



СУД ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОЮЗА

КОНСУЛЬТАТИВНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

11 декабря 2017 года

город Минск

Большая коллегия Суда Евразийского экономического союза в составе:
председательствующего судьи-докладчика Федорцова А.А.,
судей Ажибраимовой А.М., Айриян Э.В., Баишева Ж.Н., Колоса Д.Г.,
Нешатаевой Т.Н., Сейтимовой В.Х., Скрипкиной Г.А., Туманяна А.Э.,
Чайки К.Л.,

при секретаре судебного заседания Наумчике М.А.,
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 настоящее Консультативное заключение по заявлению
заместителя директора Департамента технического регулирования и
аккредитации Евразийской экономической комиссии Адилова Бауыржана
Маратовича о разъяснении положений статей 9 и 99 Договора о Евразийском
экономическом союзе от 29 мая 2014 года, пункта 43 Положения о социальных
гарантиях, привилегиях и иммунитетах в Евразийском экономическом союзе
(приложение № 32 к Договору о Евразийском экономическом союзе от 29 мая
2014 года).

I. Вопрос и обстоятельства, изложенные заявителем

1. Адилов Бауыржан Маратович (далее – заявитель) обратился в Суд
Евразийского экономического союза (далее – Суд) с заявлением о разъяснении
положений статей 9 и 99 Договора о Евразийском экономическом союзе
от 29 мая 2014 года (далее – Договор), пункта 43 Положения о социальных
гарантиях, привилегиях и иммунитетах в Евразийском экономическом союзе
(приложение № 32 к Договору, далее – Положение о гарантиях, привилегиях и
иммунитетах).

Заявитель сообщает, что имеет гражданство Республики Казахстан.
Приказом Председателя Коллегии Евразийской экономической комиссии
от 4 июня 2014 года он был назначен на должность заместителя директора
Департамента технического регулирования и аккредитации со сроком действия
трудового договора 4 года: с 4 июня 2014 года по 3 июня 2018 года.

В заявлении о разъяснении указано, что в апреле 2016 года на должность директора данного департамента был назначен также гражданин Республики Казахстан. Кадровая служба Евразийской экономической комиссии (далее – Комиссия, ЕЭК) 21 сентября 2017 года сообщила заявителю о его сокращении с 24 ноября 2017 года со ссылкой на пункт 2 статьи 9 Договора, согласно которому должностные лица департамента Комиссии не могут быть гражданами одного и того же государства.

Адилов Б.М. обращает внимание на пункт 3 статьи 99 Договора, который устанавливает, что директора и заместители директоров департаментов, трудовые договоры с которыми заключены до вступления в силу Договора, продолжают выполнять возложенные на них обязанности до истечения сроков, предусмотренных в трудовых договорах.

Заявитель просит разъяснить приведенные выше положения пункта 2 статьи 9 и абзаца пятого пункта 3 статьи 99 Договора в контексте их применимости при расторжении трудового договора с должностным лицом Комиссии, принятым на должность до вступления в силу Договора, и распространения в отношении него гарантий, установленных законодательством государства пребывания (статьей 261 Трудового кодекса Российской Федерации).

II. Процедура в Суде

2. Заявление Адилова Б.М. принято к производству Суда 30 октября 2017 года.

3. В рамках подготовки дела к рассмотрению были направлены запросы в адрес Комиссии, министерств иностранных дел, министерств юстиции, научно-практических центров государств-членов, Административного трибунала Международной организации труда, Трибунала по спорам и Апелляционного трибунала Организации Объединенных Наций.

Получены ответы от Комиссии, Министерства юстиции Республики Армения, Министерства юстиции Республики Беларусь, Института философии, социологии и права Национальной академии наук Республики Армения, Национального центра законодательства и правовых исследований Республики Беларусь и Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

4. Дополнительная информация по заявлению была представлена Адиловым Б.М.

5. Заседание Большой коллегии Суда по рассмотрению заявления о разъяснении состоялось 11 декабря 2017 года.

