
МЕЖДУНАРОДНОЕ, СРАВНИТЕЛЬНОЕ И ЗАРУБЕЖНОЕ ТРУДОВОЕ ПРАВО

УДК 349.227 (076.5)

Правовое регулирование увольнений международных служащих в ЕАЭС: коллизии, пробелы, предложения

К. Л. Томашевский

Международный университет «МИТСО»,
Республика Беларусь, 220099, Минск, ул. Казинца, 21/3

Вопросы правового регулирования увольнений международных служащих в рамках Евразийского экономического союза (ЕАЭС) представляются достаточно сложными, неполно урегулированными и содержащими ряд коллизий и пробелов. Право ЕАЭС, сформированное к настоящему моменту, лишь фрагментарно регулирует трудовые отношения, в том числе их прекращение, с участием должностных лиц и служащих Евразийской экономической комиссии и Секретариата Суда ЕАЭС. Возникают коллизии, обусловленные, с одной стороны, функциональным иммунитетом органов ЕАЭС и их служащих, а с другой стороны, наличием в Договоре о ЕАЭС положений, позволяющих субсидиарно применять нормы законодательства страны пребывания соответствующих органов ЕАЭС. В решениях Суда ЕАЭС хотя и выражены некоторые правовые позиции по данным вопросам, но пока нет универсальных ответов о том, какими органами и по нормам какого правопорядка должны разрешаться трудовые споры об увольнении международных служащих ЕАЭС. В статье на основе нормативных и доктринальных источников высказаны выводы по решению поднятых вопросов. В частности, поддерживается и дополнительно аргументируется необходимость перехода от регулирования внутренних вопросов организации национальным правом к разработке принятия внутренних положений о персонале с учетом специфики труда данной категории международных чиновников и лучших практик и законодательных моделей, выработанных в национальном трудовом праве государств — участников ЕАЭС. Обосновано предложение по учреждению Трибунала по разрешению трудовых споров с участием международных служащих органов ЕАЭС для передачи подобных споров в наднациональную юрисдикцию.

Ключевые слова: трудовое право, увольнение, международный служащий, трудовые отношения, Евразийский экономический союз, Суд Евразийского экономического союза, Евразийская экономическая комиссия, коллизия, юрисдикция.

Введение

Отдельные аспекты судебной защиты трудовых прав международных служащих уже были предметом исследований специалистов по международному публичному праву (Исполинов, 2016; Попова, 2020, 199–224) и в основном касались

определения юрисдикции данных споров и частично — применимого права. Вместе с тем вопросы правового регулирования увольнений международных служащих Евразийского экономического союза (далее — ЕАЭС) пока не были глубоко исследованы в юридической науке, в особенности в науке трудового права.

Вопрос о том, нормами ли международного права, национального (трудового) или формирующегося наднационального права (права ЕАЭС) должны регулироваться данные отношения, остается среди юристов дискуссионным. В настоящий момент правовая доктрина, опираясь на опыт международно-правового регулирования организаций системы Организации Объединенных Наций (далее — ООН), деятельности трибуналов при международных межправительственных организаций склоняется к отнесению этих отношений к лону международного публичного права. Данный вариант решения проблем представляется несколько односторонним и не учитывающим активное формирование евразийского (интеграционного) правопорядка, возможности субсидиарного применения норм национального трудового права к трудовым отношениям наднациональных органов таких организаций. В качестве научной гипотезы выскажем мнение о том, что определяющее значение в регламентации трудовых отношений, включая основания, порядок и гарантии при увольнении международных служащих в ЕАЭС имеет право ЕАЭС, включая Договор о ЕАЭС от 29 мая 2014 г.¹, вступивший в силу с 1 января 2015 г. (далее — Договор о ЕАЭС), а также наднациональные источники, в частности решения Евразийской экономической комиссии (далее — ЕЭК или Комиссия), акты Высшего совета и Межправительственного совета ЕАЭС, решения Суда ЕАЭС, субсидиарное значение — нормы национального трудового права места пребывания соответствующего органа.

Основное исследование

Важнейшим источником правового регулирования трудовых отношений с международными служащими в рамках Евразийского экономического союза выступает Договор о ЕАЭС.

В соответствии с п. 2 Положения о социальных гарантиях, привилегиях и иммунитетах в ЕАЭС (приложение № 32 к Договору о ЕАЭС) члены Коллегии Комиссии, судьи Суда ЕАЭС, должностные лица и сотрудники являются международными служащими. Согласно п. 43 того же Положения, трудовые отношения членов Коллегии Комиссии, судей Суда ЕАЭС, должностных лиц и сотрудников регулируются законодательством государства пребывания с учетом норм настоящего Положения. Следовательно, к трудовым отношениям с участием членов Коллегии ЕЭК и международных служащих Комиссии помимо Договора о ЕАЭС (в том числе к этому Положению) субсидиарно применяется законодательство Российской Федерации (далее — РФ), поскольку местом пребывания этих категорий работников является г. Москва, а к трудовым отношениям с участием судей Суда ЕАЭС, должностных лиц и сотрудников Секретариата Суда ЕАЭС, с учетом расположения Суда ЕАЭС в г. Минске — законодательство Республики Беларусь.

¹ Здесь и далее все ссылки на российские нормативно-правовые акты и судебную практику Российской Федерации и Республики Беларусь приводятся по СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 20.07.2020).

Приоритет Договора о ЕАЭС по отношению к национальному законодательству как РФ, так и Беларуси, вытекает из правил ч. 2 ст. 10 Трудового кодекса (далее — ТК) РФ и ч. 2 ст. 8 ТК Беларуси, согласно которым если международным договором установлены иные правила, чем те, которые содержатся в ТК, другом законодательстве и иных актах, содержащих нормы трудового права, применяются нормы международного договора. Таким образом, верховенство Договора о ЕАЭС по отношению к нормам национального законодательства государств — членов обусловлено выражением согласия этих государств в форме законов о ратификации Договора о ЕАЭС (Томашевский, 2017, 370–372).

