



СУД ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОЮЗА

ОСОБОЕ МНЕНИЕ
судьи Дронова А.А.
(дело № Р-7/25)

6 марта 2026 года

город Минск

1. 2 марта 2026 года Большой коллегией Суда Евразийского экономического союза (далее – Большая коллегия, Суд) вынесено консультативное заключение по заявлению Кыргызской Республики в лице Центра судебного представительства при Министерстве юстиции Кыргызской Республики (далее соответственно – Консультативное заключение, Заявитель) о разъяснении положений Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года (далее – Договор), касающихся обязательного медицинского страхования и медицинской помощи в отношении членов семьи трудящегося государства-члена Евразийского экономического союза (далее – ЕАЭС, Союз) в государстве трудоустройства.

В соответствии с пунктом 1 статьи 79 Регламента Суда Евразийского экономического союза, утверждённого Решением Высшего Евразийского экономического совета от 23 декабря 2014 года № 101, в случае несогласия с решением Суда или его отдельными положениями судья вправе заявить особое мнение.

Пользуясь этим правом, заявляю особое мнение.

2. Поддерживая в основном выводы Суда, изложенные в разделе III Консультативного заключения, считаю, что Суд, сославшись в пункте 8 судебного акта на статью 31 Венской конвенции о праве международных договоров от 23 мая 1969 года (далее – Венская конвенция), при подготовке Консультативного заключения не применил последовательно

и в полной мере кодифицированные в ней правила толкования международных договоров.

Вследствие этого в Консультативном заключении не получил отражения, в целом или в части, ряд аспектов, имеющих существенное значение для уяснения характера и смысла норм пунктов 3 и 4 статьи 98 Договора, взаимодействия между ними, их правовых последствий, и, соответственно, для обеспечения единообразного применения этих норм органами Союза и всеми его государствами-членами, что является целью деятельности Суда согласно пункту 2 Статута Суда Евразийского экономического союза (далее – Статут), составляющего неотъемлемую часть Договора и содержащегося в Приложении № 2 к нему.

Между тем всесторонне сбалансированный подход к решению этой задачи в данном деле имел важное значение, поскольку поступившее заявление о разъяснении затрагивало комплекс вопросов, относящихся к достижению цели формирования в рамках Союза единого экономического пространства и единого рынка товаров, услуг, капитала и трудовых ресурсов (статья 4 Договора); к соблюдению принципов суверенного равенства государств-членов, взаимовыгодного сотрудничества, равноправия и учёта их национальных интересов (третий абзац преамбулы Договора во взаимосвязи со вторым и четвёртым абзацами его статьи 3); к соблюдению принципов всеобщего уважения прав человека, верховенства конституционных прав и свобод человека и гражданина (третий абзац преамбулы во взаимосвязи со вторым абзацем статьи 3 Договора).

3. Исходя из общего правила толкования международных договоров, закреплённого в статье 31 Венской конвенции, положения пунктов 3 и 4 статьи 98 Договора должны толковаться добросовестно – в соответствии с обычным значением терминов в их контексте, в свете объекта и целей Договора. При этом ключевым элементом контекста международного договора является его текст (пункт 2 статьи 31 Венской конвенции).

Кроме того, согласно пункту 3 статьи 31 Венской конвенции наряду с контекстом учитываются «любое последующее соглашение между

участниками относительно толкования договора или применения его положений» (подпункт «а»); «последующая практика применения договора, устанавливающая соглашение участников относительно его толкования» (подпункт «b»); и «любые соответствующие нормы международного права, применяемые в отношениях между участниками» (подпункт «с»).

Толкование международного договора не должно оставлять его значение двусмысленным или неясным, а также приводить к результатам, которые являются явно абсурдными или неразумными. В случае, если применение общего правила толкования, предусмотренного статьей 31 Венской конвенции, приводит к таким результатам, её статья 32 предусматривает возможность обращения к дополнительным средствам толкования международного договора, в том числе к подготовительным материалам и обстоятельствам заключения договора с тем, чтобы определить его значение или подтвердить значение, вытекающее из применения статьи 31 Венской конвенции.

При этом результаты толкования многостороннего международного договора не могут считаться разумными, если их осуществление делает невозможным для государств-участников или государства-участника выполнение договора ввиду явной несовместимости такого осуществления с интересами публичного порядка государств-участников и/или государства-участника (например, их интересами национальной безопасности, охраны общественного порядка) и/или если такое осуществление предполагает существенное изменение характера и объема обязательств по сравнению с теми, на которые государства-участники или государство-участник давали согласие заключая международный договор.

4. Заявитель на основании пункта 46 Статута Суда просил дать консультативное заключение по следующим вопросам (цитируется без изменений):

1) Верно ли понимание пункта 3 статьи 98 Договора, что государства – члены ЕАЭС должны обеспечить членам семей трудящихся доступ к

обязательному медицинскому страхованию в равной мере, что и собственным гражданам?

2) При предоставлении медицинской помощи на основании пункта 4 статьи 98 Договора, в рамках национального законодательства государств-членов должны ли учитываться положения пункта 3 статьи 98 Договора о предоставлении доступа членам семей трудящихся к ОМС?

5. Значение пунктов 3 и 4 статьи 98 Договора – во избежание двусмысленности и неясности, а равным образом, получения явно абсурдных или неразумных результатов – подлежит установлению на основе комплексного анализа содержания текста указанных пунктов в их системной взаимосвязи с другими положениями Договора:

- с целями и основными принципами функционирования Союза (статьи 1 – 5 Договора), пунктами 1 – 2 статьи 28 («Внутренний рынок») Договора;

- с нормами, содержащимися в самой статье 98 и других статьях Раздела XXIV («Трудовая миграция») Договора;

- с нормами Протокола об оказании медицинской помощи трудящимся государств-членов и членам семей, составляющего Приложение № 30 к Договору (далее – Приложение № 30).

