

**О толковании статей 3-6 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 статей 2, 3 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**

Консультативное заключение Экономического Суда Содружества Независимых Государств от 24 сентября 2008 года N 01-1/1-08

Экономический Суд Содружества Независимых Государств в составе: председательствующего - Председателя Экономического Суда СНГ Абдуллоева Ф., судей Экономического Суда СНГ: Жолдыбаева С.Ж., Каменковой Л.Э. Керимбаевой А.Ш., Молчановой Т.Н., при секретаре судебного заседания Медведевой Т.Е., с участием Генерального советника Экономического Суда СНГ Гришкевич О.В., рассмотрев в открытом судебном заседании дело по запросу Исполнительного комитета Содружества Независимых Государств о толковании,

**УСТАНОВИЛ:**

Исполнительный комитет Содружества Независимых Государств (далее - Исполнительный комитет СНГ) обратился в Экономический Суд СНГ с запросом о толковании статей 3-6 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 (далее - Соглашение от 12 марта 1993 года) и статей 2, 3 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 (далее - Соглашение от 15 апреля 1994 года).

Основанием для запроса послужило обращение в Исполнительный комитет СНГ проживающих в Республике Беларусь жен военнослужащих, погибших при исполнении обязанностей военной службы в мирное время. В соответствии с Соглашением от 12 марта 1993 года и Соглашением от 15 апреля 1994 года указанные лица приравнены по льготам к инвалидам и участникам Великой Отечественной войны, однако согласно Закону Республики Беларусь «О государственных социальных льготах, правах и гарантиях для отдельных категорий граждан» от 14 июня 2007 года они не отнесены к гражданам, имеющим право на социальные льготы. В связи с этим Исполнительный комитет СНГ просит разъяснить, подлежат ли нормы статей 3-6

Соглашения от 12 марта 1993 года в отношении лиц, указанных в пункте 3 Приложения 2, подпункте 1.8 пункта 1 Приложения 3, и статей 2, 3 Соглашения от 15 апреля 1994 года в отношении лиц, указанных в подпункте 4.1 пункта 4 Приложения 1, пункте 4 Приложения 2, непосредственному применению на территории государств-участников СНГ.

Заслушав судью-докладчика Молчанову Т.Н., обсудив заключения Генерального советника Гришкевич О.В., специалистов Игнатенко Г.В., Барбука А.В., изучив и проанализировав нормы Соглашения от 12 марта 1993 года и Соглашения от 15 апреля 1994 года, законодательство в области социального обеспечения государств-участников данных соглашений, а также другие имеющиеся в деле материалы, Экономический Суд СНГ пришел к следующим выводам.

Согласно статье 31 Венской конвенции о праве международных договоров от 23 мая 1969 года (далее - Венская конвенция 1969 года) толкование статей 3-6 Соглашения от 12 марта 1993 года и статей 2, 3 Соглашения от 15 апреля 1994 года должно осуществляться «добросовестно в соответствии с обычным значением, которое следует придавать терминам договора в их контексте, а также в свете объекта и целей договора». Кроме того, при осуществлении толкования необходимо учитывать положения законодательства государств-участников соглашений, касающиеся имплементации норм международных договоров. Соглашение от 12 марта 1993 года подписано главами правительств Республики Армения, Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Республики Молдова, Российской Федерации, Республики Таджикистан, Туркменистана, Республики Узбекистан, Украины и вступило в силу для указанных государств с момента подписания. Азербайджанская Республика присоединилась к данному Соглашению 28 мая 1997 года.

Цель Соглашения от 12 марта 1993 года, как следует из его наименования и преамбулы, заключается во взаимном признании государствами-участниками прав инвалидов и участников Великой Отечественной войны, а также лиц, приравненных к ним, на льготный проезд для обеспечения их передвижения по территории государств-участников Соглашения.

Статьей 1 Соглашения от 12 марта 1993 года установлено, что его действие распространяется на инвалидов и участников Великой Отечественной войны, а также лиц, приравненных к ним, которым определены льготы по проезду на соответствующих видах транспорта, согласно приложениям 1-3, являющимся неотъемлемой частью Соглашения.