Основания прекращения трудовых отношений членов Коллегии ЕАЭС урегулированы в п. 35–39 Положения о ЕЭК, являющегося приложением № 1 к Договору о ЕАЭС. Так, основанием для досрочного прекращения полномочий члена Коллегии Комиссии, расторжения трудового договора (контракта) с должностным лицом, сотрудником ЕЭК является любое нарушение следующих ограничений:

- 1) совмещение работы в Коллегии ЕЭК с другой работой или занятие другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной или иной творческой деятельности, в течение всего срока действия своих полномочий;
- 2) участие на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организации или осуществление предпринимательской деятельности;
- 3) получение в связи с осуществлением полномочий вознаграждения от физических и юридических лиц (подарков, денежного вознаграждения, ссуд, услуг, оплаты развлечений, отдыха, транспортных расходов и иных видов вознаграждения);
- 4) осуществление поездок в связи с исполнением должностных обязанностей за счет средств физических и юридических лиц;
- 5) использование в целях, не связанных с осуществлением полномочий, средств материально-технического и иного обеспечения, другого имущества ЕЭК, а также передача их другим лицам;
- 6) разглашение или использование в целях, не связанных с осуществлением полномочий, сведений конфиденциального характера или служебной информации, ставшей ему известной в связи с осуществлением полномочий;
- 7) использование полномочий члена Коллегии ЕЭК в интересах политических партий, других общественных объединений, религиозных объединений и иных организаций, а также публичное выражение отношений к указанным объединениям и организациям в качестве члена Коллегии Комиссии, если это не входит в его полномочия;
- 8) создание в Комиссии структуры политических партий, других общественных объединений (за исключением профессиональных союзов, ветеранских и иных органов общественной самодеятельности) и религиозных объединений или способствование созданию указанных структур;
- 9) непередача в разумные сроки принадлежащих ему ценных бумаг и (или) акций (доли участия в уставных капиталах организаций) в доверительное управление в случае его владения приносящими доход ценными бумагами и (или) акциями (долями участия в уставных капиталах организаций).

Согласно ч. 2 п. 41 Положения о ЕЭК, досрочное прекращение полномочий члена Коллегии Комиссии (за исключением случая добровольной отставки) осуществляется по представлению государства-члена на основании решения Высшего совета.

Применительно к трудовым отношениям с судьями Суда ЕАЭС специальные правила, касающиеся оснований освобождения их от должности, урегулированы в п. 11–13 Статута Суда ЕАЭС (приложение № 2 к Договору о ЕАЭС). В соответствии с п. 11 данного Статута судьи освобождаются от должности Высшим Евразийским экономическим советом. Согласно п. 12 того же Статута, полномочия судьи могут прекращаться по следующим основаниям: 1) прекращение деятельности Суда ЕАЭС; 2) истечение срока полномочий судьи; 3) письменное заявление судьи о сложении полномочий в связи с переходом на другую работу или по иным причинам; 4) неспособность по состоянию здоровья или по иным уважительным причинам осуществлять полномочия судьи; 5) занятие деятельностью, несовместимой с должностью судьи; 6) прекращение членства в ЕАЭС государства, которым представлен судья; 7) утрата судьей гражданства государства-члена, которым представлен судья; 8) совершение судьей серьезного проступка, несовместимого с высоким статусом судьи; 9) вступление в законную силу обвинительного приговора суда в отношении судьи либо решения суда о применении к нему принудительных мер медицинского характера; 10) вступление в законную силу решения суда об ограничении дееспособности судьи либо о признании его недееспособным; 11) смерть судьи или вступление в законную силу решения суда об объявлении его умершим либо признании безвестно отсутствующим.

Причем с инициативой о прекращении полномочий судьи по основаниям, предусмотренным п. 12 Статута, могут выступать государство-член, представившее судью, Суд ЕАЭС или сам судья. Вопросы внесения инициативы о прекращении полномочий судьи определяются Регламентом Суда ЕАЭС, который утверждается Решением Высшего Евразийского экономического совета 23 декабря 2014 г. № 101². Согласно ст. 6 данного Регламента, инициатива государства — члена ЕАЭС о прекращении полномочий представленного им судьи по основаниям, предусмотренным п. 12 Статута Суда ЕАЭС, реализуется посредством направления соответствующего письменного обращения в Высший Евразийский экономический совет с приложением необходимых документов, о чем информируется Председатель Суда ЕАЭС. Инициатива Суда ЕАЭС о прекращении полномочий судьи по основаниям, предусмотренным п. 12 Статута Суда ЕАЭС, реализуется посредством направления Председателем Суда ЕАЭС соответствующего письменного обращения в Высший Евразийский экономический совет с приложением соответствующего протокола, подписанного всеми судьями (за исключением судьи, в отношении которого инициируется прекращение полномочий), и необходимых документов. Инициатива же судьи о прекращении своих полномочий по основаниям, предусмотренным п. 12 Статута Суда ЕАЭС, реализуется посредством направления соответствующего письменного обращения с приложением необходимых документов Председателю Суда ЕАЭС, который вносит его на рассмотрение Высшего Евразийского экономического совета.

² URL: https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/0147026/scd_25122014_101 (дата обращения: 20.07.2020).

На судью Суда ЕАЭС при прекращении его полномочий распространяются гарантии, и ему предоставляются денежные выплаты, предусмотренные законодательством государства-члена для председателя верховного суда государства-члена, от которого назначен судья Суда ЕАЭС. Эти гарантии и денежные выплаты устанавливаются судьей Суда ЕАЭС в порядке, определяемом законодательством государства-члена, от которого назначен судья Суда ЕАЭС (ч. 2 п. 50 Положения о социальных гарантиях, привилегиях и иммунитетах в ЕАЭС).

