Исполнительному комитету Содружества Независимых Государств, правительствам государств-участников Содружества Независимых Государств, Совету министров обороны государств-участников Содружества Независимых Государств, министерствам иностранных дел Российской Федерации и Республики Казахстан, министерствам обороны Российской Федерации и Республики Казахстан, Администрации г. Байконур.

4. Решение опубликовать в изданиях Содружества Независимых Государств и средствах массовой информации государств-участников Соглашения о статусе Экономического Суда Содружества Независимых Государств от 6 июля 1992 года.

Председатель

А.Б. Каженов

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