Пунктом 3 Приложения 2 к Соглашению от 12 марта 1993 года к лицам, приравненным по льготам на проезд в междугородном транспорте к участникам Великой Отечественной войны, отнесены в том числе родители и жены военнослужащих, погибших вследствие ранения, контузии или увечья, полученных при

защите бывшего Союза ССР или при исполнении иных обязанностей военной службы, либо вследствие заболевания, связанного с пребыванием на фронте. В подпункте 1.8 пункта 1 Приложения 3 к Соглашению от 12 марта 1993 года в качестве лиц, имеющих право бесплатного проезда в городском и пригородном транспорте, также указаны родители и жены военнослужащих, погибших вследствие ранения, контузии или увечья, полученных при защите бывшего Союза ССР или при исполнении иных обязанностей военной службы, либо вследствие заболевания, связанного с пребыванием на фронте.

Соглашение от 15 апреля 1994 года подписано всеми государствами-участниками Содружества и вступило в силу для Азербайджанской Республики, Республики Армения, Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Республики Молдова, Республики Таджикистан, Республики Узбекистан, Украины. Соглашение устанавливает более широкий по сравнению с Соглашением от 12 марта 1993 года объем льгот и гарантий: бесплатное получение медицинской помощи, бесплатное или с 50-процентной скидкой получение лекарств, льготное обслуживание предприятиями и организациями службы быта, торговли, общественного питания, жилищно-коммунального хозяйства, транспорта, предоставление льгот при посещении культурно-просветительных учреждений (статья 3).

Неотъемлемой частью Соглашения от 15 апреля 1994 года являются приложения 1-2, определяющие категории лиц, на которые распространяется действие Соглашения, а также перечень льгот и гарантий, установленных для них.

Для целей толкования обозначенных в запросе норм Соглашения от 12 марта 1993 года и Соглашения от 15 апреля 1994 года Экономический Суд СНГ считает необходимым исходить из следующих положений.

Под непосредственным применением международных договоров в доктрине международного права понимается соблюдение, исполнение и использование субъектами внутригосударственного права (государственными органами, должностными лицами, физическими и юридическими лицами) норм права, содержащихся в международных договорах, а также обеспечение данных норм внутригосударственными средствами правовой, в том числе судебной, защиты.

Норма права, содержащаяся в международном договоре, может применяться непосредственно, если:

норма ориентирована на применение субъектами национального права;  
норма сформулирована четко и определенно;

возможность непосредственного применения нормы не исключается участниками международного договора (исключение выражается, как правило, в виде обязательства сторон реализовывать права субъектов внутригосударственного права только через национальное законодательство).

Анализ подлежащих толкованию норм Соглашения от 12 марта 1993 года и Соглашения от 15 апреля 1994 года на предмет их соответствия вышеназванным

условиям позволяет Экономическому Суду СНГ констатировать следующее.

1. Нормами статей 3-6 Соглашения от 12 марта 1993 года предоставляются права физическим лицам - родителям и женам военнослужащих, погибших вследствие ранения, контузии или увечья, полученных при защите бывшего Союза ССР или при исполнении иных обязанностей военной службы, либо вследствие заболевания, связанного с пребыванием на фронте. Статьи 2, 3 Соглашения от 15 апреля 1994 года помимо других лиц также распространяются на указанную категорию граждан. Это следует из содержания статьи 1 Соглашения от 12 марта 1993 года и пункта 3 Приложения 2, подпункта 1.8 пункта 1 Приложения 3 к Соглашению, а также статьи 1 Соглашения от 15 апреля 1994 года и подпункта 4.1 пункта 4 Приложения 1, пункта 4 Приложения 2 к Соглашению.

2. Толкуемые нормы Соглашения от 12 марта 1993 года и Соглашения от 15 апреля 1994 года сформулированы определенно и четко, устанавливают конкретные права для названной категории лиц, в связи с чем могут непосредственно применяться субъектами внутригосударственного права.

3. Соглашение от 12 марта 1993 года и Соглашение от 15 апреля 1994 года не содержат положений, исключающих возможность непосредственного применения содержащихся в них норм.

Таким образом, на международно-правовом уровне отсутствуют какие-либо препятствия для непосредственного применения рассматриваемых договорных положений в национальных правовых системах государств-участников названных соглашений.

Вместе с тем для непосредственного применения толкуемых норм на территории государств-участников Соглашения от 12 марта 1993 года и Соглашения от 15 апреля 1994 года необходимо, чтобы национальная правовая система допускала возможность непосредственного применения норм международного договора.

