



СУД ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОЮЗА

КОНСУЛЬТАТИВНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

14 апреля 2025 года

город Минск

Большая коллегия Суда Евразийского экономического союза
в составе:

председательствующего Председателя Суда Дронова А.А.,
судьи-докладчика Кишкембаева А.Б.,
судей Ажибраимовой А.М., Айриян Э.В., Александрова Д.П.,
Забары А.А., Исмаилова Е.Ж., Кайыпова М.Т., Павловой Н.В.,
Туняна А.Г.,

при секретаре судебного заседания Алпысбай А.Б.,
исследовав материалы дела, заслушав судью-докладчика,
руководствуясь пунктами 46, 50, 68, 69, 73-75, 96 Статута Суда
Евразийского экономического союза, статьями 14, 72, 85 Регламента Суда
Евразийского экономического союза,

предоставляет Консультативное заключение по заявлению Щур-Труханович Лилии Васильевны о разъяснении положений Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года, связанных с трудовыми правоотношениями.

I. Вопросы заявителя

1. Гражданка Российской Федерации Л.В. Щур-Труханович (далее – заявитель), занимающая должность Директора Правового департамента Евразийской экономической комиссии (далее – ЕЭК, Комиссия), на основании пункта 46 Статута Суда Евразийского экономического союза, (Приложение № 2 к Договору о Евразийском экономическом союзе; далее – Статут) обратилась в Суд Евразийского экономического союза (далее – Суд) за разъяснением положений Договора о Евразийском экономическом союзе (далее – Договор), связанных с трудовыми отношениями должностных лиц Комиссии.

По мнению заявителя, нормы права Евразийского экономического союза (далее – Союз, ЕАЭС) не позволяют однозначно определить, совместимо ли осуществление трудовой деятельности в качестве должностного лица ЕЭК с одновременным нахождением в реестре судей Экономического Суда Содружества Независимых Государств (далее соответственно – Реестр судей, Суд СНГ) и осуществлением деятельности в качестве судьи этого суда.

Как должностное лицо постоянно действующего органа Союза, заявитель в порядке пункта 46 Статута просит разъяснить:

1. Может ли должностное лицо ЕЭК с учетом предусмотренных Договором требований и ограничений осуществлять деятельность в качестве судьи Суда СНГ или судьи иного международного суда *ad hoc*?

2. Является ли для должностных лиц Комиссии деятельность в качестве судьи Суда СНГ или судьи иного международного суда *ad hoc* «работой» или «иной оплачиваемой деятельностью» в понимании пунктов 35 и 56 Положения о Комиссии и предполагает ли такая деятельность применение каких-либо ограничений, предусмотренных Договором?

3. Относится ли указанная деятельность к видам деятельности, указанным в пунктах 35 и 56 Положения о Комиссии, а именно, к преподавательской, научной или иной творческой деятельности?

2. В рамках подготовки дела к рассмотрению Судом в порядке статьи 75 Регламента Суда Евразийского экономического союза (далее – Регламент) были направлены запросы в высшие судебные органы, в органы конституционного контроля, в ЕЭК, в Суд СНГ, на которые были получены ответы и материалы.

II. Выводы Суда

3. Руководствуясь пунктом 50 Статута, Большая коллегия Суда при осуществлении правосудия, в том числе разъяснении положений Договора, применяет общепризнанные принципы и нормы международного права, Договор, международные договоры в рамках Союза, решения и распоряжения органов Союза, международный обычай как доказательство всеобщей практики, признанной в качестве правовой нормы.

В соответствии со статьей 31 Венской конвенции о праве международных договоров от 23 мая 1969 года международный договор должен толковаться добросовестно в соответствии с обычным значением, которое следует придавать терминам договора в их контексте, а также с учетом объекта и целей договора.

