



СУД ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОЮЗА

КОНСУЛЬТАТИВНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

30 октября 2017 года

город Минск

Большая коллегия Суда Евразийского экономического союза в составе:

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

при секретаре судебного заседания Назаровой Б.,
исследовав материалы дела, заслушав судью-докладчика,
руководствуясь пунктами 46, 50, 68, 69, 73, 96, 98 Статута Суда
Евразийского экономического союза, статьями 72, 85 Регламента Суда
Евразийского экономического союза,

предоставляет следующее Консультативное заключение по
заявлению Евразийской экономической комиссии о разъяснении
положений Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014
года.

I. Вопрос заявителя

Евразийская экономическая комиссия (далее – заявитель, Комиссия) обратилась в Суд Евразийского экономического союза (далее – Суд) с заявлением о разъяснении положений статьи 29 Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года (далее – Договор).

В заявлении указывается, что в ходе осуществления Комиссией мониторинга и контроля исполнения международных договоров, входящих в право Евразийского экономического Союза (далее – Союз),

касающихся функционирования внутреннего рынка в Союзе, выявлены различные подходы государств-членов Союза относительно толкования и применения положений статьи 29 Договора в части введения ограничительных мер во взаимной торговле товарами, а именно:

1) подход, по которому применение ограничительных мер во взаимной торговле товарами государствами-членами Союза возможно по основаниям, предусмотренным пунктом 1 статьи 29 Договора, только при наличии и в соответствии с отдельным порядком перемещения или обращения таких товаров на таможенной территории Союза, установленным в соответствии с Договором, международными договорами в рамках Союза (пункт 3 статьи 29 Договора);

2) подход, предполагающий (допускающий) возможность введения государствами-членами Союза ограничительных мер во взаимной торговле товарами до определения отдельного порядка перемещения или обращения таких товаров на таможенной территории Союза, установленного в соответствии с Договором, международными договорами в рамках Союза, при единственном условии – наличии оснований, предусмотренных пунктом 1 статьи 29 Договора.

Комиссия просит Суд дать консультативное заключение по вопросу применения положений пункта 1 статьи 29 Договора, в том числе, во взаимосвязи с пунктом 3 этой же статьи Договора.

II. Компетенция Суда

В соответствии с пунктом 46 Статута Суда Евразийского экономического союза, являющегося приложением № 2 к Договору (далее – Статут Суда), Суд по заявлению органа Евразийского экономического союза осуществляет разъяснение положений Договора, международных договоров в рамках Союза и решений органов Союза (далее – разъяснение).

Юрисдикция Суда в отношении вынесения запрошенного Комиссией консультативного заключения установлена на основании указанной нормы в постановлении Суда от 12 июня 2017 года о принятии к производству заявления о разъяснении положений Договора.

III. Процедура в Суде

Согласно пункту 68 Статута Суда порядок рассмотрения дел о разъяснении определяется Регламентом Суда Евразийского

экономического союза, утвержденного решением Высшего Евразийского экономического совета от 23 декабря 2014 года № 101 (далее – Регламент Суда).

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

В рамках подготовки дела о разьяснении к рассмотрению Судом в порядке статьи 75 Регламента Суда были направлены запросы в адрес Комиссии, правительств государств-членов Союза, научных учреждений, исследующих обозначенные в заявлении Комиссии вопросы, и получены ответы от Министерства юстиции Республики Армения, Министерства экономики Республики Беларусь, Министерства экономики Кыргызской Республики, Министерства юстиции Российской Федерации, Института философии, социологии и права Национальной Академии Наук Республики Армения, Национального центра законодательства и правовых исследований Республики Беларусь, Института экономики Национальной Академии Наук Кыргызской Республики, Института законодательства Республики Казахстан, Всероссийской Академии внешней торговли Министерства экономического развития Российской Федерации.

Комиссия по запросу Суда представила дополнительные документы, материалы заседаний Совета и Коллегии Комиссии, на которых рассматривались вопросы применения положений Договора, касающиеся функционирования внутреннего рынка товаров.

IV. Выводы Суда

В соответствии с пунктом 50 Статута Суд при осуществлении правосудия применяет:

- общепризнанные принципы и нормы международного права;
- договор, международные договоры в рамках Союза и иные международные договоры, участниками которых являются государства – стороны спора;
- решения и распоряжения органов Союза;
- международный обычай как доказательство всеобщей практики, признанной в качестве правовой нормы.