Считаю, что Большая коллегия, приложив определённые усилия к проведению такого анализа, не довела его до логического завершения, что не позволило сформулировать в судебном акте выводы, в полной мере отвечающие критерию правовой определённости, которые бы позволили в соответствии с положениями Договора дать более ясные и чёткие ответы на вопросы Заявителя и, среди прочего, разъяснить характер и правовые последствия нормы, содержащейся в пункте 3 статьи 98, в том числе в контексте применения пункта 4 указанной статьи.

6. Согласен в целом с выводами Большой коллегии о том, что осуществление государствами-участниками положений Раздела XXVI Договора, включая пункты 3 и 4 статьи 98, направленные на создание в Союзе благоприятных условий для трудовой миграции, в том числе

гарантий социальных прав трудящихся и членов их семей, является составным элементом усилий государств-членов по достижению одной из основных целей Союза – формирования в его рамках единого экономического пространства и общего (единого) рынка как товаров, услуг, капитала, так и трудовых ресурсов (пункт 12 Консультативного заключения).

Полагаю логичным изложение в пунктах 13 и 14 Консультативного заключения норм статей 96, 97 и 98 Договора, касающихся, соответственно, сотрудничества государств-членов в сфере трудовой миграции, трудовой деятельности трудящихся государств-членов, прав и обязанностей трудящихся государств-членов.

Вместе с тем Большая коллегия не сочла необходимым провести предметный системный анализ установленных Договором внутренних связей между нормами Раздела XXVI Договора и Приложения № 30, разработанного в соответствии с указанным Разделом, а также указанных норм с основными целями и принципами функционирования Союза.

В этой связи считаю необходимым привлечь внимание к аспектам, приводимым в пунктах **7-13** настоящего Особого мнения.

7. Считаю недостатком Консультативного заключения, отразившимся на содержании его мотивировочной и резолютивной частей, что в нём не проанализирован вопрос о том, к какой области регулирования нормами Договора и иных актов права Союза («политике») относятся правоотношения, составляющие предмет Раздела XXVI «Трудовая миграция», в том числе пунктов 3 и 4 статьи 98 Договора и Протокола № 30.

Из структуры Договора, в соответствии с которой Раздел XXVI входит в Часть III «Единое экономическое пространство», следует, что соблюдение государствами-членами обязательств, вытекающих из вышеупомянутого Раздела, является одним из направлений их общих усилий по формированию в рамках Союза единого экономического пространства, под которым согласно статье 2 Договора понимается

пространство, состоящее из территорий государств-членов, на котором функционируют сходные (сопоставимые) и однотипные механизмы регулирования экономики, основанные на рыночных принципах и применении гармонизированных или унифицированных правовых норм, и существует единая инфраструктура.

Реализуемые государствами-членами на этом направлении меры призваны способствовать обеспечению функционирования в рамках Союза в соответствии с положениями Договора внутреннего рынка (пункты 1 и 2 его статьи 28) и созданию единого рынка товаров, услуг, капитала и трудовых ресурсов (статья 4), под которым согласно статье 2 Договора понимается совокупность экономических отношений в рамках Союза, при которых обеспечивается свобода перемещения товаров, услуг, капитала и рабочей силы.

Вместе с тем в соответствии с пунктом 2 статьи 28 Договора внутренний рынок охватывает экономическое пространство, в котором «согласно положениям настоящего Договора обеспечивается свободное передвижение товаров, лиц, услуг и капиталов». При этом используемое в указанном пункте понятие «свободное передвижение лиц в соответствии с положениями Договора» неравнозначно понятию «свободное перемещение рабочей силы» (которое по смыслу статьи 2 Договора является атрибутом общего (единого) рынка) и понятию «единый рынок трудовых ресурсов» (стремление к формированию которого согласно статье 4 Договора является одной из основных целей Союза).

Поскольку единый рынок трудовых ресурсов в рамках Союза находится в стадии формирования, достижение этой цели по смыслу Договора представляет собой процесс с заданным его положениями ориентиром, а о «свободном перемещении в рамках Союза рабочей силы» на нынешнем этапе развития экономической интеграции обоснованно вести речь в той мере, в которой к настоящему «свободное передвижение лиц» обеспечивается «в соответствии с положениями Договора», включая его Раздел XXVI.

Соответственно, заведомо расширительным и не основанным на нормах Договора является толкование положений указанного Раздела, включая пункты 3 и 4 статьи 98, которое бы основывалось на произвольном отождествлении или смешивании вышеуказанных понятий, значение которых установлено в статье 2 Договора.

Кроме того, как следует из статьи 96 Договора, государства-члены «осуществляют сотрудничество по согласованию политики в сфере регулирования трудовой миграции в рамках Союза» (пункт 1 указанной статьи), в том числе посредством «согласования общих подходов и принципов в сфере трудовой миграции» (пункт 1 и подпункт 1 пункта 3 указанной статьи).

Таким образом, исходя из действующей редакции Договора, сфера регулирования трудовой миграции в рамках Союза, составляющая предмет регулирования Раздела XXVI, отнесена к области «скоординированной политики», под которой согласно статье 2 Договора понимается политика, предполагающая осуществление сотрудничества государств-членов на основе общих подходов, одобренных в рамках органов Союза, необходимых для достижения целей Союза, предусмотренных Договором.

При этом в силу пункта 1 статьи 96 Договора одним из направлений такого сотрудничества и неотъемлемым элементом согласованного государствами-членами общего подхода в сфере трудовой миграции является сотрудничество государств-членов «по оказанию содействия организованному набору и привлечению трудящихся государств-членов (далее – трудящиеся) для осуществления ими трудовой деятельности в государствах-членах».

