

КОНСУЛЬТАТИВНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Экономического Суда Содружества Независимых Государств

по запросу Государственной Думы Российской Федерации о толковании статьи 3 Соглашения между государствами-участниками СНГ о социальных и правовых гарантиях военнослужащих, лиц, уволенных с военной службы, и членов их семей от 14 февраля 1992 года; статьи 1 и части первой статьи 2 Соглашения об обеспечении жилыми помещениями военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей в государствах СНГ от 28 марта 1997 года

11 декабря 2002 года

№ 01–1/4–02

Государственная Дума Российской Федерации обратилась в Экономический Суд Содружества Независимых Государств с запросом о толковании статьи 3 Соглашения между государствами-участниками СНГ о социальных и правовых гарантиях военнослужащих, лиц, уволенных с военной службы, и членов их семей от 14 февраля 1992 года; статьи 1 и части первой статьи 2 Соглашения об обеспечении жилыми помещениями военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей в государствах СНГ от 28 марта 1997 года.

Государственная Дума Российской Федерации просит разъяснить, имеет ли право военнослужащий, состоящий ранее на военной службе в Вооруженных Силах СССР и продолживший службу в вооруженных силах одного из государств-участников СНГ, на обеспечение жилой площадью в государстве, на территорию которого он переехал на постоянное место жительства после увольнения его с военной службы.

Исследовав материалы дела и в соответствии с пунктом 127 Регламента, Экономический Суд дает следующее заключение.

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 является рамочным Соглашением, устанавливающим общие принципы обеспечения социальной защиты указанной категории лиц.

Согласно статье 1 правовой базой данного Соглашения являются законы и другие нормативные акты бывшего Союза ССР, закрепляющие определенный уровень прав и льгот за военнослужащими, лицами, уволенными с военной службы, и членами их семей. Соглашением не допускается ограничение прав и льгот, установленных нормативными актами Союза ССР, но предоставляется право государствам-участникам Содружества принимать меры по усилению социальной защиты военнослужащих, лиц, уволенных с военной службы, и членов их семей.

В соответствии со статьей 3 Соглашения государства-участники Содружества обеспечивают жилыми помещениями военнослужащих, членов их семей, не имеющих жилья или нуждающихся в улучшении жилищных условий в соответствии с законодательством страны пребывания. Данная статья носит ограниченный характер как по своему содержанию, так и по кругу субъектов, права на обеспечение жилыми помещениями которых она регламентирует. В субъектной сфере она ориентирована на применение только в отношении военнослужащих и членов их семей, не имеющих жилья или нуждающихся в его улучшении. В содержательном плане она не налагает на государства международные обязательства, отдавая вопрос о жилищном обеспечении на усмотрение национального законодательства. Причем в статье не содержится ни форм, ни гарантий обеспечения жилыми помещениями военнослужащих. Ограниченный характер указанных положений подчеркивается и в статье 2 Соглашения. В ней в качестве международного обязательства государств-участников Содружества устанавливается обеспечение в соответствии с национальным законодательством всей полноты политических, социально-экономических и личных прав военнослужащих, членов их семей и лиц, уволенных с военной службы. Однако в числе перечисленных социальных прав в области жилищного обеспечения указывается только право на проживание в занимаемых жилых помещениях.

В Соглашении нет специальной статьи относительно жилищного обеспечения лиц, уволенных с военной службы. Статья 4 Соглашения в общей форме обязывает государства разработать к 1992 году согласованные законодательные акты о социальной защите указанной категории лиц.

Соглашение об обеспечении жилыми помещениями военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей в государствах-участниках Содружества Независимых Государств от 28 марта 1997 года является договором специального характера, дополняющим и конкретизирующим Соглашение от 14 февраля 1992 года, что вытекает из преамбулы Соглашения от 28 марта 1997 года.

Статья 1 Соглашения устанавливает круг субъектов, на которых распространяются положения Соглашения. К ним относятся: 1) военнослужащие, проходящие военную службу на профессиональной

основе (кроме военнослужащих срочной службы) в вооруженных силах и иных воинских формированиях государств-участников Содружества, ранее состоявших на военной службе в Вооруженных Силах и других воинских формированиях бывшего Союза ССР, в Объединенных Вооруженных силах Содружества; 2) граждане из числа указанных военнослужащих, которые являлись либо иностранными гражданами по отношению к стране их пребывания, либо имеющими право на получение гражданства на территории государства, избранного для постоянного места жительства. Термин «иностранцы» распространяется на бывших военнослужащих, состоявших на военной службе в Вооруженных Силах бывшего Союза ССР и автоматически получивших гражданство союзной республики, на территории которой они ранее проживали, либо лица, состоявшие на военной службе в Объединенных Вооруженных силах Содружества и также получившие гражданство другого государства. К лицам, имеющим право на получение гражданства государства-участника Содружества, избранного ими для нового места постоянного проживания, относятся бывшие военнослужащие, состоявшие на службе в Вооруженных Силах или иных воинских формированиях бывшего Союза ССР и утративших союзное гражданство после распада СССР, став лицами без гражданства.

