



СУД ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОЮЗА

О С О Б О Е М Н Е Н И Е

судьи Чайки К.Л.

(дело № СЕ-2-2/7-18-БК)

город Минск

22 декабря 2018 года

20 декабря 2018 года Большой коллегией Суда Евразийского экономического союза (далее – Большая коллегия) вынесено консультативное заключение по заявлению Евразийской экономической комиссии (далее – Комиссия, заявитель) о разъяснении пунктов 53 и 54 Положения о социальных гарантиях, привилегиях и иммунитетах в Евразийском экономическом союзе, являющегося приложением № 32 к Договору о Евразийском экономическом союзе (далее – Положение о привилегиях и иммунитетах).

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

Пользуясь предоставленным мне правом, заявляю особое мнение.

1. Полагаю, что перед ответом на вопросы, поставленные заявителем, а именно: (1) подлежит ли применению пункт 53 Положения о привилегиях и иммунитетах в отношении международных служащих органов Союза из числа граждан Российской Федерации, которые до работы в Комиссии или Суде Евразийского экономического союза (далее – Суд) замещали должности федеральной государственной гражданской, военной службы и федеральной государственной службы иных видов; (2) предусматривает ли пункт 54 указанного Положения включение периода работы в Комиссии и Суде в стаж государственной службы различных видов; Большой коллегии следовало осуществить анализ структуры Положения о привилегиях и иммунитетах и выделить существующие подходы к пенсионному обеспечению и социальным гарантиям должностных лиц и сотрудников Комиссии и Суда.

Структура Положения о привилегиях и иммунитетах свидетельствует о наличии нескольких подходов к пенсионному обеспечению и социальным гарантиям в виде включения периода

работы международных служащих в органах Евразийского экономического союза (далее – Союз) в стаж государственной (государственной гражданской) службы.

Первый подход состоит в закреплении общих норм, регулирующих пенсионные правоотношения должностных лиц и сотрудников органов Союза. Нормы пунктов 44, 46 и 47 Положения о привилегиях и иммунитетах закрепляют общий порядок назначения пенсии должностным лицам и сотрудникам Комиссии и Суда, зачета периода работы в данных органах Союза в страховой или трудовой стаж, а также учета полученного в них заработка при исчислении пенсии в соответствии с законодательством государства-члена, гражданами которого они являются.

Второй подход – это назначение и исчисление пенсии за выслугу лет должностным лицам и сотрудникам Комиссии и Суда из числа граждан Российской Федерации, установленный пунктом 53 Положения о привилегиях и иммунитетах, который представляет собой специальную норму по отношению к общему порядку, предусмотренному пунктами 44, 46 и 47 данного Положения.

Третий подход, предусмотренный пунктом 54 Положения о привилегиях и иммунитетах, регулирует правоотношения между государствами-членами и международными служащими и определяет включение периода их работы в Комиссии и Суде в стаж государственной (государственной гражданской) службы соответствующего государства-члена для назначения пенсии за выслугу лет. Данная социальная гарантия предоставляется бывшим международным служащим органов Союза, перешедшим работать на государственную (государственную гражданскую) службу.

Взаимосвязанное прочтение пунктов 44, 46, 47, 53 и 54 Положения о привилегиях и иммунитетах свидетельствует, что вопросы регулирования пенсионного обеспечения и социальных гарантий должностных лиц и сотрудников Комиссии и Суда подчинены двум самостоятельным правопорядкам: международно-правовому и национальному. В разрезе данных правопорядков Большой коллегии и следовало осуществить толкование норм права Союза, законодательства государства-члена, произвести правильное соотношение наднационального и национального пенсионного регулирования и социальных гарантий, выделить их взаимосвязь и различие.

2. Соглашаясь с выводом Большой коллегии, что подход к назначению и исчислению пенсии за выслугу лет должностным лицам и сотрудникам Комиссии и Суда из числа граждан Российской

Федерации, установленный пунктом 53 Положения о привилегиях и иммунитетах, представляет собой специальную норму по отношению к общему порядку, предусмотренному пунктами 44, 46 и 47 данного Положения, полагаю ошибочным признание специальной нормой пункта 54 Положения.

