



СУД ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОЮЗА

ОСОБОЕ МНЕНИЕ судьи Павловой Н.В. (дело № Р-7/25)

2 марта 2026 года

город Минск

Полагаю, что производство по делу подлежало прекращению, а также не могу согласиться с отдельными доводами, приведенными в обоснование основных выводов Консультативного заключения Суда Евразийского экономического союза по делу № Р-7/25 (далее соответственно – Консультативное заключение, Суд) по заявлению Центра судебного представительства при Министерстве юстиции Кыргызской Республики о разъяснении положений Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года (далее – Договор). В соответствии с пунктом 1 статьи 79 Регламента Суда Евразийского экономического союза, утвержденного Решением Высшего Евразийского экономического совета от 23 декабря 2014 года № 101 (далее – Регламент Суда), заявляю особое мнение.

1. Состоявшийся судебный акт (Консультативное заключение) не мог приниматься Судом, поскольку производство по делу подлежало прекращению ввиду нарушения норм о компетенции Суда и наличия злоупотребления правом.

Полагаю, что при рассмотрении настоящего дела и вынесении судебного акта имело место нарушение процессуального характера, которое привело к нарушению материального права субъектов спорного правоотношения. Производство по делу подлежало прекращению Судом после выявления оснований к такому процессуальному действию. Таким основанием является нарушение правил о компетенции Суда: заявление поименовано как заявление о разъяснении, подано в целях разъяснения Судом определенных норм права Евразийского экономического союза (далее – ЕАЭС, Союз), однако фактически содержало позицию стороны, находящейся в спорных правоотношениях и выражающей мнение по спору, приводящей основания требований, которые свидетельствовали о наличии ее спора с иным государством – членом ЕАЭС.

Дело принято Судом к производству для рассмотрения в рамках такой процессуальной формы, как разьяснение (в порядке пункта 46 Статута Суда (приложение № 2 к Договору; далее – Статут Суда). Рассмотрение Судом дела в процедуре разьяснения не предусматривает состязательность сторон, возможность иных субъектов спорного правоотношения изложить Суду свою позицию.

Вместе с тем после принятия заявления к производству, поступления в Суд материалов, запрошенных в рамках подготовки дела, их изучения, стало очевидным, что разногласия (фактические обстоятельства), положенные в основание требований заявителя, носят характер спора (споры Суд рассматривает в иной процессуальной форме согласно пунктам 39, 43 Статута Суда): различия во мнениях государств-членов выносились на рассмотрение Евразийской экономической комиссии, были предметом переговоров, стороны этих отношений имели несовпадающие позиции.

Кроме того, сам заявитель в судебном процессе вел себя не как сторона дела о разьяснении, а как сторона спора – ходатайствовал перед Судом о желании изложить свою позицию в судебном заседании устно, несмотря на то что процессуальная форма дела о разьяснении не предполагает присутствия сторон и выражения их позиций. Заявителю была предоставлена такая возможность, при этом, выступая в Суде, он излагал свою позицию как требования по спору и мотивировал её аргументами, обосновывающими предмет спора, а не разьяснения. Также с ходатайством об участии в открытом судебном заседании для возможности представления позиции по данному делу обращалась к Суду иная сторона, чьи интересы затронуты спорными правоотношениями, вероятно, предполагая изложить Суду свое правовое видение спорной ситуации (ходатайство не было удовлетворено Судом). Более того, информация, поступившая со стороны заявителя в средства массовой информации после начала судебного разбирательства, также свидетельствует о том, что фактически заявитель рассматривает свое обращение в Суд не как заявление о разьяснении, а как обращение по спору.

Вышеизложенные обстоятельства свидетельствуют о нарушении требований Договора и Регламента Суда о подведомственности и надлежащей процессуальной форме (пункты 39, 43, 46 Статута Суда), а также о злоупотреблении правом со стороны заявителя в форме обхода закона (имитация необходимости разьяснения при наличии спора)¹.

¹ Такое поведение расценивается в научной доктрине и в международной и национальной судебной практике как злоупотребление правом в форме обхода закона: обход нормы процессуального закона о надлежащей процессуальной форме и имитации иного характера отношений при наличии фактов, свидетельствующих о споре между сторонами. См., например: Крусс В.И. Злоупотребление правом. М.: Норма, Инфра-М, 2019;

Следовательно, такое нарушение норм Договора о компетенции Суда и злоупотребление правом в форме обхода норм процессуального закона требовало соответствующей законной реакции Суда на указанное нарушение в виде прекращения производства по делу (в порядке подпункта «а» пункта 1 статьи 56 Регламента Суда как не относящееся к компетенции Суда по делам о разьяснении).

