СУД ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОЮЗА

КОНСУЛЬТАТИВНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

3 июня 2016 года город Минск

Большая коллегия Суда Евразийского экономического союза
в составе:
Председательствующего, Председателя Суда ФЕДОРЦОВА А.А.,
судьи-докладчика АЙРИЯН Э.В.,
судей БАИШЕВА Ж.Н., КОЛОСА Д.Г., НЕШАТАЕВОЙ Т.Н., СЕЙТИМОВОЙ В.Х., ТУМАНЯНА А.Э., ЧАЙКИ К.Л.,
при секретаре судебного заседания БОРЕЛЬ Ю.С.,
исследовав материалы дела, заслушав судью-докладчика, обсудив заявление и доводы сотрудников Евразийской экономической комиссии, руководствуясь пунктами 46, 50, 68, 69, 73, 96, 98 Статута Суда Евразийского экономического союза, подпунктом д) пункта 1 статьи 11, статьями 72, 85 Регламента Суда Евразийского экономического союза,

предоставляет следующее консультативное заключение по заявлению.

Кузнецовой Елены Анатольевны – начальника отдела правоприменительной практики и подготовки материалов к рассмотрению дел о нарушениях правил конкуренции Департамента антимонопольного регулирования Евразийской экономической комиссии (далее – Комиссия, ЕЭК), Чесноковой Татьяны Николаевны – начальника отдела конкурентного законодательства и методологии Департамента конкурентной политики и политики в области государственных закупок ЕЭК, Бекбутаева Бауржана Асановича – заместителя начальника отдела конкурентного законодательства и методологии Департамента конкурентной политики и политики в области государственных закупок ЕЭК, Кот Марии Юрьевны – заместителя начальника отдела анализа и проведения расследований в сфере промышленности Департамента

антимонопольного регулирования ЕЭК, Ауезхана Адилхана – советника отдела правоприменительной практики и подготовки материалов к рассмотрению дел о нарушениях правил конкуренции Департамента антимонопольного регулирования ЕЭК, Талыповой Анары Максутовны – советника отдела конкурентного законодательства и методологии Департамента конкурентной политики и политики в области государственных закупок ЕЭК, Мартынова Антона Валерьевича – советника отдела анализа и проведения расследований в сфере промышленности Департамента антимонопольного регулирования ЕЭК, Пустоваловой Надежды Николаевны – советника отдела международного сотрудничества Департамента конкурентной политики и политики в области государственных закупок ЕЭК, Михалиной Ирины Евгеньевны – консультанта отдела анализа и проведения расследований в сфере агропромышленного комплекса Департамента антимонопольного регулирования ЕЭК, Пшеничного Владимира Александровича – специалиста-эксперта отдела адвокатирования конкуренции Департамента конкурентной политики и политики в области государственных закупок ЕЭК (далее – заявители, сотрудники ЕЭК),

о разъяснении норм Положения о проведении аттестации сотрудников Евразийской экономической комиссии, утвержденного Решением Совета Евразийской экономической комиссии от 12 ноября 2014 года № 98, в части вопросов, поставленных заявителями.

Вопросы заявителей

1. Каким образом при проведении аттестации сотрудников Департамента антимонопольного регулирования Комиссии и Департамента конкурентной политики и политики в области государственных закупок Комиссии, подготовивших, подписавших и направивших коллективную жалобу и обращение, должно обеспечиваться формирование состава аттестационной комиссии таким образом, чтобы исключить возможность возникновения конфликта интересов, который мог бы повлиять на принимаемые аттестационной комиссией решения (пункт 5 Положения о проведении аттестации сотрудников Евразийской экономической комиссии, утвержденного Решением Совета Евразийской экономической комиссии от 12 ноября 2014 года № 98; далее – Положение о проведении аттестации)?

2. Каким образом должно обеспечиваться объективное обсуждение профессиональных и личностных качеств аттестуемого сотрудника применительно к его профессиональной служебной деятельности (пункт 16 Положения о проведении аттестации) в рамках положений, установленных пунктами 6 и 12 Положения о проведении аттестации, в

том числе учитывая, что в состав аттестационной комиссии включается сотрудник департамента Комиссии, к компетенции которого относятся кадровые вопросы, в качестве секретаря аттестационной комиссии без права голоса и на заседание аттестационной комиссии приглашаются представители Департаментов Комиссии, к компетенции которых относятся кадровые и правовые вопросы, без права голоса (пункт 9 Положения о проведении аттестации)?

3. На какой основе должны оцениваться личные качества аттестуемого сотрудника и критерии их учета при принятии аттестационной комиссией решений, предусмотренных пунктом 17 Положения о проведении аттестации?

4. В чем заключается процедура аттестации сотрудников Комиссии: только в рассмотрении представленных документов, заслушивании аттестуемого сотрудника, а в случае необходимости – должностного лица структурного подразделения Комиссии, или с возможностью дополнительного опроса аттестуемого сотрудника, в том числе на знание права Евразийского экономического союза по вопросам, не входящим в сферу ведения соответствующего департамента Комиссии?

5. Какие сведения следует считать дополнительными сведениями о профессиональной служебной деятельности в понимании пункта 15 Положения о проведении аттестации, имея в виду, что несогласие аттестуемого сотрудника с представленным отзывом оформляется заявлением о несогласии с представленным отзывом или пояснительной запиской, а не путем представления дополнительных сведений (пункт 13 Положения о проведении аттестации)?

6. Каким образом определяется необходимость заслушивания должностного лица структурного подразделения Комиссии на заседании аттестационной комиссии?

7. Вправе ли аттестуемый сотрудник Комиссии проводить аудио- и (или) видеозапись заседания аттестационной комиссии, если Положение о проведении аттестации не содержит запрета на указанные действия?

Компетенция Суда

8. Пунктом 46 Статута Суда Евразийского экономического союза, являющегося приложением № 2 к Договору о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года (далее – Статут Суда), Суд Евразийского экономического союза (далее – Суд) по заявлению государства-члена или органа Евразийского экономического союза (далее – ЕАЭС, Союз) осуществляет разъяснение положений Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года (далее – Договор от 29 мая 2014 года), международных договоров в рамках Союза и

решений органов Союза, а также по заявлению сотрудников и должностных лиц органов Союза и Суда положений Договора от 29 мая 2014 года, международных договоров в рамках Союза и решений органов Союза, связанных с трудовыми правоотношениями (далее – разъяснение).