III. Компетенция Суда

6. Компетенция Суда, предусмотренная пунктом 46 Статута Суда Евразийского экономического союза (приложение № 2 к Договору, далее – Статут), в отношении рассмотрения заявления заместителя директора Департамента технического регулирования и аккредитации Евразийской экономической комиссии Адилова Б.М. установлена постановлением Суда о

принятии заявления к производству от 30 октября 2017 года.

7. Помимо просьбы о разъяснении положений статей 9 и 99 Договора, пункта 43 Положения о гарантиях, привилегиях и иммунитетах заявитель ставит перед Судом вопросы о правомерности действий Комиссии по его сокращению и правомочности выполнения им своих обязанностей в должности до окончания срока действия трудового договора.

Большая коллегия Суда отмечает, что предметом разъяснения является не только абстрактное толкование указанных норм Договора, то есть установление их общего содержания, но и уяснение значения правовых норм применительно к конкретным обстоятельствам, возникшим в отношениях между заявителем и Комиссией, то есть толкование *in concreto*.

8. Решением Апелляционной палаты Суда Евразийского экономического сообщества от 7 октября 2014 года, которое в соответствии с пунктом 3 статьи 3 Договора о прекращении деятельности Евразийского экономического сообщества от 10 октября 2014 года продолжает действовать в прежнем статусе, установлено, что толкование представляет собой уяснение и разъяснение регулятивно-правового смысла абстрактной нормы права в процессе ее реализации.

В соответствии с подпунктом д) пункта 1 статьи 11 Регламента Суда Евразийского экономического союза, утвержденного Решением Высшего Евразийского экономического совета от 23 декабря 2014 года № 101 (далее – Регламент), в заявлении о разъяснении указываются положения Договора, международных договоров в рамках Евразийского экономического союза (далее – Союз) и решений органов Союза, связанные с трудовыми правоотношениями, с изложением вопроса, по которому требуется разъяснение.

IV. Выводы Суда

9. В соответствии с положениями абзаца третьего преамбулы Договора, при учреждении Союза государства-члены руководствовались принципом суверенного равенства государств. Согласно нормам абзаца второго статьи 3 Договора данный общепризнанный принцип международного права, провозглашенный в Уставе Организации Объединенных Наций, является основой деятельности Союза.

Одной из форм выражения принципа суверенного равенства государств в контексте институциональной структуры Союза является принцип равной представленности государств-членов при отборе кандидатов на занятие должностей должностных лиц департаментов Комиссии.

Пункт 2 статьи 9 Договора устанавливает три правила в отношении занятия должностей должностных лиц в департаментах Комиссии:

должностные лица департамента Комиссии не могут быть гражданами одного и того же государства;

отбор кандидатов на занятие указанных должностей производится конкурсной комиссией ЕЭК с учетом принципа равной представленности Сторон;

кандидатуры для участия в конкурсе на занятие указанных должностей представляются членом Совета Комиссии от соответствующей Стороны.

Применительно ко всем трем правилам Большая коллегия Суда полагает необходимым отметить, что они воплощают в себе принцип суверенного равенства государств в рамках функционирования Союза как международной организации.

Суд обращает внимание, что статья 9 Договора регулирует условия и порядок занятия должностей в структурных подразделениях постоянно действующих органов Союза.

В абзаце третьем пункта 54 Положения о Евразийской экономической Комиссии (приложение № 1 к Договору, далее – Положение о Комиссии) установлено, что прием на работу должностных лиц Комиссии осуществляется в соответствии со статьей 9 Договора, пункт 2 которой закрепляет требование конкурсного отбора с учетом принципа равной представленности государств-членов.

Согласно положениям подпункта 16 пункта 2 статьи 12 Договора полномочием утверждения параметров представленности должностных лиц из числа граждан государств-членов в органах Союза наделен Высший Евразийский экономический совет.

Решением Высшего Евразийского экономического совета от 10 октября 2014 года № 80 «Об утверждении параметров представленности должностных лиц из числа граждан государств – членов Евразийского экономического союза в департаментах Евразийской экономической комиссии» утверждена представленность директоров департаментов и заместителей директоров департаментов Комиссии в равном количестве от каждого из государств-членов Союза.