4. Основываясь на системном толковании положений пункта 2 статьи 8 и пункта 2 статьи 19 Договора, главы IV «Компетенция Суда»

Статута, главы VIII «Судопроизводство по делам о разьяснении» Регламента, Большая коллегия Суда констатирует наличие у него полномочий по разьяснению положений Договора, международных договоров в рамках Союза и решений органов Союза, связанных с трудовыми правоотношениями. Также Большая коллегия Суда исходит из того, что разьяснение Судом положений соответствующих международных договоров и актов, составляющих право Союза, представляет собой раскрытие Судом содержания и выявление смысла конкретных норм, по которым требуется разьяснение.

Предметом настоящего Консультативного заключения является разьяснение положений Договора, прежде всего пунктов 35 и 56 Положения о Евразийской экономической комиссии (Приложение № 1 к Договору; далее – Положение о ЕЭК), устанавливающих требования, ограничения и запреты в отношении должностных лиц Комиссии, в контексте определения того, в какой мере эти требования, ограничения и запреты препятствуют назначению (избранию) должностного лица Комиссии в Реестр судей и осуществлению им деятельности в качестве судьи Суда СНГ, судьи иного международного суда *ad hoc*.

5. Большая коллегия Суда при этом отмечает, что нормы международного права, регулирующие деятельность Суда СНГ, не являются для Суда Союза в данном деле применимым правом в смысле пункта 50 Статута и учитываются в качестве относящихся к делу фактических обстоятельств. Разьяснение этих международно-правовых норм выходит за пределы компетенции Суда Союза.

6. Согласно абзацу четвертому статьи 2 Договора граждане государств – членов, назначенные на должности директоров департаментов Комиссии, являются должностными лицами. В соответствии с пунктом 2 Положения о социальных гарантиях, привилегиях и иммунитетах в Евразийском экономическом союзе, составляющего Приложение № 32 к Договору (далее – Положение о привилегиях и иммунитетах), и пунктом 56 Положения о ЕЭК должностные лица являются международными служащими Союза. Договор предусматривает ряд требований и налагает на международных служащих Союза ряд запретов и ограничений.

Так, в соответствии с указанными выше нормами должностные лица при выполнении своих полномочий (исполнении 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 также должны воздерживаться от всяких действий, несовместимых с их статусом международных служащих.

В силу этих запретов должностное лицо, среди прочего, не должно получать и запрашивать указания, способные повлиять на независимое и эффективное выполнение им служебных обязанностей, как от органов государственной власти государств – членов и их официальных лиц, так и от любых других лиц.

В соответствии с пунктом 3 Положения о ЕЭК каждое государство – член, в свою очередь, обязуется неукоснительно уважать международный характер полномочий должностных лиц и не оказывать на них влияния при исполнении ими служебных обязанностей.

Большая коллегия Суда, учитывая вышеизложенное, отмечает, что в Договоре применительно к международным служащим Союза получил закрепление общепризнанный в международной практике принцип независимости международной гражданской службы, предусматривающий в том числе, необходимость создания условий для независимого и эффективного выполнения международными служащими их должностных обязанностей.

Добросовестное выполнение должностными лицами своих обязанностей, следующих из этого принципа, его уважение и соблюдение всеми государствами – членами и органами Союза представляет собой неперемное условие функционирования института международной службы Союза, эффективного выполнения им своих функций как международной организации региональной экономической интеграции.

7. Норма, обязывающая должностное лицо Комиссии воздерживаться от действий, несовместимых с его статусом международного служащего, носит общий характер и предполагает, что должностное лицо обязано проявлять особую осмотрительность как при исполнении своих полномочий, так и во внеслужебных отношениях, в том числе должно избегать конфликта интересов и неэтичного поведения, наносящего ущерб авторитету Союза.

Обязанность каждого должностного лица Комиссии принимать меры к урегулированию или предотвращению конфликта интересов, который возник или может возникнуть в силу наличия у него личной заинтересованности, прямо предусмотрена пунктом 61 Положения о ЕЭК и подлежит добросовестному соблюдению международным служащим в течение всего срока действия своих полномочий.

8. Общее требование, установленное пунктом 2 Положения о привилегиях и иммунитетах, конкретизируется в пункте 23 этого Положения, пунктах 35-38, 56 Положения о ЕЭК.