Заявители являются лицами, управомоченными в порядке пункта 46 Статута Суда на обращение в Суд, – сотрудниками Комиссии. Данное обстоятельство подтверждается надлежащим образом удостоверенными копиями приказов и выписок из приказов о назначении их на соответствующие должности (прилагаются к заявлению).

В соответствии с абзацем четырнадцатым статьи 2 Договора от 29 мая 2014 года сотрудниками являются граждане государств-членов ЕАЭС, работающие в органах Союза на основе заключаемых с ними трудовых договоров (контрактов), не являющиеся должностными лицами.

Заявление является коллективным, подписано сотрудниками Комиссии в количестве десяти человек, составлено в форме одного документа, что соответствует пункту 46 Статута Суда.

В соответствии с пунктом 46 Статута Суда разъяснение норм Положения о проведении аттестации по заявлению сотрудников и должностных лиц органов Союза отнесено к ведению Суда.

Как следует из заявления, данные вопросы возникли у заявителей в связи с неясностью в правовом регулировании указанным Положением о проведении аттестации порядка и правил организации проведения аттестации и проведения аттестации, что может повлечь для них в будущем негативные правовые последствия по результатам ее проведения. Доводы сотрудников ЕЭК в обоснование заявленных вопросов изложены в заявлении, к которому прилагаются соответствующие материалы и документы.

Заявители обратились в Суд предварительно до проведения заседания аттестационной Комиссии ЕЭК по их аттестации и указанные в заявлении вопросы имеют теоретический характер, поскольку не возникали на практике в отношении конкретных сотрудников ЕЭК и не относятся к quaestio facti (вопросам факта).

9. Положение о проведении аттестации принято в соответствии с пунктом 54 Положения о Евразийской экономической комиссии, являющегося приложением № 1 к Договору о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года (далее – Положение о ЕЭК), и определяет порядок проведения аттестации сотрудников Комиссии, непосредственно связано с регулированием трудовых правоотношений.

Положение о проведении аттестации вступило в силу с 1 января 2015 года, является неотъемлемой частью Решения Совета ЕЭК от 12 ноября 2014 года № 98, в соответствии с пунктом 13 Положения о ЕЭК носит

нормативно-правовой характер и на основании пункта 1 статьи 6 Договора от 29 мая 2014 года входит в право Союза.

Решением Совета Евразийской экономической комиссии от 17 марта 2016 года № 11 «О внесении изменений в Положение о проведении аттестации сотрудников Евразийской экономической комиссии» в Положение о проведении аттестации внесены изменения. Данное Решение вступило в силу по истечении 10 календарных дней с даты его официального опубликования.

Положение о проведении аттестации утверждено Решением Совета Комиссии в рамках полномочий, предоставленных ему на основании Договора от 29 мая 2014 года. В соответствии с абзацем 12 пункта 54 Положения о ЕЭК сотрудники Комиссии проходят аттестацию в порядке, утверждаемом Советом Комиссии.

Пунктом 1 Решения Совета ЕЭК от 17 марта 2016 года № 10 разрешено проведение внеочередной аттестации сотрудников департаментов Комиссии в 2016 году.

Целью аттестации согласно пункту 2 Положения о проведении аттестации является определение соответствия сотрудника Комиссии замещаемой должности на основе оценки его профессиональной служебной деятельности. Аттестация призвана способствовать формированию высококвалифицированного кадрового состава Комиссии и повышению профессионального уровня сотрудников Комиссии.

Анализ Положения о проведении аттестации дает основания полагать, что по целевому назначению, предмету правового регулирования, содержанию данное Положение соотносится с рамочными принципами международной гражданской службы, закрепленными в Докладе Комиссии по международной гражданской службе ООН (Приложение IV «Стандарты поведения для международной гражданской службы»), принятом к сведению Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН от 12 апреля 2013 года A /RES /67/257 (далее – Доклад Комиссии по международной гражданской службе ООН от 12 апреля 2013 года). Пунктом 13 данного Доклада устанавливается принцип ответственности международных гражданских служащих, согласно которому указанные лица должны отчитываться и отвечать за все свои действия и принимаемые ими решения, а также за обязательства, которые они принимают при выполнении своих функций. Пункт 30 Доклада содержит норму о взаимоотношениях между персоналом и администрацией, устанавливая, в частности, правило о том, что наличие благоприятных условий имеет весьма важное значение для конструктивных взаимоотношений между персоналом и администрацией и служит интересам организаций. Взаимоотношения между администрацией и персоналом должны строиться на основе взаимного уважения.

10. Пунктом 43 Положения о социальных гарантиях, привилегиях и иммунитетах в Евразийском экономическом союзе, являющегося приложением № 32 к Договору о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года (далее – Положение о социальных гарантиях, привилегиях и иммунитетах), установлено, что трудовые отношения членов Коллегии Комиссии, судей Суда, должностных лиц и сотрудников регулируются законодательством государства пребывания с учетом норм данного Положения.

В соответствии с абзацами 10 и 12 пункта 54 Положения о ЕЭК порядок заключения трудового договора (контракта), его продления и основания для его расторжения утверждается Советом Комиссии. Сотрудники Комиссии проходят аттестацию в порядке, утверждаемом Советом Комиссии.

Вопросы, связанные с трудовыми договорами, регулируются Порядком заключения трудового договора (контракта), его продления и оснований для его расторжения в Евразийской экономической комиссии, утвержденным Решением Совета Евразийской экономической комиссии от 12 ноября 2014 года № 99 «Вопросы замещения должностей в Евразийской экономической комиссии» (далее – Порядок заключения трудового договора (контракта).