В ситуации, аналогичной сложившейся, когда суды выявляют, что обстоятельства дела свидетельствуют о наличии у суда компетенции иного вида и требуют иной процессуальной формы в целях защиты интересов участников спора и установления истины по делу (что должно осуществляться в этих целях в соответствующей процессуальной форме), судами (ординарными, конституционными, международными) прекращается производство по делу².

Реагируя на подобное процессуальное нарушение прекращением производства по делу, суд пресекает как нарушение норм позитивного права о компетенции суда и соответствующих процедурах, так и нарушение прав иных участников спорных правоотношений, которые в процедуре дела о разьяснении, не предусматривающей участие каких-либо лиц, соответственно – без состязательности сторон, оказываются лишены возможности представить свою позицию (как это осуществляется в процедуре спора), а следовательно, ограничены в своем праве на доступ к суду.

Более того, пресечение такого поведения посредством прекращения производства по делу является обязанностью суда³, который в процессе обязан не допускать злоупотребление правом и обеспечивать соблюдение баланса интересов сторон. К сожалению, в настоящем деле данная обязанность Судом выполнена не была.

Лысенкова Е.Н. О злоупотреблении процессуальными правами при определении подсудности дел // Образование и право. 2022. № 5. С. 226–230; Третьякова Т.О. Проблемы злоупотребления процессуальным правом в гражданском и арбитражном процессе // Baltic Humanitarian Journal. 2018. Т.7. № 2 (230). С. 418–420.

² Например, статья 68 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» от 21 июля 1994 года предусматривает, что Конституционный Суд Российской Федерации прекращает производство по делу в случаях, если после принятия обращения к рассмотрению будут выявлены основания к отказу в принятии обращения к рассмотрению или возникнут обстоятельства, которые, если бы они имелись на стадии предварительного изучения обращения, послужили бы основаниями к отказу в принятии обращения к рассмотрению (разрешение вопроса, поставленного в обращении, не подведомственно Суду, обращение не является допустимым в соответствии с нормами Закона о Конституционном Суде). Международный Суд ООН в Консультативном заключении по Архипелагу Чагос (2019 год) указывал, что у суда были бы веские основания отказаться от предоставления консультативного заключения, если бы такой ответ «привел бы к обходу принципа, согласно которому государство не обязано разрешать передачу своих споров на судебное урегулирование без своего согласия» (Западная Сахара, Консультативное заключение, Доклады М.С. 1975 г., стр. 25, пункт 33). Суд ЕврАзЭС также в своей практике (постановление от 8 апреля 2014 года) прекращал производство по делу, если устанавливал, что действия государств свидетельствуют об отсутствии возможности предоставления консультативного заключения.

³ Ананьин Д.М. Процессуальная активность суда в противодействии злоупотреблениям процессуальными правами // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2019. № 4.

2. Не разделяю в полной мере изложение мотивировочной части судебного акта, ввиду его неполноты и нечеткости, по следующим основаниям.

Поскольку из фактических обстоятельств и материалов дела следовало, что имеются различные позиции государств – членов Союза в понимании норм, о разъяснении которых ходатайствовал заявитель, правовая позиция Суда должна быть максимально четкой и полной с целью обеспечения единообразного понимания в правовом порядке ЕАЭС.

2.1. Соответственно, полагаю, что Суду следовало более подробно мотивировать позицию, поскольку вопросы заявителя основаны на ошибочном понимании наличия в норме пункта 3 статьи 98 Договора формулы национального режима (доступа в равной мере, как следует из вопроса). В частности, Суду в Консультативном заключении необходимо было не только подразумевать, но и подробно разъяснить, почему формулировка нормы пункта 3 статьи 98 Договора не означает установление национального режима, который в международной практике и в самом Договоре оформляется по-иному.

В пункте 3 статьи 98 Договора предусмотрено, что социальное обеспечение (социальное страхование) (кроме пенсионного) трудящихся государств-членов и членов семей осуществляется на тех же условиях и в том же порядке, что и граждан государства трудоустройства.