Их статус иностранного гражданина либо лица без гражданства, имеющего право на получение гражданства, устанавливается в отношении государства, на территорию которого они переехали в связи с увольнением с военной службы после 31 декабря 1991 года. Это вытекает из анализа всех последующих статей Соглашения (статьи 3, 4, 6), включающих их в единую категорию граждан, переезжающих на постоянное место жительства с территории одного государства на территорию другого государства.

В Соглашении наиболее полную регламентацию получило право на обеспечение жильем граждан, уволенных с военной службы, при переезде их на постоянное место жительства в другое государство Содружества. Причем в Соглашении не только устанавливается право таких граждан на обеспечение жилыми помещениями, но оно и гарантируется рядом мер, осуществляемых государствами их прежнего места службы (жительства).

В соответствии со статьей 3 Соглашения граждане, уволенные с военной службы, и члены их семей при переезде на постоянное место жительства с территории одного государства на территорию другого государства-участника Содружества обеспечиваются по избранному месту жительства жилыми помещениями по нормам, установленным для граждан государства, на территорию которого они прибыли. Абзацы второй и третий той же статьи устанавливают, что государство-участник, в вооруженных силах которого указанные граждане проходили военную службу, заблаговременно приобретает для них жилые помещения по избранному ими постоянному

месту жительства как при условии сдачи занимаемых этими гражданами помещений по прежнему месту жительства, так и в случае отсутствия таковой, если жилые помещения им не предоставлялись. Порядок и сроки приобретения жилых помещений устанавливаются на основе двусторонних соглашений между правительствами государств.

В развитие вышеизложенных положений статья 4 того же Соглашения предоставляет гражданам, уволенным с военной службы, при переезде на постоянное место жительства с территории одного государства на территорию другого право на обмен занимаемых ими жилых помещений независимо от ведомственной принадлежности с гражданами другого государства-участника, а также на продажу приватизированных ими жилых помещений на основе норм и в порядке, установленном законодательством государств-участников, а в случае отсутствия такого законодательства до его принятия — по нормам и в порядке, установленном законодательством бывшего Союза ССР.

В статье 6 закрепляется выдача таким гражданам уполномоченными органами государств-участников документов, подтверждающих факт сдачи, приватизации, обмена, продажи или других действий, совершенных с занимаемыми ими жилыми помещениями.

Соглашение от 28 марта 1997 года подписано Республикой Армения, Республикой Беларусь, Республикой Казахстан, Кыргызской Республикой, Российской Федерацией, Республикой Таджикистан. Не подписано Азербайджанской Республикой, Республикой Узбекистан, Туркменистаном, Украиной, являющимися участниками Соглашения от 14 февраля 1992 года. Среди государств, подписавших Соглашение от 28 марта 1997 года, являющихся участниками Соглашения от 14 февраля 1992 года, только Республика Армения, Республика Беларусь, Кыргызская Республика и Республика Таджикистан депонировали свои уведомления и, таким образом, Соглашение от 28 марта 1997 года вступило в силу 19 апреля 2001 года и применяется относительно данных государств.

Однако Республика Армения и Республика Беларусь при подписании Соглашения сделали оговорки к статьям 3 и 4. Республика Армения заявила об исключении абзацев второго и третьего из статьи 3, касающихся обязанности государств-участников приобретать заблаговременно для граждан, проходивших военную службу в их вооруженных силах, жилые помещения по избранному ими постоянному месту жительства и заключать по этому вопросу двусторонние соглашения правительствами государств-участников, а также абзаца первого из статьи 4, закрепляющего право граждан, уволенных с военной службы, при переезде на постоянное место жительства на территорию другого государства-участника на обмен занимаемых ими жилых помещений с гражданами другого государства-участника независимо от их ведомственной принадлежности. Однако следует иметь в виду, что Республика Армения