При этом исхожу из того, что соотношение между общей и специальной нормой проявляется в форме изъятия, дополнения или детализации. В каждом из обозначенных случаев специальная норма, независимо от того, признает она отдельные условия общей нормы неприменимыми, дополняет ее или детализирует порядок и методы применения общей нормы, регулирует те же общественные отношения, что и общая норма.

Систематическое толкование пунктов 44, 46 и 47 Положения о привилегиях и иммунитетах позволяет сделать вывод, что изложенные в них правовые нормы являются общими нормами права Союза, регулирующими правоотношения в области пенсионного обеспечения для граждан всех государств-членов, замещающих должности в Комиссии и Суде. Данные нормы предусматривают применение законодательства государства гражданства международных служащих органов Союза, зачет периода работы в Комиссии и Суде в страховой или трудовой стаж, а также учет заработка, необходимого для расчета размера пенсии. Следовательно, правила, установленные пунктами 44, 46 и 47 Положения о привилегиях и иммунитетах, являются базовой гарантией пенсионного обеспечения, адресованной всем должностным лицам и сотрудникам Комиссии и Суда.

Уяснение пункта 54 Положения о привилегиях и иммунитетах свидетельствует, что содержащаяся в нем правовая норма также адресована всем должностным лицам и сотрудникам органов Союза, независимо от их гражданства, и представляет собой обязательство государств-членов по зачету периода работы в Комиссии и Суде в стаж для установления социальных гарантий в период прохождения государственной (государственной гражданской) службы, а также назначения пенсии за выслугу лет государственных служащих (федеральных государственных гражданских служащих).

С учетом изложенного прихожу к выводу, что нормы пунктов 44, 46 и 47, а также пункта 54 Положения о привилегиях и иммунитетах регулируют различные общественные отношения, а, значит, пункт 54 данного Положения не может рассматриваться в качестве устанавливающего исключения из регулирования пунктов 44, 46 и 47 Положения, дополняющего или детализирующего указанные нормы. При таких обстоятельствах считаю ошибочным применение Большой

коллегией принципа *lex specialis derogat generali* (специальный закон отменяет общий) в отношении пункта 54 Положения о привилегиях и иммунитетах.

3. Большой коллегией не дан ответ на вопрос заявителя о применении пункта 53 Положения о привилегиях и иммунитетах в отношении международных служащих органов Союза, которые до работы в Комиссии или Суде замещали должности военной и государственной службы иных видов. Исхожу из того, что при формулировании ответа на данный вопрос Большой коллегии надлежало исходить из следующего.

3.1. Анализ пункта 53 Положения о привилегиях и иммунитетах свидетельствует, что условия, необходимые для назначения пенсии за выслугу лет должностным лицам и сотрудникам Комиссии и Суда из числа граждан Российской Федерации, установлены в наднациональном порядке. К данным условиям право Союза относит: (1) замещение до работы в Комиссии и Суде Союза должностей федеральной государственной (государственной гражданской) службы; (2) освобождение от должностей в Комиссии и Суде Союза по основаниям, не связанным с виновными действиями; (3) наличие стажа государственной гражданской службы продолжительностью не менее 15 лет; (4) замещение непосредственно перед увольнением должности в Комиссии и Суде Союза не менее 12 месяцев. Перечень условий, дающий право на пенсию за выслугу лет, является исчерпывающим и может быть изменен не иначе как внесением изменений в Положение о привилегиях и иммунитетах. Порядок назначения пенсии за выслугу лет, под которым понимается процедура назначения данной пенсии, определения ее размера и выплаты, регулируется законодательством государства – члена Союза.