Норма пункта 3 статьи 98 Договора не предполагает применение к трудящимся государств – членов Союза и членам их семей национального режима, то есть не менее благоприятного, чем тот, который применяется к гражданам государства трудоустройства (общепризнанная формула национального режима). Согласно юридической технике, используемой в Договоре, национальный режим предусматривается в форме недвусмысленного нормативного закрепления, указывающего на то, что в конкретной сфере действует такой режим. Например, в пункте 1 статьи 90 Договора прямо сказано, что лицам одного государства-члена на территории другого государства-члена предоставляется национальный режим в том, что касается правового режима объектов интеллектуальной собственности. Эта же формула использована еще около 20 раз в различных нормах Договора (например, пункт 1 статьи 88, подпункт 10 пункта 3 приложения № 15 к Договору и иные). Пункт 3 статьи 98 Договора такой формулировки не содержит.

Напротив, пункт 3 статьи 98 Договора предполагает применение лишь «тех же условий» и «того же порядка» к вопросу социального обеспечения (социального страхования) трудящихся государств-членов и членов семей, не устанавливая, что трудящиеся государств-членов и члены их семей обладают равными правами с гражданами государства

трудоустройства в контексте социального обеспечения (социального страхования).

Таким образом, пункт 3 статьи 98 Договора предполагает применение к вопросам социального обеспечения (социального страхования) трудящихся государств-членов и членов семей предусмотренных обязательных материальных (условий) и процедурных (порядка) правил, не подразумевая автоматическое предоставление трудящимся государств-членов и членам их семей социального страхования на уровне граждан государства трудоустройства, требуя установления в каждом конкретном случае наличия соответствующих условий.

При этом Суду следовало четко назвать и разъяснить основные из этих условий. К таковым, прежде всего, относится наличие такой законной связи между лицом и государством, которая дает лицу основания претендовать на средства бюджетной системы данного государства – бесплатную медицинскую помощь, организуемую в рамках системы обязательного медицинского страхования (в тех государствах – членах Союза, где такая система имеет бюджетную правовую природу), что является важнейшим элементом публичного порядка государства. Именно такой элемент публичного порядка, как бюджетный характер обязательного медицинского страхования (далее – ОМС), не дает государству оснований для предоставления доступа к системе ОМС, которая опосредует доступ к медицинской помощи за счет средств бюджета, лицам, не имеющим с таким государством достаточной законной связи (демографической или трудовой на основании соответствующих отчислений). Например, не имеют такой связи как таковые, без наличия у них иных законных оснований, члены семей трудящихся – в отличие от самих трудящихся, которые для себя обеспечивают наличие такого основания через отчисления от их трудовой деятельности в фонд ОМС.

2.2. Кроме того, национальный режим в сфере социального страхования неработающих граждан и их доступа к публично-правовой бюджетной гарантии бесплатной медицинской помощи не реализуем в принципе согласно суверенной правовой природе публичных средств бюджета, затрачиваемых на обеспечение права граждан на бесплатную медицинскую помощь. В связи с этим государства – члены Союза не брали на себя обязательство расходовать средства своего суверенного бюджета, выделяемые на финансирование системы здравоохранения, и средства своих публичных бюджетных фондов, используемые для обеспечения конституционного права собственных граждан на бесплатную медицинскую помощь, также на граждан других государств – членов Союза, поскольку принятие таких обязательств

нарушает публичный порядок соответствующего государства, а значит его суверенитет. При этом именно такая (бюджетно-страховая) правовая модель обеспечения права граждан на бесплатную медицинскую помощь, в том числе через систему ОМС (а для неработающих граждан – исключительно бюджетная), действует в государстве – члене ЕАЭС, с которым у заявителя, как следует из его обращения, были разногласия на площадке Евразийской экономической комиссии.

Таким образом, Суду следовало указать более четкие правовые мотивы в обоснование того, почему ОМС в том государстве, где оно опосредует доступ к бюджетной системе здравоохранения, в силу суверенной природы государства и вытекающих из нее интересов публичного порядка в виде бюджетной системы доступа к медицинской помощи, не может быть предоставлено лицам, не имеющим с государством достаточной законной связи (в частности, неработающим членам семей трудящихся), то есть не отвечающим критерию «тех же условий», что и собственные граждане.

