



СУД ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОЮЗА

ОСОБОЕ МНЕНИЕ
судьи Нешатаевой Т.Н.
(дело № СЕ-2-2/1-17-БК)

город Минск

12 сентября 2017 года

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).

Комиссия, руководствуясь пунктом 46 Статута Суда Евразийского экономического союза (приложение № 2 к Договору; далее – Статут Суда), просила Суд вынести консультативное заключение по вопросу применения положений пункта 3 статьи 9 Договора в их системной взаимосвязи с нормами пункта 43 Положения о социальных гарантиях, привилегиях и иммунитетах в Евразийском экономическом союзе (приложение № 32 к Договору; далее – Положение) 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 Евразийской экономической комиссии (приложение № 1 к Договору; далее – Положение о Комиссии).

Не соглашаюсь с выводами консультативного заключения и в соответствии с пунктом 1 статьи 79 Регламента Суда Евразийского экономического союза, утвержденного Решением Высшего Евразийского экономического совета от 23 декабря 2014 года № 101, заявляю особое мнение.

В настоящем деле Суду требовалось установить пределы действия национального законодательства при регулировании трудовых отношений в наднациональной организации, Евразийском экономическом союзе (далее – ЕАЭС, Союз), а также разъяснить отдельные вопросы реализации субъективных прав международных гражданских служащих в Союзе.

Ключевым являлся вопрос, применимы ли гарантии увольняемому международному служащему, предусмотренные трудовым законодательством Российской Федерации, и при каких условиях национальное законодательство Российской Федерации вводится в право Союза. К сожалению, четко Суд на эти вопросы не ответил.

Истолкованию подлежал пункт 43 Положения, согласно которому трудовые отношения членов Коллегии Комиссии, судей Суда Союза, должностных лиц и сотрудников регулируются законодательством государства пребывания с учетом норм данного Положения.

Суд должен был оценить общую коллизионную отсылку к национальному законодательству, содержащуюся в Положении, с учетом принципа функционального иммунитета международной организации, закрепленного в иных статьях. Суду следовало выяснить, позволяет ли принцип международного права и права международных организаций автоматическое действие национального законодательства в праве Союза через закрепление общей отсылки.

Международные служащие обладают широким кругом привилегий и иммунитетов, поэтому автоматическое применение гарантий из национального права к таким служащим недопустимо. Такие гарантии применимы, если отсылка к ним носит не общий характер, но конкретизирована в правовой системе Союза: в Договоре, решениях органа Союза или в трудовом контракте и т.д.

Такой подход сформировался в международном праве в связи с появлением международных организаций, в праве которых существуют правила, согласно которым трудовые отношения служащих международных организаций регулируются не национальным законодательством, а международным правом и правом международных организаций. Данный подход признается государствами и основывается на том, что международная гражданская служба имеет свои особенности, а должностные лица и сотрудники должны иметь возможность осуществлять свои полномочия независимо, не руководствуясь особенностями политики отдельных государств, включая вопросы регулирования трудовых правоотношений. В случае регулирования вопросов несения службы в международной организации национальным законодательством какого-либо из государств данное государство осуществляло бы свою юрисдикцию по регулированию

отношений, возникающих вследствие несения службы в рамках независимого субъекта международного права – международной организации. Последнее противоречит принципу функционального иммунитета международной организации, закрепленному как в общем международном праве (раздел 14 статьи IV Конвенция о привилегиях и иммунитетах Объединенных наций от 13 февраля 1946 года), так и учредительных документах организаций и т.д.

Соответственно, правовое регулирование функционирования аппаратов международных организаций в настоящее время осуществляется на основании учредительных договоров международных организаций, международных обычаев, положений о привилегиях и иммунитетах, соглашений об условиях пребывания органов организаций в соответствующем государстве, а также правил внутреннего распорядка организаций (Staff Rules), принимаемых самими международными организациями или их органами. Такие акты регулируют широкий круг отношений, возникающих в ходе работы международных организаций, включая трудовые правоотношения.

Из сказанного следует, что регулирование отношений несения службы в международных организациях международным правом и правом международных организаций предполагает, что государства признают неподчинение международных организаций национальному правопорядку в контексте внутреннего функционирования последних, а также международную правосубъектность международных организаций, то есть их способность независимо от государств-членов приобретать права и нести обязанности.