25 января 2000 года подписала Протокол к Соглашению от 14 февраля 1992 года, статья 5 которого воспроизводит положение абзаца первого статьи 4 Соглашения от 28 марта 1997 года. Учитывая то, что в статье 5 Протокола воспроизводится положение абзаца первого статьи 4 Соглашения от 28 марта 1997 года, применительно к которому Республика Армения ранее заявила оговорку, можно сделать вывод, что депонированием уведомления о подписании Протокола 19 апреля 2001 года Республика Армения признала юридически обязательным для себя право граждан, уволенных с военной службы, на обмен занимаемыми жилыми помещениями с гражданами других государств Содружества при переезде на новое место жительства, означающее, что указанная оговорка утратила юридическую силу.

Республика Беларусь сделала аналогичную оговорку об исключении вышеизложенных абзацев второго и третьего из статьи 3 Соглашения от 28 марта 1997 года.

Руководствуясь статьей 21 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года, следует сделать вывод, что Соглашение от 28 марта 1997 года является юридически обязательным для Республики Армения после вступления в силу для нее Протокола к Соглашению от 14 февраля 1992 года, за исключением положений статьи 3, в отношении которых сохраняет силу сделанная ею оговорка, и Республики Беларусь, за исключением положений статьи 3, в отношении которых ею также заявлена оговорка.

Таким же образом Соглашение действует в отношениях государств, сделавших оговорки с другими его участниками, в частности Кыргызской Республикой и Республикой Таджикистан. В отношениях между Кыргызской Республикой и Республикой Таджикистан Соглашение 1997 года применяется в полном объеме.

Что касается действия Соглашений от 14 февраля 1992 года и от 28 марта 1997 года в отношениях между государствами-участниками только Соглашения 1992 года и государствами-участниками двух соглашений — 1992 года и 1997 года, то следует руководствоваться статьей 30 Венской конвенции 1969 года. В соответствии с пунктом 4 «б» статьи 30 Конвенции в отношениях между государствами-участниками двух соглашений (Республика Армения, Республика Беларусь, Кыргызская Республика, Республика Таджикистан) и государствами-участниками одного Соглашения (Азербайджанская Республика, Республика Казахстан, Российская Федерация, Республика Узбекистан, Украина) применяется Соглашение от 14 февраля 1992 года, участниками которого являются все государства. Согласно пункту 3 статьи 3 Конвенции для государств, являющихся участниками обоих соглашений (Республика Армения, Республика Беларусь, Кыргызская Республика, Республика Таджикистан), положения Соглашения

от 14 февраля 1992 года применяются только в той мере, в какой они совместимы с положениями Соглашения от 28 марта 1997 года.

Протоколом к Соглашению от 14 февраля 1992 года, подписанным Республикой Армения, Республикой Беларусь, Кыргызской Республикой, Российской Федерацией, Республикой Таджикистан и Украиной 25 января 2000 года и вступившим в силу 21 сентября 2001 года, было закреплено за гражданами, уволенными с военной службы, по аналогии с Соглашением от 28 марта 1997 года право на обмен занимаемых жилых помещений с гражданами других государств Содружества в связи с переездом на постоянное место жительства в другое государство Содружества (абзац третий статьи 5). Протокол, внесший поправки в Соглашение от 14 февраля 1992 года, признан юридически обязательным для Республики Армения, Кыргызской Республики, Республики Таджикистан и Украины.

В соответствии с пунктом 4 «б» статьи 30 и пунктом 4 статьи 40 Венской конвенции 1969 года Соглашение от 14 февраля 1992 года действует в первоначальном варианте в отношении Азербайджанской Республики, Республики Казахстан, Российской Федерации, Республики Узбекистан, Туркменистана; в отношении Республики Беларусь – Соглашение от 28 марта 1997 года; в отношении Украины – Соглашение от 14 февраля 1992 года с учетом изменений, внесенных Протоколом от 25 января 2000 года; в отношении Кыргызской Республики и Республики Таджикистан – Соглашение от 28 марта 1997 года и Протокол от 25 января 2000 года; в отношении Республики Армения – Соглашение от 28 марта 1997 года и Протокол от 25 января 2000 года к Соглашению от 14 февраля 1992 года.

Анализ национального законодательства государств-участников Содружества показал, что в них отсутствуют согласованные национально-правовые нормы по вопросу обеспечения жилыми помещениями лиц, уволенных с военной службы, как это предполагает статья 3 Соглашения от 14 февраля 1992 года.