Согласно пункту 23 Положения о привилегиях и иммунитетах должностные лица не вправе заниматься предпринимательской и любой

другой деятельностью в интересах личной выгоды или выгоды иных лиц, за исключением научной, творческой и преподавательской деятельности.

В соответствии с пунктом 38 Положения о ЕЭК на должностных лиц Комиссии распространяются ограничения, установленные его пунктами 35-37.

Согласно пунктам 35, 38 Положения о ЕЭК должностные лица не имеют права совмещать работу в Комиссии с другой работой или заниматься прочей оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной или иной творческой деятельности в течение всего срока действия своих полномочий. Норма аналогичного содержания установлена в абзаце четвертом пункта 56 Положения о ЕЭК.

9. Учитывая вышеизложенное, Большая коллегия Суда приходит к заключению, что пункт 23 Положения о привилегиях и иммунитетах, пункты 35-38 и 56 Положения о ЕЭК в их взаимосвязи устанавливают запрет на:

а) совмещение должностным лицом работы в Комиссии с другой работой;

б) осуществление должностным лицом предпринимательской, иной оплачиваемой деятельности, деятельности в интересах личной выгоды или выгоды для иных лиц;

в) осуществление должностным лицом деятельности и совершение действий (бездействия), перечисленных в подпунктах 1-8 пункта 36 и пункте 37 Положения о ЕЭК.

Что касается не запрещенных Договором видов деятельности должностного лица, то они сами по себе не являются объективно несовместимыми со статусом международного служащего.

Возникновение (наличие) возможного конфликта интересов подлежит установлению в каждом конкретном случае в соответствии с применимыми правовыми нормами. Исходя из пункта 2 Положения о привилегиях и иммунитетах в его взаимосвязи с пунктом 61 Положения о ЕЭК, должностное лицо Комиссии обязано принимать меры к предупреждению или урегулированию конфликта интересов.

10. Анализ упомянутых выше положений Договора также позволяет заключить, что Договор не устанавливает полного запрета на осуществление должностным лицом профессиональной или иной оплачиваемой деятельности помимо выполнения обязанностей международного служащего (далее – «внешняя деятельность»). Договор предусматривает такую возможность, но в ограниченных им пределах. Критерием их установления является возможность обеспечивать независимое и эффективное выполнение международным служащим возложенных на него должностных обязанностей в интересах Союза.

Такое толкование положений Договора, регулирующих статус международных служащих Союза, соответствует подходу, получившему широкое признание в практике других международных организаций, в том числе закрепленному в пунктах 45, 46 и 47 «Стандартов поведения для международной гражданской службы», подготовленных Консультативным советом по международной гражданской службе и одобренных без голосования резолюцией 67/257 Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций.

11. Большая коллегия Суда считает, что в целях предоставления ответов на вопросы заявителя необходимо уяснение содержания используемых в пункте 35 и абзаце четвертом пункта 56 Положения о ЕЭК понятий «другая работа» и «прочая оплачиваемая деятельность».

Большая коллегия Суда при этом констатирует, что в части, касающейся установленного Договором в отношении должностных лиц запрета на совмещение работы в Комиссии с другой работой, значение понятия «другая работа» в Договоре и иных актах Союза не раскрывается. Вместе с тем термин «работа» неоднократно используется в пункте 35 и абзаце четвертом пункта 56 Положения о ЕЭК в различных формулировках – «в период работы», «работа в Комиссии», «другая работа».

Кроме того, пункт 54 Положения о ЕЭК предусматривает, что «прием на работу должностных лиц и сотрудников Комиссии осуществляется в соответствии со статьей 9 Договора». Согласно пункту 1 этой статьи право на занятие должностей в структурных подразделениях постоянно действующих органов Союза имеют граждане государств-членов, обладающие соответствующим профильным образованием и опытом работы. При этом согласно абзацу пятому пункта 54 Положения о ЕЭК с директорами департаментов Комиссии и их заместителями трудовые договоры (контракты) заключаются на срок, не превышающий срок работы Коллегии Комиссии, сформированной в соответствии с пунктом 33 этого Положения.