Данный аспект, как представляется, не получил надлежащего отражения в выводах Большой коллегии, касающихся пункта 3 статьи 98 Договора, но имеет важное значение в плане уяснения смысла и содержания норм, содержащихся в Разделе XXVI, включая пункты 3 и 4 статьи 98 Договора, и характера предусмотренных в них обязательств.

Исходя из статьи 3 Договора, такое сотрудничество должно осуществляться на основе основных принципов функционирования Союза, в том числе принципов суверенного равенства государств-членов, обеспечения взаимовыгодного сотрудничества, равноправия и учёта национальных интересов Сторон.

Вышеизложенное позволяет заключить, что, поскольку из Договора прямо не следует иного, сфера регулирования трудовой миграции на нынешнем этапе развития экономической интеграции в рамках Союза, за отдельными исключениями, не относится к области «единой» или «согласованной политики», которые в соответствии со статьёй 2 Договора предполагают применение в рамках Союза унифицированного или, соответственно, гармонизированного правового регулирования, в том числе на основе решений органов Союза в рамках их полномочий.

Таким образом, осуществление правового регулирования в сфере трудовой миграции, поскольку иное прямо не предусмотрено Договором или иными международными договорами в рамках Союза, остаётся преимущественно в сфере национальной компетенции государств-членов, является предметом их усмотрения (дискреции), которое может быть ими реализовано путем принятия соответствующего законодательства и/или на основе заключения всеми или некоторыми государствами-членами международных договоров, предметом которых могут быть вопросы, относящиеся к осуществлению положений Договора, содержащихся в Разделе XXVI Договора, включая пункты 3 и 4 его статьи 98.

При этом государство-член в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и статьёй 3 Договора пользуется всеми правами, присущими полному суверенитету, включая право определять целесообразность осуществления им тех или иных мер на предмет их соответствия интересам публичного порядка (национальной безопасности, охраны общественного порядка).

Соответственно, суверенные дискреционные полномочия государств-членов в указанной сфере могут быть ограничены тогда и в той степени, в

которой Договором или международными договорами в рамках Союза установлены:

- а) общие подходы и принципы в сфере трудовой миграции; и/или
- б) единые/согласованные государствами-членами, имеющие конкретное нормативное содержание стандарты, обладающие свойствами прямого действия и непосредственного применения на территориях государств-членов.

С этой точки зрения, между нормами пункта 3 статьи 98 Договора и пунктом 4 его статьи 98 во взаимосвязи с Протоколом № 30, учитывая их характер и правовые последствия, имеются существенные различия, обусловленные, среди прочего, степенью их ясности, чёткости и конкретности, которые, как представляется, не получили в Консультативном заключении достаточного отражения и которые необходимо учитывать в контексте ответа на вопрос о последствиях нормы пункта 3 статьи 98 для применения пункта 4 указанной статьи и Протокола № 30.

8. Справедливы выводы Суда, получившие отражение в мотивировочной части и структуре резолютивной части Консультативного заключения (пункт 21), относительно того, что «Договор разграничивает социальное обеспечение (социальное страхование) [трудящихся государств-членов и членов семьи] и «право на получение медицинской помощи, выделяя их в отдельные категории и закрепляя в различных пунктах статьи 98 Договора» (пункт 14), и что «в контексте статьи 98 обязательное медицинское страхование и медицинская помощь представляют собой различные и в правовом отношении самостоятельные элементы регулирования в сфере охраны здоровья» (пункт 17).

Обоснованными и важными в контексте рассматриваемого дела представляются и другие выводы Суда, сформулированные в пунктах 17-20 Консультативного заключения. Это касается, среди прочего, выводов о том, что «в рамках Договора порядок регулирования права трудящихся

государств-членов и членов семей на получение медицинской помощи определяется правилами Протокола о медицинской помощи», а «регулирование указанного права иными положениями Договора (в том числе пунктом 3 статьи 98) не предусмотрено» (четвертый абзац пункта 19); что термин «международные договоры», используемый в пункте 4 статьи 98 Договора и пункте 3 Приложения № 30, «обозначает иные, помимо Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года, международные договоры (соглашения) государств-членов, затрагивающие вопросы медицинской помощи» (третий абзац пункта 18); и что «оказание медицинской помощи, помимо прямо урегулированной [Протоколом № 30] и иными международными договорами государства трудоустройства об оказании медицинской помощи, обеспечивается в порядке и на условиях, которые определены законодательством этого государства (заключительный абзац пункта 21).

Из вышеизложенного следует, что регламентация порядка и условий предоставления трудящимся и членам семей медицинской помощи в государстве трудоустройства не являются предметом регулирования пункта 3 статьи 98 Договора и, что норма, содержащаяся в этом пункте, как таковая, не может служить основанием для предоставления трудящимся и членам семьи «доступа к системе обязательного медицинского страхования государства трудоустройства», если под таким «доступом» подразумевается право на получение бесплатной медицинской помощи, расходы на оказание которой покрываются за счёт средств системы обязательного медицинского страхования, действующей в государстве трудоустройства.

Приведённые выше выводы, как представляется, можно было бы дополнить констатацией того, что пункт 4 статьи 98 Договора во взаимосвязи с Приложением № 30 не только содержат нормы, которые выделяют конкретные виды медицинской помощи, оказываемой трудящимся и членам семьи, но и которые разграничивают виды медицинской помощи, оказываемой в государстве трудоустройства на

бесплатной основе и независимо от наличия у трудящихся и членов семьи страхового медицинского полиса (скорая медицинская помощь в экстренной и неотложной формах) от «иных» видов медицинской помощи, предоставляемых на условиях, предусмотренных законодательством или международными договорами государства трудоустройства, в отношении которых в самом Договоре не предусматривается возможность её оказания на бесплатной основе, в том числе за счёт средств обязательного медицинского страхования.