Как видим, основания, процедура и гарантии при освобождении от должности судьи Суда ЕАЭС достаточно полно урегулированы в Статуте и Регламенте Суда ЕАЭС. Этого нельзя сказать о полноте правового регулирования оснований, порядка и гарантий при увольнении иных международных служащих Департаментов ЕЭК и Секретариата Суда ЕАЭС. Для иллюстрации проанализируем одно дело, которое было предметом рассмотрения Суда ЕАЭС с вынесением по нему консультативного заключения Суда ЕАЭС от 11 декабря 2017 г. по делу № СЕ-2-3/1-17-БК³.

Б.М. Адиллов (далее — заявитель) обратился в Суд ЕАЭС (далее — Суд) с заявлением о разъяснении положений ст. 9 и 99 Договора о ЕАЭС, п. 43 Положения о социальных гарантиях, привилегиях и иммунитетах в ЕАЭС.

Заявитель сообщает, что имеет гражданство Республики Казахстан. Приказом Председателя Коллегии ЕЭК от 4 июня 2014 г. он был назначен на должность заместителя директора Департамента технического регулирования и аккредитации со сроком действия трудового договора 4 года: с 4 июня 2014 г. по 3 июня 2018 г.

В заявлении о разъяснении указано, что в апреле 2016 года на должность директора данного Департамента был назначен также гражданин Республики Казахстан. Кадровая служба ЕЭК 21 сентября 2017 г. сообщила заявителю о его сокращении с 24 ноября 2017 г. со ссылкой на п. 2 ст. 9 Договора о ЕАЭС, согласно которому должностные лица департамента Комиссии не могут быть гражданами одного и того же государства.

Б. М. Адиллов обращает внимание на п. 3 ст. 99 Договора о ЕАЭС, который устанавливает, что директора и заместители директоров департаментов, трудовые договоры с которыми заключены до вступления в силу Договора о ЕАЭС, продолжают выполнять возложенные на них обязанности до истечения сроков, предусмотренных в трудовых договорах. Заявитель просит разъяснить приведенные выше положения п. 2 ст. 9 и абзаца 5 п. 3 ст. 99 Договора о ЕАЭС в контексте их применимости при расторжении трудового договора с должностным лицом Комиссии, принятым на должность до вступления в силу Договора о ЕАЭС, и распространения в отношении него гарантий, установленных законодательством государства пребывания (ст. 261 ТК РФ).

Для целей данной статьи ограничимся только воспроизведением и анализом некоторых позиций Суда ЕАЭС в части нормативной основы регулирования трудовых отношений с международными служащими ЕЭК. Такой основой выступали:

1. Договор о ЕАЭС (включая Положение о ЕЭК, являющееся приложением № 1 к этому же договору);
2. Решение Высшего Евразийского экономического совета от 10 октября

³ URL: https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/01420320/ac_21122018 (дата обращения: 20.07.2020).

2014 г. № 80 «Об утверждении параметров представленности должностных лиц из числа граждан государств — членов Евразийского экономического союза в департаментах Евразийской экономической комиссии»⁴;

3. Решение Совета ЕЭК от 12 ноября 2014 г. № 99 «Вопросы замещения должностей в Евразийской экономической комиссии»⁵;
4. Решение Совета ЕЭК от 12 февраля 2016 г. № 1 «Об утверждении перечня, штатной численности департаментов Евразийской экономической комиссии и распределении их между членами Коллегии Евразийской экономической комиссии»⁶;
5. Положение о конкурсной комиссии по отбору кандидатов на замещение должностей должностных лиц в департаментах Евразийской экономической комиссии, утвержденное Решением Совета ЕЭК от 12 ноября 2014 г. № 99⁷.

Интересно, что для обоснования своей правовой позиции Суд ЕАЭС обращается и к *доктрине трудового права*. Так, в консультативном заключении Суда ЕАЭС от 11 декабря 2017 г. по делу № СЕ-2-3/1-17-БК отмечалось, что, исходя из основ трудового права, 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.

Порядок заключения трудового договора (контракта), его продления и основания для его расторжения в ЕЭК регламентируется Решением Совета ЕЭК от 12 ноября 2014 г. № 99 «Вопросы замещения должностей в Евразийской экономической комиссии» (далее — Порядок от 12 ноября 2014 г.)⁸, согласно которому *трудовой договор (контракт) расторгается по основаниям, предусмотренным законодательством государства пребывания Комиссии, для его прекращения (расторжения) с учетом актов органов ЕАЭС*. Как видим, в данном случае наднациональный акт ЕАЭС содержит по существу коллизионную привязку к праву места пребывания ЕЭК (г. Москва, Российская Федерация), то есть к российскому национальному законодательству, но с учетом специальных норм, содержащихся, в частности, в Положении о гарантиях, привилегиях и иммунитетах.

Трудовой договор (контракт) с должностными лицами и служащими ЕЭК может расторгаться, в частности, по следующим основаниям:

- представление недостоверных сведений, которые могли являться основанием для отказа в приеме на работу в Комиссию;

⁴ URL: http://www.eurasiancommission.org/ru/Lists/EECDocs/Forms/AllItems.aspx?Paged=TRUE&p_SortBehavior=0&p_StartDate1=&p_FileLeafRef=635481931370809327635481931370653326%2Ezip&p_ID=5720&PageFirstRow=691&SortField=StartDate1&SortDir=Asc&&View=%7B6D124200-8B98-4F51-B2A9-7EA43DEFB646%7D (дата обращения: 20.07.2020).

