



СУД ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОЮЗА

ОСОБОЕ МНЕНИЕ судьи Нешатаевой Т.Н. (дело № СЕ-2-1/1-21-БК)

21 марта 2022 года

город Минск

Полностью согласна с резолютивной частью консультативного заключения Большой коллегии Суда Евразийского экономического союза от 21 марта 2022 года (далее – консультативное заключение).

Одновременно в ходе рассмотрения дела были допущены процедурные нарушения: не соблюден срок рассмотрения поставленных вопросов, установленный пунктом 96 Статута Суда Евразийского экономического союза (приложение № 2 к Договору о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года; далее – Статут Суда), а также нарушены пункт 20 Статута Суда и статьи 19, 85 Регламента Суда Евразийского экономического союза, утвержденного Решением Высшего Евразийского экономического совета от 23 декабря 2014 года № 101 (далее – Регламент Суда), что послужило причиной недостаточного обоснования выводов, изложенных Судом Евразийского экономического союза (далее – Суд).

Заявитель ставил перед Судом следующие вопросы:

- 1) являются ли термины «международные служащие» и «служащие международной организации» равнозначными понятиями;
- 2) допустимо ли относить членов Коллегии Евразийской экономической комиссии (далее – Комиссия, ЕЭК), директоров департаментов, их заместителей и сотрудников Комиссии к категории «служащие международной организации»?

Исходя из существа поставленных перед Судом вопросов, полагаю необходимым дополнить изложенное правовое обоснование и в соответствии с пунктом 1 статьи 79 Регламента Суда, заявляю особое мнение.

Прежде всего следует определиться с понятиями, используемыми в вопросах заявителя.

«Термин» – это слово или словосочетание, являющееся названием, наименованием некоторого понятия. «Категория» – это разряд, группа однородных предметов, явлений, лиц.

Следовательно, в ответах на вопросы необходимо определить, равнозначны ли наименования «международный служащий» и «служащий международной организации» и относятся ли к одной категории (какой?) уполномоченные лица в Комиссии. При этом ответы на вопросы должны базироваться как на праве Евразийского экономического союза (далее – ЕАЭС, Союз), так и на нормах общего международного права (пункт 50 Статута Суда).

Отмечаю, что в рамках подготовки дела к рассмотрению Судом в порядке пункта 55 Статута Суда были получены ответы от заявителя, Евразийской экономической комиссии, Директората по юридическим вопросам и международному публичному праву Совета Европы, Апелляционного трибунала Организации Объединенных Наций, Европейской комиссии, Трибунала Международной организации труда, Секретариата Организации Объединённых Наций, профессора Лейденского университета Н. Блоккера и др.

1. Как верно указано в консультативном заключении, в силу пункта 2 статьи 1 Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года (далее – Договор) Евразийский экономический союз является международной организацией региональной экономической интеграции, обладающей международной правосубъектностью, сочетающей в себе характеристики межправительственной организации и международной наднациональной организации (см. консультативное заключение Суда от 4 апреля 2017 года).

Таким образом, Союз является международной организацией, в правоустанавливающих документах которой определены межправительственные сессионные (Высший Евразийский экономический совет и Евразийский межправительственный совет) и постоянно действующие (Комиссия и Суд) органы, а также лица, которые выполняют свои международные обязанности в этих органах на независимой основе, что обеспечивается соответствующими международными привилегиями и иммунитетами, закрепленными в правоустанавливающих документах Союза.