Во исполнение Решения Высшего совета Решением Совета Евразийской экономической комиссии от 12 февраля 2016 года № 1 «Об утверждении перечня, штатной численности департаментов Евразийской экономической комиссии и распределении их между членами Коллегии Евразийской экономической комиссии» утвержден перечень департаментов Комиссии в количестве 25 департаментов и представленность каждого государства-члена пятью должностями директоров департаментов и тринадцатью должностями заместителей директоров департаментов, чем обеспечивается равная представленность по всем категориям должностных лиц.

Таким образом, правом Союза провозглашается и гарантируется равная представленность должностных лиц из числа граждан государств – членов Союза в департаментах Комиссии. Положения приведенных правовых актов Союза дают основания констатировать, что принцип суверенного равенства государств и его институциональное выражение, принцип равной представленности, реализованы в праве Союза.

10. Большая коллегия Суда акцентирует внимание на первом предложении пункта 2 статьи 9 Договора, согласно которому должностные лица департамента Комиссии не могут быть гражданами одного и того же государства.

Абзац четвертый статьи 2 Договора определяет понятие «должностные лица» следующим образом: это граждане государств-членов, назначенные на должности директоров департаментов Комиссии и заместителей директоров департаментов Комиссии, а также руководителя Секретариата Суда, заместителей руководителя Секретариата Суда и советников судей Суда. Следовательно, Договор называет должностными лицами Комиссии лиц, назначенных на должности директоров и заместителей директоров департаментов.

Системный анализ положений пункта 2 статьи 9 Договора, в том числе первого предложения данного пункта, дает основания полагать, что область применения изложенных в нем правил является основой (обязательным условием) формирования штата департаментов и проведения процедуры конкурсного отбора кандидатов на занятие должностей должностных лиц.

Данный вывод учитывает правовую позицию Большой коллегии Суда, изложенную в пункте 1 Консультативного заключения от 12 сентября 2017 года, согласно которой пункт 2 статьи 9 Договора регламентирует порядок отбора кандидатов на занятие должностей должностных лиц департаментов Комиссии.

Основываясь на изложенном, Большая коллегия Суда констатирует, что положения первого предложения пункта 2 статьи 9 Договора не допускают занятие должностей директора и его заместителя в департаменте Комиссии гражданами одного и того же государства-члена.

Пункт 2 статьи 9 Договора содержит не только требование к должностным лицам Комиссии, но и указание на то, что это требование должно, прежде всего, реализовываться при работе конкурсной комиссии. Прежде чем рекомендовать назначить на должность директора и/или заместителя директора определенное лицо конкурсная комиссия обязана проверить, не приведет ли назначение такого лица к нарушению требований пункта 2 статьи 9 Договора.

Системный анализ статей 9 и 99 Договора позволяют сделать следующие выводы.

Статья 9 Договора относится к разделу III «Органы Союза», носит общий характер и должна регулировать отношения, которые могут возникнуть (или возникли) после вступления Договора в силу (после 1 января 2015 года).

Правоотношения, возникшие до вступления Договора в силу (до 1 января 2015 года), нуждались в особом режиме регулирования и в особом волеизъявлении государств-членов Союза, что и получило свое разрешение в разделе «Переходные положения». Статья 99 Договора относится именно к разделу XXVII Договора – «Переходные положения», имеет совершенно определенное, конкретное содержание, относящееся к уже существовавшим до вступления Договора в силу правоотношениям.

В соответствии с абзацами третьим и пятым пункта 3 статьи 99 Договора Комиссия, учрежденная в соответствии с Договором о Евразийской экономической комиссии от 18 ноября 2011 года, осуществляет свою деятельность в соответствии с Договором, а директора и заместители

директоров департаментов, трудовые договоры с которыми заключены до вступления в силу Договора, продолжают выполнять возложенные на них обязанности до истечения сроков, предусмотренных в трудовых договорах.