⁵ URL: http://www.eurasiancommission.org/ru/Documents/poryadok_01-10-2015.pdf (дата обращения: 20.07.2020).

⁶ URL: https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/0149673/cncd_15022016_1 (дата обращения: 20.07.2020).

⁷ URL: https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/0043694/cncd_17112014_99 (дата обращения: 20.07.2020).

⁸ URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/docs/projects/Lists/ProjectsList/Attachments/216/4%20%D0%BF%D1%80%D0%B8%D0%BB%D0%BE%D0%B6%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B5%203.pdf> (дата обращения: 20.07.2020).

- несоблюдение требований и ограничений, предусмотренных Договором о ЕАЭС, Положением о Комиссии;
- непредставление сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера членов своей семьи (супруга (супруги) и несовершеннолетних детей) либо представление заведомо недостоверных или неполных сведений;
- вступление в законную силу обвинительного приговора суда;
- несоответствие сотрудника занимаемой должности вследствие недостаточной квалификации, подтвержденной результатами аттестации;
- изменение структуры и (или) штатной численности структурных подразделений Комиссии и сокращение должности (должностей) в структурных подразделениях Комиссии, осуществляемые по решению Совета ЕЭК.

В соответствии с п. 10–13 Порядка от 12 ноября 2014 г. трудовой договор (контракт) расторгается по основаниям, предусмотренным законодательством государства пребывания Комиссии для его прекращения. При досрочном расторжении по инициативе работодателя трудового договора (контракта) с должностным лицом в связи с сокращением должности либо в связи с реорганизацией Комиссии должностному лицу выплачивается дополнительная компенсация в размере суммы средних месячных заработков за оставшиеся месяцы установленного трудовым договором (контрактом) срока работы должностного лица. Размер среднего месячного заработка исчисляется на момент расторжения трудового договора (контракта). Расторжение трудового договора (контракта) оформляется приказом Председателя ЕЭК. С приказом о расторжении трудового договора (контракта) должностное лицо, сотрудник ознакомляется под роспись. По письменному заявлению должностного лица, сотрудника ему обязаны выдать надлежащим образом заверенную копию указанного приказа. В случае если приказ о расторжении трудового договора (контракта) невозможно довести до сведения должностного лица, сотрудника или он отказывается ознакомиться с ним под роспись, на приказе производится соответствующая запись. Днем расторжения трудового договора (контракта) является последний день работы должностного лица, сотрудника, за исключением случаев, когда должностное лицо, сотрудник фактически не работали, но за ними в соответствии с законодательством государства пребывания ЕЭК, регулирующим трудовые отношения, сохранялось место работы (должность). В день расторжения трудового договора (контракта) должностному лицу, сотруднику выдается трудовая книжка и производится выплата всех сумм, причитающихся ему от работодателя.

Напомним, что согласно п. 43 Положения о гарантиях, привилегиях и иммунитетах в ЕАЭС трудовые отношения членов Коллегии Комиссии, судей Суда ЕАЭС, должностных лиц и сотрудников регулируются законодательством государства пребывания с учетом норм Положения. В этой связи в консультативном заключении от 12 сентября 2017 г.⁹ указано, что в связи с тем, что отсылка к национальному законодательству содержится в самом Договоре о ЕАЭС, нормы которого регламентируют основания возникновения и изменения трудовых отношений с участи-

⁹ URL: <http://courteurasian.org/doc-18913> (дата обращения: 20.07.2020).

ем международных служащих Комиссии, специфику их трудовых функций и объем специальной правосубъектности, нормы законодательства государства пребывания ЕЭК как органа ЕАЭС применяются к тем элементам трудового статуса международных служащих Комиссии, которые не урегулированы правом ЕАЭС.

Руководствуясь данной правовой позицией, в связи с вопросами заявителя Большая коллегия в консультативном заключении Суда ЕАЭС от 11 декабря 2017 г. сделала вывод, что по общему правилу социальные гарантии, установленные трудовым законодательством государства пребывания Комиссии, применяются в том объеме, в котором это допускается правом ЕАЭС, регулирующим трудовые отношения в органах ЕАЭС.

Международно-правовой статус ЕАЭС предполагает самостоятельное регулирование ЕАЭС взаимоотношений с собственным персоналом. В силу этого Договор о ЕАЭС выступает как основополагающий правовой акт в регулировании внутренней организации ЕАЭС. Составной частью такого регулирования должна являться регламентация трудовых правоотношений в органах данного ЕАЭС.

С учетом общепризнанной международной практики, а также имеющегося опыта регулирования трудовых отношений в органах управления интеграцией, комплексным решением проблем правового регулирования трудовых отношений в органах ЕАЭС, по мнению Большой палаты Суда ЕАЭС, может стать разработка и принятие в рамках работы по совершенствованию права ЕАЭС правового акта, более широко регламентирующего различные аспекты труда и социального обеспечения международных служащих в органах ЕАЭС с учетом необходимости обеспечения их независимости, а также надлежащей социальной и правовой защищенности.

По делу № СЕ-2-3/1-17-БК судьей Суда ЕАЭС Т. Н. Нешатаевой было изложено особое мнение от 11 декабря 2017 г.¹⁰, в котором содержится более конкретный вывод по спорной ситуации, в которую попал Б. М. Адилов при прекращении с ним трудовых отношений: применение абз. 4 п. 3 ст. 99 Договора о ЕАЭС (директора и заместители директоров департаментов, трудовые договоры с которыми заключены до вступления в силу настоящего Договора о ЕАЭС, продолжают выполнять возложенные на них обязанности до истечения сроков, предусмотренных в трудовых договорах) не предполагает нарушения требований п. 2 ст. 9 того же Договора о ЕАЭС (должностные лица департаментов Комиссии не могут быть гражданами одного государства) при решении вопроса о занятии должностей в структурных подразделениях постоянно действующих органов ЕАЭС.