Члены Коллегии Комиссии, судьи Суда, должностные лица и сотрудники поименованы (обозначены термином) международными служащими ЕАЭС согласно пункту 56 Положения о Евразийской экономической комиссии (приложение № 1 к Договору; далее – Положение о Комиссии), пункту 2 Положения о социальных гарантиях, привилегиях и иммунитетах в Евразийском экономическом союзе

(приложение № 32 к Договору; далее – Приложение № 32). Какого-либо определения термина «международный служащий» право Союза не содержит, но содержит указание на то, что эти лица выполняют функциональные обязанности (служат) в Союзе. Следовательно, указанный термин в данном случае конкретизируется в категориях (разновидностях) международных служащих Союза, то есть раскрывается через перечисление лиц, выполняющих функции служащих международной организации в двух органах Союза – Комиссии и Суде. Конкретно в уставных документах Союза выделяются две категории уполномоченных лиц: выполняющие служебные обязанности в исполнительном (регулирующем) органе наднациональной организации – ЕЭК, а также в Суде, осуществляющем судебный контроль за деятельностью Комиссии (за действиями и актами).

Право Союза не содержит (не употребляет) термин «служащие международной организации». Кроме того, в праве Союза отсутствует какое-либо прямое указание на то, что термин «международные служащие» тождествен термину «служащий международной организации». Соответственно, в отсутствие прямого упоминания термина «служащие международной организации» в праве Союза следует уяснить, существует ли общее понятие «служащий международной организации», а также его соотношение с понятием «международный служащий».

Поскольку в настоящее время функционируют различные, в том числе несвязанные между собой международные организации с разной компетенцией, составом участников – межправительственные, наднациональные; универсальные, региональные; межгосударственные и неправительственные – единого понятия «служащий международной организации» не существует. Происхождение таких международных организаций ведет начало от многосторонних дипломатических конференций (многосторонняя дипломатия). Отсюда статус таких организаций определяется, как правило, отдельными международными договорами в отношении соответствующей международной организации, принимаемыми государствами, учреждающими такую организацию. Международные организации являются одними из субъектов международного права, создаваемыми государствами. При этом основными субъектами считаются суверенные государства, которые создают помимо организаций множество международных служб – дипломатическую, на многосторонних конференциях, на многосторонних переговорах, в международных юридических лицах и т.д. Таким образом, международная служба является понятием общим, в то время как служба в международной организации входит в него как

частный случай международной службы, что не позволяет считать эти понятия равнозначными.

Статус лиц, работающих в международных организациях, определяется учредительными международными договорами соответствующей международной организации, соглашениями о привилегиях и иммунитетах международной организации, соглашениями о пребывании (штаб-квартире) международной организации в соответствующем государстве, внутренним правом международной организации и иными источниками международного права. При этом статус таких лиц, их наименование и классификация (международный служащий, международный гражданский служащий, должностное лицо организации, член персонала международной организации, служащий конкретной международной организации и иное), классы, объем привилегий, иммунитетов, льгот, материального обеспечения, а также ответственность определяются в нормах международного права применительно к конкретной международной организации. При наличии столь разнородной практики по данному вопросу, в отсутствие универсального международного договора, общей международной нормы (обычая), установить единое определение термина «служащий международной организации» или «международный служащий» в настоящее время не представляется возможным.

К служащим международной организации относятся лица, работающие в различных видах международных организаций. В таком контексте эти лица будут именоваться служащими конкретной международной организации. В свою очередь, служащие международной организации всегда являются международными служащими, так как выполняют функции в сфере международных отношений.

Итак, «международный служащий» – это родовое понятие по отношению к понятию «служащий международной организации». К международным служащим относятся лица, обслуживающие международную конференцию или международное юридическое лицо, а также служащие международной организации. Отсюда в общем международном праве также отсутствуют нормы, уравнивающие эти понятия. Следовательно, термин «международные служащие» невозможно признать равнозначным термину «служащие международной организации».

Лица, работающие в международной организации, независимо от их наименования, служат в конкретной международной организации. Применительно к Союзу такие лица являются международными служащими органов ЕАЭС. В правоустанавливающих документах

Союза определяются различные категории лиц, профессионально осуществляющих международные функции в органах международной организации Евразийский экономический союз.