Большая коллегия также отмечает, что с учетом положений статьи 31 Венской конвенции о праве международных договоров от 23 мая 1969 года договор должен толковаться добросовестно, в соответствии с обычным значением, которое следует придавать терминам договора в их контексте, а также в свете объекта и целей договора.

Суду надлежит дать разъяснение положений пункта 1 статьи 29 Договора, в том числе, во взаимосвязи с пунктом 3 этой же статьи Договора.

Позиции заявителя, государств-членов Союза в лице их уполномоченных органов, научно-исследовательских учреждений, содержащиеся в материалах дела, показывают, что имеются различные правовые подходы к пониманию соответствующих положений статьи 29 Договора, подлежащие в этой связи разъяснению Большой коллегией Суда.

1. Исходя из сущности вопроса, поставленного в заявлении, Большая коллегия считает, что поскольку заявленная к разъяснению статья 29 Договора относится к разделу VI «Функционирование таможенного союза» и содержит исключения из общего порядка функционирования внутреннего рынка товаров, то толкование этой нормы должно осуществляться в системной связи с основополагающими положениями Договора, нормами, регулирующими вопросы функционирования таможенного союза, внутреннего рынка, как то: статьями 1, 2, 3, 4, 25, 28 Договора.

Как следует из положений пункта 1 статьи 1 Договора, в рамках учрежденного Евразийского экономического союза обеспечивается свобода движения товаров, услуг, капитала и рабочей силы, проведение скоординированной, согласованной или единой политики в отраслях экономики, определенных Договором и международными договорами в рамках Союза.

Буквальное прочтение пункта 1 статьи 1 и статьи 2 Договора позволяет Большой коллегии отметить следующее.

Статьей 1 Договора установлено, что в Союзе реализуется скоординированная, согласованная или единая политика, что предопределяет различную степень единообразия правового регулирования.

Для отнесения определенной сферы к единой политике требуется наличие унифицированного правового регулирования, а также передача государствами-членами Союза компетенции в определенной сфере органам Союза в рамках их наднациональных полномочий.

Такой подход применен Судом Союза в консультативном заключении от 4 апреля 2017 года по заявлению Республики Беларусь.

Статьей 2 Договора определено, что:

единое экономическое пространство – это пространство, состоящее из территорий государств-членов, на котором функционируют сходные (сопоставимые) и однотипные механизмы регулирования экономики, основанные на рыночных принципах и применении гармонизированных

или унифицированных правовых норм, и существует единая инфраструктура;

общий (единый) рынок – это совокупность экономических отношений в рамках Союза;

таможенный союз – это форма торгово-экономической интеграции государств-членов, предусматривающая единую таможенную территорию, в пределах которой во взаимной торговле не применяются таможенные пошлины (иные пошлины, налоги и сборы, имеющие эквивалентное действие), меры нетарифного регулирования, специальные защитные, антидемпинговые и компенсационные меры.

Статья 3 Договора устанавливает основные принципы осуществления деятельности государствами-членами Союза на основе уважения общепризнанных принципов международного права, включая принципы суверенного равенства государств-членов и их территориальной целостности; уважение особенностей политического устройства государств-членов; обеспечения взаимовыгодного сотрудничества, равноправия, учета национальных интересов Сторон; соблюдения принципов рыночной экономики и добросовестной конкуренции; функционирования таможенного союза без изъятий и ограничений после окончания переходных периодов.

Государства-члены создают благоприятные условия для выполнения Союзом его функций.

Статьей 4 Договора закрепляются основные цели Союза – создание условий для стабильного развития экономик государств-членов в интересах повышения жизненного уровня их населения; стремление к формированию единого рынка товаров, услуг, капитала и трудовых ресурсов в рамках Союза; всесторонняя модернизация, кооперация и повышение конкурентоспособности национальных экономик в условиях глобальной экономики.

Согласно подпунктам 1 и 5 пункта 1 статьи 25 Договора в рамках таможенного союза государств-членов:

функционирует внутренний рынок товаров;

осуществляется свободное перемещение товаров между территориями государств-членов Союза без применения таможенного декларирования и государственного контроля, за исключением случаев, предусмотренных Договором.

2. Как следует из пункта 2 статьи 28 Договора, на территории Союза функционирует внутренний рынок, охватывающий экономическое пространство, в котором в соответствии с положениями Договора обеспечивается свободное передвижение товаров, лиц, услуг и капиталов.

Системный правовой анализ положений Договора позволяет Большой коллегии прийти к следующим выводам.

Формирование внутреннего рынка является неотъемлемым элементом и одной из основных целей создания современных интеграционных объединений, к которым относится и Евразийский экономический союз, в котором проводится единая политика в области таможенного регулирования (часть вторая, разделы V, VI Договора).