В Консультативном заключении Суда ЕАЭС от 12 сентября 2017 г. имеются также значимые разъяснения относительно сокращения численности или штата международных служащих. Объем понятия «организационно-штатные мероприятия», так же, как и сам термин, в праве ЕАЭС не определены, равно как и в законодательстве государств — членов ЕАЭС. Данный термин используется в некоторых актах судов государств — членов ЕАЭС, в частности в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 29 марта 2016 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности пункта “а” части первой статьи 16.1 Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации в связи с жалобой гражданина

¹⁰ URL: <http://courteurasian.org/doc-19853> (дата обращения: 20.07.2020).

В. В. Чеботарского»; к организационно-штатным мероприятиям в нем относится в том числе сокращение численности или штата сотрудников.

Во внутренних актах международных организаций отсутствует термин «организационно-штатные мероприятия» и употребляются такие понятия, как «упразднение должности» или «сокращение штата (численности) сотрудников».

Под организационно-штатными мероприятиями, как правило, подразумевают изменение штатного расписания путем сокращения штатной численности, отдельных должностей, в некоторых случаях — структурные изменения, реорганизацию, ликвидацию.

Следовательно, по мнению Суда ЕАЭС понятие «организационно-штатные мероприятия» является общим по отношению к сокращению численности или штата сотрудников. При этом вывод Большой коллегии Суда ЕАЭС о том, что сокращение численности — это уменьшение количества сотрудников, сокращение штата — изменение штатного расписания за счет ликвидации определенных должностей, во многом повторяет доктринальный подход к разграничению данных понятий, характерный для национального трудового права (Бриллиантова, 1999, 225; Курылёва, 2014, 131–132).

В соответствии с положениями ч. 2 п. 10 Порядка от 12 ноября 2014 г. основаниями расторжения трудового договора (контракта) являются в том числе изменение структуры и (или) штатной численности структурных подразделений Комиссии и сокращение должности (должностей) в структурных подразделениях Комиссии, осуществляемые по решению Совета Комиссии. С учетом изложенного указанные случаи по существу относятся к организационно-штатным мероприятиям, связанным с прекращением трудовых отношений по инициативе Комиссии. Проведение организационно-штатных мероприятий в силу описанных характеристик данного явления, как правило, сопровождается необходимостью высвобождения сотрудников.

Большая коллегия Суда ЕАЭС в консультативном заключении от 12 сентября 2017 г. отметила в связи с этим, что сокращение численности или должностей (штата) является дискрецией организации, обусловленной экономической целесообразностью или эффективностью найма персонала. Это подтверждено наличием стандартных положений такого рода в правилах для персонала международных организаций (например, подпункт (i) пункта а) Положения 9.3 Правил о персонале и положений о персонале Организации Объединенных Наций от 1 января 2014 г. (*Staff Rules and Staff Regulations of the United Nations 2014, Regulation 9.3 a*) (i)), а также международной судебной практикой.

Большая коллегия Суда ЕАЭС выработала правовые позиции, касающиеся сокращения штата, которые были им изложены в консультативном заключении от 12 сентября 2017 г.: сокращение численности или должностей (штата) является дискрецией организации, обусловленной экономической целесообразностью или эффективностью найма персонала. Причем дискреция организации имеет свои пределы, обусловленные критериями обоснованности, объективности, законности, недискриминации, стабильности, предоставления необходимого уровня гарантий и адекватных средств правовой защиты сокращаемым (высвобождаемым) международным служащим.

Принцип недискриминации провозглашен в Конвенции МОТ № 111 о дискриминации в области труда и занятий от 25 июня 1958 г.¹¹, участниками которой являются подавляющее большинство государств — участников МОТ, в том числе все пять государств — членов ЕАЭС.

Обратим внимание на то, что запрещение дискриминации и(или) равенство прав и возможностей работников закреплено во всех трудовых кодексах государств — членов ЕАЭС.

Большая коллегия Суда ЕАЭС в своем консультативном заключении от 12 сентября 2017 г., давая разъяснение, исходила из того, что при проведении ЕЭК организационно-штатных мероприятий должен обеспечиваться баланс институциональных интересов, с одной стороны, и прав и гарантий сотрудников, с другой:

- 1) в случае сокращения численности или штата структурные преобразования должны происходить на недискриминационной основе с учетом обоснованности таких мероприятий и на основании предусмотренного правового акта;
- 2) в случае прекращения трудовых отношений с сотрудниками необходимо соблюдать установленные гарантии и обеспечить защиту социально-трудовых прав высвобождаемых (сокращаемых) сотрудников.

В связи с тем, что отсылка к национальному законодательству содержится в самом Договоре о ЕАЭС, нормы которого регламентируют основания возникновения и изменения трудовых отношений с участием сотрудников ЕЭК, специфику их трудовых функций и объем специальной правосубъектности (ст. 9 и 99 Договора о ЕАЭС, п. 54 и др. Положения о ЕЭК), Большая коллегия Суда ЕАЭС считает, что нормы законодательства государства пребывания ЕЭК как органа ЕАЭС применяются к тем элементам трудового статуса сотрудников Комиссии, которые не урегулированы правом ЕАЭС.