Следовательно, объявляя конкурс на замещение вакантных должностей в соответствии с Положением о конкурсной комиссии по отбору кандидатов на замещение должностей должностных лиц в департаментах Евразийской экономической комиссии, утвержденным Решением Совета Евразийской экономической комиссии от 12 ноября 2014 года № 99, по представленным членами Совета Комиссии кандидатурам Комиссией должен проверяться факт соответствия условий проведения конкурса Договору.

11. Евразийская экономическая комиссия, учрежденная в соответствии с Договором о Евразийской экономической комиссии от 18 ноября 2011 года, осуществляет свою деятельность в соответствии с Договором о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года с даты вступления последнего в силу.

Большая коллегия Суда констатирует, что Комиссия, учрежденная в соответствии с Договором о Евразийской экономической комиссии от 18 ноября 2011 года в рамках Таможенного союза и Единого экономического пространства, продолжила свою деятельность с 1 января 2015 года как постоянно действующий регулирующий орган Союза. При этом правовая основа ее деятельности была изменена: с указанной даты Комиссия продолжила функционировать на основании Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года.

В свете изменения договорно-правовой базы деятельности Комиссии изменились статус и порядок занятия должностей директоров и заместителей директоров департаментов Комиссии.

В соответствии со статьей 27 Договора о Евразийской экономической комиссии от 18 ноября 2011 года персонал департаментов Комиссии, включая директоров департаментов Комиссии и их заместителей, состоял из сотрудников, однако абзац четвертый статьи 2 Договора относит директоров департаментов Комиссии и их заместителей к числу должностных лиц.

Изменение правового статуса директоров департаментов Комиссии и их заместителей потребовало установление новой структуры и штатной численности, а также порядка занятия данных должностей.

Пункт 3 статьи 99 Договора разрешает вопрос о взаимосогласовании различных правовых режимов, регулирующих положение директоров департаментов Комиссии и их заместителей при изменении договорно-правовой основы деятельности Комиссии и преследует цели установления институциональной и кадровой преемственности евразийской интеграции.

Преемственность работы директоров департаментов Комиссии и их заместителей обеспечивается используемой в абзаце пятом пункта 3 статьи 99 Договора формулировкой «продолжают выполнять возложенные на них обязанности до истечения сроков, предусмотренных в трудовых договорах».

Исходя из основ трудового права, выполнение работником трудовых обязанностей предполагает наличие трудовых отношений между ним и работодателем, а также наличие соглашения о личном выполнении работником

за плату своей трудовой функции.

Применение этого подхода для разъяснения положений абзаца пятого пункта 3 статьи 99 Договора, позволяет Большой коллегии Суда сделать вывод, что с даты вступления в силу Договора (с 1 января 2015 года) трудовые отношения между директорами и заместителями директоров департаментов (работниками), с одной стороны, и Комиссией (работодателем), с другой стороны, в соответствии с договорами, заключенными до 1 января 2015 года, продолжают до истечения сроков, предусмотренных в трудовых договорах.

Большая коллегия Суда считает, что в абзаце пятом пункта 3 статьи 99 Договора государства-члены Союза согласились, что с даты вступления в силу Договора лица, назначенные на должности директоров департаментов Комиссии и их заместителей, с которыми трудовые договоры заключены до даты вступления Договора в силу (до 1 января 2015 года), с этой даты приобретают статус должностных лиц Комиссии и занимают данные должности до истечения сроков, предусмотренных в трудовых договорах.

12. Положения абзаца пятого пункта 3 статьи 99 Договора, урегулировали вопросы, касающиеся продолжения трудовых отношений между директорами департаментов, их заместителями и Комиссией, но они не регулируют вопросы прекращения трудовых правоотношений.

В отсутствие в переходных положениях Договора каких-либо особенностей правового регулирования прекращения трудовых отношений между директорами и заместителями директоров департаментов, трудовые договоры с которыми заключены до вступления в силу Договора, и Комиссией, должны применяться общие правила.