Учитывая изложенное полагаю, что Большая коллегия, исследуя условия для назначения пенсии за выслугу лет по основаниям пункта 53 Положения о привилегиях и иммунитетах, в абзаце 1 на странице 8 консультативного заключения ошибочно указала, что в национальных актах государства-члена могут содержаться иные условия приобретения права на пенсию за выслугу лет, не указанные в Договоре. Продолжая анализ данной нормы Положения о привилегиях и иммунитетах, Большая коллегия в абзаце 2 на той же странице пришла к выводу, что независимо от изменения национального законодательства, в отношении международных служащих Комиссии и Суда действует норма о стаже, установленная Договором (15 лет).

Вместе с тем, в соответствии с пунктом 6 статьи 78 Регламента судебный акт должен быть логичным, не содержать внутренних противоречий и несовместимых положений. Вопреки данному требованию, выводы, изложенные в вышеуказанных абзацах консультативного заключения, являются взаимоисключающими.

3.2. Поскольку в силу пункта 53 Положения о привилегиях и иммунитетах в целях назначения пенсии за выслугу лет должностным лицам и сотрудникам Комиссии и Суда необходимо, чтобы до работы в органах Союза они замещали должности федеральной государственной (государственной гражданской) службы и имели стаж государственной гражданской службы не менее 15 лет, для толкования указанного пункта Положения следует уяснить значение данных понятий, а также осуществить их взаимосвязанное прочтение.

Абзацем 2 пункта 53 Положения о привилегиях и иммунитетах предусмотрено приравнивание должностей международных служащих органов Союза к должностям *государственной гражданской службы* согласно перечню соответствия должностей должностных лиц и сотрудников Комиссии и Суда должностям федеральной государственной гражданской службы в Аппаратах Правительства и Верховного Суда Российской Федерации, утверждаемому Правительством Российской Федерации. Данный перечень утвержден Постановлением Правительства Российской Федерации 23 декабря 2014 года № 1454.

Согласно устойчивой практике Суда (пункт 7 раздела IV Выводы консультативного заключения от 12 сентября 2017 года и пункт 7 раздела III «Выводы» консультативного заключения от 7 декабря 2018 года) право Союза обладает приоритетом над национальным законодательством. При противоречии права Союза и актов национального законодательства, не соответствующих пункту 53 Положения о привилегиях и иммунитетах, следует руководствоваться положениями права Союза. Вместе с тем специфика пункта 53 Положения о привилегиях и иммунитетах, регулирующего пенсионное обеспечение граждан Российской Федерации, обуславливает обращение к законодательству данного государства – члена Союза при толковании установленных в пункте 53 указанного Положения понятий.

В силу части 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного

договора. В развитие данной нормы пунктом 2 статьи 1 Федерального закона Российской Федерации от 15 декабря 2001 года № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон о государственном пенсионном обеспечении) установлено, что, если международным договором Российской Федерации установлены иные правила регулирования пенсионного обеспечения, чем предусмотренные данным законом, применяются правила международного договора.

В соответствии со статьей 19 Федерального закона о государственном пенсионном обеспечении в стаж государственной гражданской службы для назначения пенсии за выслугу лет федеральных государственных гражданских служащих включаются в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, периоды службы (работы) в должностях федеральной государственной гражданской службы и других должностях, определяемых Президентом Российской Федерации.

Взаимосвязанное прочтение пункта 53 Положения о привилегиях и иммунитетах и указанной нормы закона свидетельствует, что при ответе на вопрос о включении в периоды работы в должностях федеральной государственной (государственной гражданской) службы, военной и государственной службы иных видов необходимо обращение к законодательству Российской Федерации о видах федеральной государственной службы.

Понятие федеральной государственной службы Российской Федерации и определение системы государственной службы содержится в Федеральном законе Российской Федерации от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» (далее – Федеральный закон о системе государственной службы).

Пунктом 1 статьи 2 данного закона предусмотрено, что система государственной службы включает в себя: (1) государственную гражданскую службу, которая подразделяется на федеральную службу и службу субъекта Российской Федерации; (2) военную службу; (3) государственную службу иных видов. В соответствии с пунктом 3 указанной статьи военная и государственная служба иных видов, которые устанавливаются федеральными законами, являются видами федеральной государственной службы.

