



СУД ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОЮЗА

ОСОБОЕ МНЕНИЕ

Судьи Кишкембаева А.Б.

(дело № Р-8/25)

город Минск

9 апреля 2026 года

Большой коллегией Суда Евразийского экономического союза (далее – Большая коллегия Суда) 8 апреля 2025 года предоставлено Консультативное заключение по заявлению Министерства торговли и интеграции Республики Казахстан о разъяснении положений Договора о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза от 11 апреля 2017 года (далее – Договор о ТК ЕАЭС) и решения Коллегии Евразийской экономической комиссии от 21 июля 2025 года № 69 ДСП, касающегося определения областей рисков в отношении определенных товаров (далее – Решение № 69).

Как указано в заявлении, нормы права Евразийского экономического союза (далее – Союз, ЕАЭС) не позволяют однозначно определить:

- обязательный или рекомендательный характер имеет право Евразийской экономической комиссии (далее – Комиссия, ЕЭК), закрепленное пунктом 6 статьи 377 Таможенного кодекса Евразийского экономического союза (далее - ТК ЕАЭС);

- в форме какого документа Комиссии пунктом 6 статьи 377 ТК ЕАЭС предусматривается определять области рисков;

- подлежит ли обязательному исполнению Решение № 69 с учетом требований его пункта 2?

Большой коллегией, с учетом требований статей 1 - 6, 18, 25, 32 Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года (далее – Договор), статей 1, 2, 310, 376 и 377 ТК ЕАЭС, пунктами 3, 4 и 13 Положения о Евразийской экономической комиссии (приложение № 1

к Договору; далее – Положение о ЕЭК), предоставлено следующее разъяснение:

«24.1. В соответствии с пунктом 6 статьи 377 ТК ЕАЭС Комиссия наделена полномочиями по определению областей рисков посредством принятия актов, носящих нормативно-правовой характер. При этом утверждение профилей рисков относится к исключительной компетенции государств – членов Союза.

24.2. Учитывая принцип единого таможенного регулирования в ЕАЭС, не имеется препятствий для определения областей рисков путем издания акта в виде решения Комиссии.

24.3. Решение № 69 в части определения области рисков имеет нормативно-правовой характер, тогда как в части утверждения профилей рисков не содержит для государств – членов императивных предписаний».

Не соглашаясь с выводами в первом предложении пункта 24.1 и в пункте 24.2 Консультативного заключения, в соответствии со статьей 79 Регламента Суда Евразийского экономического союза, утвержденного решением Высшего Евразийского экономического совета от 23 декабря 2014 года № 101, заявляю особое мнение по следующим основаниям:

В соответствии с пунктом 1 статьи 31 Венской конвенции о праве международных договоров от 23 мая 1969 года, международный 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.

В силу пункта 6 статьи 377 ТК ЕАЭС, Комиссия вправе определять области рисков, в отношении которых таможенным органам *рекомендуется* утвердить профиль рисков и применить меры по минимизации рисков.

В соответствии с пунктом 13 Положения о ЕЭК, Комиссия в пределах своих полномочий принимает

решения, имеющие нормативно-правовой характер и обязательные для государств – членов;

распоряжения, имеющие организационно-распорядительный характер,

и *рекомендации*, не имеющие обязательного характера.

Согласно пунктам 14, 15 Положения о ЕЭК, правовые акты Комиссии должны приниматься лишь в пределах установленных полномочий, а также в порядке, предусмотренном Договором

и Регламентом работы ЕЭК. Решения Комиссии, которые могут оказать влияние на условия ведения предпринимательской деятельности, принимаются с учетом результатов проведения оценки регулирующего воздействия проектов таких решений.

Статья 377 ТК ЕАЭС, регламентирующая вопросы организации таможенными органами процесса управления рисками, четко разграничивает компетенцию ЕЭК и таможенных органов, которые в подпункте 38) пункта 1 статьи 2 ТК ЕАЭС определяются как таможенные органы государств – членов Союза.

Положениями Главы 44 ТК ЕАЭС функции осуществления таможенного контроля, в том числе выбор объектов и форм его проведения с использованием системы управления рисками в соответствии с законодательством государств – членов Союза о таможенном регулировании, применение форм таможенного контроля и (или) мер, обеспечивающих проведение таможенного контроля, как одного из механизмов системы управления рисками, отнесены к полномочиям таможенных органов государств – членов Союза. Порядок проведения таможенного контроля, технологии (инструкции) применения форм таможенного контроля и мер, обеспечивающих проведение таможенного контроля, в части, не урегулированной ТК ЕАЭС, или в предусмотренных им случаях устанавливаются в соответствии с законодательством государств – членов о таможенном регулировании.

Согласно пунктам 4 и 5 статьи 377 ТК ЕАЭС, реализация таможенными органами процесса управления рисками осуществляется в соответствии с законодательством государств – членов Союза о таможенном регулировании. Информация, содержащаяся в профилях и индикаторах рисков, является конфиденциальной и не подлежит разглашению, за исключением случаев, устанавливаемых законодательством государств – членов Союза.