Согласно пункту 10 Порядка заключения трудового договора (контракта), его продления и основания для его расторжения в Евразийской экономической комиссии, утвержденного Решением Совета Евразийской экономической комиссии от 12 ноября 2014 года № 99 «Вопросы замещения должностей в Евразийской экономической комиссии», трудовой договор (контракт) расторгается по основаниям, предусмотренным законодательством государства пребывания Комиссии, для его прекращения (расторжения) с учетом норм Положения о гарантиях, привилегиях и иммунитетах. Трудовой договор (контракт) может расторгаться также по следующим основаниям:

представление недостоверных сведений, которые могли являться основанием для отказа в приеме на работу в Комиссию;

несоблюдение требований и ограничений, предусмотренных Договором, Положением о Комиссии;

непредставление сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера членов своей семьи (супруга (супруги) и несовершеннолетних детей) либо представление заведомо недостоверных или неполных сведений;

вступление в законную силу обвинительного приговора суда;

несоответствие сотрудника занимаемой должности вследствие недостаточной квалификации, подтвержденной результатами аттестации;

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

13. В свете обстоятельств обращения заявителя за разъяснением, касающихся сокращения штата, сохраняют актуальность выводы, изложенные в Консультативном заключении от 12 сентября 2017 года: сокращение численности или должностей (штата) является дискрецией организации, обусловленной экономической целесообразностью или эффективностью найма персонала; вместе с тем, дискреция организации имеет свои пределы, обусловленные критериями обоснованности, объективности, законности, недискриминации, стабильности, предоставления необходимого уровня гарантий и адекватных средств правовой защиты сокращаемым (высвобождаемым) международным служащим.

Изменение штатной численности и структуры департаментов может осуществляться органом Союза, наделенным правом Союза на утверждение и изменение структуры департаментов Комиссии и их штатной численности.

14. Согласно пункту 43 Положения о гарантиях, привилегиях и иммунитетах трудовые отношения членов Коллегии Комиссии, судей Суда, должностных лиц и сотрудников регулируются законодательством государства пребывания с учетом норм Положения.

В Консультативном заключении от 12 сентября 2017 года указано, что в связи с тем, что отсылка к национальному законодательству содержится в самом Договоре, нормы которого регламентируют основания возникновения и изменения трудовых отношений с участием международных служащих Комиссии, специфику их трудовых функций и объем специальной правосубъектности (статьи 9, 99 Договора, пункт 54 и др. Положения о Комиссии), нормы законодательства государства пребывания Комиссии как органа Союза применяются к тем элементам трудового статуса международных служащих Комиссии, которые не урегулированы правом Союза.

Руководствуясь данной правовой позицией, в связи с вопросами заявителя Большая коллегия Суда полагает, что по общему правилу, социальные гарантии, установленные трудовым законодательством государства пребывания Комиссии, применяются в том объеме, в котором это допускается правом Союза, регулирующим трудовые отношения в органах Союза.

15. Международно-правовой статус Союза предполагает самостоятельное регулирование Союзом взаимоотношений с собственным персоналом. В силу этого учредительный договор Союза выступает как основополагающий правовой акт в регулировании его внутренней организации. Составной частью такого регулирования должна являться регламентация трудовых правоотношений в органах Союза.

С учетом общепризнанной международной практики, а также имеющегося опыта регулирования трудовых отношений в органах управления интеграцией, комплексным решением проблем правового регулирования трудовых отношений в органах Союза может стать разработка и принятие в

рамках работы по совершенствованию права Союза правового акта, более широко регламентирующего различные аспекты труда и социального обеспечения международных служащих в органах Союза с учетом необходимости обеспечения их независимости, а также надлежащей социальной и правовой защищенности.

В консультативных заключениях от 3 июня 2016 года и 12 сентября 2017 года Большая коллегия Суда отметила целесообразность развития норм трудового права Союза, принятия внутренних положений (правил) о персонале в рамках Союза, последовательного ухода от регулирования внутренних вопросов организации национальным правом. Необходимость такого правового регулирования вытекает и из настоящего Консультативного заключения.

V. Заключительные положения

Копию настоящего Консультативного заключения направить заявителю.

Консультативное заключение разместить на официальном интернет-сайте Суда.

Председательствующий судья-докладчик

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