



СУД ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОЮЗА

О С О Б О Е М Н Е Н И Е

судьи Чайки К.Л.

(дело № СЕ-2-2/4-19-БК)

город Минск

31 октября 2019 года

31 октября 2019 года Большой коллегией Суда Евразийского экономического союза (далее – Большая коллегия Суда) вынесено консультативное заключение по заявлению Евразийской экономической комиссии (далее – Комиссия, заявитель) о разъяснении пунктов 1 и 2 статьи 53 Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года (далее – Договор) в их взаимосвязанном прочтении с абзацами 6 и 7 пункта 5 Протокола о техническом регулировании в рамках Евразийского экономического союза, являющегося приложением № 9 к Договору (далее – Протокол).

В соответствии с пунктом 1 статьи 79 Регламента Суда Евразийского экономического союза, утвержденного решением Высшего Евразийского экономического совета от 23 декабря 2014 года № 101, в случае несогласия с решением Суда или его отдельными положениями судья вправе заявить особое мнение при вынесении решения Суда.

Пользуясь предоставленным мне правом, заявляю особое мнение.

1. Анализ раздела X Договора «Техническое регулирование» свидетельствует, что содержащиеся в данном разделе статьи 51 – 55 определяют основы технического регулирования, его цели и принципы.

Пункт 1 статьи 51 Договора закрепляет принципы технического регулирования в Союзе, среди которых:

- установление в технических регламентах единых обязательных требований к продукции, включенной в единый перечень, в отношении которой вводятся обязательные требования в рамках Союза, утвержденный решением Комиссии Таможенного союза от 28 января 2011 года № 526 (далее – Единый перечень);

- применение и исполнение технических регламентов Союза в государствах-членах без изъятий;

- единство применения требований технических регламентов Союза независимо от видов и (или) особенностей сделок;

- единство правил и процедур проведения обязательной оценки соответствия.

Уяснение названных принципов, а также норм статей 52 и 53 Договора свидетельствует об отнесении регулирования общественных отношений в данной области к единой политике Союза.

1.1. Наднациональное регулирование общественных отношений в области технического регулирования обеспечивается абзацем 6 пункта 1 статьи 52 Договора, предусматривающим обязанность государств-членов не допускать закрепление в национальном законодательстве обязательных требований в отношении продукции, не включенной в Единый перечень, а также абзацем 1 пункта 3 статьи 53 Договора, устанавливающим запрет применения на территории государств-членов национальным законодательством обязательных требований к продукции, в отношении которой вступил в силу технический регламент Союза и завершено действие его переходных положений.

Исчерпывающий перечень продукции, выведенной из-под норм технического регулирования Союза, установлен абзацем 2 пункта 3 Протокола.

Логическое толкование пункта 1 статьи 51, пункта 1 статьи 52, пунктов 1 и 2 статьи 53 Договора обозначает, что создатели Договора связывают цель технического регулирования и, следовательно, проведения процедуры оценки соответствия исключительно с обеспечением безопасности продукции, независимо от особенностей сделки и вида деятельности, в связи с осуществлением которой продукция введена в оборот на территории Союза. Из изложенного следует, что *любая* продукция, включенная в Единый перечень и в отношении которой вступил в силу технический регламент Союза, должна соответствовать его требованиям, подтверждаемым в установленных процедурах и формах оценки соответствия.

Достижение заявленной в пункте 1 статьи 52 Договора цели защиты жизни и здоровья человека обусловлено только видом продукции и не зависит от субъекта, выпускающего продукцию в обращение.

Применение указанных подходов к обстоятельствам запроса Комиссии позволяет заключить, что позиция Большой коллегии Суда, согласно которой продукция, включенная в Единый перечень и в отношении которой вступил в силу технический регламент, но не предназначенная для использования в коммерческой деятельности, исключается из-под требований технического регулирования, не согласуется с правом Союза.