Функционирование внутреннего рынка основано на четырех принципах:

- 1) свобода передвижения товаров;
- 2) свобода передвижения лиц;
- 3) свобода передвижения услуг;
- 4) свобода передвижения капиталов.

Большая коллегия отмечает, что принцип свободы движения товаров во взаимной торговле между государствами-членами Союза и в эффективности интеграционных процессов играет важнейшую роль, наравне с принципами отсутствия дискриминации и верховенства права.

Вместе с тем, термин «свобода» означает не только собственно свободу осуществлять те или иные действия, но и весь комплекс прав и обязанностей, связанных с такой свободой и закрепленных в праве Союза, и национальном законодательстве государств-членов Союза.

3. Пункт 3 статьи 28 Договора устанавливает общее правило функционирования внутреннего рынка товаров, в соответствии с которым во взаимной торговле товарами государства-члены Союза не применяют ввозные и вывозные таможенные пошлины (иные пошлины, налоги и сборы, имеющие эквивалентное действие), меры нетарифного регулирования, специальные защитные, антидемпинговые и компенсационные меры, за исключением случаев, предусмотренных Договором.

Анализ вышеприведенных норм позволяет Большой коллегии сделать вывод, что общие правила функционирования таможенного союза и функционирования внутреннего рынка товаров унифицированы в рамках статей 25 и 28 Договора, то есть, урегулированы правом Союза, и их можно отнести к единой политике (наднациональное регулирование).

4. Применение мер, ограничивающих торговлю товарами на внутреннем рынке, по общему правилу, запрещается, так как это ведет к ограничению свободы движения товаров, что будет противоречить основополагающим принципам функционирования Союза: соблюдение принципов рыночной экономики и добросовестной конкуренции,

функционирование таможенного союза без изъятий и ограничений (статья 3 Договора), и одной из целей Союза – стремление к формированию единого рынка товаров, услуг, капитала и трудовых ресурсов в рамках Союза (статья 4 Договора).

Вместе с тем, пункт 3 статьи 28 Договора предусматривает возможность исключения из общего правила ограничения движения товаров на внутреннем рынке. Такие исключительные меры предусмотрены статьей 29 Договора.

Большая коллегия считает важным, чтобы толкование статьи 29 Договора осуществлялось в системной связи с пунктом 3 статьи 28 Договора, поскольку обе эти нормы направлены на создание системы, при которой запреты применения государством ввозных и вывозных таможенных пошлин, мер нетарифного регулирования и иных мер могут стать препятствием для функционирования внутреннего рынка.

По своей структуре статья 29 Договора состоит из трех пунктов. Анализ этой статьи показывает, что ее положениями, устанавливающими исключения из порядка функционирования внутреннего рынка, предусматривается введение государствами-членами Союза (исходя из одних и тех же оснований) трех категорий исключений, с соответствующими различными режимами правового регулирования.

Пунктом 1 статьи 29 Договора регулируются правоотношения, связанные с применением во взаимной торговле ограничений, вводимых в одностороннем порядке.

Пунктом 2 статьи 29 Договора регулируются правоотношения, связанные с введением санитарных, ветеринарно-санитарных и карантинных фитосанитарных мер в порядке, определяемом разделом XI Договора.

Пунктом 3 этой же статьи Договора регулируются правоотношения, связанные с ограничением оборота отдельных категорий товаров на таможенной территории Союза.

Большая коллегия делает вывод, что пункты 1, 2 и 3 статьи 29 Договора регулируют различные виды исключений, которые имеют самостоятельные процедуры введения (установления).

Введение санитарных, ветеринарно-санитарных и карантинных фитосанитарных мер может иметь место в порядке, определяемом разделом XI Договора (пункт 2 статьи 29 Договора).

Ограничение оборота отдельных категорий товаров (наркотические средства, психотропные вещества и их прекурсоры, служебное и гражданское оружие, озоноразрушающие вещества и др.), порядок перемещения или обращения которых на таможенной территории Союза

определяется в соответствии с Договором, международными договорами в рамках Союза (пункт 3 статьи 29 Договора).

5. Пункт 1 статьи 29 Договора устанавливает, что государства-члены Союза во взаимной торговле товарами вправе применять ограничения (при условии, что такие меры не являются средством неоправданной дискриминации или скрытым ограничением торговли) в случае, если такие ограничения необходимы для:

- 1) охраны жизни и здоровья человека;
- 2) защиты общественной морали и правопорядка;
- 3) охраны окружающей среды;
- 4) охраны животных и растений, культурных ценностей;
- 5) выполнения международных обязательств;
- 6) обеспечения обороны страны и безопасности государства-члена.

