



СУД ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОЮЗА

ОСОБОЕ МНЕНИЕ
судьи Нешатаевой Т.Н.
(дело № СЕ-2-3/1-17-БК)

город Минск

11 декабря 2017 года

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 по консультативному заключению Большой коллегии Суда Евразийского экономического союза от 11 декабря 2017 года по делу № СЕ-2-3/1-17-БК.

Адилов Бауыржан Маратович, гражданин Республики Казахстан, в соответствии с приказом Председателя Коллегии Евразийской экономической комиссии В.Б. Христенко от 4 июня 2014 года № 177/к назначен на должность заместителя директора Департамента технического регулирования и аккредитации Евразийской экономической комиссии (далее – Комиссия, ЕЭК). В соответствии с трудовым договором от 4 июня 2014 года № 177-тд принят на работу в Комиссию на вышеуказанную должность с 4 июня 2014 года по 3 июня 2018 года.

В апреле 2016 года директором Департамента технического регулирования и аккредитации Комиссии был назначен гражданин Республики Казахстан.

В рамках реализации пункта 2 статьи 9 Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года (далее – Договор) и решения вопроса высвобождения должностных лиц, которыми были укомплектованы Департаменты Комиссии до вступления в силу Договора и кандидатуры которых не были представлены в Комиссию, Совет Комиссии 9 августа 2016 года принял Решение № 50 о выплате

должностным лицам выходного пособия в размере трех должностных окладов с учетом повышающего коэффициента в случае досрочного расторжения с ними срочного трудового договора (контракта) по соглашению сторон, а также достигнута договоренность обеспечения органами власти трудоустройства высвобождаемых должностных лиц в государствах-членах, гражданами которых они являются.

21 сентября 2017 года представители кадровой службы Комиссии уведомили Адилова Б.М. о сокращении с 24 ноября 2017 года согласно пункту 2 статьи 9 Договора, устанавливающему, что должностные лица департамента Комиссии не могут быть гражданами одного и того же государства.

В настоящем деле Суду следовало разъяснить соотношение статей 9 и 99 Договора, а также пункта 43 Положения о социальных гарантиях, привилегиях и иммунитетах в Евразийском экономическом союзе (приложение № 32 к Договору) в контексте применимости статьи 9 и статьи 99 Договора при расторжении трудового договора с должностным лицом Комиссии, принятым на должность до вступления в силу Договора, и о распространении в отношении него гарантий, установленных законодательством государства пребывания.

Полагаю, что в настоящем деле разъяснению подлежат указанные положения Договора на предмет возможности продолжения исполнения возложенных обязанностей в случае назначения на должность иного лица с учетом как особенностей статуса Евразийского экономического союза (далее – Союз, ЕАЭС) – наднациональной международной организации, так и статуса международных служащих Союза.

1. Пунктом 1 статьи 1 Договора установлено, что настоящим Договором стороны учреждают Союз, в рамках которого обеспечивается свобода движения товаров, услуг, капитала и рабочей силы, проведение скоординированной, согласованной или единой политики в отраслях экономики, определенных настоящим Договором и международными договорами в рамках Союза.

Пунктом 2 статьи 1 Договора предусмотрено, что Союз является международной организацией региональной экономической интеграции, обладающей международной правосубъектностью.

Наделение Союза международной правосубъектностью предполагает наличие у Союза международной компетенции – способности самостоятельно приобретать права и нести обязанности, среди прочего, через осуществление законной деятельности международных служащих Союза.

Из этого следует, что создание наднациональных международных организаций для достижения общего блага нескольких государств предполагает существование в данных организациях аппаратов

независимых международных гражданских служащих, осуществляющих регулирование общественных отношений на территориях нескольких государств. Союз действует на основании функциональной компетенции международной организации, в отличие от суверенной компетенции государств. Последние передают часть компетенции (функций) международным служащим. Таким образом, компетенция международных организаций является функциональной: прямой и подразумеваемой (см. консультативное заключение Международного Суда ООН по делу о возмещении за увечья, понесенные на службе Организации Объединенных Наций от 11 апреля 1949 года). Передача функций осуществляется с учетом принципов, закрепленных в уставах организаций, в данном случае – в Договоре.