Большая коллегия Суда, учитывая вышеизложенное, считает, что в соответствии с общим правилом толкования международных договоров, приводимым в пункте четвертом настоящего Консультативного заключения, положения Договора должны толковаться в соответствии с обычным значением, которое следует придавать терминам «работа [должностного лица ЕЭК]» и «другая работа» в их контексте, включающем текст договора, его преамбулу и приложения, а также с учетом объекта и целей Договора.

Используемая в пункте 35 и абзаце четвертом пункта 56 Положения о ЕЭК нормативная конструкция («совмещать работу в Комиссии с другой

работой»), а также контекст, в котором в указанных структурных элементах применяется термин «работа», дает основания полагать, что формулировка «другая работа» означает трудовую деятельность должностного лица Комиссии у иного, чем Комиссия, работодателя.

Поскольку в соответствии со статьей 6 Договора право Союза составляет единую систему, по общему правилу используемые в актах права Союза понятия и термины должны применяться в едином значении (пункт 9 Консультативного заключения от 13 ноября 2024 года по делу Р-3/24). Использование в пределах одного предложения в пунктах 35 и 56 Положения о ЕЭК понятий «работа», «работа в Комиссии», «другая работа» приводит к выводу о схожести их сущностных характеристик.

Кроме того, ранее Большая коллегия Суда давала разъяснение термину «период работы» для целей пунктов 53 и 54 Положения о привилегиях и иммунитетах (пункт 19 Консультативного заключения от 28 марта 2024 года по делу Р-2/24), из которого также видно, что работа в Комиссии – это трудовая деятельность должностных лиц и сотрудников Комиссии на основании заключенных с ними трудовых договоров (контрактов).

Изложенное учитывает и положения абзацев четвертого и четырнадцатого статьи 2 Договора, а также пунктов 39, 54 Положения о ЕЭК, решения Совета Евразийской экономической комиссии от 12 ноября 2014 года № 99 «Вопросы замещения должностей в Евразийской экономической комиссии», согласно которым работа должностных лиц Комиссии осуществляется на основе трудовых договоров (контрактов). Это согласуется также с правовыми позициями, ранее сформулированными Судом при разъяснении положений договоров и актов, составляющих право Союза и регулирующих трудовые отношения (например, с положениями пункта 11 Консультативного заключения от 11 декабря 2017 года по делу Р-5/17 о том, что 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).

12. По мнению Большой коллегии Суда, основание деятельности позволяет разграничить «работу» и «прочую оплачиваемую деятельность» для целей правового регулирования пунктов 35 и 56 Положения о ЕЭК. При этом понятие «оплачиваемая деятельность» может охватывать виды деятельности, выходящие за пределы, регулируемые нормами трудового права, и, соответственно, представляет для целей пунктов 35 и 56 Положения о ЕЭК более общую чем «работа» категорию.

Используемая в пункте 35 и абзаце четвертом пункта 56 Положения о ЕЭК формулировка о запрете «совмещать работу в Комиссии с другой

работой или заниматься прочей оплачиваемой деятельностью» указывает на общий критерий, присущий как «другой работе», так и «прочей деятельности» – и та, и другая запрещаемая для должностного лица Комиссии деятельность характеризуется наличием оплаты.

Что касается осуществления должностным лицом Комиссии деятельности, за которую оплата ему не причитается (то есть на безвозмездной основе), то указанные положения Договора ограничений к тому не содержат.

13. Большая коллегия Суда констатирует, что под «работой в Комиссии», по общему правилу, следует понимать осуществление должностным лицом Комиссии в соответствии с трудовым договором (контрактом) оплачиваемой профессиональной трудовой деятельности по выполнению обязанностей международного служащего Союза в течение установленного срока, на постоянной основе и на условиях полной занятости.

Несовместимой с работой должностного лица Комиссии будет являться «другая работа», предполагающая, как правило, осуществление трудовой деятельности при сопоставимых условиях, в том числе за плату, по соглашению с любым работодателем, иным чем Комиссия.

Большая коллегия Суда в рамках своей компетенции считает, что не имеется достаточных, основанных на тексте Договора оснований рассматривать в качестве «другой работы», в отношении которой действует установленный Договором запрет на совмещение, нахождение должностного лица Комиссии в Реестре судей и его деятельность в качестве судьи Суда СНГ.