Соответственно, положение первого абзаца пункта 3 статьи 98 Договора само по себе не может подниматься как изменяющее и/или дополняющее порядок и условия оказания трудящимся и членам семьи медицинской помощи, предусмотренные пунктом 4 статьи 98 и Приложением № 30, в том числе в части очевидно интересующего Заявителя вопроса, касающегося оказания трудящимся и членам семьи бесплатной медицинской помощи за счёт средств обязательного медицинского страхования. Иное толкование, по сути, полностью лишало бы смысла норму, содержащуюся в пункте 4 статьи 98 Договора и в Приложении № 30.

Полагаю, тем не менее, что и руководствуясь выводами, изложенными в пунктах 17 – 20, Большая коллегия имела достаточные основания в резолютивной части Консультативного заключения дать отрицательный ответ на первый вопрос Заявителя, а также дополнить её указанием на то, что правовое регулирование отношений в области социального обеспечения (социального страхования), одним из видов которого является обязательное медицинское страхование, относится к суверенным дискреционным полномочиям государств-членов, за исключением случаев и в той мере, в которой иное прямо предусмотрено Договором или иными международными договорами в рамках Союза.

В связи с изложенным не могу согласиться с тем, что в подобном случае оптимальной опцией, в плане пояснения смысла и содержания нормы пункта 3 статьи 98 Договора, было включение в третий абзац

пункта 15 и пункт 21.1 Консультативного заключения хотя и близкой к оригинальному тексту, но всё же видоизменённой формулировки первого абзаца пункта 3 статьи 98 Договора, не дополненной предметным разъяснением того, как следует понимать его содержанием и смысл.

Считаю, что такая юридическая конструкция может – без всяких на то оснований, предусмотренных Договором, иными нормами международного права или соглашением государств-членов, быть ошибочно и произвольно-расширительно интерпретирована как создающая для государств-членов (государств трудоустройства) обязательство предоставлять трудящимся и членам семьи в вопросах социального обеспечения (социального страхования), в том числе обязательного медицинского страхования, режим, не учитывающий объективные особенности их правового статуса, во всех аспектах идентичный тому, который предоставляется лицам, имеющим с государством трудоустройства устойчивую правовую связь в виде гражданства и/или имеющим в нём постоянное местожительство (национальный режим).

Полагаю, что такое толкование пункта 3 статьи 98 Договора приводит к результатам, которые являются неразумными, поскольку их применение на практике коренным образом изменяло бы сферу действия предусмотренных им обязательств, а также вызывало бы серьёзные вопросы с точки зрения обеспечения соблюдения принципа учёта национальных интересов Сторон (статья 3 Договора), к которым относится и защита публичного порядка государств-членов.

В связи с вышеизложенным считаю необходимым более подробно остановиться на анализе первого абзаца пункта 3 статьи 98 Договора, в его взаимосвязи с другими нормативными элементами статьи 98 и Раздела XXVI в целом.

9. Источником нормы, содержащейся в пункте 3 статьи 98 Договора, является многосторонний международный договор, регулирующий отношения между всеми государствами-членами, а также государствами-

членами и органами Союза (включая Евразийскую экономическую комиссию), статус и полномочия которых устанавливаются Договором - учредительным актом этой международной организации региональной экономической интеграции, в рамках которого обеспечивается проведение единой, согласованной или скоординированной политики (пункт 1 статьи 1 Договора).

Сопоставление формулировки первого абзаца пункта 3 статьи 98 Договора, составленной в безличной форме («социальное обеспечение (социальное страхование) осуществляется...»), с другими пунктами указанной статьи, а также статьи 97 Договора и Приложения № 30 позволяет прийти к выводу, что в соответствии с указанной нормой, во-первых, обязательство принятия мер по обеспечению её выполнения вменяется всем государствам-членам, а не только тем, которые выступают в регулируемых ею правоотношениях в качестве «государств трудоустройства» в смысле пункта 5 статьи 98 Договора. Во-вторых, из этой формулировки не следует, что указанная норма, учитывая её общий характер, непосредственно регулирует правоотношения в области социального страхования (социального обеспечения) между государством трудоустройства и трудящимся/членами семей.

В-третьих, в отличие от пункта 4 статьи 98 Договора, пункта 4 Приложения № 30 и ряда других положений Раздела XXVI, формулировка первого абзаца пункта 3 статьи 98 не оперирует понятием «право [трудящихся/членов семьи]», что не является случайным.

«Право на доступ» трудящихся и членов семьи к системе обязательного медицинского страхования «в равной мере, что и гражданам [государства трудоустройства]» не установлено и не следует из формулировки первого абзаца пункта 3 статьи 98, в том числе по причинам, изложенным в пункте 8 настоящего Особого мнения. В противном случае это, следуя логике, имело бы последствия для содержания норм о порядке и условиях оказания медицинской помощи трудящимся и членам семьи, предусмотренных пунктом 4 статьи 98 и

Приложения № 30 (в частности, его пункта 5), чего в их тексте не наблюдается.

Кроме того, трактовка первого абзаца пункта 3 статьи 98, предполагающая обратное, произвольно приносила бы в контекст указанной нормы элементы, отсутствующие в тексте указанного пункта, что не отвечает общему правилу толкования международных договоров (пункт 1 статьи 31 Венской конвенции).

