



СУД ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОЮЗА

КОНСУЛЬТАТИВНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

20 декабря 2018 года

город Минск

Большая коллегия Суда Евразийского экономического союза в составе:

Председательствующего Баишева Ж.Н.,
судьи-докладчика Нешатаевой Т.Н.,
судей Ажибраимовой А.М., Айриян Э.В., Колоса Д.Г.,
Сейтимовой В.Х., Скрипкиной Г.А., Туманяна А.Э., Федорцова А.А.,
Чайки К.Л.,

при секретаре судебного заседания Панове А.А., исследовав материалы дела, заслушав судью-докладчика,

руководствуясь пунктами 46, 50, 68, 69, 73, 96, 98 Статута Суда Евразийского экономического союза, статьями 72, 85 Регламента Суда Евразийского экономического союза,

предоставляет следующее консультативное заключение по заявлению Евразийской экономической комиссии о разъяснении положений пунктов 53 и 54 Положения о социальных гарантиях, привилегиях и иммунитетах в Евразийском экономическом союзе (приложение № 32 к Договору о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года).

I. Вопрос заявителя

Евразийская экономическая комиссия (далее – заявитель, ЕЭК, Комиссия) обратилась в Суд Евразийского экономического союза (далее – Суд) с заявлением о разъяснении положений пунктов 53 и 54 Положения о социальных гарантиях, привилегиях и иммунитетах в Евразийском экономическом союзе (приложение № 32 к Договору о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года; далее – Приложение № 32).

Заявитель указывает, что в соответствии с пунктом 53 Приложения № 32 должностные лица и сотрудники Комиссии и Суда, являющиеся гражданами Российской Федерации, замещавшие до работы в Комиссии и Суде должности федеральной государственной (государственной гражданской) службы, освобожденные от должностей, замещаемых в Комиссии и Суде (за исключением случаев освобождения, связанных с виновными действиями), и имеющие стаж государственной гражданской службы не менее 15 лет, имеют право на пенсию за выслугу лет, назначаемую в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации для федеральных государственных гражданских служащих, если непосредственно перед увольнением из Комиссии и Суда они замещали в них должности не менее 12 месяцев.

В рамках проведения работы по совершенствованию положений Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года (далее – Договор) Комиссией был выявлен факт неоднозначного понимания и применения положений пункта 53 Приложения № 32.

Заявитель ссылается на письмо Министерства экономического развития Российской Федерации от 19 октября 2017 года № 29661-ГА/ДЮи, согласно которому право на пенсию за выслугу лет предоставляется только тем должностным лицам и сотрудникам Комиссии и Суда, которые перед работой в Комиссии или Суде замещали должности федеральной государственной гражданской службы.

Таким образом, должностные лица и сотрудники Комиссии и Суда, которые перед работой в Комиссии или Суде замещали должности иных видов федеральной государственной службы, права на пенсию за выслугу лет в соответствии с пунктом 53 Приложения № 32 не имеют.

Такой подход, по мнению Комиссии, не вполне соответствует основополагающим международно-правовым принципам о правах в сфере труда, провозглашающим равенство всех международных служащих Комиссии и Суда перед законом (правом Евразийского экономического союза (далее – ЕАЭС, Союз)), а также не учитывает принцип функционального иммунитета международной организации, особый статус международных служащих Комиссии и Суда, которые призваны обеспечить функционирование независимого субъекта международного права – международной организации.

Присланные Комиссией материалы показывают, что суть разногласий, возникших между ЕЭК и государственными органами Российской Федерации, восходит к различному пониманию системы регулирования пенсионного обеспечения должностных лиц и сотрудников органов Союза, которая носит смешанный характер: часть вопросов урегулирована в Договоре, а часть в соответствии с отсылочной нормой Договора регулируется национальным правом государства-члена.

Учитывая изложенное, Комиссия просит Суд разъяснить:

положения пункта 53 Приложения № 32 в части их применения в отношении должностных лиц и сотрудников Комиссии и Суда, являющихся гражданами Российской Федерации, которые до работы в Комиссии или Суде замещали должности федеральной государственной службы (федеральной государственной гражданской службы, военной службы и федеральной государственной службы иных видов);

положения пункта 54 Приложения № 32 в части включения периода работы должностных лиц и сотрудников в Комиссии и Суде в стаж государственной службы различных видов для установления социальных гарантий и для назначения пенсии за выслугу лет.

II. Процедура в Суде

Согласно пункту 68 Статута Суда Евразийского экономического союза (приложение № 2 к Договору о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года; далее – Статут Суда) порядок рассмотрения дел о разъяснении определяется Регламентом Суда Евразийского экономического союза, утвержденным Решением Высшего Евразийского экономического совета от 23 декабря 2014 года № 101.