При этом немаловажным является то, что государства — члены ЕАЭС, согласно абз. 3 преамбулы Договора о ЕАЭС, руководствуются необходимостью безусловного соблюдения принципа верховенства конституционных прав и свобод человека и гражданина. В этом отношении права и гарантии, которыми субъекты наделяются в силу отсылки к национальному праву, направлены на контекстную реализацию основных прав и свобод. Соответственно, элементы трудового статуса сотрудников органов ЕАЭС, которые не урегулированы правом ЕАЭС и к которым применяются нормы национального законодательства, базируются на основополагающих нормах-целях, нормах-принципах учредительных актов ЕАЭС. Национальные нормы применимы к трудовым отношениям с участием органов ЕАЭС в пределах, установленных правом ЕАЭС. В этой связи Большая коллегия Суда ЕАЭС исходит из приоритета норм Договора о ЕАЭС. Приоритет международных договоров в целом, и в том числе Договора о ЕАЭС, над нормами трудовых кодексов устанавливается в ст. 9 ТК Армении, ч. 2 ст. 8 ТК Беларуси, п. 3 ст. 2 ТК Казахстана, ч. 3 ст. 3 ТК Кыргызстана, ч. 2 ст. 10 ТК РФ.

Приоритет норм Положения о социальных гарантиях, привилегиях и иммунитетах в ЕАЭС как неотъемлемой части Договора о ЕАЭС состоит в том, что уста-

¹¹ URL: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms_c111_ru.htm (дата обращения: 20.07.2020).

новленная в п. 43 Положения о социальных гарантиях, привилегиях и иммунитетах в ЕАЭС, в п. 2 и 10 Порядка от 12 ноября 2014 г. отсылка к национальному законодательству действует с учетом норм указанного Положения. Данный приоритет Большая коллегия Суда ЕАЭС рассматривает с позиций изъятий, обусловленных международно-правовым статусом ЕЭК и сотрудников.

Согласно п. 2 Положения о социальных гарантиях, привилегиях и иммунитетах в ЕАЭС, сотрудники ЕЭК, а равно и Секретариата Суда ЕАЭС как органов ЕАЭС 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. Следовательно, применимость к сотрудникам ЕЭК и Суда ЕАЭС норм законодательства государства пребывания, регулирующих трудовые отношения, должна определяться в том числе с учетом их правового статуса международных служащих. Приоритет права ЕАЭС в вопросах регулирования внутрисоюзных правоотношений важен и с точки зрения независимого исполнения функций органами ЕАЭС и базовой характеристики деятельности международной организации — функционального иммунитета, присущего в силу правовой природы международной организации как субъекта международного права.

Нормы ТК РФ, регулирующие расторжение трудового договора в связи с сокращением численности или штата, содержат положения о предоставлении работникам, чьи должности сокращаются, ряда гарантий: выходные пособия (ст. 178), преимущественное право на оставление на работе при сокращении численности или штата работников (ст. 179), предложение вакантных должностей (ч.1 ст. 180), предварительное предупреждение об увольнении (ч. 2 ст. 180), дополнительная компенсация при расторжении трудового договора до истечения срока предупреждения об увольнении (ч. 3 ст. 180). Во многом аналогичные гарантии присущи правовому регулированию и в других государствах-членах (ст. 113, 129 ТК Армении, ст. 43, 45 и 48 ТК Беларуси, ст. 53 ТК Казахстана, ст. 85 ТК Кыргызстана).

Большая коллегия Суда ЕАЭС, исходя из позиций, высказанных в п. 7 и 8 консультативного заключения от 12 сентября 2017 г., пришла к выводу, что к сотрудникам ЕЭК гарантия, предусмотренная в ч. 1 ст. 180 ТК РФ, *не может быть применена, поскольку это обусловлено особым порядком занятия (замещения) должностей, основанном на конкурсном отборе. Нормативно установленная необходимость прохождения конкурса делает перевод на другую имеющуюся в департаментах Комиссии должность невозможным без прохождения конкурсного отбора.*

Действия Комиссии, таким образом, считаются выполненными добросовестно (*bona fide*) в пределах, установленных правом ЕАЭС, в соответствии с предусмотренной компетенцией. ЕЭК не вправе переводить на вакантные должности сотрудников структурных подразделений Комиссии, занимаемые по конкурсу, без прохождения общеобязательной процедуры конкурса, открытой для участия и других кандидатов.

В п. 12 консультативного заключения от 12 сентября 2017 г. Большая коллегия Суда ЕАЭС отметила целесообразность развития внутренних положений (правил) о персонале в рамках ЕАЭС и последовательный уход от регулирования внутренних вопросов организации национальным правом. Отсылка к национальному регулированию трудовых отношений правомерна постольку, поскольку согласована

и закреплена государствами-членами в учредительном акте созданной ими международной организации. В случае, когда отсылка к национальному законодательству будет применима к нескольким государствам — членам ЕАЭС (например, к государствам пребывания различных органов ЕАЭС), правовое регулирование трудовых отношений внутренним законодательством может привести к дифференциации и отличиям правового статуса лиц, занимающих равнозначные и аналогичные должности сотрудников, поскольку национальное трудовое законодательство не унифицировано. Это нарушит принцип равенства, единства правового регулирования, принцип эффективности функционирования международной организации. Отмеченное Судом ЕАЭС ставит на повестку дня потребность в дальнейшей гармонизации основания, порядка и гарантий прав работников в трудовом законодательстве государств — членов ЕАЭС для устранения этой проблемы.

В консультативном заключении Суда ЕАЭС по делу по заявлению сотрудников ЕЭК от 3 июня 2016 г.¹² указывалось, что внутреннее право международной организации в части регулирования отношений по вопросам международной гражданской службы направлено на исключение влияния на служащего национального права, вследствие чего обеспечивается независимость соответствующего служащего при принятии им решений; во внутреннем праве международных организаций необходимо закрепление норм, охватывающих максимальный круг отношений по вопросам несения службы.

Следуя принципу преемственности правоприменительной практики, Большая коллегия ЕАЭС придерживается приведенной позиции в качестве основополагающей для формирования эффективной международной гражданской службы в рамках ЕАЭС и развития ЕАЭС как международной организации.