В свою очередь, статьей 4 Федерального закона о системе государственной службы определено, что федеральная государственная служба – это профессиональная служебная деятельность граждан по обеспечению исполнения полномочий Российской Федерации, а также

полномочий федеральных государственных органов и лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации.

Национальный правопорядок Российской Федерации допускает включение в стаж государственной гражданской службы стажа военной и государственной службы иных видов. Указанная позиция изложена в Обзоре практики рассмотрения судами дел по спорам, связанным с прохождением службы федеральными государственными служащими, утвержденном Президиумом Верховного Суда Российской Федерации от 15 ноября 2017 года.

С учетом изложенного считаю, что использование в пункте 53 Положения о привилегиях и иммунитетах лингвистического оборота «должности федеральной государственной (государственной гражданской) службы» означает распространение данной нормы Положения на лиц, занимавших должности федеральной государственной гражданской службы, а также военной и государственной службы иных видов.

Законодательством Российской Федерации периоды службы (работы) в должностях военной и государственной службы иных видов включаются в стаж государственной (государственной гражданской) службы для назначения пенсии за выслугу лет, и именно с наличием такого стажа связано действие пункта 53 Положения о привилегиях и иммунитетах. Считаю, что данная норма права Союза подлежит применению в отношении должностных лиц и сотрудников Комиссии и Суда, являющихся гражданами Российской Федерации, которые до работы в органах Союза замещали не только должности федеральной государственной гражданской службы, но и должности военной и государственной службы иных видов.

Данный вывод основан и на необходимости соблюдения принципа равенства должностных лиц и сотрудников Комиссии и Суда, означающего помимо прочего запрет вводить такие различия в пенсионных правах лиц, принадлежащих к одной и той же категории, которые не имеют объективного и разумного оправдания (запрет различного обращения с лицами, находящимися в одинаковых или сходных ситуациях).

Реализация указанного принципа применительно к рассматриваемой ситуации означает недопустимость различного подхода к назначению пенсии за выслугу лет должностным лицам и сотрудникам Комиссии и Суда, отвечающим всем условиям пункта 53 Положения о привилегиях и иммунитетах, с той лишь разницей, что у одного лица стаж государственной службы включает работу в

должностях государственной гражданской службы, а у иного – в должностях военной или государственной службы иных видов.

3.3. Учитывая, что одним из условий назначения пенсии за выслугу лет на основании пункта 53 Положения о привилегиях и иммунитетах является наличие стажа государственной гражданской службы продолжительностью не менее 15 лет, полагаю, что Большой коллегии следовало однозначно установить, что с учетом приоритета Договора над национальным законодательством, на основании части 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации и пункта 2 статьи 1 Федерального закона о государственном пенсионном обеспечении включение в национальное законодательство иных условий приобретения права на соответствующую пенсию, в том числе увеличение продолжительности стажа государственной гражданской службы, не распространяется на должностных лиц и сотрудников Комиссии и Суда.

В контексте стажа государственной гражданской службы, необходимого для назначения пенсии за выслугу лет на основании пункта 53 Положения о привилегиях и иммунитетах, заслуживает внимания вопрос о включении в него периода работы в органах Союза.

Полагаю, что в развитие приведенной в пункте 2 консультативного заключения позиции о передаче государствами-членами Комиссии и Суду исключительных полномочий в сферах деятельности, определенных Договором и международными договорами в рамках Союза, Большой коллегии следовало сделать вывод об осуществлении международными служащими органов Союза тех же функций, которые до их передачи на наднациональный уровень реализовывали государственные служащие государств – членов Союза. На этом основании, а также принимая во внимание схожие ограничения, налагаемые на международных и государственных гражданских служащих, приравнивание на основании абзаца 2 пункта 53 Положения о привилегиях и иммунитетах и Постановления Правительства Российской Федерации от 23 декабря 2014 года № 1454 должностей в Комиссии и Суде к должностям государственной гражданской службы в Аппаратах Правительства и Верховного Суда Российской Федерации, Большой коллегии надлежало заключить, что требуемый пунктом 53 указанного Положения пятнадцатилетний стаж государственной (государственной гражданской) службы включает как собственно стаж государственной (государственной гражданской) службы, так и период работы в Комиссии и Суде.