Пункт 73 Статута Суда предусматривает, что Суд рассматривает дела о разъяснении на заседаниях Большой коллегии Суда.

В рамках подготовки дела к рассмотрению Судом были направлены запросы в адрес Евразийской экономической комиссии, министерств и ведомств Российской Федерации, ответственных за социальное обеспечение, высших и конституционных судов государств – членов Союза, профсоюзов государственных служащих, научных учреждений, исследующих вопросы пенсионного обеспечения, Международной организации труда, соответствующих подразделений Европейской комиссии и Совета Европы. Были получены ответы от Евразийской экономической комиссии, Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации, Министерства финансов Российской Федерации, Правового департамента Правительства Российской Федерации, Конституционного Суда Республики Армения, Конституционного Суда Республики Беларусь, Конституционного совета Республики Казахстан, Конституционной палаты Верховного Суда Кыргызской Республики, Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Республики Беларусь, Верховного Суда Республики Казахстан, Верховного Суда Кыргызской Республики, Верховного Суда Российской Федерации, Фонда социальной защиты населения Министерства труда и социальной защиты Республики Беларусь, Единого накопительного пенсионного фонда Республики Казахстан, Социального фонда

Кыргызской Республики, Пенсионного фонда Российской Федерации, Государственной кадровой службы Кыргызской Республики, Республиканского отраслевого союза профессиональных организаций работников госучреждений, органов местного самоуправления и общественного обслуживания Республики Армения, Белорусского профессионального союза работников государственных и других учреждений, Отраслевого профессионального союза работников государственных, банковских учреждений и общественного обслуживания Республики Казахстан, Общероссийского профессионального союза работников государственных учреждений и общественного обслуживания Российской Федерации, Национального центра законодательства и правовых исследований Республики Беларусь, Института законодательства Республики Казахстан, Кыргызского национального университета им. Жусупа Баласагына, Института государства и права Российской академии наук, Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, Московского государственного института международных отношений (Университета) МИД России, Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Российского государственного университета правосудия, Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова, Академии труда и социальных отношений, Генерального директората по управлению персоналом и безопасности Европейской комиссии.

Евразийская экономическая комиссия направила в Суд дополнительные материалы, связанные с назначением пенсии за выслугу лет бывшим сотрудникам ЕЭК, а также в ответ на запрос Суда сообщила об отсутствии в Комиссии протоколов заседаний и иных материалов, связанных с разработкой и принятием пунктов 53 и 54 Приложения № 32.

III. Выводы Суда

1. Согласно пункту 50 Статута Суда Суд при осуществлении правосудия применяет общепризнанные принципы и нормы международного права; Договор, международные договоры в рамках Союза и иные международные договоры, участниками которых являются государства – стороны спора; решения и распоряжения органов Союза; международный обычай как доказательство всеобщей практики, признанной в качестве правовой нормы. Согласно статье 6 Договора право Союза составляют: Договор, международные договоры в рамках Союза, международные договоры Союза с третьей стороной, решения и распоряжения Высшего Евразийского экономического совета, Евразийского межправительственного совета и Евразийской

экономической комиссии, принятые в рамках их полномочий, предусмотренных Договором и международными договорами в рамках Союза.

В этой связи следует отметить, что статья 26 Венской конвенции о праве международных договоров от 23 мая 1969 года (далее – Венская конвенция) предусматривает, что каждый действующий договор обязателен для его участников и должен ими добросовестно выполняться (принцип *pacta sunt servanda*). Согласно статье 27 Венской конвенции запрещается ссылаться на положения внутреннего права в качестве оправдания для невыполнения договора.

Согласно пункту 2 Приложения № 32 члены Коллегии Комиссии, судьи Суда Союза, должностные лица и сотрудники являются международными служащими. При выполнении своих полномочий (исполнении должностных (служебных) обязанностей) они 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.

Согласно пункту 44 Приложения № 32 пенсионное обеспечение членов Коллегии Комиссии, судей Суда Союза, должностных лиц и сотрудников осуществляется в соответствии с законодательством государства-члена, гражданами которого они являются; при этом отчисления на пенсионное обеспечение производятся органами Союза за счет средств бюджета Союза в пенсионные фонды государств-членов, гражданами которых указанные лица являются, в порядке и размерах, установленных законодательством соответствующего государства-члена; расходы по выплате пенсий указанным лицам несет то же государство-член.