Анализ конституций и иных актов законодательства государств-участников вышеупомянутых соглашений свидетельствует о том, что национальные механизмы внутригосударственной имплементации международных обязательств названных государств не исключают возможности непосредственного применения норм международных договоров. Более того, законодательство некоторых государств такую возможность прямо предусматривает.

Так, в соответствии с частью второй статьи 27 Закона Республики Беларусь «О международных договорах Республики Беларусь» от 23 октября 1991 года «нормы права, содержащиеся в международных договорах Республики Беларусь, вступивших в силу, являются частью действующего на территории Республики Беларусь законодательства, подлежат непосредственному применению, кроме случаев, когда из международного договора следует, что для применения таких норм требуется издание внутригосударственного нормативного правового акта, и имеют силу того

нормативного правового акта, которым выражено согласие Республики Беларусь на обязательность для нее соответствующего международного договора».

Пункт 3 статьи 4 Конституции Республики Казахстан предусматривает, что «международные договоры, ратифицированные Республикой, имеют приоритет перед ее законами и применяются непосредственно, кроме случаев, когда из международного договора следует, что для его применения требуется издание закона». Согласно пункту 3 статьи 5 Федерального закона Российской Федерации «О международных договорах Российской Федерации» от 16 июня 1995 года «положения официально опубликованных международных договоров Российской Федерации, не требующие издания внутригосударственных актов для применения, действуют в Российской Федерации непосредственно. Для осуществления иных положений международных договоров Российской Федерации принимаются соответствующие правовые акты».

В соответствии с частью второй статьи 4 Закона Республики Таджикистан «О международных договорах Республики Таджикистан» от 11 декабря 1999 года «нормы официально опубликованных международных договоров Республики Таджикистан, не требующих принятия законов для их применения, действуют в Республике Таджикистан непосредственно. Для применения иных положений международных договоров Республики Таджикистан принимаются соответствующие нормативные акты»

Пунктом 1 статьи 19 Закона Украины «О международных договорах Украины» от 29 июня 2004 года установлено, что «действующие международные договоры Украины, согласие на обязательность которых предоставлено Верховной Радой Украины, являются частью национального законодательства и применяются в порядке, предусмотренном для норм национального законодательства».

Подтверждением возможности непосредственного применения норм международных договоров в рамках внутригосударственной правовой системы в условиях отсутствия прямого указания на это в национальных нормативных правовых актах являются положения конституций и иных актов законодательства государств-участников Соглашения от 12 марта 1993 года и Соглашения от 15 апреля 1994 года, включающие международные договоры в правовую систему (систему законодательства) государства (часть вторая статьи 148 Конституции Азербайджанской Республики, часть четвертая статьи 6 Конституции Республики Армения, пункт 3 статьи 12 Конституции Кыргызской Республики и др.).

Следует, однако, отметить, что возможность непосредственного применения норм международных договоров не означает, что государства обязаны реализовывать свои международные обязательства только указанным образом, то есть путем непосредственного применения договорных норм. Такая обязанность существует лишь в отношении императивных норм международного права и обязательств по обеспечению основных прав и свобод человека, а также минимальных стандартов

защиты жертв вооруженных конфликтов. Социальные права, закрепленные в Соглашении от 12 марта 1993 года и Соглашении от 15 апреля 1994 года, к таковым не относятся.

Вопрос о приведении в действие норм международного права на своей территории решается каждым государством самостоятельно. Определение способов выполнения международных обязательств является проявлением государственного суверенитета и составляет внутреннюю компетенцию государства. В силу своих суверенных прав государство осуществляет международные обязательства с учетом национального правопорядка и способами, приемлемыми для данного государства.

Практика применения Соглашения от 12 марта 1993 года и Соглашения от 15 апреля 1994 года подтверждает, что выбор механизма реализации норм международных договоров (непосредственное или опосредованное применение) в национальных правовых системах остается за государствами. Об этом свидетельствует полученная Экономическим Судом СНГ из государств-участников информация о выполнении обязательств, предусмотренных указанными соглашениями (письмо Министерства труда и социальных вопросов Республики Армения № 1/16-682 от 25 марта 2008 года, письмо Министерства труда и социальной защиты населения Республики Казахстан № 09-02-10/1090 от 27 февраля 2008 года, письмо Министерства труда и социального развития Кыргызской Республики № 13/963 от 6 марта 2008 года, письмо Министерства социальной защиты, семьи и ребенка Республики Молдова № 01-428 от 6 марта 2008 года, письмо Министерства социального обеспечения Туркменистана № 1-08/251 от 4 марта 2008 года, письмо Министерства труда и социальной защиты населения Республики Узбекистан № 05-767 от 18 марта 2008 года, письмо Министерства труда и социальной политики Украины № 34/0/18-08/014 от 19 марта 2008 года).

