



## СУД ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОЮЗА

---

### О С О Б О Е М Н Е Н И Е судьи Чайки К.Л. (дело № СЕ-2-1/2-22-БК)

город Минск

18 октября 2022 года

18 октября 2022 года Большой коллегией Суда Евразийского экономического союза (далее – Большая коллегия) вынесено консультативное заключение по заявлению Центра судебного представительства при Министерстве юстиции Кыргызской Республики (далее – заявитель) о разъяснении положений пункта 1 статьи 3 Соглашения о пенсионном обеспечении трудящихся государств – членов Евразийского экономического союза от 20 декабря 2019 года (далее – Соглашение).

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

Пользуясь предоставленным мне правом, заявляю особое мнение.

Разделяя основные выводы консультативного заключения, тем не менее, считаю необходимым изложить положенную в его основу правовую аргументацию.

**1.** Большая коллегия, осуществив разъяснение пункта 1 статьи 3 Соглашения во взаимосвязи со статьей 96 Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года (далее – Договор), не определила сферу, на которую распространяется действие положений права Евразийского экономического союза (далее – ЕАЭС, Союз) в части трудовой миграции.

Пунктом 1 статьи 1 и статьей 4 Договора закреплены основные цели интеграционного объединения, одной из которых является стремление к формированию единого рынка трудовых ресурсов в рамках Союза, предполагающего свободу движения рабочей силы. Определение общего

(единого) рынка содержится в статье 2 Договора и означает совокупность экономических отношений в рамках Союза, при которых обеспечивается, в том числе свобода перемещения рабочей силы. Пункт 2 статьи 28 Договора конкретизирует, что внутренний рынок охватывает экономическое пространство, в котором обеспечивается и свободное передвижение лиц.

В развитие целеполагания данных правовых норм в Договор включен раздел XXVI «Трудовая миграция». В соответствии с пунктом 1 статьи 96 Договора государства-члены осуществляют сотрудничество по согласованию политики в сфере регулирования трудовой миграции в рамках Союза, а также по оказанию содействия организованному набору и привлечению трудящихся государств-членов для осуществления ими трудовой деятельности в государствах-членах.

Договор и иные акты права Союза не содержат определение понятия «трудовая миграция». Обычное значение данного термина сводится к перемещению физического лица из одного государства в другое с целью осуществления трудовой деятельности.

Пункт 5 статьи 96 Договора под трудящимся государства-члена понимает лицо, являющееся гражданином государства-члена, законно находящееся и на законном основании осуществляющее трудовую деятельность на территории государства трудоустройства, гражданином которого оно не является и в котором постоянно не проживает. В силу указанной правовой нормы государство трудоустройства рассматривается как государство-член, на территории которого осуществляется трудовая деятельность, в то время как государство проживания означает государство-член, гражданином которого является трудящийся государства-члена.

Уяснение значений терминов «трудящийся государства-члена», «государство трудоустройства» и «государство проживания», а также использование в статье 96 Договора понятия «трудовая миграция в рамках Союза» свидетельствует, что оно охватывает перемещение граждан государств-членов из одного государства-члена в другое для осуществления трудовой деятельности.

Из взаимосвязанного толкования пункта 1 статьи 1, статьи 4, пункта 2 статьи 28, а также пунктов 1 и 5 статьи 96 Договора следует, что Договор регулирует правоотношения по трудовой миграции трудящихся государств-членов, в то время как трудовая миграция

граждан третьих государств относится к компетенции государств-членов.

В силу статей 97 и 98 Договора регулирование трудовой миграции в рамках Союза включает установление особенностей трудовой деятельности трудящихся государств-членов, среди которых ключевое значение имеет их привлечение к трудовой деятельности без ограничений по защите национального рынка труда, а также регламентация прав и обязанностей трудящихся государств-членов, включая пенсионное обеспечение.

Большая коллегия со ссылкой на консультативное заключение от 7 декабря 2018 года по заявлению Евразийской экономической комиссии (далее – ЕЭК) *по делу о профессиональных спортсменах* обоснованно указала, что наделение правом Союза трудящихся единым статусом означает формирование в данном интеграционном объединении единого рынка трудовых ресурсов и содействие трудовой миграции в рамках ЕАЭС.

2. Частью 3 пункта 3 статьи 98 Договора установлено, что пенсионное обеспечение трудящихся государств-членов и членов семьи регулируется законодательством государства постоянного проживания, а также в соответствии с отдельным международным договором между государствами-членами. Таким международным договором является Соглашение, принятое 20 декабря 2019 года и вступившее в силу 1 января 2021 года. Совместное уяснение данных правоустановлений свидетельствует, что Соглашение принято во исполнение бланкетной нормы части 3 пункта 3 статьи 98 Договора.

Несмотря на то, что поставленный заявителем вопрос в целях обеспечения единообразного применения права Союза требует формулирования позиции о месте Соглашения среди иных источников права интеграционного объединения и о его верховенстве над национальным законодательством, Большая коллегия уклонилась от реализации возложенной на нее задачи.

Пунктом 3 статьи 14 Соглашения определено, что оно относится к международным договорам, заключенным в рамках Союза, и согласно пункту 1 статьи 6 Договора входит в число актов, составляющих право данного интеграционного объединения. Изложенное правовое регулирование, а также учет правовых позиций Суда, отраженных в консультативных заключениях от 12 сентября 2017 года по заявлению

ЕЭК по делу о сокращении штата, от 7 декабря 2018 года по заявлению ЕЭК по делу о профессиональных спортсменах и от 18 июня 2019 года по заявлению НПП «Атамекен» по делу о применении принципа *non bis in idem* в сфере конкурентного права, позволяет установить, что Соглашение обладает верховенством над законодательством государств – членов Союза.