Большая коллегия Суда отмечает, что данная норма носит общий характер. Ее действие распространяется на всех международных служащих органов Союза независимо от их статуса и на весь комплекс общественных отношений, связанных с правом на пенсионное обеспечение.

Большая коллегия Суда констатирует, что пенсионное обеспечение – это совокупность правовых, экономических и организационных институтов и норм, имеющих целью предоставление гражданам материальной поддержки в форме выплаты пенсии.

Вопросы пенсионного обеспечения международных служащих регулируются также пунктами 46 и 47 Приложения № 32. В пункте 46 Приложения № 32 речь идет об учете периодов работы международных служащих в Комиссии и Суде Союза в страховой или трудовой стаж в соответствии с законодательством государства-члена. Согласно пункту 47

Приложения № 32 заработок, полученный международными служащими в период исполнения ими своих полномочий, учитывается при определении размера пенсии в соответствии с законодательством государства-члена, гражданами которого они являются.

Пункты 53 и 54 Приложения № 32 являются специальными по отношению к пунктам 44, 46 и 47, поскольку распространяются лишь на должностных лиц и сотрудников Комиссии и Суда Союза, а также на один вид пенсии – пенсию за выслугу лет.

В связи с этим Большая коллегия Суда руководствуется принципом *lex specialis derogat generali*, согласно которому при коллизии (конкуренции) норм общего (*generalis*) и специального (*specialis*) характера предпочтение при толковании и применении должно отдаваться специальным нормам.

В абзаце первом пункта 53 Приложения № 32 определены условия для получения права на пенсию за выслугу лет гражданами Российской Федерации, среди которых следует выделить а) необходимый стаж государственной гражданской службы (не менее 15 лет), б) период работы в органе Союза непосредственно перед увольнением (не менее 12 месяцев), в) освобождение от должности в органах Союза не связанное с виновными действиями, г) до работы в Комиссии и Суде Союза замещение должности федеральной государственной (государственной гражданской) службы. В отношении порядка назначения пенсии пункт 53 Приложения № 32 содержит отсылку к национальному законодательству.

Абзац второй пункта 53 Приложения № 32 предусматривает, что размер пенсии за выслугу лет исчисляется исходя из среднемесячной заработной платы должностного лица или сотрудника, предельный размер которой определяется применительно к должностным окладам (денежному вознаграждению), установленным по приравненным должностям государственной гражданской службы согласно перечню соответствия должностей должностных лиц и сотрудников Комиссии и Суда Союза должностям федеральной государственной гражданской службы в Аппарате Правительства Российской Федерации и аппарате Верховного Суда Российской Федерации, утверждаемому Правительством Российской Федерации.

Как установил Суд в консультативном заключении от 12 сентября 2017 года, нормы международного права, регулирующие правовое положение служащих международных организаций, обладают приоритетом, национальное законодательство в отношении данных лиц может применяться только при наличии прямого указания на то в праве Союза.

Таким образом, буквальное прочтение нормы пункта 53 Приложения № 32 позволяет сделать вывод, что в Договоре содержится

материальная часть регулирования права на пенсию за выслугу лет (условия приобретения права на такую пенсию), тогда как в отношении порядка (процедуры) назначения пенсии Договор отсылает к национальному законодательству, оставляя Председателю Коллегии Комиссии и Председателю Суда Союза право представления, на основании которого руководитель федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере пенсионного обеспечения, принимает соответствующее решение об установлении пенсии за выслугу лет.

2. Должностные лица и сотрудники Комиссии и Суда, обеспечивающие выполнение функций наднациональных органов Союза, в силу пункта 2 Приложения № 32 являются международными служащими органов Союза.

Союз, согласно пункту 2 статьи 1 Договора, является международной организацией региональной экономической интеграции, обладающей международной правосубъектностью.

Из систематического толкования статьи 5, пункта 2 статьи 8 Договора, пунктов 24 и 43 Положения о Евразийской экономической комиссии (приложение № 1 к Договору) и главы IV Статута Суда следует, что государства – члены Союза передали Комиссии и Суду исключительные полномочия в сферах деятельности, определенных Договором и международными договорами в рамках Союза.

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

Большая коллегия Суда считает, что Приложение № 32 не содержит запрета учитывать имеющийся у должностных лиц и сотрудников Комиссии и Суда стаж в должностях государственной (государственной гражданской) службы, приобретенный в различные периоды их трудовой деятельности, в том числе до учреждения Союза и по разным видам федеральной государственной службы.