1.2. Абзацем 2 пункта 2 статьи 53 Договора установлена обязанность государств-членов обеспечить обращение продукции, соответствующей требованиям технического регламента Союза, на

своей территории без предъявления дополнительных требований к такой продукции и *без проведения дополнительных процедур оценки соответствия*. Содержание данной нормы позволяет прийти к выводу, что введение единого технического регулирования в рамках Союза призвано содействовать обеспечению свободного движения товаров, а нормы технических регламентов должны толковаться в свете соответствующих положений Договора. Указанное подтверждается применением метода исторического толкования и обращением к Соглашению о единых принципах и правилах технического регулирования в Республике Беларусь, Республике Казахстан и Российской Федерации от 18 ноября 2010 года. Одной из целей единого технического регулирования устанавливалось углубление и ускорение интеграционных процессов, что неразрывно связано с формированием внутреннего рынка и свободного движения товаров.

В аспекте рассматриваемого вопроса следует, что продукция, ввезенная на территорию любого из государств-членов, свободно обращается на всей территории Союза, независимо от субъекта, который выпустил ее в оборот, и применительно к этой продукции должны быть обеспечены единые требования технического регулирования и ее безопасности.

2. В соответствии с правом Союза под единое техническое регулирование подпадает продукция, включенная в Единый перечень и в отношении которой Комиссией принято решение о ее техническом регулировании.

Исходя из пункта 29 Приложения № 1 к Регламенту работы Комиссии, утвержденного решением Высшего Евразийского экономического совета от 23 декабря 2014 года № 98, технические регламенты принимаются Советом Комиссии в форме решений. В соответствии со статьями 2 и 6 Договора, пунктом 13 Положения о Комиссии ее решения, имеющие нормативно-правовой характер, входят в право Союза и подлежат непосредственному применению на территориях государств-членов. Указание статей 2 и 6, подпункта 3 пункта 1 статьи 51, пункта 2 статьи 52 Договора, а также пункта 13 Положения о Комиссии, являющегося приложением № 1 к Договору, позволяет заключить, что технические регламенты имеют нормативно-правовой характер, входят в право Союза, обладают свойствами прямого действия и непосредственного применения, применяются и исполняются в государствах-членах без изъятий.

Контекстное толкование статей 2 и 6, 51 – 53 Договора, пункта 13 Положения о Комиссии, пункта 2 и абзаца 3 пункта 5 Протокола свидетельствует о создании в Союзе системы правоотношений в сфере

технического регулирования, в рамках которой его основы предусмотрены статьями 51 – 53 Договора, а процессуальным аспектам технического регулирования посвящен Протокол. В свою очередь, Комиссия данными нормами права наделена полномочиями устанавливать требования к объектам технического регулирования в форме технических регламентов, а также определять формы, схемы и процедуры, в которых осуществляется оценка соответствия.

Абзацы 4 и 5 пункта 1 статьи 52 Договора устанавливают, что включение продукции в Единый перечень, а также утверждение порядка его ведения и формирования отнесено к исключительным полномочиям Комиссии. Подобное правовое регулирование наделяет Комиссию полной дискрецией по определению видов продукции, в отношении которой принимаются технические регламенты Союза. Данное обстоятельство, а также тот факт, что порядок разработки и принятия технических регламентов установлен не Протоколом, а абзацем 3 пункта 1 статьи 52 Договора означает, что при реализации соответствующих полномочий, Комиссия основывается на нормах статей 51 – 53 Договора и Протокола, но не ограничена положениями последнего, что позволяет ей дополнять правовые нормы, содержащиеся в первичном праве Союза. Данный вывод подтверждается абзацем 7 пункта 3 Протокола, предусматривающим, что в технических регламентах Союза с учетом степени риска причинения вреда могут содержаться специальные требования к продукции или к продукции и связанным с требованиями к продукции процессам проектирования, производства, строительства, монтажа, наладки и эксплуатации.