В данном контексте особую роль приобретает международно-правовой принцип суверенного равенства государств, согласно которому в ходе международного общения государствам присущ равный объем прав и обязанностей независимо от степени политического, экономического или какого-либо иного потенциала. Применительно к участию в управлении наднациональной организации государствам-участникам присущ равный объем прав и обязанностей в части количества замещаемых независимыми международными чиновниками руководящих должностей.

В отношении Комиссии следует отметить, что пунктом 56 Положения о Евразийской экономической комиссии, являющегося приложением № 1 к Договору (далее – приложение № 1), установлено, что должностные лица и сотрудники Комиссии являются международными служащими. 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. Каждое государство-член обязуется уважать статус должностных лиц и сотрудников Комиссии и не оказывать на них влияния при исполнении ими служебных обязанностей.

Одновременно в силу пункта 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.

Следовательно, пункт 56 приложения № 1 и статья 9 Договора предусматривают, что граждане государств – членов Союза имеют равный объем прав в контексте занятия соответствующих должностей в Комиссии, а также то, что определение состава соответствующего департамента комиссии не может закрепляться за каким-либо одним государством, подчеркивая, что вакансии должностных лиц соответствующего департамента должны замещаться на основе равной представленности государств, то есть гражданами из разных государств – членов Союза, которые впоследствии приобретают статус независимых международных чиновников.

Соответственно, при замещении вакантных должностей наблюдается взаимодействие принципиальных положений Договора о том, что Союз является независимой международной организацией, реализующей свои полномочия, и принципа суверенного равенства государств. Как следствие, государства – члены Союза имеют равные права в части представления соответствующих кандидатур для замещения вакантной должности, а также обязаны уважать независимость международных служащих Союза.

При этом, согласно императивному правилу, содержащемуся в пункте 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. О том, что это положение является принципиальным, свидетельствует следующее: по информации, представленной Комиссией, итогам межгосударственного согласования, которое связано с конкретизацией применения положений статьи 9 Договора, стало принято Советом Комиссии Решение от 12 февраля 2016 года № 1 «Об утверждении перечня, штатной численности департаментов Евразийской экономической комиссии и распределении их между членами Коллегии Евразийской экономической комиссии».

17 марта 2016 года Советом Комиссии согласованы позиции государств-членов по назначению директоров департаментов исходя из принципа равной представленности.

Таким образом, назначение на должность директора и оставление в должности заместителя директора Департамента Комиссии граждан одного и того же государства с этого момента становится невозможным, ибо в 2016 году в решении органа конкретизирована реализация

принципиальных положений статьи 9 Договора в целях полноценного функционирования интеграционной организации.

2. Положения статьи 9 Договора должны быть соотнесены с нормами, направленными на защиту трудовых прав международных служащих.

Договором установлены особенности замещения должностей применительно к тем должностным лицам, которые заняли свои должности в период с 2011 по 2014 годы, когда статус Комиссии регулировался Договором о Евразийской экономической комиссии от 18 ноября 2011 года, а Договор не вступил в силу.

Абзацами 3-5 пункта 3 статьи 99 Договора установлено, что члены Коллегии Комиссии, назначенные до вступления в силу Договора, продолжают выполнять свои функции до истечения срока полномочий, на который они назначены; 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; замещение вакантных должностей в структурных подразделениях Комиссии осуществляется в порядке, предусмотренном Договором.

Договор при этом не содержит формально определенной нормы о том, какие правовые последствия наступают для заместителя директора департамента в случае назначения директором департамента гражданина того же государства.

В этой связи Суду следовало разъяснить пункт 2 статьи 9 Договора и абзац 4 пункта 3 статьи 99 Договора с учетом пункта 1 статьи 31 Венской конвенции о праве международных договоров от 23 мая 1969 года, согласно которому 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.

Следует отметить, что формулировка абзаца 3 пункта 3 статьи 99 Договора предусматривает, что члены Коллегии Комиссии, назначенные до вступления в силу Договора, продолжают выполнять свои функции до истечения срока полномочий, на который они назначены.