3.1. В силу пункта 1 статьи 31 Венской конвенции Договор должен толковаться добросовестно в соответствии с обычным значением, которое

следует придавать терминам договора в их контексте, а также в свете объекта и целей договора. В силу подпункта б) пункта 2 статьи 31 Венской конвенции для целей толкования договора контекст охватывает, кроме текста, включая преамбулу и приложения, любой документ, составленный одним или несколькими участниками в связи с заключением договора и принятый другими участниками в качестве документа, относящегося к договору.

Учитывая, что пункт 53 Приложения № 32 содержит отсылку к национальному законодательству, Большая коллегия Суда делает вывод, что в качестве документов в данном случае рассматриваются национальные правовые акты Российской Федерации, относящиеся к приобретению права на пенсию за выслугу лет, в которых могут содержаться иные условия, не указанные в Договоре.

Однако наличие в пункте 53 Приложения № 32 самостоятельного условия назначения должностным лицам и сотрудникам Комиссии и Суда пенсии за выслугу лет означает, что, независимо от изменения в национальном законодательстве стажа, при наличии которого назначается соответствующая пенсия, в отношении международных служащих органов Союза применяется норма о стаже, установленная Договором.

Следует также подчеркнуть, что с учетом ясности и определенности пункта 53 Приложения № 32 должностные лица и сотрудники Комиссии и Суда связывали законные ожидания приобретения права на пенсию за выслугу лет с соблюдением условий, указанных в данной правовой норме, к которым относится установленный Договором стаж государственной гражданской службы не менее 15 лет.

Большая коллегия Суда учитывает, что в связи с закрепленной в преамбуле Договора приверженностью безусловному соблюдению принципа верховенства конституционных прав и свобод человека и гражданина уровень таких прав и свобод, гарантированный Союзом, не может быть ниже, чем он обеспечивается в государствах-членах. В соответствии с общепризнанными принципами равенства и справедливости, на которых основано осуществление конституционных прав и свобод человека и гражданина, в Российской Федерации установлено правило о правовой определенности и связанной с ней предсказуемости правоприменительной практики в сфере пенсионного обеспечения, необходимых для того, чтобы стороны соответствующих правоотношений могли в разумных пределах предвидеть последствия своего поведения и быть уверенными в том, что приобретенное ими право на пенсию за выслугу лет будет реализовано.

3.2. Большая коллегия Суда отмечает, что под понятием «стаж государственной службы» понимается суммарная продолжительность

периодов осуществления государственной службы на день увольнения с занимаемой должности, учитываемая при определении права на пенсию за выслугу лет государственных служащих Российской Федерации и при исчислении размера этой пенсии.

В соответствии со статьей 19 Федерального закона от 15 декабря 2001 года № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» в стаж государственной службы для назначения пенсии за выслугу лет федеральных государственных служащих Российской Федерации включаются в порядке, установленном Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 сентября 2003 года № 570 «О порядке включения в стаж государственной гражданской службы для назначения пенсии за выслугу лет федеральных государственных гражданских служащих периодов службы (работы) в должностях федеральной государственной гражданской службы, государственных должностях федеральной государственной службы, государственных должностях федеральных государственных служащих и других должностях, определяемых Президентом Российской Федерации», периоды службы (работы) в должностях федеральной государственной гражданской службы и других должностях, определяемых в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 20 сентября 2010 года № 1141 «О перечне должностей, периоды службы (работы) в которых включаются в стаж государственной гражданской службы для назначения пенсии за выслугу лет федеральных государственных гражданских служащих».

Пункт 15 названного Указа предусматривает, что работа в межгосударственных (межправительственных) органах, созданных с участием Российской Федерации, как и виды государственной службы в смысле пункта 1 статьи 2 Федерального закона от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» включается в стаж государственной службы для назначения пенсии за выслугу лет.

Кроме того, в соответствии с названным Указом, в стаж государственной гражданской службы включаются периоды, в течение которых гражданин занимал государственные должности Российской Федерации и субъектов Российской Федерации; должности государственной гражданской службы; военной службы; муниципальные должности (в том числе выборных органов) и должности муниципальной службы; должности представителей Российской Федерации в межправительственных и межведомственных органах; государственные и муниципальные должности в соответствии с законодательством СССР до 31 декабря 1991 года; и другие должности (федеральной государственной

гражданской службы, военной службы и федеральной государственной службы иных видов).

В контексте международной службы следует учесть, что основные квалификационные требования к кандидатам на замещение должностей в органах Союза закреплены в пункте 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». Для Комиссии данные требования детализированы в решении Совета ЕЭК от 12 ноября 2014 года № 99 «Вопросы замещения должностей в Евразийской экономической комиссии». В отношении Суда Союза подобные требования закреплены в Порядке проведения конкурса на занятие вакантных должностей в Секретариате Суда Евразийского экономического союза.