Основываясь на данном подходе, считаю необоснованным вывод Большой коллегии Суда, согласно которому понятие «выпуск в обращение» связано исключительно с осуществлением коммерческой деятельности, а поэтому влечет неприменение норм технического регулирования в отношении продукции, предназначенной для использования в *иных целях*.

Применительно к сфере технического регулирования пункт 2 Протокола под продукцией понимает результат деятельности, представленный в материально-вещественной форме и предназначенный для дальнейшего использования в хозяйственных *и иных целях*. В свою очередь, выпуск в обращение представляет собой как поставку, так и ввоз продукции с целью ее распространения на территории Союза в ходе *коммерческой деятельности*. Соглашаясь с изложенной в консультативном заключении позицией об определении Протоколом порядка регулирования оценки соответствия продукции, подлежащей распространению на территории Союза в коммерческих

целях, полагаю, что указанное не вводит запрет осуществления технического регулирования в отношении продукции, ввозимой на территорию Союза в иных целях (в том числе личных), включенной в Единый перечень и в отношении которой вступил в силу технический регламент Союза.

3. Из представленных Комиссией материалов следует, что неединообразная практика применения Технического регламента о безопасности колесных транспортных средств возникла в связи с непризнанием государственным органом Республики Беларусь физического лица, осуществляющего ввоз на территорию таможенного союза единичного транспортного средства для собственных нужд, заявителем при оценке соответствия в рамках наднационального регулирования в связи с его отсутствием в перечне заявителей в абзаце 6 пункта 5 Протокола.

3.1. Контекстное толкование пункта 3 статьи 51 и абзаца 3 пункта 5 Протокола означает, что полномочия по утверждению типовых схем оценки соответствия, на основе которых в технических регламентах Союза устанавливаются формы, схемы и процедуры оценки соответствия, предоставлены Комиссии. Уяснение данных правовых норм определяет, что, передавая вопрос технического регулирования на наднациональный уровень, государства-члены одновременно наделили Комиссию, как регулирующий орган Союза, полной дискрецией как по определению процедуры принятия технических регламентов, так и по установлению форм, схем и процедур оценки соответствия. Учитывая, что процедура оценки соответствия включает определение субъектов, являющихся ее участниками, данная правовая конструкция означает, что именно в технических регламентах устанавливается круг лиц, которые могут выступать заявителями соответствующей процедуры.

Абзац 7 пункта 5 Протокола содержит бланкетную норму, в силу которой круг заявителей при оценке соответствия устанавливается техническим регламентом Союза. Данная правовая конструкция предоставляет возможность регулятору, то есть Комиссии, установления в техническом регламенте в качестве заявителей при оценке соответствия не только юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, но и физических лиц, не имеющих статуса индивидуального предпринимателя. Указанный вывод согласуется с изложенной в пункте 1.1. настоящего особого мнения позицией, согласно которой цель технического регулирования состоит в обеспечении безопасности продукции и не связана с особенностями ее

использования в зависимости от наличия или отсутствия коммерческой составляющей в деятельности лица, которое вводит продукцию в оборот. Соответственно, если технический регламент устанавливает необходимость оценки соответствия продукции, используемой для личных нужд, физическое лицо не подлежит исключению из числа заявителей национальным законодательством или правоприменительной практикой.

3.2. В силу пунктов 3 и 4 Положения о Комиссии в пределах полномочий, предусмотренных Договором и международными договорами в рамках Союза, и в целях реализации международных договоров, входящих в право Союза, Комиссия осуществляет деятельность в сфере технического регулирования.

Из контекстного толкования пункта 1 статьи 52 Договора и абзаца 26 пункта 2 Протокола следует, что в целях защиты жизни и здоровья человека, имущества, окружающей среды, жизни и здоровья животных и растений Комиссия принимает технические регламенты, которые представляют собой документы, устанавливающие обязательные для применения и исполнения на территории Союза требования к объектам технического регулирования.