При этом положение Договора, запрещающее должностному лицу ЕЭК совмещать работу в Комиссии с другой работой, корреспондирует его обязанности как международного служащего прилагать все усилия к выполнению им служебных обязанностей на высоком профессиональном уровне и с максимальной отдачей.

Большая коллегия Суда в связи с этим считает уместным сослаться на правовую позицию, получившую отражение в решении 1550 Административного трибунала Международной организации труда (МОТ), в котором он указал, что «главная обязанность международного гражданского служащего состоит в том, чтобы полностью посвятить свою энергию и способности работе в организации, в которой он служит. Участие в деятельности, вызывающей чрезмерную утечку ресурсов, времени и энергии, не допускается».

Большая коллегия Суда отмечает, что позиция, изложенная в письме Председателя Коллегии ЕЭК (выступающего в трудовых отношениях

с заявителем в качестве представителя нанимателя) в ответ на запрос Суда, также согласуется с изложенным выше подходом.

14. Большая коллегия Суда отмечает, что преподавательская, научная или иная творческая деятельность должностного лица Комиссии (независимо от того, является ли она оплачиваемой) пунктом 35 и абзацем четвертым пункта 56 Положения о ЕЭК не запрещается.

Указанное исключение из запрета, установленного пунктами 35, 38 и 56 Положения о ЕЭК, однако, не имеет правового значения в контексте оценки совместимости работы должностного лица в Комиссии с деятельностью в качестве судьи Суда СНГ. Несмотря на то, что акты права Союза не содержат определение понятия «преподавательская, научная или иная творческая деятельность», осуществление международного правосудия, по мнению Большой коллегии Суда, является особым видом профессиональной деятельности, который с точки зрения ее целей, характера и содержания, квалификационных требований к лицам, правосудие осуществляющим, и их правового статуса не может быть отнесено к категории научной, преподавательской или иной творческой деятельности в их обычно применяемом значении.

15. Большая коллегия Суда констатирует, что ответ на вопросы заявителя предполагает соотнесение требований, запретов и ограничений, установленных в отношении должностных лиц ЕЭК как международных служащих Союза, с положениями международных соглашений, определяющих правовой статус, порядок и условия деятельности Суда СНГ, который после вступления в силу Протокола от 13 сентября 2017 года о внесении изменений в Соглашение о статусе Экономического Суда Содружества Независимых Государств от 6 июля 1992 года (далее соответственно – Протокол, Соглашение) из постоянно действующего органа международного правосудия преобразован его государствами-участниками в международный суд, осуществляющий свою деятельность по рассмотрению конкретных дел в формате *ad hoc* (статья 3.2 Соглашения).

16. Большая коллегия Суда в этой связи отмечает, что статус, полномочия и порядок деятельности Суда СНГ установлены статьей 32 Устава Содружества Независимых Государств, принятого Решением Совета глав государств СНГ 22 января 1993 года, Положением об Экономическом Суде Содружества Независимых Государств (далее – Положение о Суде СНГ), утвержденным и составляющим неотъемлемую часть Соглашения, а также Регламентом Экономического Суда Содружества Независимых Государств, утвержденным Постановлением его Пленума № 2 от 15 июня 2023 года (далее – Регламент Суда СНГ).

Согласно пункту 7 действующей редакции Положения о Суде СНГ Реестр судей формируется из числа лиц, являющихся специалистами высокой квалификации в области международного права, соответствующих требованиям, как правило, предъявляемым для назначения на высшие судебные должности или руководящие должности государственной службы в области права. Судьи Суда СНГ избираются (назначаются) в Реестр судей сроком на десять лет в порядке, предусмотренном в государствах-участниках. Включение в Реестр судей происходит на основании уведомления об избрании (назначении) судей, направляемого государством-участником в Суд СНГ.