Преамбулой Соглашения определено, что оно принято в целях регулирования отношений в сфере пенсионного обеспечения граждан, являющихся трудящимися в государствах-членах Союза, и распространяется исключительно на виды пенсий, определенные в пункте 2 статьи 2 Соглашения.

Пунктом 1 статьи 3 Соглашения установлено, что формирование пенсионных прав трудящихся осуществляется за счет пенсионных взносов на тех же условиях и в том же порядке, что и формирование пенсионных прав граждан государства трудоустройства.

Статьей 1 Соглашения понятия «государство трудоустройства» и «трудящийся», содержащиеся в пункте 5 статьи 96 Договора, уточнены для целей регулирования пенсионного обеспечения в Союзе. «Государство трудоустройства» рассматривается как государство – член Союза, на территории которого у трудящегося формируются либо формировались пенсионные права. «Трудящимся» является гражданин государства-члена, у которого формируются либо формировались пенсионные права посредством осуществления трудовой или иной деятельности на территории другого государства-члена.

Пункт 1 статьи 3 Соглашения наделяет трудящихся государств-членов правами, а также является достаточно четким и ясным, не требует имплементации в национальное законодательство, что позволяет констатировать наличие у данной правовой нормы свойств прямого действия и непосредственного применения. Данный вывод соответствует правовой позиции Суда, изложенной в консультативном заключении от 7 декабря 2018 года по заявлению ЕЭК по делу о профессиональных спортсменах.

Взаимосвязанное уяснение статьи 1 и пункта 1 статьи 3 Соглашения означает, что регулирование пенсионного обеспечения в Союзе имеет своей целью формирование общих подходов, направленных на соблюдение единства правового статуса трудящихся в части пенсионного обеспечения на территории государства их постоянного проживания и государства трудоустройства. Из содержания указанных норм следует, что в соответствии с пунктом 2 статьи 5 Договора в

области пенсионного обеспечения трудящихся государства-члены осуществляют скоординированную политику, под которой статья 2 Договора понимает осуществление сотрудничества государств-членов на основе общих подходов, необходимых для достижения целей Союза.

Систематическое толкование части 3 пункта 3 статьи 98 Договора и пункта 1 статьи 3 Соглашения свидетельствует, что право Союза не ограничивает дискрецию государств-членов по установлению в каждом из них собственных подходов и условий по формированию пенсионных прав граждан, но возлагает на них обязанность соблюдать принцип равенства применительно к трудящимся государств-членов Союза. При таких обстоятельствах от государств-членов не требуется принятие мер по приведению своего законодательства о пенсионном обеспечении в соответствие с правом Союза. Государства-члены сохраняют возможность регулирования пенсионного обеспечения трудящихся государств-членов и членов их семей, не нарушая принцип *pacta sunt servanda*, закрепленный в статье 26 Венской конвенции о праве международных договоров от 23 мая 1969 года (далее – Венская конвенция). Изложенное означает, что принятое в Союзе регулирование отличается от действующего в иных интеграционных объединениях, в частности, в Европейском союзе, в котором в силу статьи 288 Договора о функционировании Европейского союза на государства-члены возлагается обязанность по имплементации директив.

**3.** Применение сформулированных правовых позиций к обстоятельствам рассматриваемого дела является обоснованием для следующих выводов.

Как видно из запроса Центра судебного представительства при Министерстве юстиции Кыргызской Республики, основанием для обращения в Суд послужили изменения, внесенные в национальное законодательство о пенсионном обеспечении, которые привели к возникновению противоречий с правом Союза. В Кыргызской Республике принят законодательный акт, который предусматривает единую ставку страхового взноса на пенсионное обеспечение как для граждан данного государства – члена Союза, так и для граждан иных государств-членов. Несмотря на то, что Соглашение, устанавливающее равенство прав на пенсионное обеспечение трудящихся государства-члена и государства трудоустройства, действует с 1 января 2021 года,

норма национального законодательства вступает в силу с 1 ноября 2022 года.

Нормы Конституций государств-членов, включая Кыргызскую Республику, закрепляют приверженность доктрине монизма, в силу которой вступивший в силу международный договор входит в национальную правовую систему и обладает приоритетом над законодательством (пункт 3 статьи 5 Конституции Республики Армения, статья 8 Конституции Республики Беларусь, пункт 3 статьи 4 Конституции Республики Казахстан, статья 6 Конституции Кыргызской Республики, часть 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации).

В силу приоритета Соглашения над законодательством государств – членов Союза, в том числе вытекающего из национальных конституционных норм, а также в связи с наличием у Соглашения свойств непосредственного применения и прямого действия, начисление и уплата страховых взносов за застрахованных трудящихся из числа граждан государств – членов ЕАЭС осуществляются по ставкам тарифов страховых взносов, установленным для граждан Кыргызской Республики с момента вступления в силу Соглашения. Норма национального законодательства, устанавливающая иной срок введения регулирования ставки тарифов пенсионных взносов для трудящихся государств-членов и противоречащая Соглашению, не подлежит применению, а государство-член, в силу статьи 27 Венской конвенции, не может ссылаться на положения своего внутреннего права в качестве оправдания для невыполнения им международного договора.

4. Исходя из пункта 46 Статута Суда, являющегося приложением №2 к Договору, консультативное заключение имеет целью разъяснение отдельных положений права Союза и не направлено на контроль за соответствием национального законодательства праву ЕАЭС.

Большая коллегия, установив в пункте 4 консультативного заключения соответствие Соглашению законодательства Кыргызской Республики в части пенсионных прав трудящихся государств-членов и граждан государства трудоустройства, вышла за пределы предоставленных ей полномочий.

Судья

К.Л. Чайка