Решением Совета Евразийской экономической комиссии от 9 октября 2014 года № 90 «О комиссии по этике при Совете Евразийской экономической комиссии» утверждено Положение о комиссии по этике при Совете Евразийской экономической комиссии (далее – Положение о комиссии по этике), к функциям которой, в частности, отнесены мониторинг отбора кандидатов по результатам конкурсов на замещение вакантных должностей в департаментах Комиссии и проведения аттестации сотрудников Комиссии; контроль за соблюдением должностными лицами и сотрудниками Комиссии профессиональной этики, обеспечение соблюдения предусмотренных Договором о Комиссии социальных и иных гарантий, рассмотрение других кадровых вопросов в случае возникновения конфликтных ситуаций.

В соответствии с пунктом 2 Порядка заключения трудового договора (контракта) трудовой договор (контракт) заключается, продлевается и расторгается в соответствии с законодательством государства пребывания Комиссии, регулирующим трудовые отношения, с учетом норм Положения о социальных гарантиях, привилегиях и иммунитетах. Пунктом 2 данного Положения установлен правовой статус сотрудников Комиссии как международных служащих.

Порядок проведения аттестации сотрудников Комиссии определен Положением о проведении аттестации.

11. Учитывая, что пункт 3 Положения о проведении аттестации устанавливает круг лиц, не подлежащих аттестации в установленный для каждого конкретного случая срок, и тот факт, что в нормативных правовых актах Российской Федерации (государства пребывания Комиссии) об аттестации различных категорий работников, подлежащих аттестации, не указаны международные служащие, Большая коллегия Суда считает, что трудовые правоотношения сотрудников Комиссии в части, касающейся организации и проведения их аттестации, de lege lata (с точки зрения существующего закона) являются предметом правового регулирования одного нормативно-правового акта органа Союза – Положения о проведении аттестации. Правоотношения, связанные с проведением аттестации сотрудников Комиссии, иными актами права Союза не урегулированы.

Исходя из сути вопросов, содержащихся в заявлении, предметом настоящего разъяснения являются нормы Положения о проведении аттестации.

Разъяснение Судом норм данного Положения осуществляется в соответствии с общим правилом толкования международных договоров constructio legis non facit iniuriam (толкование закона не порождает нарушения права).

Выводы Суда

Большая коллегия Суда отмечает, что рассматриваемое дело с точки зрения обеспечения реализации прав сотрудников органов Союза является актуальным, так как в нем впервые ставится вопрос о действии внутреннего права международной организации в контексте аттестации.

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 (включая вопросы аттестации). Национальное право при этом регулирует отношения, вытекающие исключительно из имущественной сферы (например, пенсионного обеспечения).

Акты ЕАЭС в целом соответствуют указанным принципам, однако по некоторым вопросам носят общий характер и могут быть конкретизированы как самим органом, издавшим соответствующий акт, так и Судом в процедуре, установленной в пункте 46 Статута Суда.

12. Заявители просят разъяснить, каким образом при проведении аттестации сотрудников Департамента антимонопольного регулирования Комиссии и Департамента конкурентной политики и политики в области государственных закупок Комиссии, подготовивших, подписавших и направивших коллективную жалобу и обращение, должно обеспечиваться формирование состава аттестационной комиссии таким образом, чтобы исключить возможность возникновения конфликта интересов, который мог бы повлиять на принимаемые аттестационной комиссией решения (пункт 5 Положения о проведении аттестации).

Большая коллегия Суда отмечает следующее.

Право Союза не содержит определения термина «аттестация сотрудников». Пунктом 2 Положения о проведении аттестации установлена цель аттестации как определение соответствия сотрудника Комиссии замещаемой должности на основе оценки его профессиональной служебной деятельности.

Исходя из системного анализа положений подпункта д) пункта 14, абзаца первого пункта 16, пункта 20 Положения о проведении аттестации Большая коллегия Суда приходит к выводу о том, что аттестацию следует рассматривать как совокупность действий по оценке профессиональных и личностных качеств сотрудника, результатов его профессиональной деятельности и квалификации.

Предложенное определение термина «аттестация» основывается на том, что все качества сотрудника Комиссии, в том числе личностные, оцениваются в ходе аттестации исключительно в аспекте его профессиональной служебной деятельности.

Большая коллегия Суда полагает, что процедура аттестации сотрудника Комиссии представляет собой комплекс мероприятий по организации и проведению оценки его профессиональной деятельности. Она включает ряд подготовительных мероприятий, регламентированных Положением о проведении аттестации (формирование и утверждение состава аттестационной комиссии, утверждение графика и формы проведения аттестации, определение списка аттестуемых сотрудников, подготовка необходимой документации, в том числе отзыва об исполнении аттестуемым сотрудником служебных обязанностей), и непосредственно проведение заседания аттестационной комиссии (рассмотрение представленных документов, заслушивание сотрудника, а в случае необходимости – должностного лица структурного подразделения, в котором аттестуемый сотрудник замещает должность), завершается она оформлением результатов аттестации.

Пункт 5 Положения о проведении аттестации, являющийся предметом разъяснения по данному вопросу, предусматривает, что для

проведения аттестации издается приказ Председателя Коллегии Комиссии (далее соответственно – Председатель Коллегии), который содержит следующие положения:

а) формирование аттестационной комиссии и утверждение ее состава;

б) утверждение графика и формы проведения аттестации;

в) список аттестуемых сотрудников;

г) подготовка иных документов, необходимых для работы аттестационной комиссии.

Пункт 5 Положения о проведении аттестации содержит норму общего характера, устанавливающую правовое основание для проведения аттестации в форме совершения Председателем Коллегии юридически значимого действия – издания приказа как акта властно-распорядительного характера в пределах предоставленных ему полномочий, а также обязательные требования, которым должен соответствовать такой приказ по своему содержанию.

Одним из таких требований является включение в приказ положения о формировании аттестационной комиссии и утверждении ее состава.

Состав аттестационной комиссии установлен пунктами 6–7 Положения о проведении аттестации.

Согласно пункту 6 председателем аттестационной комиссии по проведению аттестации сотрудников структурных подразделений Комиссии, деятельность которых курирует Председатель Коллегии, является Председатель Коллегии, председателем аттестационной комиссии по проведению аттестации сотрудников структурных подразделений Комиссии, деятельность которых курируют члены Коллегии, – соответствующий член Коллегии.