Такое значение указанной нормы не может быть установлено и на основе использования дополнительных средств толкования, предусмотренных статьёй 32 Венской конвенции, например, путем обращения к материалам переговоров по разработке проекта Договора, позволяющих установить согласованную волю или намерения Сторон при составлении текста первого абзаца пункта 3 статьи 98 Договора.

При рассмотрении настоящего дела такого рода материалы Судом не изучались и не оценивались, поскольку не представлены обратившимся к нему за разъяснением государством-членом (не принимавшим участия в составлении и принятии текста Договора, а присоединившееся к нему после его вступления в силу), иными государствами-членами и Комиссией (в ответ на соответствующий запрос Суда).

В то же время имеющиеся в распоряжении Суда материалы дела свидетельствуют об отсутствии единообразной практики применения государствами-членами пункта 3 статьи 98 Договора, которая бы могла считаться устанавливающей соглашение между ними в отношении толкования содержащейся в нём нормы (в смысле подпункта «b» пункта 3 статьи 31 Венской конвенции). По имеющейся информации не завершились принятием согласованного решения и переговоры по выработке подходов к взаимодействию в области оказания медицинской помощи трудящимся государств-членов и членам их семей в государстве трудоустройства, которые в течение ряда лет проводились государствами-членами и Комиссией в соответствии с Решением Высшего Евразийского экономического совета от 11 декабря 2020 года № 12 и пунктом 10.3.2.

Плана мероприятий по реализации Стратегических направлений развития евразийской экономической интеграции до 2025 года, утверждённого распоряжением Совета Евразийской экономической комиссии от 5 апреля 2021 года № 4.

В-третьих, имеющиеся материалы дела, в том числе представленные Заявителем не содержат доказательств того, что при заключении Договора и, в частности, при принятии текста Раздела XXVI намерение договаривающихся сторон состояло в том, чтобы придать пункту 3 статьи 98 Договора такое значение, которое бы предусматривало национальный режим «доступа» трудящихся и членов семей к системе обязательного медицинского страхования государств-членов (государств трудоустройства).

Таковыми доказательствами определённно не могут считаться доводы Заявителя, изложенные в его обращении в Суд, в виде избирательных ссылок на отдельные, вырванные из контекста и механически совмещённые фрагменты текстов пункта 3 статьи 98, пункта 5 статьи 96 Договора, пунктов 3 и 5 Приложения № 30.

10. Большая коллегия не уделила достаточного внимания изучению вопроса о взаимосвязи и взаимодействии норм пунктов 3 и 4 статьи 98, сферы применения которых частично «перекрываются», поскольку целью системы обязательного медицинского страхования в конечном счёте является обеспечение, при наступлении страхового случая, гарантий бесплатного оказания застрахованным лицам медицинской помощи за счет средств обязательного медицинского страхования. Вследствие этого в Консультативном заключении не разъясняется смысл и значение положения об осуществлении социального обеспечения (социального страхования) трудящихся и членов семей «на тех же условиях и в том же порядке, что и граждан государства трудоустройства».

Поскольку, как отмечено в пункте 8 выше, порядок и условия оказания трудящимся и членам семей медицинской помощи как вида социального обеспечения, предоставляемого в натуральной форме, в

Договоре регулируется исключительно специальными нормами, содержащимися в пункте 4 статьи 98 и Протоколе № 30, положение первого абзаца пункта 3 статьи 98 во взаимосвязи с пунктом 5 статьи 96 касается тех аспектов режима социального обеспечения (социального страхования), включая обязательное медицинское страхование трудящихся и членов семей, которые носят более общий характер и имеют отношение ко всем перечисленным в пункте 3 статьи 98 категориям лиц и видам социального обеспечения (социального страхования), причём безотносительно к вопросу о том, какие виды социального обеспечения (социального страхования) из перечисленных в пункте 3 статьи 98 применимы и подлежат осуществлению в отношении трудящихся, а какие – в отношении членов семьи. Пункт 3 статьи 98 и иные нормы Договора этот вопрос не регулируют, оставляя его решение на усмотрение государств-членов.

При этом Договор и иные акты права Союза не устанавливают согласованные государствами-членами единые или гармонизированные стандарты, в соответствии с которыми должны строиться и функционировать их национальные системы социального обеспечения (социального страхования), в том числе определяющие порядок и условия предоставления различным категориям лиц, включая различные категории граждан, социального обеспечения/социальной помощи.

Решение этих вопросов относится к сфере суверенных дискреционных полномочий государств-членов, реализуемых ими путём принятия законодательных мер и/или заключения международных договоров. При этом, как следует из материалов дела, в государствах-членах созданы и действуют системы социального обеспечения (социального страхования), а в некоторых – и системы обязательного медицинского страхования, которые по многим параметрам существенно различаются между собой. Соответственно, «стандарт», принятый в одном государстве-члене, не может служить критерием для оценки соответствия положениям Договора тех или иных аспектов системы или систем

социального обеспечения (социального страхования), в том числе обязательного медицинского страхования, действующей в другом государстве-члене.

Поскольку из положений Договора не следует иного, вышеупомянутые «порядок и условия» касаются не только видов, характера и объёма социальных услуг/социальной помощи, предоставляемых трудящимся и членам семьи, но также действующих в государстве трудоустройства правил, устанавливающих условия и порядок доступа различных категорий лиц к системам социального обеспечения (социального страхования), в том числе порядок и условия признания за ними статуса лиц, застрахованных в системе обязательного медицинского страхования, дающего право на получение страхового медицинского полиса.

При этом такие «порядок и условия», предоставляемые государством трудоустройства в соответствии с его законодательством, зависят от характера и правовой и социально-экономической связи, существующей между индивидуумом и государством, на территории которого он пребывает или проживает и осуществляет свои социальные и экономические права.

Критерий наличия такой связи индивидуума и государства имеет особо важное значение в случае, если тот или иной вид социального обеспечения (социальных услуг) предоставляется на условиях возмещения затрат на его оказание за счёт средств финансируемого из государственного бюджета фонда или фондов обязательного социального страхования, например, фонда обязательного медицинского страхования, функционирующего на основе принципов устойчивости финансовой системы обязательного социального страхования и обязательности уплаты страхователями страховых взносов на обязательное социальное страхование в размерах, установленных законодательством соответствующего государства.

Поскольку от устойчивости финансовой системы обязательного социального (в том числе медицинского) страхования напрямую зависит выполнение государством его социальных обязательств перед населением и осуществление социальных гарантий, предоставляемых в на основе его конституции и в соответствии с его законодательством, принятие любых мер, способных повлиять на обеспечение финансовой устойчивости финансовой системы обязательного социального страхования и его эффективное функционирование, объективно затрагивают публичный порядок соответствующего государства.

Этот аспект, относящийся к характеру и правовой природе системы обязательного медицинского страхования как предмета регулирования и, соответственно, имеющий важное значение в контексте толкования и применения пункта 3 статьи 98, по моему мнению, не получил адекватного отражения в тексте Консультативного заключения и, в частности, в его пунктах 15 и 21.1.

11. В свете вышеизложенного при подготовке ответов на поставленные Заявителем вопросы Большой коллегии следовало бы проанализировать установленные положениями Договора особенности правового статуса трудящихся и членов семьи с точки зрения характера их связи с государством трудоустройства, отразив его результаты в тексте Консультативного заключения, в котором этот элемент присутствует в усечённом виде – ссылок на определения понятий «трудящийся государства-члена» и «член семьи», содержащихся в пункте 5 статьи 96 Договора.

В пунктах 13 и 15 Консультативного заключения справедливо отмечается, что значение понятий «социальное обеспечение (социальное страхование)», «трудящийся государства-члена», «члены семьи», как и ряда других важных понятий, используемых в пункте 3 статьи 98 Договора и иных положениях Раздела XXVI, приводится в пункте 5 статьи 96 Договора. Большая коллегия вместе с тем не акцентировала внимание на том, что все вышеупомянутые термины носят специальный характер,

поскольку их значение раскрывается для целей Раздела XXVI Договора (пункт 4 статьи 31 Венской конвенции). Соответственно, в части применения указанного Раздела они имеют важное регулятивное значение, в том числе в контексте установления сферы применения и нормативного содержания как его отдельных норм (включая пункт 3 статьи 98), так и указанного Раздела в целом.

Из положений пункта 3 статьи 98 во взаимосвязи с пунктом 5 статьи 96 Договора следует, что действие пункта 3 статьи 98 распространяется на несколько видов социального обеспечения/обязательного социального страхования: на случай временной нетрудоспособности; в связи с материнством; от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний; обязательное медицинское страхование (ОМС).

При этом сфера применения пункта 3 статьи 98 по кругу лиц (*ratione personae*), исходя из его текста охватывает две категории лиц – «трудящихся государств-членов» и «членов семей», правовое положение которых как по отношению друг к другу, так и к лицам, являющимся гражданами государства трудоустройства и иным лицам, постоянно проживающим на его территории, характеризуется рядом особенностей, имеющих важное значение в контексте осуществления пункта 3 статьи 98 Договора.

Согласно пункту 5 статьи 96 Договора «трудящийся государства-члена» – «лицо, являющееся гражданином государства-члена, законно находящееся и на законном основании осуществляющее трудовую деятельность на территории государства трудоустройства, гражданином которого оно не является и в котором постоянно не проживает».

Такое лицо по смыслу пункта 5 статьи 96 и статьи 97 Договора считается занимающимся трудовой деятельностью в государстве трудоустройства, если оно осуществляет такую деятельность на территории государства трудоустройства на основании трудового договора или деятельность по выполнению работ (оказанию услуг) на

основании гражданско-правового договора в соответствии с законодательством этого государства.

При этом правом привлекать трудящихся государства-члена к осуществлению трудовой деятельности на территории государства-члена согласно пункту 1 статьи 97 Договора обладают работодатели и (или) заказчики работ (услуг) государства-члена, то есть по смыслу пункта 5 статьи 96 Договора юридические или физические лица, предоставляющие трудящемуся государства-члена работу на основании заключенного с ним трудового или, соответственно, гражданско-правового договора в порядке и на условиях, которые предусмотрены законодательством государства трудоустройства.

По смыслу пунктов 5 и 9 статьи 97 срок временного пребывания (проживания) как самого трудящегося, так и членов семьи на территории государства трудоустройства определяется сроком действия трудового или гражданско-правового договора, заключённого им с работодателем или заказчиком работ (услуг). В случае досрочного расторжения трудового или гражданско-правового договора после истечения 90 суток с даты въезда на территорию государства трудоустройства трудящийся вправе без выезда с территории этого государства в течение установленного срока (15 дней) заключить новый трудовой или гражданско-правовой договор.

Соответственно, исходя из статьи 97 Договора, в случае досрочного прекращения трудового или гражданско-правового договора с трудящимся до истечения 90 суток с даты его въезда на территорию государства трудоустройства и незаключения трудящимся в 15-дневный срок нового трудового или гражданско-правового договора не имеется установленных Договором законных оснований для продолжения временного пребывания трудящегося и членов семьи на территории государства трудоустройства, а также для предоставления ему и членам семьи прав и преимуществ, предусмотренных Разделом XXVI Договора.

Согласно пункту 4 статьи 97 Договора «трудовая деятельность трудящегося государства-члена регулируется законодательством государства трудоустройства с учетом положений настоящего Договора».

Таким образом, применительно к трудящимся в смысле пункта 5 статьи 96 Договора речь идёт о категории работников, особенности правового положения которых характеризуются тем, что они въезжают и временно пребывают в государстве трудоустройства исключительно в целях осуществления на его территории трудовой деятельности согласно условиям заключённого с ними трудового или гражданско-правового договора.

Соответственно, права и преимущества, предусмотренные Разделом XXVI, в том числе положениями статьи 98 Договора, озаглавленной «Права и обязанности трудящегося государства-члена», предоставляются трудящемуся и членам семьи в связи с осуществлением и для целей осуществления трудящимся трудовой деятельности в соответствии с положениями Договора, законодательством государства трудоустройства и заключённым с трудящимся трудовым или гражданско-правовым договором.

В связи с изложенным приходится констатировать, что Большая коллегия не сочла необходимым дать в тексте Консультативного заключения соответствующую правовую оценку тому, что предметом регулирования Раздела XXVI является статус лиц, не имеющих устойчивой правовой и социально-экономической связи с государством трудоустройства (в виде гражданства и/или постоянного в нем проживания). Связь этой категории лиц с государством трудоустройства, как она определена в пункте 5 статьи 96 Договора, обусловлена осуществлением трудящимся на территории этого государства (и под его юрисдикцией) трудовой деятельности согласно условиям заключённого с ним трудового или гражданско-правового договора.

Что касается неработающих членов семьи трудящегося, то поскольку они не занимаются в государстве трудоустройства трудовой

деятельностью, их связь с этим государством де-юре обусловлена только фактом их временного пребывания на его территории – в качестве лиц, сопровождающих трудящегося и составляющих его семейное окружение в течение всего или части периода его временного пребывания на территории государства трудоустройства в связи с осуществлением трудовой деятельности.

В свою очередь, анализ перечня видов социального обеспечения (социального страхования), приведённый в пункте 5 статьи 96 Договора, позволяет прийти к выводу, что действие пункта 3 статьи 98 направлено, прежде всего, на обеспечение социальных гарантий для трудящихся государств-членов в связи с осуществлением ими трудовой деятельности в государстве трудоустройства. Вопрос о том, какие из вышеупомянутых видов социального обеспечения/социального страхования (формирующих своего рода «пакет») и в какой мере подлежат применению в отношении неработающих членов семей, является предметом дискреции государства трудоустройства.

На это указывает и упоминаемое в третьем абзаце пункта 13 Консультативного заключения (но не ставшее предметом обстоятельного анализа Большой коллегией) определение понятия «член семьи», под которым для целей Раздела XXVI понимается «лицо, состоящее в браке с трудящимся государства-члена, а также находящиеся на его иждивении дети и другие лица, которые признаются членами семьи в соответствии с законодательством государства трудоустройства».

Поскольку предметом регулирования пункта 3 статьи 98 Договора является социальное обеспечение (социальное страхование) лиц, к решению вопроса о том, какой круг лиц подлежит признанию в качестве «членов семьи», будут применяться нормы законодательства о социальном обеспечении, которые могут носить специальный характер и по своему содержанию отличаться от норм, установленных нормами частного права (в частности, законодательства о браке и семье).

Таким образом, вопрос о том, какой круг лиц государство трудоустройства признаёт «членами семей» для целей предоставления им прав и преимуществ на основании Раздела XXVI, за исключением случаев, прямо предусмотренных Договором, является предметом усмотрения (дискреции) этого государства.

12. Принимая во внимание изложенное в пункте 8 настоящего Особого мнения, представляется недостаточным указание на то, что «правоотношения обязательного медицинского страхования (в том числе определяющие его условия и порядок осуществления, источники финансирования, виды и объёмы оказываемой медицинской помощи) устанавливаются и регулируются исключительно национальным законодательством» (пятый абзац пункта 15 Консультативного заключения).

Данный тезис не вполне верен, так как, во-первых, пункт 3 статьи 98 Договора, как отмечено выше, регулирует правоотношения в области обязательного медицинского страхования трудящихся и членов семьи в части применения принципа недискриминации (см. пункт 13 настоящего Особого мнения) и, во-вторых, поскольку государства-члены в рамках осуществления своих суверенных дискреционных полномочий могут не только принимать внутригосударственные законодательные меры, но и заключать многосторонние и двусторонние соглашения в области социального обеспечения, определяющие порядок и условия предоставления социального обеспечения гражданам одного государства-члена, проживающим или пребывающим на территории другого государства-члена. Примеры такого рода соглашений уместно упоминаются в третьем абзаце пункта 18 Консультативного заключения.

Добросовестное рассмотрение государствами-членами в соответствии с принципом взаимовыгодного сотрудничества, равноправия и учёта национальных интересов Сторон вопроса о заключении такого рода соглашений отвечает обязательствам государств-членов, вытекающим из пункта 1 статьи 2 Международного пакта об экономических, социальных

и культурных правах от 16 декабря 1966 год, в соответствии с которым каждое участвующее в этом Пакте государство обязуется в индивидуальном порядке и в порядке международной помощи и сотрудничества «принять в максимальных пределах имеющихся ресурсов меры к тому, чтобы обеспечить постепенное полное осуществление признаваемых в этом Пакте прав всеми надлежащими способами, включая, в частности, принятие законодательных мер».

В этом контексте применительно к рассмотренному делу имеют отношение права человека (так называемые «права человека второго поколения»), предусмотренные, в частности, в подпункте «b» статьи 7 (право на условия работы, отвечающие требованиям безопасности и гигиены), статье 9 (право на социальное обеспечение, включая социальное страхование), пункте 2 статьи 10 (право на охрану и социальное обеспечение матерей), статье 12 (право на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья).