Анализ статьи 6 Договора, предусматривающей иерархию актов, составляющих право Союза, свидетельствует, что создатели Договора исходили из презумпции действительности международных договоров, входящих в право Союза, и решений его органов, включая решения Комиссии. Применительно к последним подобный подход означает, что решение Комиссии действительно до момента его отмены в предусмотренном Договором порядке. Данный вывод согласуется с правовой позицией Суда, изложенной в консультативном заключении от 7 декабря 2018 года по заявлению Комиссии. В названном акте Суд указал, что на государства – члены Союза возложена обязанность исполнять решения Комиссии, а при несогласии им предоставлено право обжаловать данные решения в установленном правом Союза порядке. Неисполнение решений Комиссии, вступивших в законную силу и не оспоренных в установленном порядке, не согласуется с Договором.

Использование данного подхода при толковании норм права Союза в области технического регулирования означает, что технические регламенты, принятые Комиссией в целях реализации Договора и Протокола как его неотъемлемой части, развивают нормы Договора и Протокола посредством их дополнения и уточнения. Технические регламенты являются действительными до момента их отмены в предусмотренном правом Союза порядке, а их нормы представляют

собой специальное правило (*lex specialis*) по сравнению с общими положениями Договора и Протокола (*lex generalis*). В силу общепризнанного принципа международного права *lex specialis derogat lex generalis* именно специальные нормы подлежат применению при регулировании конкретных общественных отношений.

3.3. В соответствии со статьей 26 Венской конвенции о праве международных договоров каждый действующий договор обязателен для его участников и должен ими добросовестно выполняться.

Применение данного правила к обязательствам государств-членов в сфере технического регулирования означает недопустимость отказа от выполнения норм Договора и принятых в развитие его положений технических регламентов Союза.

Технический регламент о безопасности колесных транспортных средств вступил в силу, не отменен и не признан не соответствующим праву Союза.

Установление в Техническом регламенте о безопасности колесных транспортных средств перечня заявителей при оценке соответствия, включая физических лиц, осуществляющих ввоз транспортных средств для собственных нужд, означает недопустимость ограничения государством-членом права указанных лиц инициировать соответствующую процедуру.

Несоблюдение государством-членом правовых предписаний представляет собой неисполнение норм Договора о применении технических регламентов без изъятий и влечет создание технических барьеров, что приводит к возникновению препятствий при функционировании внутреннего рынка Союза.

Учитывая целевую направленность Технического регламента о безопасности колесных транспортных средств на обеспечение защиты жизни и здоровья человека при выпуске транспортных средств в обращение и нахождении в эксплуатации на единой таможенной территории Союза, отказ государства-члена от выполнения его норм в части форм и процедур оценки соответствия единичных транспортных средств, ввезенных и выпущенных в обращение на территории Союза физическими лицами для личных нужд, привел к обоснованному применению участниками Договора пункта 9 Протокола и пункта 103 указанного технического регламента, запрещающих постановку на государственный учет и эксплуатацию на дорогах общего пользования транспортных средств на их территории.

4. С учетом изложенного полагаю, что Большой коллегии Суда надлежало сформулировать ответ на вопрос заявителя следующим образом:

Взаимосвязанное толкование пунктов 1 и 2 статьи 53 Договора, абзацев 6 и 7 пункта 5 Протокола свидетельствует, что при оценке соответствия продукции, выпуск которой в обращение осуществляется с целью распространения в ходе коммерческой деятельности, заявителями могут быть только юридические и физические лица, имеющие статус индивидуального предпринимателя, *зарегистрированные на территории государства – члена Союза в соответствии с его законодательством.*

Абзац 7 пункта 5 Протокола является самостоятельной правовой нормой и наделяет Комиссию правом при оценке соответствия продукции устанавливать круг заявителей в зависимости от объекта технического регулирования.

Судья Суда Евразийского
экономического союза

К.Л. Чайка