Решением Совета Комиссии от 17 марта 2016 года № 11 в Положение о проведении аттестации внесены изменения в части включения в состав аттестационной комиссии должностного лица или сотрудника департамента Комиссии, к компетенции которого отнесены кадровые вопросы, с правом голоса.

В состав аттестационной комиссии также включаются:

руководитель Секретариата Председателя Коллегии или секретариата члена Коллегии, курирующего деятельность соответствующего структурного подразделения Комиссии, в качестве заместителя председателя аттестационной комиссии;

должностные лица структурного подразделения Комиссии, сотрудники которого подлежат аттестации;

должностное лицо или сотрудник департамента Комиссии, к компетенции которого относятся кадровые вопросы;

сотрудник департамента Комиссии, к компетенции которого относятся кадровые вопросы, в качестве секретаря аттестационной

комиссии (без права голоса).

Пунктом 9 Положения о проведении аттестации предусмотрено, что на заседание аттестационной комиссии приглашается представитель департамента Комиссии (без права голоса), к компетенции которого относятся правовые вопросы, и могут присутствовать представители государств – членов Союза в качестве наблюдателей.

В целях соблюдения принципа объективности в пункт 13 Положения о проведении аттестации включена норма об ознакомлении аттестуемого сотрудника с отзывом об исполнении им служебных обязанностей не позднее чем за одну неделю до проведения аттестации и наделении его правом на представление в аттестационную комиссию дополнительных сведений о своей профессиональной служебной деятельности, а также правом на заявление о несогласии с представленным отзывом или на представление пояснительной записки.

Большая коллегия Суда осуществляет разъяснение соответствующих норм Положения о проведении аттестации в рамках поставленного заявителями вопроса обобщенно, исходя из нецелесообразности уточнения конкретных департаментов.

Учитывая, что сотрудники Комиссии в соответствии с пунктом 2 Положения о социальных гарантиях, привилегиях и иммунитетах являются международными служащими, Большой коллегией Суда в целях определения содержания термина «конфликт интересов» для установления смысла данного понятия изучены положения международных правовых актов, имеющих схожий предмет правового регулирования.

В соответствии с пунктом 23 «Конфликт интересов» Доклада Комиссии по международной гражданской службе ООН от 12 апреля 2013 года конфликты интересов могут возникать в тех случаях, когда личные интересы международного гражданского служащего вступают в противоречие с выполнением его/ее служебных обязанностей или ставят под сомнение добросовестность, независимость и беспристрастность, предъявляемые к нему/ней как к международному гражданскому служащему. Конфликты интересов включают обстоятельства, при которых международные гражданские служащие, прямо или косвенно, могут извлечь выгоду ненадлежащим образом из своих связей с организацией.

Данная норма соотносится с положением пункта 4 Раздела II «Коллизии интересов и отказ от права» Международного кодекса поведения государственных должностных лиц, принятого Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН от 12 декабря 1996 года A/RES/51/59, согласно которому государственные должностные лица не используют свое официальное положение для неподобающего извлечения личных

выгод или личных или финансовых выгод для своих семей. Они не участвуют ни в каких сделках, не занимают никакого положения, не выполняют никаких функций и не имеют никаких финансовых, коммерческих или иных аналогичных интересов, которые несовместимы с их должностью, функциями, обязанностями или их отправлением.

Большая коллегия Суда отмечает, что пункт 7 Положения о проведении аттестации определяет порядок формирования состава аттестационной комиссии таким образом, чтобы исключить возможность возникновения конфликта интересов, который мог бы повлиять на принимаемые аттестационной комиссией решения.

На основании формулировки указанного пункта Положения о проведении аттестации Большая коллегия Суда полагает, что в нем содержится императивное правило о том, как формируется состав аттестационной комиссии с целью исключения конфликта интересов между аттестуемым сотрудником и участниками аттестационной комиссии.

Большая коллегия Суда отмечает, что Положение о проведении аттестации не содержит определения понятия «конфликт интересов» для целей регулирования отношений по вопросу проведения аттестации сотрудников Комиссии. Следовательно, согласно обычным правилам толкования, закрепленным в пункте 1 статьи 31 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года, Суд разъясняет понятие конфликт интересов в соответствии с его обычным значением в соответствующем контексте, а также в свете объекта и цели Положения о проведении аттестации.

В международном праве понятие «конфликт интересов» является отраслевым и применяется к конкретным сферам. В данном случае следует выделить соответствующее право Союза. В частности, указанное понятие применяется к порядку работы Комиссии (пункт 61 Положения о ЕЭК), статусу судей Суда (пункт 21 Статута Суда). Данный институт также наличествует во внутреннем праве иных международных организаций (Staff Rules and Staff Regulations of the United Nations 2014, Regulation 1.2 (пункты m, n).

Суд принимает во внимание данные положения для установления содержания понятия «конфликт интересов». При этом в контексте определения указанного понятия релевантной является, прежде всего, практика международных организаций, регулирующих служебные отношения с международными гражданскими служащими, и лишь затем – законодательство государства пребывания – Российской Федерации.

Большая коллегия Суда обращает внимание, что в связи с тем, что государственная гражданская служба регулируется публичным правом, сформировалась устойчивая практика исключения государственных

служащих из-под регулирования трудового права соответствующего государства (кроме вопросов имущественного характера). Именно таким образом толкуют данный вопрос Европейский суд по правам человека (*Pellegrin v. France*, 28541/95; *Frydlender v. France*, 30979/96), Суд Европейского союза (C-149/79 *Commission of European Communities v. Kingdom of Belgium* [1982], ECR 3881), признающие особый статус государственных служащих, реализующих публичные функции (дипломатический корпус, судебная власть и прочее), направленные на охрану общих интересов государств и исключающие распространение на них норм частного (в том числе национального трудового) права. Такой же особый статус придается и международным служащим.

Таким образом, понятие «конфликт интересов» целесообразно толковать на основании международных договоров, решений международных судов и организаций.