По делу № СЕ-2-2/1-17-БК судьей Суда ЕАЭС Т.Н.Нешатаевой также было высказано особое мнение от 12 сентября 2017 г. Ключевым являлся вопрос, применимы ли гарантии к увольняемому международному служащему, предусмотренные трудовым законодательством РФ, и при каких условиях национальное законодательство РФ вводится в право ЕАЭС. По мнению судьи Суда ЕАЭС Т.Н.Нешатаевой, четко Суд ЕАЭС на эти вопросы не ответил. Истолкованию подлежал п. 43 Положения о социальных гарантиях, привилегиях и иммунитетах в ЕАЭС, согласно которому трудовые отношения членов Коллегии Комиссии, судей Суда ЕАЭС, должностных лиц и сотрудников регулируются законодательством государства пребывания с учетом норм данного Положения.

Суд ЕАЭС должен был оценить общую коллизионную отсылку к национальному законодательству, содержащуюся в указанном Положении, с учетом принципа функционального иммунитета международной организации, закрепленного в иных статьях. Суду ЕАЭС следовало выяснить, позволяет ли принцип международного права и права международных организаций автоматическое действие национального законодательства в праве ЕАЭС через закрепление общей отсылки. Т.Н.Нешатаева полагает, что нет. Международные служащие обладают широким кругом привилегий и иммунитетов, поэтому автоматическое применение гарантий из национального права к таким служащим недопустимо. Подобные гарантии применимы, если отсылка к ним носит не общий характер, но конкретизирована в пра-

¹² URL: <http://courteurasian.org/doc-15913> (дата обращения: 20.07.2020).

вовой системе ЕАЭС: в Договоре о ЕАЭС, в решениях органа ЕАЭС или в трудовом контракте и т. д. Заметим, что трудовой контракт с международным служащим источником права вовсе не является, а выступает актом реализации права — индивидуально-правовым регулятором, устанавливающим не нормы права, а лишь условия, связывающие конкретного служащего с определенным работодателем (в данном случае с ЕЭК или Судом ЕАЭС).

Оставляя за рамками статьи подробное описание позиции судьи Суда ЕАЭС Т. Н. Нешатаевой, приведем ее итоговый вывод о том, что, учитывая принцип функционального иммунитета международной организации, все гарантии, привилегии и иммунитеты международных служащих ЕАЭС установлены в праве ЕАЭС, а применение дополнительных гарантий, содержащихся в национальном законодательстве, возможно в случае указания на такие гарантии в праве ЕАЭС согласно ст. 6 Договора о ЕАЭС. Отказ от иммунитетов возможен лишь в порядке, предусмотренном Договором о ЕАЭС. Затем был сделан вывод о том, что гарантии, установленные ст. 80, 181 ТК РФ, не применяются к международным служащим ЕАЭС при отсутствии указания на то в праве ЕАЭС.

Таким образом, в консультативных заключениях от 3 июня 2016 г., от 12 сентября 2017 г., от 11 декабря 2017 г. Большая коллегия Суда ЕАЭС отметила целесообразность развития норм трудового права ЕАЭС, принятия внутренних положений (правил) о персонале в рамках ЕАЭС, последовательного ухода от регулирования внутренних вопросов организации национальным правом.

Судьей Суда ЕАЭС Д. Г. Колосом в рамках недавно защищенной им кандидатской диссертации было высказано предложение о предоставлении физическим лицам права инициировать судебный контроль решений ЕЭК в случаях, когда затрагиваются их права и законные интересы (Колос, 2020, б). С одной стороны, такое расширение компетенции Суда ЕАЭС позволило бы передать в компетенцию Суда ЕАЭС трудовые споры с международными служащими, чьи трудовые права нарушены со стороны ЕЭК, но, с другой стороны, реализация данного предложения не позволит полностью решить проблему, поскольку нарушение трудовых прав возможно и со стороны самого Суда ЕАЭС как органа ЕАЭС в отношении сотрудников его Секретариата, поэтому более обоснованным было бы в будущем учредить отдельный Трибунал по разрешению трудовых споров с участием международных служащих всех органов ЕАЭС.

Выводы

Проведенный в настоящей статье обзор и критический анализ положений Договора о ЕАЭС, ряда актов наднациональных органов (Высшего совета, Межправительственного совета, ЕЭК), консультативных заключений Суда ЕАЭС, мнений судей позволил сформулировать ряд выводов и предложений относительно вопросов правового регулирования увольнений международных служащих в органах ЕАЭС:

1. Право ЕАЭС в настоящее время фрагментарно регулирует трудовые отношения (в том числе основания, порядок и гарантии при прекращении трудовых отношений) с международными служащими, занимающими должно-

сти в ЕЭК и суде ЕАЭС), причем наибольшими пробелами характеризуются трудовые отношения с должностными и иными служащими Департаментов ЕЭК, а также Секретариата Суда ЕАЭС.