Нормы, регулирующие трудовые отношения, возникающие в ходе службы в органах Союза, закреплены в Договоре, Положении, Соглашении между Правительством Российской Федерации и Евразийской экономической комиссией об условиях пребывания Евразийской экономической комиссии на территории Российской Федерации от 8 июня 2012 года, Соглашении между Евразийским экономическим союзом и Республикой Беларусь об условиях пребывания Суда Евразийского экономического союза на территории Республики Беларусь от 29 апреля 2016 года и актах органов Союза.

При этом пунктом 43 Положения установлено, что трудовые отношения членов Комиссии, судей Суда, должностных лиц и сотрудников регулируются законодательством государства пребывания с учетом норм Положения.

Следовательно, нормы права, регулирующие трудовые правоотношения, возникающие в ходе несения службы в органах Союза, содержатся в праве Союза. Таким образом, нормы национального законодательства государства пребывания

соответствующего органа Союза вводятся лишь актами Союза (статья 6 Договора).

Правила толкования международных договоров, содержащиеся в пункте 1 статьи 31 Венской конвенции о праве международных договоров от 23 мая 1969 года (далее – Венская конвенция), предполагают, что договор должен толковаться добросовестно в соответствии с обычным значением, которое следует придать терминам договора в их контексте, а также в свете объекта и целей договора.

Применение пункта 1 статьи 31 Венской конвенции позволяет разъяснить, что пункт 43 Положения устанавливает, что нормы национального законодательства должны применяться таким образом, чтобы исключить возможность коллизий между национальным законодательством и правом Союза ввиду разницы в предмете их правового регулирования, а также ввиду особенностей статуса Союза и его служащих.

Так, трудовое законодательство государства пребывания принималось для регулирования трудовых правоотношений в рамках юрисдикции одного государства (при осуществлении деятельности в национальных государственных органах, юридических лицах). Однако трудовая деятельность в наднациональной организации предполагает наличие особых полномочий и компетенций, закрепленных государствами-членами Союза в нормах международного права, требующих от должностных лиц и сотрудников органов Союза исполнения публичных функций в интересах объединения государств. Процесс создания международной организации, включая создание ее аппарата, есть процесс международный по своей сути, в котором участвуют несколько суверенных образований, объединенных единым интересом. Аппарат международной организации при этом является инструментом, обеспечивающим функционирование соответствующей международной организации, а его служащие обладают гарантиями, привилегиями и иммунитетами, установленными правом Союза, предоставляемыми международным служащим с целью исключения какого-либо влияния со стороны государств на принимаемые ими решения.

Суду следовало исходить из того, что согласно пункту 1 статьи 1 Договора государства-члены учреждают Евразийский экономический союз, в рамках которого обеспечивается свобода движения товаров, услуг, капитала и рабочей силы, проведение скоординированной, согласованной или единой политики в отраслях экономики, определенных Договором и международными договорами в рамках Союза. В силу пункта 2 статьи 1 Договора Союз является

международной организацией региональной экономической интеграции, обладающей международной правосубъектностью.

Согласно пункту 1 статьи 8 Договора органами Союза являются Высший Евразийский экономический совет, Евразийский межправительственный совет, Евразийская экономическая комиссия, Суд Евразийского экономического союза.

В силу пункта 1 статьи 18 Договора Комиссия является постоянно действующим регулирующим органом Союза. Согласно пункту 56 Положения о Комиссии должностные лица и сотрудники Комиссии являются международными служащими.

Согласно пункту 3 Положения каждое государство-член обязуется неукоснительно уважать международный характер полномочий членов Коллегии Комиссии, судей Суда Союза, должностных лиц и сотрудников и не оказывать на них влияния при исполнении ими служебных обязанностей. Положение также устанавливает гарантии, привилегии и иммунитеты, предоставляемые международным служащим.

Согласно подпункту 16) пункта 2 статьи 12 Договора Высший Евразийский экономический совет утверждает общую штатную численность органов Союза, параметры представленности должностных лиц из числа граждан государств-членов в органах Союза, направляемых по представлению государств-членов на конкурсной основе.

