СУД ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОЮЗА

ОСОБОЕ МНЕНИЕ
судьи Федорцова А.А.
(дело № СЕ-2-2/7-18-БК)

20 декабря 2018 года город Минск

Большая коллегия Суда Евразийского экономического союза 20 декабря 2018 года предоставила консультативное заключение по заявлению Евразийской экономической комиссии (далее – Комиссия) 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).

1. Заявитель запрашивал у Суда Евразийского экономического союза (далее – Суд) разъяснение положений пункта 53 Приложения № 32 в части их применения в отношении должностных лиц, 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).

В пункте 1 итоговых выводов Суда утверждается, что пункт 53 Приложения № 32 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, а дальше констатируется, что включение в указанную категорию различных видов государственной службы (государственной гражданской, военной, иных видов) определяется в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Полагаю такое утверждение ошибочным.

Отсылка к национальному законодательству в данном случае невозможна, поскольку условие пункта 53 Приложения № 32

о замещении до работы в Комиссии и Суде соответствующей должности регулируется исключительно правом Союза. Данная норма международного договора является самоисполнимой. Применение условия, указанного в пункте 53 Приложения № 32, не может определяться национальным правом.

Буквальное прочтение обязательного условия для назначения пенсии за выслугу лет, выраженного в необходимости занятия до работы в Комиссии и Суде должности федеральной государственной (государственной гражданской) службы, предполагает уточнение, что федеральная государственная служба должна быть именно государственной гражданской, а не иной государственной службой (военной, государственной службой иных видов).

Использование сложной конструкции в словосочетании «федеральная государственная (государственная гражданская) служба» объясняется произошедшими в российском законодательстве реформами. Федеральный закон от 31 июля 1995 года № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» был признан утратившим силу Федеральным законом от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Таким образом, должностные лица, сотрудники Комиссии и Суда, являющиеся гражданами Российской Федерации, обладают правом на пенсию за выслугу лет на основании пункта 53 Приложения № 32, если до работы в Комиссии и Суде они замещали должности федеральной государственной гражданской службы или должности федеральной государственной службы (до введения в российское законодательство понятия «федеральная государственная гражданская служба»), которая соответствует понятию гражданской службы.

Этот вывод подтверждается также положениями абзаца шестого статьи 2 Федерального закона от 15 декабря 2001 года № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации», согласно которому федеральные государственные гражданские служащие – граждане, замещавшие должности федеральной государственной гражданской службы, государственные должности федеральной государственной службы, государственные должности федеральных государственных служащих.

Следует обратить внимание и на отсылку, содержащуюся в пункте 53 Приложения № 32, к назначению пенсии в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации для федеральных государственных гражданских служащих, который требует обязательное занятие должности федеральной гражданской службы, а не иной.

Высказывая свое мнение, принимаю во внимание намерения Российской Федерации и обстоятельства заключения Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года в части, касающейся пункта 53 Приложения № 32.

Как следует из материалов дела, при написании пункта 53 Приложения № 32 Российская сторона преследовала цель создать условия для формирования кадрового состава Комиссии «специалистами из числа гражданских служащих профильных федеральных государственных органов» (письмо Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 2 ноября 2018 года № 19-2/10/В-8671).

2. Заявитель просил также разъяснить пункт 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.

В пункте 2 итоговых выводов Суда утверждается, что пункт 54 Приложения № 32 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, однако не разъясняется возможность включения периода работы должностных лиц и сотрудников Комиссии и Суда в стаж различных видов государственной службы.

Применительно к запросу о разъяснении, который касается пенсионных прав служащих Союза, являющихся гражданами Российской Федерации, полагаю, что пункт 54 Приложения № 32 предусматривает включение периода работы в постоянно действующих органах Союза только в стаж государственной гражданской службы Российской Федерации.

В силу того, что пункт 54 Приложения № 32 устанавливает обязательства для всех государств-членов, а в законодательстве не всех государств употребляется понятие «государственная гражданская служба», как в законодательстве Российской Федерации, слова «государственная служба» в пункте 54 Приложения № 32 уточняются словами «(государственная гражданская)». Использование скобок в данном случае призвано обобщить все возможные обозначения стажа государственной гражданской службы во всех государствах – членах Союза.

Полагаю, что пункт 54 Приложения № 32 не может являться основанием для включения периода работы должностных лиц и сотрудников Комиссии и Суда в стаж военной службы.

Данный вывод подтверждается положениями абзаца второго пункта 53 Приложения № 32, а также принятым в соответствии с ним постановлением Правительства Российской Федерации от 23 декабря 2014 года № 1454, которым утверждаются перечни соответствия должностей должностных лиц и сотрудников Комиссии и Суда должностям федеральной государственной гражданской службы в Аппарате Правительства Российской Федерации и аппарате Верховного Суда Российской Федерации.

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» периоды занятия гражданами Российской Федерации должностей в межгосударственных (межправительственных) органах включаются в стаж государственной гражданской службы.

3. Помимо выводов, содержащихся в консультативном заключении, его мотивировочная часть не соответствует международному праву и высоким стандартам деятельности Суда.

Полагаю, что в пункте 1 консультативного заключения неверно применен принцип «специальный закон отменяет общий закон». Пункты 53 и 54 Приложения № 32 не являются специальными нормами по отношению к пунктам 44, 46 и 47 Приложения № 32. Между ними нет расхождений и, соответственно, отсутствуют основания для обращения к указанному принципу.

В пункте 2 консультативного заключения сказано, 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 различным видам федеральной государственной службы».

В этой связи обращаю внимание, что нормы пунктов 53 и 54 Приложения № 32 не являются нормами-запретами, поэтому, очевидно, они не могут запрещать что-либо.

В пункте 3.1 консультативного заключения ошибочно утверждается, что понятие «документ», о котором идет речь в подпункте b) пункта 2 статьи 31 Венской конвенции о праве международных договоров от 23 мая 1969 года, включает в себя национальные правовые акты.

При изложении в пункте 3.2 консультативного заключения статьи 19 Федерального закона от 15 декабря 2001 года № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» термины «стаж государственной гражданской службы», «федеральные государственные гражданские служащие» ошибочно заменены формулировками «стаж государственной службы», «федеральные государственные служащие», в результате чего существенно меняется смысл цитируемой нормы.

Судья А.А.Федорцов