17. Назначение (избрание) того или иного лица в Реестр судей само по себе не влечёт за собой обязанность прекращения его трудовых отношений по основному месту работы; переезд и/или постоянное нахождение в месте пребывания Суда СНГ; безусловность его участия в рассмотрении конкретных судебных дел или назначения в судебную палату для такого рассмотрения; его участия в заседаниях Пленума – руководящего органа Суда СНГ.

18. Согласно пункту 13 Положения о Суде СНГ судье, включенному в Реестр судей, за рассмотрение каждого конкретного дела выплачивается вознаграждение, если он не является лицом, которому такое вознаграждение не может быть выплачено в связи с его основной работой (службой).

Поскольку Договор прямо запрещает осуществление должностным лицом Союза иной оплачиваемой деятельности, за исключением преподавательской, научной и иной творческой деятельности, должностное лицо, включенное в Реестр судей, будет осуществлять деятельность судьи СНГ только на безвозмездной основе.

19. Большая коллегия Суда, принимая во внимание вышеизложенное, приходит к следующему заключению.

Суд СНГ в соответствии с его учредительными актами представляет собой орган международного правосудия, созданный государствами-участниками для разрешения межгосударственных споров экономического характера, обеспечения единообразного толкования и применения международных договоров по экономическим вопросам, принятых в рамках Содружества Независимых Государств и иных актов Содружества, который действует в формате *ad hoc*.

Нахождение того или иного лица в Реестре судей и его участие на безвозмездной основе в деятельности Суда СНГ в качестве его судьи, за исключением случая избрания Председателем Суда СНГ, не является «другой работой» в смысле пунктов 35, 38 и 56 Положения о ЕЭК.

Поскольку назначенные (избранные) в Реестр судей лица, в случае осуществления ими деятельности в качестве судьи Суда СНГ действуют в общих интересах государств - участников Соглашения, их деятельность не может считаться «деятельностью, осуществляемой в интересах личной выгоды или выгоды иных лиц» (пункт 23 Положения о привилегиях и иммунитетах).

Неоплачиваемая деятельность (то есть на безвозмездной основе) в качестве судьи Суда СНГ *ad hoc* не запрещается пунктом 35 и абзацем четвертым пункта 56 Положения о ЕЭК. При этом такая деятельность не относится к преподавательской, научной или иной творческой деятельности.

20. В остальном оценка конкретных обстоятельств, имеющих отношение к определению возможности совмещения заявителем работы в должности Директора Правового департамента Комиссии с участием в деятельности Суда СНГ или относящихся к этому фактических обстоятельств выходит за пределы полномочий Суда.

Большая коллегия Суда также не считает возможным давать *in abstracto* оценку допустимости, с точки зрения Договора, совмещения работы должностного лица Комиссии с выполнением им функций судьи другого международного суда *ad hoc*.

21. На основании вышеизложенного Большая коллегия Суда предоставляет следующее разъяснение:

21.1. Нормы пункта 35 и абзаца четвертого пункта 56 Положения о ЕЭК не содержат прямого запрета на назначение (избрание) должностного лица Комиссии в реестр судей Суда СНГ и осуществление им неоплачиваемой деятельности в качестве судьи этого суда в формате *ad hoc*, если такая деятельность не повлечет за собой конфликт интересов. При этом статус международного служащего Союза предусматривает его обязанность принимать меры к предупреждению или урегулированию конфликта интересов. В понимании пунктов 35 и 56 Положения о ЕЭК указанная деятельность не является для должностного лица Комиссии «другой работой» либо «прочей оплачиваемой деятельностью».

21.2. Деятельность в качестве судьи Суда СНГ или судьи иного международного суда *ad hoc* не относится к преподавательской, научной или иной творческой деятельности, указанной в пунктах 35 и 56 Положения о ЕЭК.

III. Заключительные положения

Копию настоящего Консультативного заключения направить заявителю.

Консультативное заключение разместить на официальном интернет-сайте Суда.

Председательствующий

А.А. Дронов

Судьи:

А.М. Ажибраимова

Э.В. Айриян

Д.П. Александров

А.А. Забара

Е.Ж. Исмаилов

М.Т. Кайыпов

А.Б. Кишкембаев

Н.В. Павлова

А.Г. Тунян