Взаимосвязанное прочтение приведенных норм позволяет сделать вывод о том, что государства-члены подчеркивают особый статус международных служащих Комиссии, из чего следует, что автоматическое применение законодательства одного из государств к трудовым правоотношениям международных служащих невозможно, вследствие чего правоприменительным органам следует устанавливать баланс между правопорядком Союза и национальным правопорядком в конкретной ситуации. При этом в случае установления противоречия между нормами права Союза и национальным законодательством применению подлежит право Союза, поскольку международные служащие призваны обеспечивать функционирование независимого субъекта международного права, международную организацию, а их статус исчерпывающим образом урегулирован правом Союза, в особенности, процесс замещения вакантных должностей.

При этом согласно абзацу второму пункта 56 Положения о Комиссии при исполнении своих служебных обязанностей должностные лица и сотрудники Комиссии независимы от государственных органов и должностных лиц государств-членов и не

могут запрашивать или получать указания от органов власти или должностных лиц государств-членов.

В то же время пунктом 25 Положения установлено, что сотрудники не подлежат юрисдикции судебных или административных органов государства пребывания в отношении действий, совершаемых при непосредственном выполнении ими служебных обязанностей, кроме случаев предъявления:

1) исков о возмещении ущерба в связи с дорожно-транспортным происшествием, вызванным транспортным средством, принадлежащим сотруднику либо управлявшимся им;

2) исков в связи со смертью или телесным повреждением, вызванными действиями сотрудников.

Последнее особо подчеркивает иммунитет международных служащих и является важнейшей гарантией их статуса. Таким образом, трудовые гарантии международных служащих носят международный характер и закрепляются в праве международных организаций.

Указанные нормы позволяют заключить, что с точки зрения Договора законодательство государства пребывания применяется к трудовым правоотношениям с участием членов Комиссии, судей Суда Евразийского экономического союза, должностных лиц и сотрудников ограниченно, то есть в том случае, если оно соответствует нормативным предписаниям, закрепленным в праве Союза, и если оно не содержит дополнительных гарантий.

Из сказанного следует, что Суду требовалось установить, возможно ли применение норм статей 81, 180 Трудового кодекса Российской Федерации в части обязанности работодателя в случае проведения организационно-штатных мероприятий предложить работнику другую имеющуюся работу (вакантную должность) либо выплатить ему выходное пособие (в размере среднего месячного заработка с сохранением среднего месячного заработка на период трудоустройства, но не свыше двух месяцев со дня увольнения) без проведения конкурсных процедур, предусмотренных пунктом 3 статьи 9 Договора и пунктом 54 Положения о Комиссии.

Действующее право Союза не возлагает на Комиссию обязанность предложить работнику другую имеющуюся работу (вакантную должность) либо выплатить ему выходное пособие (в размере среднего месячного заработка с сохранением среднего месячного заработка на период трудоустройства, но не свыше двух месяцев со дня увольнения) без проведения конкурсных процедур. Однако *de lege ferenda* отмечаю, что право Союза не содержит каких-либо запретов на установление специальных правил и гарантий для служащих Союза на случай проведения организационно-штатных мероприятий с учетом

императивных предписаний норм права Союза, включая выплаты пособий или создания резерва кадров Союза. Такие гарантии могут быть предусмотрены решением органа самого Союза на случай наступления для должностных лиц и сотрудников Союза негативных последствий при проведении организационно-штатных мероприятий.

В то же время пунктом 54 Положения о Комиссии установлено общее правило, согласно которому департаменты Комиссии комплектуются сотрудниками на конкурсной основе из числа граждан государств-членов, которые отвечают соответствующим квалификационным требованиям к занимаемой должности, утверждаемым Советом Комиссии.

При этом пункт 3 статьи 9 Договора предусматривает, что отбор кандидатов на занятие других должностей в департаментах Комиссии осуществляется ЕЭК на конкурсной основе с учетом долевого участия Сторон в финансировании Комиссии.

В таком контексте применение национального законодательства исключается, ибо применение статьи 181 Трудового кодекса Российской Федерации предполагает, что Комиссия обязана предоставить работнику соответствующую должность на основе нормы законодательства одного из государств, без учета основополагающих норм права Союза касательно формирования аппарата на конкурсной основе и долевого участия государств в бюджете Союза, что невозможно с точки зрения Договора, сущности международной гражданской службы, а также процесса установления гарантий, привилегий и иммунитетов международным гражданским служащим (согласно нормам международного права).