На основании вышеизложенного и принимая во внимание существо запроса, Экономический Суд Содружества Независимых Государств пришел к следующим выводам.

1. 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 является рамочным договором, закрепляющим общие принципы социальной защиты данной категории лиц и базирующимся на законах и других нормативных актах бывшего Союза ССР. Статья 3

Соглашения, закрепляющая право военнослужащих и членов их семей, не имеющих жилья или нуждающихся в улучшении жилищных условий на обеспечение их жилыми помещениями, в соответствии с нормами и порядком, установленным законодательством страны пребывания, имеет ограниченный характер как в субъектной сфере, так и в содержательном плане. В субъектной сфере она применяется только в отношении военнослужащих и членов их семей. В содержательном плане статья не налагает обязательства на государства обеспечить указанную категорию граждан жилыми помещениями, а отдает приоритет нормам и порядку, установленному в законодательстве страны пребывания.

2. Соглашение об обеспечении жилыми помещениями военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей в государствах-участниках Содружества Независимых Государств от 28 марта 1997 года является специальным договором, дополняющим, развивающим и конкретизирующим положения Соглашения от 14 февраля 1992 года, а также закрепляющим правовые гарантии реализации права на жилье в отношении указанной категории лиц.

В статье 1 устанавливается круг субъектов, на которых распространяется Соглашение. К ним относятся военнослужащие, находящиеся на профессиональной военной службе в вооруженных силах и иных воинских формированиях государств Содружества, при условии, что они ранее состояли на военной службе в Вооруженных Силах Союза ССР или в Объединенных Вооруженных силах СНГ, и граждане из числа указанных военнослужащих при условии, что они: а) уволены с военной службы после 31 декабря 1991 года (то есть после распада СССР); б) являются иностранными гражданами по отношению к стране пребывания; в) имеют право на получение гражданства в государстве, которое они выбрали постоянным местом жительства. Термин «иностранцы» применяется в отношении лиц, ранее состоявших на военной службе в Объединенных Вооруженных силах СНГ и являющихся иностранными гражданами в отношении государства, которое они избрали местом своего проживания после увольнения с военной службы. Лицами, имеющими право на получение гражданства в государстве нового места постоянного жительства, являются бывшие военнослужащие Вооруженных Сил Союза ССР, утратившие союзное гражданство после распада СССР и ставшие лицами без гражданства.

3. Право на обеспечение жилой площадью военнослужащих, ранее состоявших на военной службе в Вооруженных Силах СССР и продолживших службу в вооруженных силах государств-участников СНГ, а затем уволившихся с военной службы и переехавших на территорию одного из

государств СНГ на постоянное жительство, гарантируется Соглашением от 28 марта 1997 года, а именно предоставлением таким лицам прав на обмен, продажу жилого помещения, в котором они проживали, включая жилье в ведомственных домах и приватизированное жилое помещение. Однако Соглашение в этой части признали только четыре государства-члена СНГ (Республика Армения, Республика Беларусь, Кыргызская Республика и Республика Таджикистан). Что касается правовых гарантий обеспечения указанных лиц жилым помещением со стороны государства места прохождения его службы, то в этой части Соглашение действует только в отношении двух государств – Кыргызской Республики и Республики Таджикистан, и оно предполагает наличие между ними специальной договоренности.

4. Соглашение между государствами-участниками СНГ о социальных и правовых гарантиях военнослужащих, лиц, уволенных с военной службы, и членов их семей от 14 февраля 1992 года, участниками которого является большинство государств-участников Содружества, за исключением Республики Молдова и Грузии, не регулирует вопрос об обеспечении жилыми помещениями лиц, уволенных с военной службы, государством места их постоянного проживания. Соглашение только подтверждает их право проживать в занимаемых ими помещениях.

Национальное законодательство государств-участников Содружества, касающееся обеспечения прав на жилье лиц, уволенных с военной службы, не содержит согласованных идентичных положений по данному вопросу, а в содержательном плане зависит от его регламентации в соглашениях от 14 февраля 1992 года или 28 марта 1997 года, участниками которых государства являются.

Отсутствие в национальных законодательствах государств-участников Соглашения от 14 февраля 1992 года норм, регулирующих вопросы обеспечения жилой площадью лиц, уволенных с военной службы, либо уравнение их прав в этой области с гражданами государств, на территории которых проживают военнослужащие, является невыполнением положений статьи 1 Соглашения от 14 февраля 1992 года.

Председатель

А.Б.Каженов

В е р н о: