



СУД ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОЮЗА

КОНСУЛЬТАТИВНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

12 сентября 2017 года

город Минск

Большая коллегия Суда Евразийского экономического союза в составе:

председательствующего Федорцова А.А.,
судьи-докладчика Сейтимовой В.Х.,
судей Ажибраимовой А.М., Айриян Э.В., Баишева Ж.Н.,
Колоса Д.Г., Нешатаевой Т.Н., Скрипкиной Г.А., Туманяна А.Э.,
Чайки К.Л.,

при секретаре судебного заседания Даулиеве Р.Г., исследовав материалы дела, заслушав судью-докладчика,

руководствуясь пунктами 46, 47, 50, 68, 69, 73, 96, 98 Статута Суда Евразийского экономического союза, статьями 72, 85 Регламента Суда Евразийского экономического союза,

предоставляет следующее Консультативное заключение по заявлению Евразийской экономической комиссии о разъяснении положений Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года.

I. Вопрос заявителя

Евразийская экономическая комиссия (далее – заявитель, ЕЭК, Комиссия) обратилась в Суд Евразийского экономического союза (далее – Суд) с заявлением о разъяснении положений Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года (далее – Договор).

В заявлении указывается, что в практике работы Комиссии возникают спорные вопросы, связанные с применением положений Договора в случае необходимости изменения или прекращения трудовых правоотношений между сотрудниками Комиссии и Комиссией. К таким вопросам, в частности, заявитель относит изменение или прекращение трудовых правоотношений по инициативе Комиссии, например, при проведении организационно-штатных мероприятий.

Заявитель полагает, что пункт 3 статьи 9 Договора содержит обязательную норму об отборе кандидатов на занятие должностей в департаментах Комиссии исключительно на конкурсной основе. Аналогично пункт 54 Положения о Евразийской экономической комиссии (приложение № 1 к Договору; далее - Положение о Комиссии) закрепляет, что департаменты Комиссии комплектуются сотрудниками на конкурсной основе из числа граждан государств-членов, которые отвечают соответствующим квалификационным требованиям к занимаемой должности, утверждаемым Советом Комиссии.

В заявлении указано, что согласно пункту 43 Положения о социальных гарантиях, привилегиях и иммунитетах в Евразийском экономическом союзе (приложение № 32 к Договору; далее - Положение о социальных гарантиях) трудовые отношения членов Коллегии Комиссии, судей Суда, должностных лиц и сотрудников регулируются законодательством государства пребывания с учетом норм данного Положения.

Трудовым законодательством Российской Федерации как государства пребывания Комиссии (статьи 81 и 180 Трудового кодекса Российской Федерации), как отмечает заявитель, предусмотрена обязанность работодателя предлагать сокращаемому работнику все вакансии, соответствующие его квалификации; в случае, если по каким-либо причинам предложить имеющуюся у работодателя вакансию невозможно, трудовой договор с работником расторгается и ему выплачивается выходное пособие.

Заявитель делает вывод о том, что положения пункта 3 статьи 9 Договора и пункта 54 Положения о Комиссии о конкурсном формировании штата не сочетаются с положениями трудового законодательства Российской Федерации, устанавливающего гарантии работнику, должность которого подлежит сокращению, в виде обязанности работодателя предложить ему другую вакантную должность, и при условии согласия работника назначить его на эту должность без проведения каких-либо дополнительных конкурсных процедур.

Комиссия просит Суд дать консультативное заключение по вопросу применения положений пункта 3 статьи 9 Договора, в их системной взаимосвязи с нормами пункта 43 Положения о социальных гарантиях в случае изменения или прекращения трудовых правоотношений (между сотрудниками и Комиссией) и возможности занятия должностей в структурных подразделениях Комиссии без соблюдения требований пункта 3 статьи 9 Договора и пункта 54 Положения о Комиссии.

II. Компетенция Суда

В соответствии с пунктом 46 Статута Суда Евразийского экономического союза, являющегося приложением № 2 к Договору (далее - Статут Суда), Суд по заявлению органа Евразийского экономического союза (далее - Союз) осуществляет разъяснение положений Договора, международных договоров в рамках Союза и решений органов Союза (далее - разъяснение).

Предметная и субъектная юрисдикция Суда в отношении вынесения запрошенного Комиссией консультативного заключения установлена на основании указанной нормы в постановлении Суда от 5 июня 2017 года о принятии к рассмотрению заявления ЕЭК о разъяснении Договора.

III. Процедура в Суде

Согласно пункту 68 Статута Суда порядок рассмотрения дел о разъяснении определяется Регламентом Суда Евразийского экономического союза, утвержденного решением Высшего Евразийского экономического совета от 23 декабря 2014 года № 101 (далее – Регламент Суда).

Пункт 73 Статута Суда предусматривает, что Суд рассматривает дела о разъяснении на заседаниях Большой коллегии Суда.

В рамках подготовки дела о разъяснении к рассмотрению в порядке статьи 75 Регламента Суда направлены запросы и получены ответы от Министерства юстиции Республики Армения, Министерства юстиции Кыргызской Республики, Министерства труда и социальных вопросов Республики Армения, Министерства труда и социальной защиты Республики Беларусь, Министерства труда и социальной защиты населения Республики Казахстан, Министерства труда и социального развития Кыргызской Республики, Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации, Института философии,

социологии и права Национальной Академии Наук Республики Армения, Национального центра законодательства и правовых исследований Республики Беларусь, Института законодательства Республики Казахстан (при Министерстве юстиции), Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, Административного трибунала Международной организации труда, Апелляционного трибунала ООН, Генерального директората по управлению персоналом и безопасности Европейской Комиссии, Директората человеческих ресурсов Генеральной дирекции Управления делами Совета Европы.

ЕЭК дополнительно представлены решения Советского районного суда г. Тулы от 08.02.2017, и Хамовнического районного суда г. Москвы от 13.01.2017.

IV. Выводы Суда

Руководствуясь пунктом 50 Статута Суда, Суд осуществляет разъяснение положений Договора в их системной взаимосвязи между собой и с решениями органов Союза, на основе общепризнанных принципов и норм международного права, с учетом положений статьи 31 Венской конвенции о праве международных договоров от 23 мая 1969 года.

1. Статьей 9 Договора, пункт 3 которой заявлен к разъяснению, регулируется занятие должностей в структурных подразделениях постоянно действующих органов Союза.

Комиссия относится к постоянно действующим органам Союза и состоит из Совета и Коллегии (статьи 8, 18 Договора). В соответствии с пунктом 54 Положения о Комиссии, обеспечение деятельности Совета Комиссии и Коллегии Комиссии осуществляется департаментами Комиссии; в состав департаментов Комиссии входят должностные лица и сотрудники.

Должностные лица Комиссии, как следует из абзаца 4 статьи 2 Договора, - это граждане государств-членов, назначенные на должности директоров департаментов ЕЭК и заместителей директоров департаментов Комиссии. В соответствии с абзацем 14 статьи 2 Договора сотрудниками являются граждане государств-членов, работающие в органах Союза на основе заключаемых с ними трудовых договоров (контрактов) и не являющиеся должностными лицами.

Пункт 2 статьи 9 Договора регламентирует порядок отбора кандидатов на занятие должностей должностных лиц департаментов

Комиссии. Пункт 3 статьи 9 Договора регулирует «отбор кандидатов на занятие других должностей».

Исходя из пункта 2 статьи 9 Договора и пункта 54 Положения о Комиссии под другими должностями в пункте 3 статьи 9 Договора имеются в виду должности сотрудников Комиссии. Содержание заявления ЕЭК также свидетельствует, что разъяснению подлежат нормы, касающиеся занятия должностей в Комиссии сотрудниками.

2. Согласно пункту 3 статьи 9 Договора отбор кандидатов на занятие должностей сотрудников в департаментах Комиссии осуществляется ЕЭК на конкурсной основе с учетом долевого участия государств - членов Союза в финансировании Комиссии.

Положения пункта 3 статьи 9 Договора о конкурсном отборе являются общеобязательным правилом, применимым ко всем случаям отбора кандидатов на занятие вакантных должностей сотрудников в департаментах Комиссии.

Договором не установлено особенностей переходного периода по вопросам занятия должностей в департаментах Комиссии: в пункте 3 статьи 99 Договора указано, что замещение вакантных должностей в структурных подразделениях Комиссии осуществляется в порядке, предусмотренном Договором.

Правило о конкурсном отборе не применяется в случаях, установленных специальными актами внутреннего права Союза, принятыми в соответствии со статьей 9 Договора и пунктом 54 Положения о Комиссии.

Частью 8 пункта 54 Положения о Комиссии предусмотрено, что сотрудники Комиссии принимаются на работу на основе трудовых договоров (контрактов), заключаемых с Председателем Коллегии Комиссии. Порядок заключения трудового договора, его продления и основания для его расторжения, утверждается Советом Комиссии (часть 9).

Пункт 3 Порядка заключения трудового договора (контракта), его продления и основания для его расторжения в Евразийской экономической комиссии (далее - Порядок заключения трудового договора), утвержденного Решением Совета Евразийской экономической комиссии «Вопросы замещения должностей в Евразийской экономической комиссии» от 12.11.2014 № 99 (далее - Решение № 99) предусматривает, что решение по результатам проведения конкурса на замещение вакантной должности сотрудника в структурном подразделении Комиссии является основанием для заключения с победителем трудового договора (контракта).

Исключение допускается пунктом 5 Порядка заключения трудового договора. Председатель Коллегии вправе принять решение о

заключении трудового договора (контракта) без прохождения конкурсных процедур:

в отношении должностей должностных лиц (руководителя Секретариата Председателя Коллегии, помощника Председателя Коллегии) и сотрудников Секретариата Председателя Коллегии - самостоятельно;

в отношении должностей должностных лиц секретариатов (руководителей секретариатов, помощников членов Коллегии Комиссии) и сотрудников секретариатов членов Коллегии Комиссии - по представлению соответствующего члена Коллегии Комиссии.

При этом предел усмотрения правоприменителя, санкционированный Договором, ограничен не только специально определенными ситуациями, но и сроками заключаемого контракта. В то время как с лицом, победившим в конкурсе на замещение вакантной должности сотрудника, трудовой договор (контракт) заключается на неопределенный срок, с лицами, не проходившими конкурс, - на период исполнения соответственно Председателем Коллегии и членами Коллегии Комиссии своих полномочий.

3. Применение положений пункта 3 статьи 9 Договора требует уяснения категории «занятие должностей».

Как отмечает заявитель, в Договоре и Положении о Комиссии не установлены особенности назначения сотрудников на соответствующие их квалификации должности в зависимости от того, является ли назначение на должность первичным (в случае первоначального приема на работу), либо при необходимости изменения или прекращения трудовых правоотношений, например, в связи с проведением организационно-штатных мероприятий.

В части 3 пункта 54 Положения о Комиссии указано, что прием на работу сотрудников осуществляется в соответствии со статьей 9 Договора, которая содержит общее предписание о конкурсном отборе. В части 6 пункта 54 Положения о Комиссии установлено, что департаменты Комиссии комплектуются сотрудниками на конкурсной основе из числа граждан государств-членов.

Наряду с этим термином в статье 99 Договора и специальных актах внутреннего права Союза, разработанных в соответствии со статьей 9 Договора и пунктом 54 Положения о Комиссии, употребляется понятие «замещение должностей» (Порядок проведения конкурса на замещение вакантной должности сотрудника в структурном подразделении Евразийской экономической комиссии (приложение к Порядку заключения трудового договора; далее - Порядок проведения конкурса); Квалификационные требования к кандидатам на замещение

вакантных должностей должностных лиц и сотрудников Евразийской экономической комиссии, утвержденные Решением № 99).

Системное, грамматическое и телеологическое толкование данных терминов дает Большой коллегии основание заключить, что понятия «занятие должностей» и «замещение должностей» используются в рассматриваемых нормах права Союза как равнозначные по смыслу и объему; при этом способы занятия предшествуют занятию (замещению) должности.

Аналогичная точка зрения выражена в письме Института законодательства Республики Казахстан № 19-05-3/4-4469 от 05.07.2017. По мнению, изложенному в письме Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации № 01-17/14 от 13.07.2017, понятия «занятие должности», «замещение должности» охватывают любые способы и формы независимо от того, назначается лицо на должность впервые либо повторно, независимо от оснований такого перевода либо назначения.

Необходимо учитывать при этом, что в пункте 54 Положения о Комиссии содержится предписание о комплектации департаментов Комиссии на конкурсной основе сотрудниками, которые соответствуют квалификационным требованиям к занимаемой должности, утверждаемым Советом Комиссии.

В консультативном заключении по делу по заявлению сотрудников ЕЭК от 3 июня 2016 года Судом отмечено, что соответствие сотрудника квалификационным требованиям, предъявляемым к замещаемой должности, определяется с учетом требований трудового договора (контракта), умений, профессиональных навыков и опыта работы в соотношении их с замещаемой им должностью. «Требование» как таковое означает долженствование, обязательность соответствовать, на что обращено внимание в консультативном заключении по заявлению Министерства юстиции Республики Беларусь от 4 апреля 2017 года.

Согласно части второй пункта 14 Порядка проведения конкурса конкурс заключается в сравнительной оценке профессионального уровня кандидатов и их соответствия квалификационным требованиям и дополнительным требованиям (при наличии); при этом конкурсной комиссией устанавливается единая для всех кандидатов форма оценки при проведении конкурса.

С этих позиций укомплектование на конкурсной основе означает заполнение вакантных мест путем конкурсного отбора независимо от способа занятия должности - первичного или последующего.

Иное толкование, по мнению Большой коллегии Суда, затруднит принятие в Комиссию новых высококвалифицированных кадров, что противоречит принципу эффективности функционирования международной организации.

Предоставление новой вакантной должности, открытой к конкурсу, сотруднику Комиссии без прохождения такого конкурса означало бы нарушение прав иных потенциальных претендентов на должность.

Большая коллегия Суда считает, что занятие должностей (замещение должностей) на конкурсной основе подразумевает не только первичный прием на работу, но и любое перемещение в должностях. Таким образом обеспечивается найм наиболее квалифицированного персонала и проверка соответствия всех сотрудников требованиям, установленным в отношении замещаемых должностей.

4. Большая коллегия Суда обращает внимание на то, что избрание по конкурсу предшествует заключению трудового договора с сотрудником. Согласно пункту 3 Порядка заключения трудового договора решение по результатам проведения конкурса на замещение вакантной должности сотрудника в структурном подразделении Комиссии является основанием для заключения с победителем трудового договора (контракта).

В соответствии с пунктом 4 Порядка заключения трудового договора конкурс на замещение вакантной должности сотрудника проводится согласно Порядку проведения конкурса. Пункт 15 Порядка проведения конкурса устанавливает, что решение по результатам проведения конкурса принимается конкурсной комиссией и является основанием для назначения победившего в конкурсе кандидата на вакантную должность сотрудника.

Изложенное позволяет Большой коллегии Суда сделать вывод, что по общему правилу трудовые отношения между Комиссией и сотрудниками структурных подразделений ЕЭК возникают на основании трудового договора (контракта) в результате отбора по конкурсу на замещение соответствующей должности с определенными квалификационными требованиями.

5. В связи с тем, что интересующая заявителя ситуация указана как изменение или прекращение трудовых правоотношений по инициативе Комиссии при проведении организационно-штатных мероприятий, необходимо установление сферы применения разъясняемых норм.

Объем понятия «организационно-штатные мероприятия», так же как и сам термин, в праве Союза не определены, равно как и в законодательстве государств-членов Союза.

Данный термин используется в некоторых актах судов государств-членов Союза, в частности, в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 29.03.2016 № 8-П «По делу о проверке конституционности пункта «а» части первой статьи 16.1 Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации в связи с жалобой гражданина В.В. Чеботарского»; к организационно-штатным мероприятиям в нем относится, в том числе, сокращение численности или штата сотрудников.

Во внутренних актах международных организаций отсутствует термин «организационно-штатные мероприятия» и употребляются такие понятия как «упразднение должности» или «сокращение штата (численности) сотрудников» (подпункт «i» пункта «а» Положения 9.3 Правил о персонале и положений о персонале Организации Объединенных Наций от 01.01.2014 года (*Staff Rules and Staff Regulations of the United Nations 2014, Regulation 9.3 a) (i)*); статья 41 Положения о персонале для служащих ЕС, установленного Регламентом № 31 для ЕЭС и № 11 для ЕАЭС (в редакции Регламента (ЕС) № 423/2014 от 16.04.2014 года) (*Staff Regulations of Officials of the European Union laid down by Regulation № 31 (EEC), 11 (EAEC) amended by Regulation (EU) № 423/2014 of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014, Article 41*); правило 4.02.2 положения 4.02 Положений и правил о персонале ОБСЕ, в редакции от 01.01.2017 года (*OSCE Staff Regulations and Staff Rules 2016, Rule 4.02.2 Regulation 4.02*).

Под организационно-штатными мероприятиями, как правило, подразумевают изменение штатного расписания путем сокращения штатной численности, отдельных должностей, в некоторых случаях - структурные изменения, реорганизацию, ликвидацию (письмо Института законодательства Республики Казахстан от 05.07.2017 № 19-05-3/4-4469, письмо Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации от 13.07.2017 № 01-17/14).

Следовательно, понятие организационно-штатные мероприятия является общим по отношению к сокращению численности или штата сотрудников. Большая коллегия Суда исходит из того, что сокращение численности - это уменьшение количества сотрудников, сокращение штата - изменение штатного расписания за счет ликвидации определенных должностей.

В соответствии с положениями части второй пункта 10 Порядка заключения трудового договора одним из оснований расторжения

трудового договора (контракта) является изменение структуры и (или) штатной численности структурных подразделений Комиссии и сокращение должности (должностей) в структурных подразделениях Комиссии, осуществляемые по решению Совета Комиссии.

С учетом изложенного, указанные случаи по существу относятся к организационно-штатным мероприятиям, связанным с прекращением трудовых отношений по инициативе Комиссии.

6. Проведение организационно-штатных мероприятий в силу описанных характеристик данного явления, как правило, сопровождается необходимостью высвобождения сотрудников.

Большая коллегия Суда полагает необходимым отметить в связи с этим, что сокращение численности или должностей (штата) является дискрецией организации, обусловленной экономической целесообразностью или эффективностью найма персонала. Это подтверждено наличием стандартных положений такого рода в правилах для персонала международных организаций (например, подпункт «i» пункта «а» Положения 9.3 Правил о персонале и положений о персонале Организации Объединенных Наций от 01.01.2014 года (*Staff Rules and Staff Regulations of the United Nations 2014, Regulation 9.3 a) (i)*), а также международной судебной практикой.

Вместе с тем, Большая коллегия Суда считает необходимым указать, что дискреция организации имеет свои пределы, обусловленные критериями обоснованности, объективности, законности, недискриминации, стабильности, предоставления необходимого уровня гарантий и адекватных средств правовой защиты сокращаемым (высвобождаемым) сотрудникам.

Обоснованность как критерий принятия решений о сокращении положена в основу решения Административного трибунала МОТ № 1231 по делу *Yves Richard v. the International Criminal Police Organization (Interpol)* (пункт 23).

Критерий объективности использован Административным трибуналом МОТ в решениях № 334 по делу *Mr. Celal Caglar v. the International Telecommunication Union (ITU)* (пункт 5), № 807 по делу *Mr. Victor Pereira da Cruz v. the Interim Commission for the International Trade Organization/General Agreement on Tariffs and Trade (ICITO/GATT)* (пункты 16 и 17), а также Судом Европейского Союза в решении по делу C-131/82 - *Angelini v Commission*, ECLI:EU:C:1983:249 (пункт 10).

Недискриминационная основа, обоснованность, законность упоминаются как критерии пределов дискреции в решениях Административного трибунала ООН (пункт VII решения № 981, *Masri*, пункт X решения № 1163, *Seaforth*).

Принцип недискриминации провозглашен в Конвенции МОТ № 111 о дискриминации в области труда и занятий от 25 июня 1958 года (далее - Конвенция № 111), участниками которой являются 175 государств, в том числе все государства-члены Союза; нормы Конвенции № 111 относятся, тем самым, к праву, применимому при отправлении правосудия в рамках Союза, как общепризнанные нормы, а также как международный договор, участниками которого являются государства-члены. Указанный принцип тесным образом связан с принципом равенства перед законом и правом на равную, без всякого различия, защиту закона, равную защиту от дискриминации, закрепленным Всеобщей декларацией прав человека от 10 декабря 1948 года (статья 7).

Исключением из принципа равенства являются случаи правомерной дискриминации, когда та или иная группа лиц выделяется в качестве бенефициара каких-либо льгот, на основании особой уязвимости своего положения. Необходимо учитывать, однако, что и в основе привилегий для таких лиц лежит равенство как основа трудового статуса, как, например, для приравненных категорий лиц в Союзе, в соответствии с пунктами 18, 48 Положения о социальных гарантиях.

Запрещение дискриминации и/или равенство прав и возможностей работников закреплено во всех трудовых кодексах государств-членов Союза (статья 3 Трудового кодекса Армении, статья 14 Трудового кодекса Республики Беларусь, статья 4 Трудового кодекса Республики Казахстан, статья 9 Трудового кодекса Кыргызской Республики, статья 2 Трудового кодекса Российской Федерации).

Проверка законности сокращения численности или штата работников описана как алгоритм действий судов и в правоприменительных актах государств-членов Союза (пункт 14 Постановления Пленума Верховного Суда Кыргызской Республики от 28 ноября 2013 года № 11, пункт 11 Нормативного постановления Верховного Суда Республики Казахстан от 19 декабря 2003 года № 9).

На стабильность, как основу международной гражданской службы ссылается Административный трибунал ООН (пункт 2 решения № 29, *Gordon*).

Обязанности органов управления организации по соблюдению установленных гарантий при сокращении штатных единиц (упразднении должностей) дифференцируются в зависимости от внутренних правил о персонале: например, уведомление о возможных вакансиях, на которые может претендовать сотрудник, чья должность подпадает под сокращение (решение Административного трибунала МОТ № 2902 по делу *Mr. E. A. v. the United Nations Industrial Development Organization (UNIDO)*, пункт 14), предложение

прохождения конкурса и квалификационный отбор на новые должности при реформировании структуры (решение Административного трибунала МОТ № 1787 по делу *Mr. Marco Antonio Gramigna v. the International Organization for Migration (IOM)*, пункт 1).

С учетом приведенных подходов Большая коллегия Суда, давая разъяснение, исходит из того, что при проведении ЕЭК организационно-штатных мероприятий должен обеспечиваться баланс институциональных интересов, с одной стороны, и прав и гарантий сотрудников, с другой:

сокращение численности или штата, структурные преобразования должны происходить на недискриминационной основе с учетом обоснованности таких мероприятий и на основании предусмотренного правового акта;

в случаях прекращения трудовых отношений с сотрудниками необходимо соблюдать установленные гарантии и обеспечить защиту социально-трудовых прав высвобождаемых (сокращаемых) сотрудников.

7. В разъясняемых нормах права Союза содержатся отсылки к национальному законодательству. Помимо указания в части 2 пункта 10 Порядка заключения трудового договора специальных оснований расторжения трудового договора, часть 1 данного пункта отсылает к законодательству государства пребывания Комиссии, регулиующему трудовые отношения, в том, что касается оснований прекращения (расторжения) трудового договора. Пункт 2 данного Порядка также содержит отсылку к законодательству государства пребывания Комиссии по вопросам заключения, продления и расторжения трудового договора. При этом предписывается учитывать нормы Положения о социальных гарантиях.

Согласно пункту 43 Положения о социальных гарантиях, заявленного к разъяснению, трудовые отношения сотрудников ЕЭК, равно как и должностных лиц ЕЭК и Суда, регулируются законодательством государства пребывания с учетом норм данного Положения.

В связи с тем, что отсылка к национальному законодательству содержится в самом Договоре, нормы которого регламентируют основания возникновения и изменения трудовых отношений с участием сотрудников Комиссии, специфику их трудовых функций и объем специальной правосубъектности (статьи 9, 99 Договора, пункт 54 и др. Положения о Комиссии), Большая коллегия Суда считает, что нормы законодательства государства пребывания ЕЭК как органа Союза применяются к тем элементам трудового статуса сотрудников Комиссии, которые не урегулированы правом Союза.

При этом немаловажным является то, что государства-члены Союза, согласно абзацу третьему преамбулы Договора, руководствуются необходимостью безусловного соблюдения принципа верховенства конституционных прав и свобод человека и гражданина. В этом отношении права и гарантии, которыми субъекты наделяются в силу отсылки к национальному праву, направлены на контекстную реализацию основных прав и свобод. Соответственно, элементы трудового статуса сотрудников органов Союза, которые не урегулированы правом Союза и к которым применяются нормы национального законодательства, базируются на основополагающих нормах-целях, нормах-принципах учредительных актов Союза.

Национальные нормы применимы к трудовым отношениям с участием органов Союза в пределах, установленных правом Союза. В этой связи Большая коллегия Суда исходит из приоритета норм Договора.

С данным утверждением корреспондируют нормы части второй статьи 10 и статьи 11 Трудового кодекса Российской Федерации, согласно которым «если международным договором Российской Федерации установлены другие правила, чем предусмотренные трудовым законодательством и иными актами, содержащими нормы трудового права, применяются правила международного договора», «на территории Российской Федерации правила, установленные трудовым законодательством и иными актами, содержащими нормы трудового права, распространяются на трудовые отношения с участием международных организаций, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации».

В этом же контексте сформировано трудовое законодательство других государств-членов, компаративный анализ которого Большой коллегией Суда осуществляется исходя из потенциальной возможности каждого из государств быть определенным, в настоящем (Республика Беларусь - в отношении Суда) или будущем, в качестве государства пребывания органа Союза. Приоритет международных договоров в целом, и в том числе Договора, над нормами трудовых кодексов устанавливается в статье 9 Трудового кодекса Армении, части 2 статьи 8 Трудового кодекса Республики Беларусь, пункте 3 статьи 2 Трудового кодекса Республики Казахстан, части 3 статьи 3 Трудового кодекса Кыргызской Республики.

Приоритет норм Положения о социальных гарантиях как неотъемлемой части Договора состоит в том, что установленная в пункте 43 Положения о социальных гарантиях, пунктах 2 и 10 Порядка заключения трудового договора отсылка к национальному законодательству действует с учетом норм указанного Положения.

Данный приоритет Большая коллегия Суда рассматривает с позиций изъятий, обусловленных международно-правовым статусом Комиссии и сотрудников.

8. Согласно пункту 2 Положения о социальных гарантиях сотрудники ЕЭК, как органа Союза, являются международными служащими; при выполнении своих полномочий (исполнении должностных (служебных) обязанностей) они не должны запрашивать или получать указания от органов государственной власти или официальных лиц государств-членов. Следовательно, применимость к сотрудникам Комиссии норм законодательства государства пребывания, регулирующих трудовые отношения, должна определяться в том числе с учетом их правового статуса международных служащих.

Приоритет права Союза в вопросах регулирования внутрисоюзных правоотношений важен и с точки зрения независимого исполнения функций органами Союза и базовой характеристики деятельности международной организации – функционального иммунитета, присущего в силу правовой природы международной организации как субъекта международного права.

Органы Союза, как международной организации региональной экономической интеграции, обладающей международной правосубъектностью, пользуются иммунитетом, поскольку это предусмотрено Договором и международными соглашениями с государствами пребывания.

Таким образом, иммунитет органов Союза имеет договорную основу и предоставлен им государствами-членами в силу функциональной необходимости.

Согласно нормам Положения о социальных гарантиях, имущество и активы ЕЭК, как органа Союза, пользуются иммунитетом от любой формы административного или судебного вмешательства, за исключением случаев, когда Союз сам отказывается от иммунитета (пункт 4).

Положениями абзаца 1 статьи 12 Соглашения между Правительством Российской Федерации и Евразийской экономической комиссии об условиях пребывания Евразийской экономической комиссии на территории Российской Федерации от 8 июня 2012 года установлено, что имущество Комиссии, находящееся на территории Российской Федерации, неприкосновенно и не подлежит обыску, реквизиции, конфискации, экспроприации и какой-либо другой форме вмешательства путем исполнительных, административных или судебных действий, за исключением случаев, когда Комиссия сама отказывается от иммунитета.

9. Нормы Трудового кодекса Российской Федерации, регулирующие расторжение трудового договора в связи с сокращением численности или штата, содержат положения о предоставлении работникам, чьи должности сокращаются, ряда гарантий: выходные пособия (статья 178), преимущественное право на оставление на работе при сокращении численности или штата работников (статья 179), предложение вакантных должностей (часть первая статьи 180), предварительное предупреждение об увольнении (часть вторая статьи 180), дополнительная компенсация при расторжении трудового договора до истечения срока предупреждения об увольнении (часть третья статьи 180).

В целом аналогичные гарантии присущи правовому регулированию и в других государствах-членах (статьи 113, 129 Трудового кодекса Республики Армения, статьи 43, 45, 48 Трудового кодекса Республики Беларусь, статья 53 Трудового кодекса Республики Казахстан, статья 85 Трудового кодекса Кыргызской Республики).

Схожая нормативная практика сложилась и в региональных интеграционных объединениях (например, часть 4 статьи 64 Регламента Генерального секретариата Андского сообщества, утвержденного Резолюцией Генерального секретариата Андского сообщества № 279 от 07.09.1999 (*Reglamento Interno de la Secretaria General, Resolucion 279 07/09/1999, Artículo 64*)).

Предмет рассматриваемого обращения Комиссии в Суд касается гарантии, предусмотренной частью первой статьи 180 Трудового кодекса Российской Федерации об обязанности работодателя при проведении мероприятий по сокращению численности или штата работников организации предложить работнику другую имеющуюся работу (вакантную должность).

Порядок реализации данной гарантии предусмотрен в общей норме части 3 статьи 81 Трудового кодекса Российской Федерации, согласно которой увольнение по указанному основанию допускается, если невозможно перевести работника с его письменного согласия на другую имеющуюся у работодателя работу (как вакантную должность или работу, соответствующую квалификации работника, так и вакантную нижестоящую должность или нижеоплачиваемую работу), которую работник может выполнять с учетом его состояния здоровья.

Большая коллегия Суда, исходя из позиций, высказанных в пунктах 7 и 8 настоящего Консультативного заключения, приходит к выводу, что к сотрудникам ЕЭК приведенные нормы Трудового кодекса Российской Федерации не могут быть применимы, поскольку это обусловлено особым порядком занятия (замещения) должностей, основанном на конкурсном отборе. Нормативно установленная

необходимость прохождения конкурса делает перевод на другую имеющуюся в департаментах Комиссии должность невозможным без прохождения конкурсного отбора.

Большая коллегия Суда отмечает, что действия органа международной организации должны быть направлены на максимальное и добросовестное выполнение обязательств по отношению к высвобождаемым сотрудникам, однако при этом они не могут выходить за рамки компетенции.

Действия Комиссии, таким образом, считаются выполненными добросовестно (*bona fide*) в пределах, установленных правом Союза, в соответствии с предусмотренной компетенцией. ЕЭК не вправе переводить на вакантные должности сотрудников структурных подразделений Комиссии, занимаемые по конкурсу, без прохождения общеобязательной процедуры конкурса, открытой для участия и других кандидатов.

10. В рамках разъяснения пункта 43 Положения о социальных гарантиях, с учетом правового статуса сотрудников ЕЭК, как международных служащих, Большая коллегия Суда обращает внимание, что в праве международных организаций, как правило, предусмотрено либо проведение внутренних конкурсов, открытых только для сотрудников международной организации (например, статьи 4 и 29 Положения о персонале для служащих ЕС, установленном Регламентом № 31 ЕЭС и № 11 для ЕАЭС (в редакции Регламента (ЕС) № 423/2014 от 16.04.2014 года) (*Staff Regulations of Officials of the European Union laid down by Regulation № 31 (EEC), 11 (EAEC), amended by Regulation (EU) №423/2014 of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014, Articles 4, 29*), либо приоритетное право на оставление на службе в зависимости от условий назначения, срочности контрактов, компетентности и иных факторов (например, подпункт «е» Правила 9.6 и подпункт «d» Правила 13.1 Правил о персонале ООН и положений о персонале ООН от 01.01.2014 (*Staff Rules and Staff Regulations of the United Nations 2014, Rules 9.6 (e) and 13.1(d)*). Соответственно позиция добросовестного выполнения органами управления международной организации по отношению к высвобождаемым сотрудникам дополняется обязанностью по соблюдению приоритетного положения штатных сотрудников (подпункты 53, 58 пункта 90 решения Трибунала по спорам ООН № UNDT/2016/204 *Nakhlawi*).

De lege lata (с точки зрения закона действующего, существующего) в праве Союза такие механизмы в настоящее время не предусмотрены.

De lege ferenda (с точки зрения закона, издание которого желательно) установление таких положений в праве Союза обеспечило бы преемственность и стабильность международной службы.

11. Изложенное позволяет Большой коллегии Суда заключить следующее:

Применение конкурсных процедур для отбора на должности сотрудников департамента Комиссии является обязательным во всех ситуациях, в том числе в случае изменения или прекращения трудовых правоотношений между указанными сотрудниками и Комиссией.

12. При этом Большая коллегия Суда считает необходимым отметить целесообразность развития внутренних положений (правил) о персонале в рамках Союза и последовательный уход от регулирования внутренних вопросов организации национальным правом.

Отсылка к национальному регулированию трудовых отношений правомерна постольку, поскольку согласована и закреплена государствами-членами в учредительном акте созданной ими международной организации.

В случае, когда отсылка к национальному законодательству будет применима к нескольким государствам-членам Союза (например, государствам пребывания различных органов Союза), правовое регулирование трудовых отношений внутренним законодательством может привести к дифференциации и отличиям правового статуса лиц, занимающих равнозначные и аналогичные должности сотрудников, поскольку национальное трудовое законодательство не унифицировано. Это нарушит принцип равенства, единства правового регулирования, принцип эффективности функционирования международной организации.

В Консультативном заключении Суда по делу по заявлению сотрудников ЕЭК от 3 июня 2016 года указывается, что внутреннее право международной организации в части регулирования отношений по вопросам международной гражданской службы направлено на исключение влияния на служащего национального права, вследствие чего обеспечивается независимость соответствующего служащего при принятии им решений; во внутреннем праве международных организаций необходимо закрепление норм, охватывающих максимальный круг отношений по вопросам несения службы.

Следуя принципу преемственности правоприменительной практики, Большая коллегия Суда придерживается приведенной позиции в качестве основополагающей для формирования эффективной международной гражданской службы в рамках Союза и развития Союза как международной организации.

V. Заключительные положения

Копию настоящего Консультативного заключения направить заявителю.

Консультативное заключение разместить на официальном интернет-сайте Суда.

Председательствующий

А.А. Федорцов

Судьи

А.М. Ажибраимова

Э.В. Айриян

Ж.Н. Баишев

Д.Г. Колос

Т.Н. Нешатаева

В.Х. Сейтимова

Г.А. Скрипкина

А.Э. Туманян

К.Л. Чайка