Суд оставил без внимания тот факт, что защита субъективных прав, гарантированных сотрудникам органов Союза международными договорами и национальным законодательством, должна осуществляться с учетом особенностей статуса Союза как международной наднациональной организации, в частности правил о юрисдикционном иммунитете, закрепленных в международном обычае, праве Союза, национальном процессуальном законодательстве.

В настоящее время международное право и практика государств исходит из того, что международные организации пользуются юрисдикционными иммунитетами для целей выполнения своих функций, но не пользуются таковыми при участии в обычном гражданском обороте. В частности, суды выработали правовую позицию, согласно которой международные организации не обладают абсолютным юрисдикционным иммунитетом, но обладают функциональным, благодаря чему государственные суды рассматривают споры, возникающие из гражданских правоотношений, в

которых международные организации являются ответчиками (*acta jura gestionis*), но отказываются рассматривать споры, в которых заявители оспаривают действия международной организации, выполняемые вследствие возложенных на нее функций (*acta jura imperii*). При этом национальные судебные органы отказывают в рассмотрении споров международных гражданских служащих с международными организациями в случае, если предметом рассмотрения в суде становятся вопросы функционирования организации, в том числе в вопросе увольнения сотрудников, поскольку указанные ситуации связаны с реализацией международными организациями своих функций.

Право Союза также устанавливает иммунитеты Союза, предоставленные ему с целью исполнения им своих функций. В частности, пункты 4-7 Положения предусматривают, что имущество и активы органов Союза пользуются иммунитетом от любой формы административного или судебного вмешательства, за исключением случаев, когда Союз сам отказывается от иммунитета. Помещения органов Союза, а также их архивы и документы, в том числе служебная корреспонденция, вне зависимости от места нахождения, не подлежат обыску, реквизиции, конфискации или любой другой форме вмешательства, препятствующего нормальной деятельности этих органов. Представители соответствующих органов государственной власти и управления государства пребывания не могут вступать в помещения органов Союза иначе как с согласия Председателя Коллегии Комиссии, Председателя Суда Союза или лиц, их замещающих, и на условиях, ими одобренных, за исключением случаев пожара или других обстоятельств, требующих безотлагательных мер защиты. Исполнение любых действий по решению соответствующих органов государственной власти и управления государства пребывания может иметь место в помещениях органов Союза только с согласия Председателя Коллегии Комиссии, Председателя Суда Союза или лиц, их замещающих.

При этом Суду следовало отметить, что в силу статьи 12 Соглашения между Правительством Российской Федерации и Евразийской экономической комиссией об условиях пребывания Евразийской экономической комиссии на территории Российской Федерации от 8 июня 2012 года государство пребывания не вправе лишать Комиссию иммунитета, в то время как Комиссия может от него отказываться самостоятельно.

Данные правила распространяются на споры между должностными лицами, сотрудниками Комиссии и лицами, ранее занимавшими соответствующие должности в Комиссии. Следовательно,

указанные споры не являются подсудными национальным судебным органам государства пребывания Комиссии, а также какого-либо государства Союза. В развитие этого положения Договор предусматривает иную форму разрешения конфликтов в Союзе – вынесение Судом консультативного заключения по вопросу трудовых правоотношений и разрешение конфликта на основе предписания Суда в органах Союза с учетом принципа функционального иммунитета. Впоследствии возможно развитие процедуры в судебную, аналогичную той, которая сформировалась в Европейском союзе в настоящее время. Иной подход может привести к невозможности выполнения международной организацией возложенных на нее функций.

С учетом того, что в международном праве сформировалась норма о том, что в отсутствие механизма обжалования решений соответствующих органов публичной власти государства несут обязанность создать соответствующий юрисдикционный орган, обладающий полной компетенцией по рассмотрению такой категории дел, Суду следовало заключить, что указанная категория дел входит в его компетенцию в процедуре консультативного заключения.

Вывод

Учитывая принцип функционального иммунитета международной организации, следует сделать вывод, что все гарантии, привилегии и иммунитеты международных служащих Союза установлены в праве Союза, а применение дополнительных гарантий, содержащихся в национальном законодательстве, возможно в случае указания на такие гарантии в праве Союза согласно статье 6 Договора. Отказ от иммунитетов возможен лишь в порядке, предусмотренном Договором.

Гарантии, установленные статьями 80, 181 Трудового кодекса Российской Федерации, не применяются к международным служащим Союза при отсутствии указания на то в праве Союза.

Судья

Т.Н. Нешатаева