Из буквального толкования указанных норм следует, что вопросы утверждения профилей рисков прямо отнесены к компетенции национальных таможенных органов, причем степень защиты их конфиденциальности также определяется каждым государством – членом Союза самостоятельно. При этом Компетенция Комиссии относительно системы управления рисками ограничена возможностью по своему усмотрению осуществлять информационно-аналитическое обеспечение полномочий национальных таможенных органов государств

– членов Союза, путем определения области рисков и дачи рекомендации таможенным органам. Такое право Комиссии ясно и недвусмысленно определено в пункте 6 статьи 377 ТК ЕАЭС как имеющее рекомендательный характер.

Буквальное толкование слова «рекомендуется», примененное в пункте 6 статьи 377 ТК ЕАЭС, дает основания расценивать его как предусматривающее возможность принятия Комиссией такого акта, как рекомендация, так как в силу пункта 13 Положения о ЕЭК именно акт Комиссии в форме рекомендации не имеет обязательного характера.

Телеологическое толкование примененного в пункте 6 статьи 377 ТК ЕАЭС слова «рекомендуется» позволяет сделать вывод о том, что оно указывает на желательное, но не обязательное поведение государств – членов Союза, направленное на достижение определенной цели. С точки зрения восприятия субъектом, которому «рекомендуется», в отличие от «обязан» или «должен» термин «рекомендуется» не влечет обязательность исполнения и юридической ответственности за неисполнение, то есть свидетельствует об отсутствии императивности посыла.

Следует отметить, что в отдельных случаях (к примеру, в пунктах 2 и 6 статьи 22 ТК ЕАЭС) правовыми нормами конкретно определено, какой вид акта принимается Комиссией в целях реализации своих полномочий. Однако, данное обстоятельство не является основанием для принятия ЕЭК иного акта, кроме рекомендательного, при реализации компетенции, предусмотренной в пункте 6 статьи 377 ТК ЕАЭС, учитывая буквальное значение использованных в данной норме слов и выражений.

Наряду с этим, следует принять во внимание, что все нормы ТК ЕАЭС, касающиеся вопросов системы управления рисками, относят их к компетенции таможенных органов, не отражая и не затрагивая роли Комиссии. Так, понятие «управление рисками» в статье 376 определяется как «систематизированная деятельность таможенных органов...», в пункте 1 статьи 377 урегулирован «Процесс управления рисками таможенными органами...», во всех шести пунктах статьи 378 говорится об использовании системы управления рисками таможенными органами.

Более того, Большой коллегией Суда было запрошено мнение Комиссии по рассматриваемому вопросу. Согласно ответу ЕЭК от 6 февраля 2026 года № БС – 246/26 компетенция ЕЭК по определению областей рисков ограничена предоставлением рекомендаций, учитывая,

что само построение нормы пункта 6 статьи 377 ТК ЕАЭС содержит в себе определение формы документа, подлежащего принятию Комиссией. Так, необязательность для таможенных органов государств-членов утверждения профилей риска в отношении ранее определенных Комиссией областей риска обесмысливает принятие ЕЭК соответствующего акта в форме решения, имеющего нормативно-правовой характер.

Обоснованность такого вывода подтверждает наличие внутреннего противоречия в содержании Решения № 69, поддержанного Консультативным заключением. Так, исходя из юридической силы правового акта пункту 1 Решения № 69 придается обязательное значение, тогда как пункт 2 не содержит для государств – членов Союза императивных предписаний.

В соответствии с пунктом 42 Статута Суда Евразийского экономического союза (приложение № 2 к Договору, далее – Статут Суда), в компетенцию Большой коллегии Суда не входит наделение органов Союза дополнительной компетенцией помимо той, которая прямо предусмотрена договором и (или) международными договорами в рамках Союза.

Необходимо отметить, что при даче Консультативного заключения Большая коллегия Суда в соответствии с нормами Главы IV Статута Суда принимала во внимание, что Решение № 69 не было оспорено в установленной процедуре. Согласно пунктам 39 и 50 Статута Суда, решения и распоряжения органов Союза подлежат применению Судом как составная часть права Союза, а вопросы соответствия решений, действий (бездействия) Комиссии Договору, международным договорам в рамках Союза разрешаются в процедуре рассмотрения споров.

Вместе с тем, полагаю, что несмотря на обязательную силу решений Коллегий Комиссии, Решение № 69 не подлежит обязательному исполнению, как принятое за рамками предусмотренного ТК ЕАЭС механизма выбора объектов таможенного контроля с использованием системы управления рисками и прямо противоречащее пункту 6 статьи 378 ТК ЕАЭС, по которому стратегия и тактика применения таможенными органами системы управления рисками, а также порядок ее функционирования устанавливаются законодательством государств – членов Союза о таможенном регулировании.

Согласно пунктам 1 и 3 статьи 6 Договора, решения и распоряжения органов Союза не должны противоречить Договору и международным

договорам в рамках Союза, а право Союза включает решения и распоряжения ЕЭК только принятые в рамках ее полномочий.

С учетом изложенного прихожу к следующим выводам:

1. Предусмотренная в пункте 6 статьи 377 ТК ЕАЭС компетенция Комиссии по определению области рисков не влечет обязательность утверждения таможенными органами государств – членов Союза профилей рисков и применения ими мер по минимизации рисков в соответствующей области рисков.

2. Компетенция Комиссии в части определения областей рисков ограничена принятием рекомендаций, что вызывает сомнения в легитимности Решения № 69.

3. Решение № 69, с учетом требований его пункта 2, не подлежит обязательному исполнению государствами – членами Союза.

Судья

А.Б. Кишкембаев