2. Международный характер функций служащих определяется в уставных документах международной организации. Так, согласно пункту 2 Приложения № 32 международные служащие ЕАЭС при выполнении своих полномочий (исполнении должностных (служебных) обязанностей) не должны запрашивать или получать указания от органов государственной власти или официальных лиц государств-членов, а также от властей государств, не являющихся членами Союза. Они должны воздерживаться от всяких действий, несовместимых с их статусом международных служащих.

Таким образом, употребление термина «международный служащий» в пункте 2 Приложения № 32 имеет строгую юридико-техническую цель – установление международного характера их обязанностей (службы), а также гарантий, поддерживающих независимость лиц, выполняющих международные функции в международной организации.

Однако в этой же норме выделены две категории уполномоченных лиц в ЕАЭС, выполняющих свои полномочия в ЕЭК и в Суде. При этом категории уполномоченных лиц различаются по своему статусу.

Применительно к ЕАЭС статус лиц, работающих в органах ЕАЭС, определен в Договоре, Положении о Комиссии, Статуте Суда, Приложении № 32, 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, а также актах Высшего Евразийского экономического совета, Евразийского межправительственного совета, Комиссии и Суда.

Статус членов Коллегии Комиссии и судей Суда отличается от статуса должностных лиц и сотрудников. Пунктом 18 Приложения № 32 установлено, что члены Коллегии Комиссии и судьи Суда Союза, если они не являются гражданами государства пребывания, пользуются привилегиями и иммунитетами в объеме, предусмотренном Венской конвенцией о дипломатических сношениях от 18 апреля 1961 года (далее – Венская конвенция от 18 апреля 1961 года) для дипломатического агента (представителя). В силу подпункта 1 пункта 35 Приложения № 32 снятие иммунитета в отношении члена

Коллегии Комиссии и судьи Суда Союза осуществляется органом, их назначившим, Высшим Евразийским экономическим советом.

Соответственно, согласно взаимосвязанному прочтению пункта 18 Приложения № 32 и пункта «е» статьи 1, пункта «а» статьи 10 Венской конвенции от 18 апреля 1961 года статус члена Коллегии Комиссии, судьи Суда ЕАЭС приравнен к статусу главы дипломатического представительства.

Учитывая отсутствие единой кодифицирующей конвенции по указанному вопросу (гарантиям независимости международных служащих международных организаций), отмечаю, что к ним применяются Венская конвенция от 18 апреля 1961 года и обычные нормы международного права. Подобным образом такой же подход закреплен в других международных организациях: например, Генеральный секретарь Совета Европы, его заместитель, а также судьи Европейского суда по правам человека обладают иммунитетами как дипломатические представители. Это соответствует длительной практике функционирования множества международных организаций, выработавших позицию, что определенные категории сотрудников органов международных организаций имеют общий дипломатический статус, действующий в течение всего срока их пребывания в должности (см., например, начиная со статьи 16 Конвенции о режиме судоходства на Дунае от 23 июля 1921 года; пункт «е» раздела 18 Конвенции о привилегиях и иммунитетах Объединенных Наций от 13 февраля 1946 года; пункт 2 статьи 48 Римского статута Международного уголовного суда от 17 июля 1998 года; пункт 2 статьи 30 Устава Международного трибунала по бывшей Югославии от 25 мая 1993 года и иные) (многосторонняя дипломатия).

По общему правилу дипломатический представитель в международной организации является независимым лицом, его независимость должна соблюдаться всеми (государствами, юридическими и физическими лицами) для достижения общих целей путем реализации полномочий и решения задач, поставленных в выданных ему полномочиях или обозначенных в международном договоре, учреждающем организацию. Независимость обеспечивается международными привилегиями и иммунитетами.

Члены Коллегии Комиссии и судьи Суда реализуют властные полномочия, которые установлены в Договоре (выносят обязательные для исполнения решения), – то есть в основе наделения членов Коллегии Комиссии и судей Суда Союза статусом дипломатического представителя лежат функции, реализуемые данными лицами по должности в интересах решения интеграционных задач, определенных для своих представителей государствами – членами Союза.