Рассматривая пункт 1 и пункт 3 статьи 29 Договора, вместе со статьями раздела VI «Функционирование таможенного союза» Договора, для целей запрашиваемого разъяснения, Большая коллегия считает важным определить субъект, уполномоченный на введение ограничений, предусмотренных пунктами 1 и 3 статьи 29 Договора.

Статья 2 Договора определяет используемое в Договоре понятие «государства-члены» как государства, являющиеся членами Союза и Сторонами Договора.

Согласно пункту 1 статьи 29 Договора «государства-члены Союза вправе во взаимной торговле товарами применять ограничения ...».

Аналогичная конструкция использована и в пункте 3 статьи 28 раздела VI Договора («во взаимной торговле товарами государства-члены не применяют...»), а также в других разделах по всему тексту Договора, в различных формулировках («государства-члены взаимно признают...» (пункт 6 статьи 58 Договора); «государства-члены имеют право разрабатывать и вводить временные ветеринарные (ветеринарно-санитарные) требования и меры в случае...» (пункт 8 статьи 58 Договора); «государства-члены оказывают друг другу содействие...» (пункт 1 статьи 68 Договора).

Большая коллегия делает вывод о том, что в данном контексте, для целей Договора в рамках понятия «государства-члены» рассматривается каждое государство-член Союза в отдельности. Аналогичный подход использован Судом при предоставлении консультативного заключения от 4 апреля 2017 года по заявлению Республики Беларусь.

Иной вывод следует из грамматического анализа пункта 3 статьи 29 Договора, в котором не назван субъект введения ограничения, закрепляя в

данной формулировке, что «...оборот отдельных категорий товаров может быть ограничен...».

В этом случае речь идет не об ограничении каждым государством в отдельности оборота отдельных категорий товаров, а о мерах, принимаемых государствами-членами Союза совместно, посредством заключения соответствующих международных соглашений в рамках Союза.

6. Из этого следует, что государства-члены Союза во взаимной торговле товарами вправе применять ограничения, которые могут вводиться ими при двух условиях:

-такие меры не должны являться средством неоправданной дискриминации или средством ограничения торговли;

-такие ограничения необходимы для целей, указанных в абзацах 1-6, пункта 1 статьи 29 Договора.

Как и в случае ограничения оборота отдельных категорий товаров в соответствии с пунктом 3 статьи 29 Договора, односторонние ограничительные меры государств-членов Союза, могут быть направлены исключительно на защиту одного (или нескольких) из интересов, указанных в пункте 1 статьи 29 Договора.

7. По мнению Большой коллегии Суда, для целей всестороннего и правильного понимания вышеназванных норм и принципов функционирования внутреннего рынка товаров, реализации свободы движения товаров, важное практическое значение имеет обращение к праву Всемирной торговой организации (далее – ВТО).

Сравнительный правовой анализ положений источников права ВТО, Европейского Союза (далее – ЕС), интеграционных объединений Латинской Америки (Меркосур, Андское сообщество) позволяет Большой коллегии сделать вывод о том, что статья 29 Договора сопоставима с институтом общих исключений – статьями XX, XXI Генерального соглашения ВТО по тарифам и торговле 1994 года, статьей 36 Договора о функционировании Европейского Союза и концепцией императивных требований ЕС, нормами, устанавливающими исключения во взаимной торговле в Меркосур и Андском сообществе.

Анализ европейского правового регулирования, а также практика Суда Европейского союза следующим образом отражают значение ограничений из принципа свободного движения товаров:

В деле *W. J. G. Bauhuis v The Netherlands State. (Case 46/76)* Суд ЕС отметил, что правовая норма, закрепляющая исключения из принципа свободы движения товаров (статья 30 Договора, учреждающего Европейское сообщество (Римского договора), в целом аналогичная статье 29 Договора о ЕАЭС), является отступлением от общего правила, согласно которому все препятствия для свободного перемещения товаров между государствами-членами должны быть устранены, и ее следует трактовать ограничительно.

В деле *Adriaan de Peijper (Case 104/75)* отмечается, что хотя статья 30 Римского договора устанавливает исключения из фундаментального принципа права Европейских сообществ, национальные меры, принимаемые на ее основании, могут ограничивать торговлю только постольку, поскольку это необходимо для достижения легитимных и оправданных целей этих мер.