2.3. Указание на экономический характер целей трудовой миграции в рамках Союза носит, безусловно, важнейший характер в контексте настоящего разъяснения (пункт 12 Консультативного заключения). Однако более четкому пониманию данного тезиса в контексте вопросов заявителя способствовало бы дальнейшее указание на то, что цели трудовой миграции в ЕАЭС как объединении государств, направленном исключительно на достижение экономических, а не демографических целей, также носят исключительно экономический, а не демографический характер. Между тем только при достижении последних у государства в силу его суверенной природы и вытекающих из нее интересов публичного порядка появляются основания (ввиду достижения баланса публичного порядка) для затрачивания публичных средств бюджета, гарантирующих бесплатную медицинскую помощь лицам, находящимся на его территории на соответствующем законном основании. Именно в связи с наличием соответствующего законного основания, например, Российская Федерация как государство – член ЕАЭС с бюджетно-страховой системой ОМС предоставляет доступ к системе ОМС гражданам Российской Федерации, постоянно проживающим на её территории иностранным гражданам либо лицам без гражданства, временно проживающим иностранным гражданам либо лицам без гражданства, имеющим разрешение на временное проживание. Данное дополнение усилило бы соответствующий тезис и способствовало бы его пониманию.

2.4. Разъясняя сами нормы пунктов 3 и 4 статьи 98 Договора, полагаю, необходимо было большее внимание уделить анализу юридической техники, которая использована при их формулировании, что

позволило бы более четко уяснить их смысл и сформулировать соответствующие выводы.

Норма пункта 3 статьи 98 Договора в совокупности с нормой абзаца девятого пункта 5 статьи 96 Договора носят общий характер – закрепляют общую гарантию недискриминационного отношения к трудящимся государств-членов и членам их семей в вопросах социального обеспечения, перечисляют все возможные потенциальные модели социального обеспечения (социального страхования), действующие в государствах – членах ЕАЭС, и не определяют, в отношении каких субъектов какая модель социального страхования должна применяться, должны ли применяться все они в совокупности или в каком-то соотношении, равно как и не связывают эти модели с реализацией гарантии медицинской помощи.

Такой подход правотворческой техники обусловлен как необходимостью сформулировать общую норму, устанавливающую перечень, так и тем обстоятельством, что в государствах – членах ЕАЭС действуют разные модели социального обеспечения, социального страхования в целом и в узком смысле (как в Российской Федерации социальное страхование в узкоспециальном значении) и обязательного медицинского страхования (полностью отсутствует в двух государствах-членах, имеет бюджетно-страховую природу в Российской Федерации, сочетает страховую и коммерческую природу в остальных двух государствах-членах), при этом конкретное их закрепление – суверенное право каждого государства – члена ЕАЭС.

Вместе с тем гарантия прав трудящихся государств-членов и членов их семей на получение медицинской помощи закреплена в иной норме Договора – пункте 4 статьи 98. Данная норма носит специальный характер, поскольку предмет её регулирования является право на получение медицинской помощи трудящимися и членами их семей, порядок, объем и условия ее оказания. То есть названная норма подробно регламентирует реализацию права на медицинскую помощь указанных лиц. Из этого следует, что в тех государствах-членах, где ОМС обеспечивает исключительно право на доступ к медицинской помощи, будет применяться норма пункта 4 статьи 98 Договора к вопросам оказания медицинской помощи как специальная, а не правила об ОМС, если иное не предусмотрено нормами национального законодательства или специальными международными договорами государства-члена. В противном случае норма пункта 4 статьи 98 Договора лишается своего прикладного значения.

Таким образом, в выводах пункта 21.2 Консультативного заключения более четко необходимо было указать следующее: «Порядок осуществления права трудящихся государств-членов и членов их семей

на получение медицинской помощи определяется в рамках Договора исключительно специальными нормами пункта 4 статьи 98 Договора и Протокола о медицинской помощи (приложение № 30 к Договору), которые не предусматривают применение обязательного медицинского страхования к вопросам оказания медицинской помощи трудящимся и членам их семей, если иное не установлено законодательством государства-члена или его международными договорами.

Для целей Протокола о медицинской помощи средства обязательного медицинского страхования могут учитываться при возмещении затрат на оказание медицинских услуг застрахованным лицам».

Судья

Н.В. Павлова