Властный характер полномочий членов Коллегии Комиссии и судей Суда описан учредительными документами Союза. Так, в силу пункта 2 статьи 18 Договора Комиссия вправе принимать решения, распоряжения и рекомендации. При этом, в силу пункта 13 Положения о Комиссии, Комиссия в пределах своих полномочий принимает решения, имеющие нормативно-правовой характер и обязательные для государств-членов, распоряжения, имеющие организационно-распорядительный характер, и рекомендации, не имеющие обязательного характера.

Решения Комиссии входят в право Союза и подлежат непосредственному применению на территориях государств-членов.

В силу пункта 2 Статута Суда целью деятельности Суда является обеспечение в соответствии с положениями Статута Суда единообразного применения государствами-членами и органами Союза Договора, международных договоров в рамках Союза, международных договоров Союза с третьей стороной и решений органов Союза. Суд выносит обязательные решения по спорам и рекомендательные консультативные заключения по запросам.

Следовательно, государства – члены Союза наделили Комиссию правом принимать акты, в том числе обязательного характера, которые применяются напрямую на территориях государств-членов, а Суд – принимать обязательные решения, обеспечивая единообразие в применении норм права, которые формулируются в процедуре разрешения споров (пункт 39 Статута Суда). Названные полномочия позволяют отнести Комиссию и Суд к властным органам, а Союз, в свою очередь, – к международной организации наднационального типа (обязательные решения действуют на территориях государств – членов Союза).

Соответственно, в силу Договора члены Коллегии Комиссии и судьи Суда реализуют международно-правовые функции по созданию и принятию международных норм, а также по контролю за единообразным правоприменением. Указанные функции являются международными, в связи с чем члены Коллегии Комиссии и судьи Суда получают дипломатическую защиту как представители многосторонней дипломатии.

Соответственно, взаимосвязанное прочтение пунктов 2 и 18 Приложения № 32 позволяет заключить, что независимость членов Коллегии, судей Суда гарантирована как через запрет получения каких-либо указаний в целях реализации своих полномочий (внутренняя, субъективная независимость), так и путем невозможности распространения юрисдикции государства – члена Союза в отношении

члена Коллегии, судьи Суда, являющегося гражданином другого государства – члена Союза (внешняя, объективная независимость).

Особый статус члена Коллегии Комиссии, судьи Суда также проявляется в процедуре назначения указанных лиц. Согласно пункту 31 Положения о Комиссии Коллегия Комиссии является исполнительным органом Комиссии. Коллегия Комиссии осуществляет руководство департаментами Комиссии.

Коллегия Комиссии формируется из представителей государств-членов исходя из принципа равного представительства государств-членов.

Согласно пункту 32 Положения о Комиссии член Коллегии Комиссии должен являться гражданином того государства-члена, которым он представлен.

Члены Коллегии Комиссии должны удовлетворять следующим требованиям: иметь профессиональную подготовку (квалификацию), соответствующую должностным обязанностям, а также стаж работы по профилю должностных обязанностей не менее 7 лет, в том числе не менее 1 года замещать руководящую должность в государственных органах государств-членов.

Согласно пункту 33 Положения о Комиссии члены Коллегии Комиссии назначаются Высшим Евразийским экономическим советом сроком на 4 года с возможным продлением полномочий.

В силу пункта 34 Положения о Комиссии члены Коллегии Комиссии работают в Комиссии на постоянной основе. Члены Коллегии Комиссии при осуществлении своих полномочий независимы от государственных органов и должностных лиц государств-членов и не могут запрашивать или получать указания от органов власти или официальных лиц государств-членов. Коллегия Комиссии осуществляет руководство департаментами Комиссии (пункт 31 Положения о Комиссии).