3.4. В контексте предоставленного консультативного заключения подлежит рассмотрению вопрос правильного применения Большой коллегией норм материального права при формулировании на основании пункта 15 Указа Президента Российской Федерации от 20 сентября 2010 года №1141 вывода о включении работы в межгосударственных (межправительственных) органах в стаж государственной службы для назначения пенсии за выслугу лет должностным лицам и сотрудникам Комиссии и Суда.

Обращение Большой коллегии к названной норме Указа не соответствует принятым в праве Союза подходам к включению в стаж государственной (государственной гражданской) службы периодов работы в Комиссии и Суде. Как указано в пункте 3.2 настоящего особого мнения, регулирование данного вопроса осуществляется на основании пункта 53 Положения о привилегиях и иммунитетах, нормы которого имеют прямое и непосредственное применение; статьи 19 Федерального закона о государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации и Постановления Правительства Российской Федерации 23 декабря 2014 года № 1454 «Об утверждении перечней соответствия должностей должностных лиц и сотрудников Евразийской экономической комиссии и Суда Евразийского экономического союза должностям федеральной государственной гражданской службы в Аппарате Правительства Российской Федерации и аппарате Верховного Суда Российской Федерации».

Буквальное толкование пункта 15 Указа Президента Российской Федерации от 20 сентября 2010 года №1141 свидетельствует, что содержащаяся в нем правовая норма регулирует включение периода работы в стаж государственной гражданской службы для назначения пенсии за выслугу лет федеральных государственных гражданских служащих, работавших в иных международных организациях, а именно: органах Содружества Независимых Государств, Союзного государства, аппарате Исполнительного Комитета, Секретариате Парламентского Собрания Союза Беларуси и России.

Ошибочное применение данного положения Указа в отношении должностных лиц и сотрудников Комиссии и Суда повлекло формулирование Большой коллегией вывода, противоречащего праву Союза.

4. Применительно к толкованию пункта 54 Положения о привилегиях и иммунитетах считаю необходимым отметить, что Большая коллегия не ответила на вопрос Комиссии о включении периода работы должностных лиц и сотрудников в органах Союза в

стаж государственной службы *различных видов* для установления социальных гарантий и назначения пенсии за выслугу лет, а лишь ограничилась повторением в пункте 2 раздела «Выводы» нормы пункта 54 указанного Положения. Одновременно в разделе 4 консультативного заключения Большая коллегия установила, что гражданская служба, военная служба или государственная служба иных видов могут быть включены в стаж государственной службы. Между тем, соответствующий вопрос перед Судом заявителем не ставился.

4.1. Требование пункта 6 статьи 78 Регламента об отсутствии в судебном акте внутренних противоречий предполагает, что мотивировочная и резолютивная части консультативного заключения должны содержать исчерпывающие выводы и ответы на вопросы, поставленные в заявлении о разьяснении.

В целях обеспечения единообразного применения права Союза вопрос, поставленный заявителем, может быть уточнен Судом в описательной части консультативного заключения. В том случае, если соответствующие действия не произведены, Суду надлежит осуществить разьяснение права Союза в рамках вопроса заявителя.