Анализ указанных норм позволяет Большой коллегии Суда сделать вывод, что для поступления на службу в органы Союза решающее значение имеют образование по соответствующей специальности и опыт практической работы, в том числе для должностных лиц – опыт работы на руководящих должностях.

Отсюда следует, что международная служба в органах ЕАЭС требует наличия профессиональных знаний и навыков в тех сферах деятельности, которые переданы государствами, создавшими Союз, в наднациональную компетенцию, и которые международные служащие применяют на международном уровне. Такие навыки могут быть приобретены только посредством практической работы в соответствующих сферах, стаж которой служит одним из требований к кандидатам, учитывается при приеме на работу в орган Союза, а, значит, не может исключаться и при освобождении с должностей, замещаемых в Комиссии и Суде Союза, в связи с выходом на пенсию.

Таким образом, нормы законодательства Российской Федерации позволяют сделать вывод о том, что стаж работы в международных (межгосударственных) организациях включается в стаж государственной гражданской службы. Включение в указанную категорию различных видов государственной службы (государственной гражданской, военной, иных видов) определяется в соответствии с законодательством Российской Федерации.

4. Второй вопрос заявителя касается разъяснения положения пункта 54 Приложения № 32 в части включения периода работы должностных лиц и сотрудников в Комиссии и Суде в стаж государственной службы государств-членов для установления социальных гарантий и для назначения пенсии за выслугу лет.

Большая коллегия Суда отмечает, что, в отличие от пункта 53 Приложения № 32, пункт 54 касается не только граждан Российской Федерации, но и граждан всех государств-членов, так как в формулировке данной нормы указывается, что период работы должностных лиц и сотрудников Комиссии и Суда Союза включается в «стаж государственной (государственной гражданской) службы государства-члена, гражданами которого они являются».

Употребление скобок, в том числе в последней строке данного пункта, вызвано различием терминологии государственной службы в государствах – членах Союза (термин «федеральный» применяется только в законодательстве Российской Федерации).

С другой стороны, в отличие от пункта 53 Приложения № 32, пункт 54 не содержит указаний на какие-либо условия для включения периодов работы в Комиссии и Суде в стаж государственной гражданской службы, что позволяет сделать вывод о том, что данная норма может быть применена также и к тем лицам, которые до работы в Комиссии и Суде не имели стажа государственной гражданской службы.

Учитывая изложенное, данная норма регулирует только вопрос соотношения стажа международной службы в органах Союза и государственной службы в государствах-членах. Гражданская служба (как вид государственной службы), военная служба или государственная служба иных видов могут быть включены в стаж государственной службы, если это предусмотрено законодательством государства-члена.

Таким образом, условия возникновения права получения доплат к страховой пенсии за длительность службы и особенности ее несения закреплены в международном договоре, в то время как порядок их реализации определяется национальным законодательством.

При назначении пенсии за выслугу лет органы Союза вправе применять условия назначения пенсии, закрепленные в Договоре в истолковании, которое дал Суд в настоящем консультативном заключении, с представлением документов в порядке, предусмотренном законодательством государства-члена. Неисполнение национальными администрациями государств-членов подобного представления органа Союза не согласуется с положениями пунктов 53 и 54 Приложения № 32.

Вывод

1. Пункт 53 Положения о социальных гарантиях, привилегиях и иммунитетах в Евразийском экономическом союзе (приложение № 32 к Договору о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года) применяется в отношении должностных лиц и сотрудников Комиссии и Суда, являющихся гражданами Российской Федерации, которые до

работы в Комиссии или Суде замещали должности федеральной государственной службы. Включение в указанную категорию различных видов государственной службы (государственной гражданской, военной, иных видов) определяется в соответствии с законодательством Российской Федерации.

2. Пункт 54 Положения о социальных гарантиях, привилегиях и иммунитетах в Евразийском экономическом союзе (приложение № 32 к Договору о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года) предусматривает включение периода работы должностных лиц и сотрудников в Комиссии и Суде в стаж государственной службы для установления социальных гарантий, в том числе для назначения пенсии за выслугу лет.

IV. Заключительные положения

Копию настоящего консультативного заключения направить заявителю.

Консультативное заключение разместить на официальном интернет-сайте Суда.

Председательствующий

Ж.Н. Баишев

Судья-докладчик

Т.Н. Нешатаева

Судьи

А.М. Ажибраимова

Э.В. Айриян

Д.Г. Колос

В.Х. Сейтимова

Г.А. Скрипкина

А.Э. Туманян

А.А. Федорцов

К.Л. Чайка