Соответственно, право Союза предъявляет повышенные требования к назначению на должности, включающие дипломатические функции, содержит требования об особом порядке назначения – на основе решений Высшего Евразийского экономического совета. Из указанного следует, что, исходя из возложенных функций, предъявляемых требований к назначению на должности, процедуры назначения, государства – члены Союза наделили членов Коллегии Комиссии и судей Суда статусом дипломатического представителя в международной организации в целях обеспечения независимости исполнения должностных (судебных) обязанностей.

3. Статус должностных лиц и сотрудников Комиссии и Суда решен в праве Союза иначе и определен как функциональный, то есть как статус международных служащих ЕАЭС, призванных профессионально обеспечивать выполнение международных функций наднациональных органов Союза (пункт 2 раздела III «Выводы Суда» консультативного заключения Суда от 20 декабря 2018 года).

Так, в силу пункта 54 Положения о Комиссии обеспечение деятельности Совета Комиссии и Коллегии Комиссии осуществляется департаментами Комиссии. В состав департаментов Комиссии входят должностные лица и сотрудники.

Согласно пункту 22 Статута Суда деятельность Суда обеспечивает Аппарат Суда. В структуру Аппарата Суда входят секретариаты судей и Секретариат Суда (должностные лица и сотрудники согласно главе III Статута Суда). Названные лица назначаются на должности не прямым назначением со стороны государств, а по итогам представления или прохождения конкурсного отбора.

Следовательно, государства – члены Союза не передавали департаментам Комиссии, а также Аппарату Суда каких-либо властных функций, наделив их полномочиями по обеспечению деятельности членов Коллегии Комиссии и судей Суда.

В силу статьи 2 Договора «должностные лица» – граждане государств-членов, назначенные на должности директоров департаментов Комиссии и заместителей директоров департаментов Комиссии, а также руководителя Секретариата Суда Союза, заместителей руководителя Секретариата Суда Союза и советников судей Суда Союза. При этом «сотрудники» – это граждане государств-членов, работающие в органах Союза на основе заключаемых с ними трудовых договоров (контрактов) и не являющиеся должностными лицами.

Согласно пункту 1 статьи 9 Договора право на занятие должностей в структурных подразделениях постоянно действующих органов Союза имеют граждане государств-членов, обладающие соответствующим профильным образованием и опытом работы.

В силу пункта 2 статьи 9 Договора 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.

Пункту 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.

На основе конкурса регулируются вопросы назначения должностных лиц и сотрудников Аппарата Суда ЕАЭС.

С лицами, успешно прошедшими конкурсный отбор, в силу подпунктов 12, 13 пункта 51 Положения о Комиссии, пунктов 28, 35 Статута Суда Комиссия и Суд заключают трудовые договоры (контракты). В силу подпункта 16 пункта 51 Положения о Комиссии Председатель Коллегии Комиссии осуществляет полномочия представителя нанимателя в отношении должностных лиц и сотрудников Комиссии, утверждает должностные регламенты (инструкции), утверждает графики отпусков, предоставляет отпуска и принимает решения о командировании. Аналогичные полномочия есть у Председателя Суда в силу подпункта 4 пункта 17 Статута Суда.

Следовательно, должностные лица и сотрудники вступают в трудовые отношения с Комиссией и Судом и выполняют свои обязанности по содействию работе указанных органов.

В целях реализации возложенных на них международных функций должностные лица и сотрудники Комиссии и Суда также обладают определенными международными привилегиями и иммунитетами, что призвано обеспечивать эффективное, независимое выполнение ими своих полномочий (исполнение должностных (служебных) обязанностей) в интересах Союза (пункт 28 Приложения № 32) и для решения интеграционных задач.

Должностные лица пользуются иммунитетами, закрепленными в пункте 19 Приложения № 32.

В свою очередь, согласно пункту 54 Положения о Комиссии, департаменты Комиссии комплектуются сотрудниками на конкурсной основе из числа граждан государств-членов, которые отвечают соответствующим квалификационным требованиям к занимаемой должности, утверждаемым Советом Комиссии.

Сотрудники Комиссии принимаются на работу на основе трудовых договоров (контрактов), заключаемых с Председателем Коллегии Комиссии.

Согласно пункту 25 Приложения № 32 сотрудники не подлежат юрисдикции судебных или административных органов государства пребывания в отношении действий, совершаемых при непосредственном выполнении ими служебных обязанностей, кроме случаев, определенных в Договоре.

В силу подпунктов 2, 3 пункта 35 Приложения № 32 снятие иммунитета осуществляется в отношении должностного лица и

сотрудника Комиссии – Советом Комиссии; в отношении должностного лица и сотрудника Суда Союза – Председателем Суда Союза.

Следовательно, различие статусов должностного лица и сотрудника органов Союза основывается на функциональных особенностях их деятельности и формируется в зависимости от возлагаемой на них компетенции в международной организации.

4. Отсутствие единого (равного) статуса у члена Коллегии Комиссии, судьи Суда Союза, должностного лица и сотрудника в контексте социальных гарантий ранее подтверждалось и в консультативном заключении Суда от 20 декабря 2018 года (раздел III «Выводы Суда»).

В частности, согласно подпункту 4 пункта 48 Приложения № 32 членам Коллегии Комиссии предоставляется социальная гарантия включения периода исполнения полномочий члена Коллегии Комиссии в стаж государственной (государственной гражданской) службы при предоставлении социальных гарантий, предусмотренных законодательством государства-члена, гражданином которого он является, для государственных служащих (федеральных государственных гражданских служащих), а также в продолжительность исполнения полномочий министра (федерального министра) при определении размера (права) пенсионного (социального) обеспечения (ежемесячной доплаты к пенсии), предусмотренного законодательством государства-члена, гражданином которого является член Коллегии Комиссии, для министра (федерального министра).

В силу пункта 50 Приложения № 32 члены Коллегии Комиссии, являющиеся гражданами Российской Федерации, сложившие свои полномочия (за исключением случаев досрочного прекращения полномочий, предусмотренных Положением о Комиссии), имеют право на установление ежемесячной доплаты к страховой пенсии по старости (инвалидности). Ежемесячная доплата к пенсии устанавливается в размерах, порядке и на условиях, которые предусмотрены законодательством Российской Федерации для федерального министра. Решение об установлении ежемесячной доплаты к пенсии принимается руководителем федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере пенсионного обеспечения. Ежемесячная доплата к пенсии устанавливается за счет средств федерального бюджета.

При этом в силу пункта 54 Приложения № 32 период работы должностных лиц и сотрудников Комиссии и Суда Союза включается в стаж государственной (государственной гражданской) службы

государства-члена, гражданами которого они являются, для установления социальных гарантий в период прохождения государственной (государственной гражданской) службы и для назначения пенсии за выслугу лет государственных служащих (федеральных государственных гражданских служащих).

Соответственно, члены Коллегии Комиссии имеют право на включение стажа работы в Комиссии в стаж государственной (государственной гражданской) службы, а также в продолжительность исполнения полномочий министра (федерального министра) при определении размера (права) пенсионного (социального) обеспечения (ежемесячной доплаты к пенсии), предусмотренного законодательством государства-члена, гражданином которого является член Коллегии Комиссии, для министра (федерального министра).

Взаимосвязанное прочтение указанных пунктов показывает, что члены Коллегии Комиссии, как правило, до назначения на международную службу имеют стаж государственной службы в национальном государстве.

Ответ:

1. «Международный служащий» и «служащий международной организации» не являются равнозначными понятиями, но соотносятся между собой как общее и частное понятия.

2. Членов Коллегии Евразийской экономической комиссии, директоров департаментов, их заместителей и сотрудников Комиссии, именуемых международными служащими, допустимо относить к категории служащих международной организации Евразийский экономический союз.

Судья

Т.Н. Нешатаева