2. В консультативных заключениях от 3 июня 2016 г., от 12 сентября 2017 г., от 11 декабря 2017 г. Большая коллегия Суда ЕАЭС *de lege ferenda* отметила целесообразность развития норм трудового права ЕАЭС, принятия внутренних положений (правил) о персонале в рамках ЕАЭС, последовательного ухода от регулирования внутренних вопросов организации национальным правом.
3. Вместе с тем даже функциональный иммунитет органов ЕАЭС, установленный Договором о ЕАЭС, не исключает субсидиарного регулирования отношений по увольнению международных служащих законодательством о труде страны пребывания, причем такая общая отсылка в настоящий момент закреплена в п. 43 Положения о социальных гарантиях, привилегиях и иммунитетах в ЕАЭС, являющегося приложением № 32 к Договору о ЕАЭС. Ограничительное системное толкование данной нормы, изложенное в особом мнении судьи Т.Н. Нешатаевой, не было поддержано Большой коллегией Суда ЕАЭС, поэтому правовая позиция Большой коллегии Суда ЕАЭС позволяет применять и эту норму для урегулирования пробельных в праве ЕАЭС вопросов трудовых отношений с международными служащими ЕЭК и Суда ЕАЭС.
4. При совершенствовании нормативной базы в рамках ЕАЭС, к примеру, путем разработки Кодекса поведения международных служащих ЕАЭС, следует учитывать лучшие практики и законодательные модели, выработанные в национальном трудовом праве государств — членов ЕАЭС с учетом специфики труда данной категории международных чиновников, сформированной в системе ООН, МОТ и других универсальных и региональных межправительственных организаций.
5. Целесообразно проработать вопрос об учреждении Трибунала по разрешению трудовых споров с участием международных служащих органов ЕАЭС для передачи подобных трудовых споров (включая дела об увольнениях) в наднациональную юрисдикцию, исключив их из компетенции национальных судов государств — членов ЕАЭС и Суда ЕАЭС, учитывая независимый международный статус данных служащих, вытекающий из Положения о социальных гарантиях, привилегиях и иммунитетах в ЕАЭС.

Библиография

- Бриллиантова, Нина А. 1999. «Гл. 9 “Прекращение трудового договора”» *Трудовое право*. Учебник. Под ред. О.В. Смирнова. Москва: Проспект: 191–243.
- Исполинов, Алексей С. 2016. «О бедном чиновнике замолвите слово: Суд ЕАЭС о трудовых правах сотрудников ЕЭК.» *Закон.ру* 24.08.2016. URL: https://zakon.ru/blog/2016/8/24/o_bednom_chinovnike_zamolvite_slovo_sud_eaes_o_trudovyh_ppravah_sotrudnikov_eek (дата обращения: 20.07.2020).
- Колос, Денис Г. 2020. «Компетенция Суда Евразийского экономического союза и Суда Европейского Союза: сравнительно-правовой анализ.» Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Минск.

- Курьлёва, Ольга С. 2014. «Гл. 5 “Прекращение трудового договора”» *Курс трудового права*. Учебное пособие. Под ред. О. С. Курьлёвой, К. Л. Томашевского. Минск: Амалфея: 5–208.
- Попова, Александра Н. 2020. «Механизмы рассмотрения трудовых споров между международными межправительственными организациями и их служащими.» Дис. ... канд. юрид. наук. Москва.
- Томашевский, Кирилл Л. 2017. *Источники трудового права государств — членов Евразийского экономического союза (проблемы теории и практики)*. Минск: Международный университет «МИТСО».

Контактная информация:

Томашевский Кирилл Леонидович — д-р юрид. наук, проф.; k_tomashevski@tut.by

Legal regulation of dismissals of international employees in the EEU: conflicts, gaps, proposals

K. L. Tomashevski

International university “MITSO”,
21/3, ul. Kazintsa, Minsk, 220099, Republic of Belarus

The issues of legal regulation of dismissals of international employees within the framework of the Eurasian economic union (EAEU) are quite complex, incomplete, and contain a number of conflicts and gaps. The law of the EAEU, formed to date only partially regulates labor relations, including their termination, with the participation of officials and employees of the Eurasian economic commission and the Secretariat of the Court of the EAEU. Conflicts arise due to the functional immunity of the EAEU bodies and their employees on the one hand, on the other hand, The Treaty on the EAEU allows the subsidiary application of the legislation of the host country of the relevant EAEU bodies. The decisions of the EAEU Court, although some legal positions are expressed on these issues, but there are no universal answers about which bodies and the rules of law should resolve labor disputes on dismissals of international employees of the EAEU. Based on normative and doctrinal sources, the article draws conclusions on the solution of the issues raised. In particular, it supports and additionally argues for the need to move from regulating internal issues of the organization by national law to developing the adoption of internal staff regulations, taking into account the specifics of the work of this category of international officials and the best practices and legislative models developed in the national labor law of the EAEU member States. The proposal to establish a Tribunal for the settlement of labor disputes with the participation of international employees of the EAEU bodies to transfer such disputes to supranational jurisdiction is justified.

Keywords: labor law, dismissal, international employee, labor relations, Eurasian Economic Union, Eurasian Economic Union Court, European Economic Community, conflict, jurisdiction.

References

- Brilliantova, Nina A. 1999. “Chapter 9 “Termination of the labor contract.” *Labor law*. Textbook. Ed. by O. V. Smirnov. Moscow, Prospekt: 191–243. (In Russian)
- Ispolinov, Aleksei S. 2016. “Put in a word about the poor official: The court of the EEU on the labour rights of the employees of the EEC.” *Zakon.ru* 24.08.2016. Available at: https://zakon.ru/blog/2016/8/24/o_bednom_chinovnike_zamolvite_slovo_sud_eaes_o_trudovyh_pravah_sotrudnikov_eek (accessed: 20.07.2020). (In Russian)
- Kolos, Denis G. 2020. «Competence of the Court of the Eurasian economic Union and the Court of the European Union: comparative legal analysis.» Abstract of PhD in Law thesis. Minsk. (In Russian)

- Kurylyova, Olga S. 2014. "Chapter 5 'Termination of the employment contract.'" *Course of labor law*. Textbook. Eds O. S. Kurylyova, K. L. Tomashevski. Minsk, Amalfeia: 5–208. (In Russian)
- Popova, Aleksandra N. 2020. «Mechanisms for resolving labor disputes between international intergovernmental organizations and their employees.» PhD in Law thesis. Moscow. (In Russian)
- Tomashevski, Kirill L. 2017. *Sources of labor law of the member States of the Eurasian economic Union (problems of theory and practice)*. Minsk, International university "MITSO". (In Russian)

Author's information:

Kirill L. Tomashevski — Dr. Sci. in Law, Professor; k_tomashevski@tut.by