Между тем, Большая коллегия, не обосновав изменение формулировки вопроса Комиссии, в разделе 4 консультативного заключения неправильно изложила соответствующий вопрос. Данное обстоятельство привело к тому, что Судом пункт 54 Положения о привилегиях и иммунитетах не проанализирован в контексте допустимости включения периода работы в Комиссии и Суде в стаж государственной (государственной гражданской) службы *различных видов*. Как следствие, Суд осуществил анализ пункта 54 Положения о привилегиях и иммунитетах в аспекте, не связанном с поставленным вопросом заявителя, в очередной раз уклонившись от выполнения функции по обеспечению единообразного применения права Союза.

Полагаю, что Большая коллегия не обеспечила реализацию принципа законных ожиданий Комиссии, должностных лиц и сотрудников органов Союза, которые в связи с обращением в Суд, рассчитывали на предоставление разьяснения в рамках проблемных вопросов, сложившихся в правоприменительной практике.

В данном контексте непредоставление ответа на вопрос заявителя может рассматриваться как несоблюдение принципа законных ожиданий, подлежащего применению Судом на основании пункта 50 Статута в качестве одного из общепризнанных принципов международного права.

4.2. Уяснение содержания пункта 54 Положения о привилегиях и иммунитетах свидетельствует, что установленное данной правовой нормой включение периода работы в органах Союза в стаж государственной (государственной гражданской) службы имеет своей целью назначение пенсии за выслугу лет *государственных служащих* (федеральных государственных гражданских служащих).

Соглашаясь с выводом Большой коллегии, согласно которому пункт 54 Положения о привилегиях и иммунитетах адресован международным служащим органов Союза, независимо от их гражданства, полагаю, что уяснение понятий «государственная служба», «государственная гражданская служба» предполагало обращение к законодательству всех государств – членов Союза.

Из анализа законодательства государств-членов следует, что в Республике Армения используется понятие «гражданская служба», в Республике Беларусь и Республике Казахстан – «государственная служба», в Кыргызской Республике и Российской Федерации – общее понятие «государственная служба», которое включает в себя, как государственную гражданскую службу, военную и государственную службу иных видов (пункт 1 статьи 4 Закона Республики Армения от 29 марта 2018 года № ЗР-205 «О гражданской службе», статья 2 Закона Республики Беларусь от 14 июня 2003 года № 204-3 «О государственной службе в Республике Беларусь», статья 7 Закона Республики Казахстан от 23 ноября 2015 года № 416-V «О государственной службе», подпункт 2) абзаца 1 статьи 1 Закона Кыргызской Республики от 30 мая 2016 года № 75 «О государственной гражданской службе и муниципальной службе», пункт 1 статьи 2 Федерального закона Российской Федерации от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»).

Грамматическое толкование пункта 54 Положения о привилегиях и иммунитетах позволяет установить, что указанная в скобках фраза «государственная гражданская» определяет не уточнение понятия «государственная служба» за счет его понимания в качестве исключительно государственной гражданской службы, а предполагает, что государственная гражданская служба является *одним из видов* государственной службы, в стаж которой засчитывается период работы в органах Союза. Данный вывод основан на значении, которое придается скобкам согласно правилам пунктуации русского языка (см.: §188 Правил русской орфографии и пунктуации, утвержденных Академией наук СССР, Министерством высшего образования СССР и Министерством просвещения РСФСР в 1956 году).

При таких обстоятельствах считаю, что период работы в органах Союза включается в стаж всех видов государственной службы (государственной гражданской службы, военной и государственной службы иных видов).

5. С учетом изложенного полагаю, что Большой коллегии надлежало сформулировать следующие выводы:

5.1. пункт 53 Положения о привилегиях и иммунитетах подлежит применению в отношении должностных лиц и сотрудников Комиссии и Суда, являющихся гражданами Российской Федерации, которые до работы в Комиссии или Суде замещали должности федеральной государственной гражданской службы, военной и государственной службы иных видов;

5.2. пункт 54 Положения о привилегиях и иммунитетах в целях установления социальных гарантий и назначения пенсии за выслугу лет предусматривает включение периода работы в Комиссии и Суде в стаж государственной службы всех видов: государственной гражданской службы, военной и государственной службы иных видов.

Судья

К.Л. Чайка