В документах Организации Объединенных Наций содержится положение о том, что конфликт интересов возникает тогда, когда путем действия или бездействия личные интересы вторгаются в сферу исполнения официальных обязанностей и ответственности или мешают единообразию, независимости и беспристрастности, которые требуются исходя из статуса члена персонала как международного гражданского служащего. Когда возникает действительный или возможный конфликт интересов, члены персонала должны сообщить о нем главе подразделения, Организация должна нивелировать и разрешить его в пользу интересов Организации (см. Staff Rules and Staff Regulations of the United Nations 2014, Regulation 1.2 (пункты m, n).

Следовательно, конфликт интересов является понятием, связанным не только с финансовыми отношениями, а может включать также отношения, из которых возникает какая-либо личная заинтересованность.

Следует отметить, что в международной практике в качестве примеров конфликта интересов признаются: наличие родственных и дружеских связей, психологическое давление, получение подарков, нарушение запретов, владение ценными бумагами и банковскими вкладами, судебные разбирательства, протекционистские действия при продвижении по службе, получение льгот и прочее.

В то же время применительно к международным служащим (исключая судей) профессиональные связи между сотрудником и аттестующим его лицом не приводят к конфликту интересов (решения Трибунала гражданской службы Европейского союза по делам T-89/01 *Willeme v. Commission* [2002] ECR-SC I-A-153 и II-803, пункт 58; T-137/03 *Mancini v. Commission* [2005] ECR-SC I-A-7 и II-27, пункт 33).

Таким образом, Большая коллегия Суда приходит к выводу о том, что конфликт интересов в контексте аттестации сотрудников Комиссии

возникает в том случае, когда член аттестационной комиссии имеет существенные связи с аттестуемым сотрудником. В частности, конфликт интересов может возникать в том случае, когда путем действия или бездействия личные интересы международного служащего пересекаются с исполнением его официальных обязанностей.

При этом наличие личных связей в профессиональном плане может подтверждаться как объективными, так и субъективными факторами (наличие этического конфликта). В первом случае конфликт интересов подтверждается объективными документами (справками, свидетельствами о рождении), а во втором – наличием решения соответствующего органа (например, Комиссии по этике).

Следовательно, существует два пути выявления конфликта интересов: объективный (через действия кадровой службы международной организации и ее руководителя) и субъективный, при котором превалирующую роль играет оценка происходящего лицами, участвующими в конфликте.

Большая коллегия Суда отмечает, что в Положении о проведении аттестации напрямую не закреплен процессуальный механизм выявления конфликта интересов – в частности, не определено, какие действия должны быть предприняты членами аттестационной комиссии и аттестуемым лицом для установления конфликта интересов и установления влияния этого конфликта на результаты аттестации.

По мнению Большой коллегии Суда, одним из способов минимизации конфликта интересов является раскрытие информации международными гражданскими служащими касательно существования конфликта и отказ соответствующего члена Комиссии от участия в обсуждении данного вопроса.

Практика Административного трибунала ООН (в настоящее время – Трибунал по спорам Организации Объединенных Наций; Решение Административного трибунала ООН № 1117 от 30 сентября 2003 года, дело № 1225 KIRUDJA v. the Secretary-General of the United Nations) исходит из того, что недопустимо участие в отборе кандидатов на соответствующие должности лица, обладающего правомочиями по такому отбору, в случае наличия у него конфликта интересов, поскольку это влечет нарушение условий независимости, объективности и беспристрастности.

Большая коллегия Суда отмечает, что раскрытие информации международными гражданскими служащими касательно наличия конфликта интересов возможно в ходе предоставления информации о своей профессиональной деятельности (пункт 13 Положения о проведении аттестации) и исходя из принципа объективности (пункт 16 Положения о

проведении аттестации) допустим отказ соответствующего члена аттестационной комиссии от участия в ее работе.

Большая коллегия Суда приходит к выводу, что понятие «конфликт интересов», применительно к аттестационному процессу международных служащих, включает в себя наличие существенных связей (в том числе родственных, протекционистских, дружеских, финансовых и так далее) между лицами, участвующими в таком процессе, которые могут быть расценены с точки зрения стороннего разумного лица как ставящие под сомнение объективность такого процесса. В таком контексте конфликт интересов возникает в том случае, когда личные интересы участника аттестационного процесса не соотносятся с исполнением его официальных обязанностей.

Таким образом, лицо, имеющее в аттестационном процессе личные интересы, обязано заявить о наличии существенных связей, в то время как орган, осуществляющий процессуальные действия, обязан оценить степень воздействия этих связей на предстоящую процедуру с целью соблюдения принципов беспристрастности, объективности, справедливости международных процедур.

Орган (в данном случае – аттестационная комиссия) по итогам мотивированной оценки вправе сохранить полномочия членов аттестационной комиссии или ограничить эти полномочия, отстранив их от обсуждения аттестуемого лица и (или) голосования по соответствующему вопросу.

Большая коллегия Суда также считает, что применительно к рассматриваемому делу квалифицирующим признаком конфликта интересов является наличие личной заинтересованности лица, замещающего должность, замещение которой предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, влияет или может повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им должностных (служебных) обязанностей (осуществление полномочий), которая находится в причинно-следственной связи (влияет или может повлиять) с надлежащим, объективным и беспристрастным исполнением им должностных (служебных) обязанностей (осуществлением полномочий).

В рамках рассматриваемого дела Большая коллегия Суда полагает необходимым отметить следующее. В соответствии с актами права Союза, регулирующими трудовые правоотношения, у сотрудников Комиссии имеется практическая возможность для урегулирования вероятных трудовых споров, иных конфликтных ситуаций посредством тех правовых инструментов, которые созданы в Комиссии по аналогии с практикой иных международных организаций. Так, пунктом 21 Положения о проведении аттестации сотрудникам предоставлено право на обжалование

результатов аттестации в соответствии с законодательством государства пребывания Комиссии, а также право на обращение в комиссию по этике при Совете Комиссии.

В соответствии с подпунктом д) пункта 3 Положения о комиссии по этике в число целей комиссии по этике включено рассмотрение других кадровых вопросов в случае возникновения конфликтных ситуаций. Положение пункта 7 данного документа о том, что заседания комиссии по этике могут проводиться по мере необходимости (с учетом обращений граждан государств-членов, подлежащих рассмотрению) предоставляет право сотрудникам обращаться в комиссию по этике в случае возникновения конфликтной ситуации независимо от факта проведения аттестации. С учетом правового статуса сотрудников как международных служащих и Комиссии как органа международной организации такие обращения имеют правовую перспективу, что соотносится с правовыми подходами Организации Объединенных Наций, в рамках которой такой порядок определен как неформальное урегулирование конфликтов, возникающих в процессе выполнения сотрудниками ООН своих обязанностей. Так, в соответствии с пунктом 22 Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН от 22 декабря 2007 года A /RES/62/228 «Отправление правосудия в Организации Объединенных Наций» неформальное урегулирование конфликтов является одним из ключевых элементов системы отправления правосудия, также подчеркивается необходимость максимально широко использовать неформальную систему, чтобы не проводить судебных разбирательств, которых можно избежать.

Анализ Положения о комиссии по этике и, в частности, ее целей, порядка формирования, компетенции показывает схожие со структурами неформальной системы ООН функции комиссии по урегулированию конфликтов и наличие у комиссии по этике существенного правового потенциала для разрешения конфликтных ситуаций.

Цели комиссии по этике, установленные нормами Положения о комиссии по этике, предоставляют право заинтересованным сторонам разрешать возникшие в процессе труда разногласия с использованием всех правовых возможностей и инструментов, включая международно-правовой механизм досудебного урегулирования споров в компетентном и независимом органе при Совете Евразийской экономической комиссии.

Большая коллегия Суда констатирует, что в соответствии с пунктом 8 Положения о комиссии по этике комиссия вправе представлять ЕЭК предложения в рамках своей компетенции, в том числе и по подготовке актов Комиссии или внесению в них изменений в рамках своей компетенции.

В этой связи Большая коллегия Суда полагает возможным осуществление комиссией по этике рассмотрения кадровых вопросов в

случае возникновения конфликтных ситуаций на основании представления сотрудниками Комиссии (в том числе до проведения аттестации) обращений на имя Председателя Коллегии Комиссии о наличии таких ситуаций. Данные обращения могут являться для Председателя Коллегии ЕЭК основанием для обращения в Совет Комиссии в целях инициирования проведения заседания комиссии по этике.

При этом комиссия по этике в соответствии с пунктом 8 Положения о комиссии по этике, при наличии достаточных оснований, вправе представить ЕЭК соответствующие предложения в целях устранения причин возникновения конфликтных ситуаций, в том числе посредством подготовки актов Комиссии или внесения в них изменений в рамках своей компетенции.

13. Заявители просят разъяснить, каким образом должно обеспечиваться объективное обсуждение профессиональных и личностных качеств аттестуемого сотрудника применительно к его профессиональной служебной деятельности (пункт 16 Положения о проведении аттестации) в рамках положений, установленных пунктами 6 и 12 Положения о проведении аттестации, в том числе учитывая, что в состав аттестационной комиссии включается сотрудник департамента Комиссии, к компетенции которого относятся кадровые вопросы, в качестве секретаря аттестационной комиссии без права голоса и на заседание аттестационной комиссии приглашаются представители Департаментов Комиссии, к компетенции которых относятся кадровые и правовые вопросы, без права голоса (пункт 9 Положения о проведении аттестации).

Пункт 16 Положения о проведении аттестации регулирует вопросы, связанные с проведением аттестации, содержит условие и критерии оценки профессиональной служебной деятельности аттестуемого сотрудника Комиссии, которые соотносятся с целью проведения аттестации, установленной пунктом 2 данного Положения.

Объективность проведения аттестации сотрудников Комиссии прямо следует из условий проведения аттестации, закрепленных в Положении о проведении аттестации: коллегиальный состав аттестационной комиссии; присутствие на заседании комиссии должностных лиц Комиссии и наблюдателей в лице представителей государств – членов Союза; неизменность требований к порядку проведения аттестации, которая заключается в том, что порядок, условия, критерии и сроки проведения аттестации сотрудников Комиссии, определенные до начала аттестации, остаются неизменными до окончания ее проведения; право аттестуемого сотрудника Комиссии на обжалование результатов аттестации.

Профессиональная служебная деятельность аттестуемого сотрудника оценивается на основе определения его соответствия квалификационным требованиям, предъявляемым к замещаемой должности, его участия в решении поставленных перед соответствующим структурным подразделением Комиссии задач, сложности выполняемой им работы, а также ее эффективности и результативности. При этом должны учитываться профессиональные знания и опыт работы аттестуемого сотрудника.

Определением соответствия сотрудника квалификационным требованиям, предъявляемым к замещаемой должности, является проверка уровня знаний сотрудника с учетом требований трудового договора (контракта), умений, профессиональных навыков и опыта работы в соотнесении их с замещаемой им должностью.

Участие аттестуемого сотрудника в решении поставленных перед соответствующим структурным подразделением Комиссии задач оценивается на предмет меры трудового участия аттестуемого сотрудника в общих результатах труда сотрудников структурного подразделения Комиссии, характеризующее его вклад в общие результаты труда.

Задачи структурных подразделений Комиссии определены в соответствующих локальных правовых актах Комиссии.

Определение степени сложности работы, выполняемой аттестуемым сотрудником, а также ее эффективности и результативности касается требований, предъявляемых к выполнению работы на определенной должности: условий ее выполнения, обязательств, которые эта должность налагает на сотрудника, необходимых квалификации, опыта, профессионализма такого сотрудника.

В части вопроса заявителей о том, каким образом должно обеспечиваться объективное обсуждение профессиональных и личностных качеств аттестуемого сотрудника применительно к его профессиональной служебной деятельности в рамках положений, установленных пунктами 6 и 12 Положения, Большая коллегия Суда полагает необходимым отметить следующее.

Пунктом 6 Положения о проведении аттестации установлен порядок формирования состава аттестационной комиссии.

Пункт 12 определяет правила представления отзывов об исполнении аттестуемым сотрудником служебных обязанностей за аттестационный период. Согласно данному пункту не позднее чем за 2 недели до проведения аттестации в аттестационную комиссию представляются отзывы об исполнении аттестуемым сотрудником служебных обязанностей за аттестационный период, подписанные соответственно Председателем Коллегии или членом Коллегии Комиссии, курирующими деятельность соответствующего структурного подразделения Комиссии,

либо должностными лицами соответствующих структурных подразделений Комиссии.

Большая коллегия Суда считает, что содержание пункта 16 Положения о проведении аттестации позволяет обеспечить объективную оценку профессиональной служебной деятельности аттестуемого сотрудника.

14. Заявители просят Суд разъяснить, на какой основе должны оцениваться личные качества аттестуемого сотрудника и каковы критерии их учета при принятии аттестационной комиссией решений, предусмотренных пунктом 17 Положения о проведении аттестации.

Вопрос заявителей является двусоставным и требует разъяснения Судом следующих правовых позиций:

а) на какой основе, т.е. исходя из какого понятийного аппарата, принципов аттестационная комиссия должна формировать мнение о личностных качествах аттестуемого сотрудника как его индивидуальных особенностях (личных и деловых) применительно к профессиональной деятельности;

б) каковы критерии, т.е. существенные, отличительные признаки, на основании которых производится учет (оценка) личных качеств аттестуемого сотрудника при принятии аттестационной комиссией решений, предусмотренных пунктом 17 Положения о проведении аттестации?

Вместе с тем положением пункта 17 установлено, что по результатам аттестации аттестационной комиссией принимается одно из следующих решений:

а) о соответствии замещаемой должности;

б) о несоответствии замещаемой должности.

Гипотезой пункта 17, указывающей на условия его действия, является условие, при наступлении которого аттестационной комиссией принимается одно из упоминаемых решений. Таким условием является результат аттестации – завершающий этап работы аттестационной комиссии по комплексному и всестороннему обсуждению и оценке профессиональных и личностных качеств аттестуемого сотрудника в соответствии с пунктом 16 Положения о проведении аттестации.

Диспозиция пункта 17 раскрывает обязанности аттестационной комиссии и предписывает, какие именно виды юридически значимых актов данная комиссия обязана принять: о соответствии аттестуемого сотрудника замещаемой должности; о несоответствии такого сотрудника замещаемой должности.

Соответственно, предметом правового регулирования пункта 17 является установление видов решений аттестационной комиссии, которые она правомочна принимать по результатам аттестации.

Вместе с тем Большая коллегия Суда отмечает, что условие и критерии оценки профессиональной служебной деятельности аттестуемого сотрудника и правовые основания такой оценки надлежащим образом раскрыты в пункте 16 Положения о проведении аттестации, разъяснение которого изложено выше, а критерий мотивированной оценки профессиональных, личностных качеств и результатов профессиональной служебной деятельности аттестуемого сотрудника закреплен подпунктом д) пункта 14 Положения и подлежит обязательному учету в отзыве об исполнении аттестуемым сотрудником служебных обязанностей за аттестационный период.

При этом следует учесть, что личностные качества работника могут быть подвергнуты оценке при проведении аттестации. Однако эти качества должны подлежать обсуждению и оценке при условии, если они обусловлены исключительно спецификой функций работника, то есть только в случаях, когда его личностные качества необходимы для выполнения не любой работы, а работ определенного рода (например, связанных с властно-распорядительными функциями). Данный вывод обусловлен тем обстоятельством, что если какие-либо особенности личности или моральные качества действительно (объективно) необходимы для выполнения конкретной работы и закреплены в соответствующих актах (квалификационной характеристике, должностной инструкции, трудовом договоре), они подлежат оценке как деловые качества работника. В этом случае можно говорить о том, что наличие (или отсутствие) таких качеств, влияет на соответствие работника занимаемой должности.

15. Заявители просят Суд разъяснить, в чем заключается процедура аттестации сотрудников Комиссии: только в рассмотрении представленных документов, заслушивании аттестуемого сотрудника, а в случае необходимости – должностного лица структурного подразделения Комиссии или имеется возможность дополнительного опроса аттестуемого сотрудника, в том числе на знание права Евразийского экономического союза по вопросам, не входящим в сферу ведения соответствующего департамента Комиссии.

Большая коллегия Суда полагает, что исходя из смысла вышеуказанного вопроса заявителей, разъяснению подлежат пункты 15-16 Положения о проведении аттестации, регулирующие порядок ее проведения.

В отношении возможности дополнительного опроса аттестуемого сотрудника, в том числе на знание права Союза по вопросам, не входящим в сферу ведения соответствующего департамента Комиссии, Большая коллегия Суда полагает необходимым отметить следующее.

По итогам заслушивания аттестуемого сотрудника представляется обоснованной возможность членов аттестационной комиссии задать ему вопросы, имеющие своей целью обеспечение всесторонней оценки профессиональной деятельности аттестуемого сотрудника.

Системное толкование норм Положения о проведении аттестации позволяет прийти к выводу, что при проведении аттестации требования к знанию международных договоров и актов, составляющих право Союза, следует ограничивать сферой деятельности соответствующего структурного подразделения Комиссии.

16. По вопросу заявителей о том, какие сведения следует считать дополнительными сведениями о профессиональной служебной деятельности в понимании пункта 15 Положения о проведении аттестации, имея в виду, что несогласие аттестуемого сотрудника с представленным отзывом оформляется заявлением о несогласии с представленным отзывом или пояснительной запиской, а не путем представления дополнительных сведений (пункт 13 Положения о проведении аттестации), Большая коллегия отмечает следующее.

Предметом правового регулирования пункта 15 Положения о проведении аттестации является порядок проведения аттестации. Абзацем пятым данного пункта установлено, что аттестационная комиссия рассматривает представленные документы, заслушивает аттестуемого сотрудника, а в случае необходимости – должностное лицо структурного подразделения Комиссии, в котором аттестуемый сотрудник замещает должность. В целях объективного проведения аттестации после рассмотрения представленных аттестуемым сотрудником дополнительных сведений о своей профессиональной служебной деятельности за аттестационный период аттестационная комиссия вправе перенести аттестацию на следующее заседание.