Поскольку на трудящихся и членов семьи в период их временного пребывания на территории государства трудоустройства распространяется как территориальная юрисдикция этого государства, так и как государства их гражданства (государства постоянного проживания), субъектами, обеспечивающими соблюдение упомянутых выше международных обязательств являются как государства трудоустройства, так и государства гражданства (государства постоянного проживания) трудящихся и членов семьи.

Описанный выше подход полностью корреспондирует пунктам 1-3 статьи 96 Договора, исходя из которых сотрудничество государств-членов по согласованию политики в сфере регулирования трудовой миграции в рамках Союза, а также по оказанию содействия организованному набору и привлечению трудящихся для осуществления ими трудовой деятельности в установленных Договором формах призваны обеспечивать осуществление положений Раздела XXVI, включая пункт 3 статьи 98.

В частности, в рамках такого сотрудничества и усилий всех или некоторых государств-членов в целях содействия организованному набору и привлечению трудящихся могут рассматриваться вопросы, касающиеся совершенствования системы гарантий социальных и экономических прав, включая право на получение квалифицированной медицинской помощи, которые предоставляются трудящимся и членам семьи на территории государства трудоустройства. В этом контексте представляется уместной ссылка на статью 114 Договора, содержащаяся в третьем абзаце пункта 8 Консультативного заключения.

В связи с изложенным отмечаю, что принцип сотрудничества государств-членов в решении вопросов, затронутых в обращении Заявителя, как представляется, не получил достаточного отражения в тексте судебного акта.

13. Учитывая соображения, приведённые в пунктах 9-12 выше, словосочетание «на тех же условиях и в том же порядке, что и граждан трудоустройства», полагаю, следует понимать таким образом, что социальное обеспечение (социальное страхование), включая обязательное медицинское страхование (при его наличии в государстве трудоустройства), подлежит осуществлению государствами-членами в отношении трудящихся и членов их семей с учётом объекта и цели Договора таким образом, чтобы указанные лица не становились объектом произвольных и необоснованных, не вызванных объективными, признаваемыми законом различиями, ограничений по сравнению с гражданами государства трудоустройства.

Как представляется, этот подход соответствует и является воплощением в тексте пункта 3 статьи 98 Договора принципа недискриминации, закреплённого в Билле о правах человека и, в частности, в статье 2 Всеобщей декларации прав человека от 10 декабря 1948 года и статье 2 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах от 16 декабря 1966 года (участниками которого являются все государства – члены ЕАЭС).

14. Анализ нормы, закреплённой в пункте 4 статьи 98 Договора, во взаимосвязи с пунктом 4 Приложения № 30 позволяет прийти к выводу, что, в отличие от первого абзаца пункта 3 статьи 98 Договора, она является явной и чёткой, представляет собой согласованный в рамках Союза минимальный стандарт, который в части оказания трудящимся и членам семьи скорой медицинской помощи (в экстренной и неотложной формах) устанавливает норму, обладающую качествами верховенства и прямого действия, непосредственно создающую права и обязанности субъектов правоотношений по оказанию/получению медицинских услуг.

В отношении же видов медицинской помощи, иных чем скорая медицинская помощь (в неотложной и экстренной формах), действует режим, предусмотренный пунктами 3, 5 и 6 Приложения № 30, существо которого состоит в том, что оказание медицинской помощи трудящимся и членам семьи осуществляется государством трудоустройства в порядке и на условиях, которые определены его законодательством и международными договорами.

Таким образом, в этой части определение порядка и условий её предоставления указанным лицам относится к сфере суверенных дискреционных полномочий государств-членов, реализуемых ими путём принятия законодательных мер или заключения международных договоров.

15. Учитывая вышеизложенное, считаю, что в ответ на поставленные Заявителем вопросы Суду следовало бы дать следующие разъяснения.

15.1. Пункт 3 статьи 98 не предусматривает обязанность государств-членов обеспечить доступ членам семьи трудящихся к обязательному медицинскому страхованию в равной мере, что и собственным гражданам.

15.2. Определение режима доступа к системам социального обеспечения (обязательного страхования), в том числе системе обязательного медицинского страхования, затрагивает публичный порядок и относится к суверенным дискреционным полномочиям государств-членов. Эти полномочия осуществляются государствами-

членами в отношении трудящихся и членов их семей с учётом объекта и цели Договора таким образом, чтобы указанные лица не становились объектом произвольных и необоснованных, не вызванных объективными и признаваемыми законом, различиями, ограничений по сравнению с гражданами государства трудоустройства.

15.3. В соответствии с Договором порядок и условия предоставления медицинской помощи трудящимся государств-членов и членам семьи трудящегося государства-члена регулируется пунктом 4 статьи 98 и Приложением № 30.

15.4. Для целей Приложения № 30 средства обязательного медицинского страхования могут учитываться при возмещении затрат на оказание медицинских услуг трудящимся, членам семьи, при условии, что такая возможность предусмотрена законодательством государства трудоустройства и/или международным договором, действующим в его отношениях с другими государствами-членами (другим государством-членом).

16. Принимая во внимание то обстоятельство, что в заявлении о разьяснении поставлены вопросы, которые, как следует из материалов дела, по сути являются предметом спора между государствами-членами, разделяю позицию, выраженную в Особом мнении судьи Н.В.Павловой, в отношении использования Заявителем ненадлежащей судебной процедуры, что не позволило Суду обеспечить всестороннее рассмотрение дела в соответствии с принципами состязательности и равенства сторон спора (пункт 53 Статута Суда).

Судья

А.А. Дронов