При этом норма абзаца 4 пункта 3 статьи 99 Договора предусматривает, что директора и заместители директоров департаментов, трудовые договоры с которыми заключены до вступления в силу настоящего Договора, продолжают выполнять возложенные на них обязанности до истечения сроков, предусмотренных в трудовых договорах. Таким образом, статья 99

Договора означает лишь, что этих лиц нельзя уволить до истечения сроков контракта, но она не означает, что они должны занимать прежнюю должность в нарушение статьи 9 Договора, не позволяя реализовать принцип формирования органа.

Указанные нормы позволяют заключить, что применительно к членам Коллегии Комиссии государства-члены установили, что функции членов Коллегии Комиссии при вступлении в силу Договора не меняются. Однако директора и заместители директоров департаментов лишь продолжают выполнять возложенные на них обязанности до истечения сроков, предусмотренных договором.

По своему грамматическому значению понятия «функция» и «обязанность» не являются тождественными. Так, согласно Большому энциклопедическому словарю понятие «функция» означает деятельность, обязанность, работу; внешнее проявление свойств кого-либо объекта в данной системе отношений (например, функция органов чувств, функция денег). Одновременно понятие «обязанность» означает предусмотренную правом меру должного поведения. Обязанности могут закрепляться во внутреннем праве международной организации (должностные инструкции, постановления органа, трудовые контракты и т.д.). Применительно к названному случаю обязанности должностного лица закреплены в различных документах, в то время как в его трудовом контракте названа его должность, что не означает конкретизации обязанностей. В таком контексте статья 99 Договора не регламентирует распределение должностей, но лишь уточняет конечный момент выполнения обязанностей должностным лицом.

Следовательно, Договор дифференцирует правовые последствия для различных категорий служащих Комиссии после вступления в силу данного Договора: применительно к членам Коллегии Комиссии их функции остаются неизменными, однако директора департаментов продолжают выполнять возложенные на них обязанности, которые могут не соответствовать тем функциям, которые были им присущи до момента вступления в силу Договора.

Ввиду того, что Договор оперирует понятием «обязанность», взаимосвязанное прочтение статей 9 и 99 Договора предполагает, что в случае назначения на должность директора департамента Комиссии лица, имеющего одинаковое гражданство с заместителем директора департамента Комиссии, назначенного на должность до момента вступления в силу Договора, Комиссия вправе самостоятельно решить вопросы защиты прав международных служащих, работающих по контрактам, заключенным ранее: проводить изменение структуры и (или) штатной численности структурных подразделений Комиссии и

сокращение должности (должностей) в структурных подразделениях Комиссии и т.д.

Эти основания позволяют изменить контракт с обеспечением сохранения за конкретным заявителем статуса должностного лица Комиссии без проведения конкурсных процедур до истечения срока действия контракта. В отношении Адилова Б.М. Комиссия не произвела таких действий, также не было достигнуто соглашение о добровольном расторжении контракта. Суд, не оценив в совокупности развитие правового регулирования, предусмотренного в статье 9 Договора, сосредоточившись на действии статьи 99 Договора, не смог предложить адекватное прочтение двух конфликтующих норм с учетом последующей практики применения Договора в решениях Комиссии. Между тем, продолжение трудовых отношений с Адиловым Б.М. в настоящее время не соответствует положениям пункта 2 статьи 9 Договора и развивающих его решений Совета Комиссии (две должности заняты представителями одного государства), равно как и не защищает права Адилова Б.М. продолжать трудовую деятельность (практически в условиях конфликтной ситуации он выполнять свои обязанности не может), что в конечном итоге приводит к невозможности реализации компетенции органа.

Вывод

Применение абзаца 4 пункта 3 статьи 99 Договора (директора и заместители директоров департаментов, трудовые договоры с которыми заключены до вступления в силу настоящего Договора, продолжают выполнять возложенные на них обязанности до истечения сроков, предусмотренных в трудовых договорах) не предполагает нарушения требований пункта 2 статьи 9 Договора (должностные лица департаментов Комиссии не могут быть гражданами одного государства) при решении вопроса о занятии должностей в структурных подразделениях постоянно действующих органов Союза.

Судья

Т.Н. Нешатаева