Право аттестуемого сотрудника на представление дополнительных сведений о профессиональной служебной деятельности закреплено пунктом 13 Положения о проведении аттестации, в соответствии с которым аттестуемый сотрудник должен быть ознакомлен с отзывом об исполнении им служебных обязанностей не позднее, чем за 1 неделю до проведения аттестации. При этом он вправе представить в аттестационную комиссию дополнительные сведения о своей профессиональной служебной деятельности, а также заявление о несогласии с представленным отзывом или пояснительную записку.

Исходя из диспозиции пункта 12 данного Положения о том, что не позднее чем за 2 недели до проведения аттестации в аттестационную комиссию представляются отзывы об исполнении аттестуемым сотрудником служебных обязанностей за аттестационный период закономерно следует вывод о том, что по целевому назначению и правовому содержанию к таким дополнительным сведениям относится информация о профессиональной служебной деятельности, не включенная в отзыв об исполнении аттестуемым сотрудником служебных обязанностей (далее – отзыв).

При этом отзыв обладает статусом официального документа, составленного по определенной форме и подписанного в соответствии с пунктом 12 Положения Председателем Коллегии или членом Коллегии Комиссии, курирующими деятельность соответствующего структурного подразделения Комиссии, либо должностными лицами соответствующих структурных подразделений Комиссии.

Несмотря на то, что Положение о проведении аттестации не содержит определения термина «дополнительные сведения», данное обстоятельство не влечет наступления для аттестуемого сотрудника негативных правовых последствий, поскольку нормами пунктов 13 и 15 Положения о проведении аттестации такому сотруднику предоставлено право на представление дополнительных сведений о своей профессиональной служебной деятельности, подготовленных самостоятельно, по своему усмотрению и не включенных в отзыв согласно перечню, установленному пунктом 14.

Большая коллегия Суда отмечает, что Положение о проведении аттестации как нормативно-правовой акт органа Союза не только устанавливает норму безусловного приоритета принципа объективности оценки профессиональных качеств аттестуемых сотрудников Комиссии посредством делегирования им права на представление самостоятельно подготовленных дополнительных сведений о своей профессиональной деятельности, но и закрепляет правовой механизм реализации данной нормы сотрудниками. Так, абзац пятый пункта 15 Положения о проведении аттестации содержит норму о том, что в целях объективного проведения аттестации после рассмотрения представленных аттестуемым сотрудником дополнительных сведений о своей профессиональной служебной деятельности за аттестационный период аттестационная комиссия вправе перенести аттестацию на следующее заседание.

Право аттестуемого сотрудника на представление самостоятельно подготовленных дополнительных сведений о своей служебной деятельности дополняется правом такого сотрудника на представление в аттестационную комиссию заявления о несогласии с представленным отзывом или пояснительной записки согласно пункту 13 Положения о

проведении аттестации.

Заявление о несогласии с представленным отзывом или пояснительная записка аттестуемого сотрудника носят иную целевую направленность, чем представление дополнительных сведений о своей профессиональной деятельности. Целью представления дополнительных сведений является восполнение информации о деятельности сотрудника, не включенной в отзыв для последующего формирования аттестационной комиссией объективной оценки такой деятельности.

Из анализа положений пункта 13 Положения о проведении аттестации следует также вывод о том, что дополнительными сведениями о профессиональной служебной деятельности для целей аттестации следует считать те сведения о профессиональной служебной деятельности, которые аттестуемый сотрудник представляет дополнительно к содержащимся в отзыве об исполнении им служебных обязанностей за аттестационный период. Положение не ограничивает сотрудника письменной формой представления дополнительных сведений. Они могут быть предоставлены и устно в ходе заседания аттестационной комиссии.

Данные сведения могут потребоваться для обеспечения объективной и всесторонней оценки профессиональных, личностных качеств и результатов профессиональной служебной деятельности аттестуемого сотрудника.

Заявление о несогласии с представленным отзывом или пояснительная записка несут иную правовую нагрузку и отражают мнение, позицию, доводы аттестуемого сотрудника относительно сведений, содержащихся в отзыве, являясь condition sine qua non (необходимым условием) процедуры аттестации.

В этой связи Большая коллегия Суда приходит к выводу о том, что в понимании пункта 15 Положения о проведении аттестации к дополнительным сведениям относится информация (сведения), подготавливаемая и представляемая в аттестационную комиссию непосредственно сотрудником о своей профессиональной служебной деятельности в соответствии с пунктом 13 Положения, не содержащаяся в отзыве об исполнении таким сотрудником служебных обязанностей (пункт 14 Положения).

Дополнительные сведения имеют характер самостоятельного документа и могут представляться таким сотрудником вне зависимости от наличия факта его согласия или несогласия с отзывом, а также направления им в аттестационную комиссию вышеозначенных заявления или пояснительной записки.

17. Относительно вопроса заявителей о том, каким образом определяется необходимость заслушивания должностного лица

структурного подразделения Комиссии на заседании аттестационной комиссии.

Большая коллегия Суда полагает следующее. Пунктом 12 Положения о проведении аттестации установлено, что отзыв об исполнении аттестуемым сотрудником служебных обязанностей за аттестационный период подписывается Председателем Коллегии или членом Коллегии Комиссии, курирующими деятельность соответствующего структурного подразделения Комиссии, или должностными лицами соответствующих структурных подразделений Комиссии и они в случае необходимости могут быть заслушаны по инициативе аттестационной комиссии.

18. Вопрос заявителей о том, вправе ли аттестуемый сотрудник Комиссии проводить аудио- и (или) видеозапись заседания аттестационной комиссии, если Положение не содержит запрета на указанные действия, решается с учетом соблюдения прав иных лиц и сохранения конфиденциальности информации.

Заключительные положения

19. Копию настоящего Консультативного заключения направить заявителям.

20. Консультативное заключение разместить на официальном интернет-сайте Суда.

Председательствующий	А.А. Федорцов
Судья-докладчик	Э.В. Айриян
Судьи	Ж.Н. Баишев
	Д.Г. Колос
	Т.Н. Нешатаева
	В.Х. Сейтимова
	А.Э. Туманян
	К.Л. Чайка