Таким образом, выделяются два основных условия допустимости применения ограничений:

- цель принятия национальной меры должна соответствовать одному из оправдывающих обстоятельств (в праве Союза – часть первая статьи 29 Договора о ЕАЭС);

- национальная мера не должна являться средством произвольной дискриминации или замаскированного ограничения в торговле между государствами- членами и должна быть пропорциональной.

8. Прибегнув к системному, взаимосвязанному с положениями статьи 28 Договора, анализу Большая коллегия рассматривает отсылку в пункте 3 к пункту 1 статьи 29 Договора, как возможность установления иных ограничений оборота товаров на внутреннем рынке, но по тем же основаниям.

В Евразийском экономическом союзе в отношении перемещения отдельных категорий товаров действует ряд международных договоров в форме соглашений и протоколов (Соглашение о порядке перемещения наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров по таможенной территории Таможенного союза от 24 октября 2013 года; Соглашение о перемещении служебного и гражданского оружия между государствами-членами Евразийского экономического союза от 20 мая 2015 года; Соглашение о перемещении озоноразрушающих веществ и содержащей их продукции и учете озоноразрушающих веществ при осуществлении взаимной торговли государств-членов Евразийского экономического союза от 29 мая 2015 года и др.)

В связи с этим, следует признать существование двух видов исключений из принципа свободного движения товаров на основе одних и тех же оснований:

- 1) вводимых, как исключительную меру, государствами-членами Союза, по основаниям, перечисленным в пункте 1 статьи 29 Договора;
- 2) которые вводятся международными договорами для ограничения в обороте отдельных категорий товаров по тем же основаниям, установленным пунктом 1 статьи 29 Договора.

9. Следует отметить, что схожие основания, касающиеся регулирования вопросов применения государствами- членами временных мер в одностороннем порядке (часть 1 статьи 29 Договора), являются меры ограничения торговли с третьими странами.

Механизм оценки односторонних исключительных мер в торговле с третьими странами установлен по основаниям, предусмотренным пунктом 38 Протокола о мерах нетарифного регулирования в отношении третьих стран, являющегося Приложением № 7 к Договору о ЕАЭС (далее – Протокол).

Следует отметить, что Протокол содержит схожие основания, касающиеся регулирования вопросов, применения государствами-членами Союза временных мер в одностороннем порядке в исключительных случаях, аналогичные мерам, предусмотренным пунктом 1 статьи 29 Договора, однако в последнем случае механизм не установлен.

Пунктом 39 Протокола предусмотрено, что меры, указанные в пункте 38 Протокола, вводятся на основании решения Комиссии и не могут служить средством произвольной или необоснованной дискриминации третьих стран, а также скрытого ограничения внешней торговли товарами.

В соответствии с Протоколом, при введении таких мер в одностороннем порядке государством-членом Союза государство-член незамедлительно информирует Комиссию, а та, в свою очередь, таможенные органы государств- членов о введении таких мер.

Большая коллегия обращает внимание на то, что в целях обеспечения исполнения условий свободного движения товаров и функционирования внутреннего рынка, государства-члены Союза должны создавать благоприятные условия для выполнения Союзом его функций и воздерживаться от мер, способных поставить под угрозу достижение целей Союза, максимально избегая введения односторонних ограничений во взаимной торговле, исходя из принципов транспарентности, адекватности, соразмерности и объективной обусловленности, вытекающих из содержания пункта 2 статьи 3 Договора.

В отношении ограничений, применяемых государствами-членами Союза во взаимной торговле товарами, Евразийская экономическая комиссия проводит мониторинг.

В случае возникновения спорных вопросов стороны вправе обращаться в Суд Евразийского экономического союза.

10. Большая коллегия Суда, отвечая на вопросы, поставленные заявителем, приходит к следующему:

Пункты 1 и 3 статьи 29 Договора являются самостоятельными нормативными положениями и не предусматривают прямого последовательного применения.

При этом дискреция государств-членов Союза по применению пункта 1 статьи 29 Договора не безусловна, что предопределено ограничительным толкованием условий применения ограничений во взаимной торговле товарами.

V. Заключительные положения

Копию настоящего Консультативного заключения направить заявителю.

Консультативное заключение разместить на официальном интернет-сайте Суда.

Председательствующий

А.А.Федорцов

Судьи

А.М.Ажибраимова

Э.В.Айриян

Ж.Н.Баишев

Д.Г.Колос

Т.Н.Нешатаева

В.Х.Сейтимова

Г.А.Скрипкина

А.Э.Туманян

К.Л.Чайка