Таким образом, статьи 3-6 Соглашения от 12 марта 1993 года и статьи 2, 3 Соглашения от 15 апреля 1994 года могут быть реализованы государствами по своему усмотрению как непосредственно - путем признания в национальной правовой системе прав соответствующих категорий лиц на льготы, установленные указанными Соглашениями (отсылки к международному договору), так и опосредованно - путем предоставления соответствующих прав на основании национальных правовых актов в сфере социального обеспечения (инкорпорации договорных норм во внутригосударственную правовую систему).

Экономический Суд СНГ обращает внимание, что независимо от выбора того или иного способа реализации толкуемых норм, государства-участники Соглашения от 12 марта 1993 года и Соглашения от 15 апреля 1994 года обязаны обеспечить исполнение своих договорных обязательств как в отношении собственных граждан, так и граждан других государств-участников в соответствии с целями соглашений.

Проведенный Экономическим Судом СНГ анализ актов законодательства

государств-участников Соглашения от 12 марта 1993 года и Соглашения от 15 апреля 1994 года, регламентирующих вопросы предоставления льгот и гарантий инвалидам и участникам Великой Отечественной войны, а также лицам, приравненным к ним, свидетельствует о том, что в основном указанные льготы и гарантии получили закрепление на внутригосударственном уровне. Тем не менее в отдельных государствах в связи с изменением национального законодательства указанные выше категории лиц либо лишены льгот, предусмотренных Соглашением от 12 марта 1993 года и Соглашением от 15 апреля 1994 года, либо уровень данных льгот снижен (в связи с заменой льгот, предоставляемых в натуральном виде, денежной компенсацией либо повышением размеров денежного довольствия и т.п.).

Учитывая данные обстоятельства, Экономический Суд СНГ отмечает, что добросовестное выполнение международных обязательств является основой взаимоотношений государств-участников Содружества. Статья 27 Венской конвенции 1969 года предусматривает, что «участник не может ссылаться на положения своего внутреннего права в качестве оправдания для невыполнения им договора».

Руководствуясь изложенным, а также с учетом выводов, сформулированных ранее в консультативном заключении № 01-1/2-2000 от 26 июля 2000 года, Экономический Суд СНГ рекомендует государствам добросовестно выполнять обязательства, принятые на себя в соответствии с Соглашением от 12 марта 1993 года и Соглашением от 15 апреля 1994 года, независимо от избранного государством способа реализации договорных о б я з а т е л ь с т в .

На основании изложенного и руководствуясь пунктами 5, 16 Положения об Экономическом Суде СНГ и пунктами 127 <sup>1</sup>, 139, 143 Регламента Экономического Суда СНГ, Экономический Суд Содружества Независимых Государств пришел к с л е д у ю щ и м в ы в о д а м .

1. Нормы статей 3-6 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 в отношении лиц, указанных в пункте 3 Приложения 2, подпункте 1.8 пункта 1 Приложения 3 к Соглашению, и статей 2, 3 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 в отношении лиц, указанных в подпункте 4.1 пункта 4 Приложения 1 и пункте 4 Приложения 2 к Соглашению, могут применяться непосредственно на территории государств-участников указанных соглашений с учетом особенностей конкретной национальной правовой системы.

2. Выбор государствами-участниками Соглашения от 12 марта 1993 года и Соглашения от 15 апреля 1994 года непосредственного либо опосредованного способа

применения норм соглашений на своей территории не освобождает государства от обязанности обеспечить их исполнение.

3. Копию консультативного заключения направить в Исполнительный комитет Содружества Независимых Государств и для сведения - в правительства государств-участников Содружества Независимых Государств.

4. Консультативное заключение подлежит обязательному опубликованию в изданиях Содружества и средствах массовой информации государств-участников Соглашения о статусе Экономического Суда Содружества Независимых Государств от 6 июля 1992 года.

*Председатель      Ф.Абдуллоев*

**Верно:**

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