



## СУД ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОЮЗА

---

### КОНСУЛЬТАТИВНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

7 апреля 2025 года

город Минск

Большая коллегия Суда Евразийского экономического союза в составе председательствующего Председателя Суда Дронова А.А., судьи-докладчика Кайыпова М.Т., судей Ажибраимовой А.М., Айриян Э.В., Александрова Д.П., Забары А.А., Исмаилова Е.Ж., Кишкембаева А.Б., Павловой Н.В., Туняна А.Г.,

при секретаре судебного заседания Мухамет уулу Б.,  
заслушав судью-докладчика, исследовав материалы дела,  
руководствуясь пунктами 46, 47, 50, 68, 69, 73–75, 96 и 98 Статута Суда Евразийского экономического союза, статьями 14, 72, 75 и 85 Регламента Суда Евразийского экономического союза,  
предоставляет консультативное заключение по заявлению Республики Беларусь в лице Министерства юстиции Республики Беларусь о разъяснении положений Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года.

#### **I. Вопросы заявителя**

**1.** Республика Беларусь в лице Министерства юстиции Республики Беларусь (далее – заявитель, Министерство юстиции) на основании пунктов 46 и 49 Статута Суда Евразийского экономического союза, содержащегося в приложении № 2 к Договору о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года (далее соответственно – Статут, Договор, Союз), обратилась в Суд Евразийского экономического союза (далее – Суд) с заявлением о разъяснении положений Договора.

**2.** Заявитель отметил, что в соответствии со статьей 86 Договора в Союзе осуществляется скоординированная (согласованная) транспортная политика, направленная на обеспечение экономической интеграции, последовательное и поэтапное формирование единого транспортного пространства на принципах конкуренции, открытости, безопасности, надежности, доступности и экологичности. Задачами такой политики являются, в частности, создание общего рынка транспортных услуг и обеспечение безопасности на транспорте.

Формирование единого транспортного пространства, создание и развитие евразийских транспортных коридоров перечислены в качестве основных приоритетов скоординированной (согласованной) транспортной политики.

Согласно пункту 10 Протокола о скоординированной (согласованной) транспортной политике (приложение № 24 к Договору; далее – Приложение № 24) развитие воздушного транспорта в Союзе осуществляется в рамках проводимой скоординированной (согласованной) транспортной политики путем поэтапного формирования общего рынка услуг воздушного транспорта. Пунктом 11 Приложения № 24 установлены принципы формирования общего рынка услуг воздушного транспорта.

Заявитель отмечает, что положениями раздела XXI «Транспорт» Договора и Приложения № 24 не регулируются вопросы допуска (отзыва) разрешений на полеты воздушных судов при продаже услуг по перевозке пассажиров, почты, груза и багажа. При этом государства – члены Союза обеспечивают недискриминационный доступ авиационных компаний государств-членов к авиационной инфраструктуре.

На основании пункта 3 статьи 65 Договора транспортные услуги регулируются положениями раздела XXI «Транспорт» Договора. При этом положения раздела XV «Торговля услугами, учреждение, деятельность и осуществление инвестиций» Договора действуют в части, не противоречащей разделу XXI «Транспорт» Договора. Согласно пункту 1 статьи 66 Договора государства – члены Союза не будут вводить новые дискриминационные меры в отношении торговли услугами, учреждения и деятельности лиц других государств – членов Союза по сравнению с режимом, действующим на дату вступления в силу Договора.

В соответствии с пунктом 3 Приложения № 24 его реализация осуществляется с учетом обязательств государств-членов, принятых в рамках международных договоров. К таким международным договорам, в частности, относится Конвенция о международной гражданской авиации от 7 декабря 1944 года (далее – Чикагская конвенция).

Статья 4 Чикагской конвенции устанавливает, что каждое Договаривающееся государство соглашается не использовать гражданскую авиацию в каких-либо целях, несовместимых с целями Конвенции. Согласно статье 11 Чикагской конвенции при условии соблюдения положений Конвенции законы и правила Договаривающегося государства, касающиеся допуска на его территорию или убытия с его территории воздушных судов, занятых

в международной авиации, либо эксплуатации и навигации таких воздушных судов во время их пребывания в пределах его территории, применяются к воздушным судам всех Договаривающихся государств без различия их национальности и соблюдаются такими воздушными судами при прибытии, убытии или во время пребывания в пределах территории этого государства.

Уважение общепризнанных принципов международного права является принципом работы Союза, к которым относится в том числе принцип обязательного и добросовестного исполнения обязательств (*pacta sunt servanda*), который влечет верховенство международных обязательств над национальным законодательством. Заявитель полагает, что суверенитет над своим воздушным пространством не означает, что государство может принимать абсолютно любые меры произвольным образом. Такие меры должны находиться в рамках международного воздушного права, соответствовать целям, в том числе Чикагской конвенции.

По мнению заявителя, незавершенность формирования общего рынка Союза в сфере услуг воздушного транспорта не означает отсутствие обязательств в рамках скоординированной (согласованной) транспортной политики, при которой формирование единого рынка транспортных услуг является основным приоритетом. Более того, такая ситуация усиливает значение целей и принципов Союза, роль международной организации в рамках проведения скоординированной (согласованной) транспортной политики.

3. Министерство юстиции просит предоставить разъяснение по следующим вопросам:

1) применяются ли нормы раздела XV «Торговля услугами, учреждение, деятельность и осуществление инвестиций» Договора к услугам воздушного транспорта, в том числе по вопросам введения запретов и ограничений деятельности отдельных хозяйствующих субъектов государств – членов Союза;

2) имеет ли Евразийская экономическая комиссия полномочия на рассмотрение вопросов, связанных с введением одним государством – членом Союза запретов (ограничений) на осуществление субъектами хозяйствования другого государства – члена Союза перевозок воздушным транспортом, и на принятие обязательного для исполнения решения по снятию таких запретов (ограничений);

3) является ли запрет авиационных властей одного государства – члена Союза на полеты самолетов определенного типа, например «Boeing», субъекта хозяйствования другого государства – члена Союза

ограничением для создания общего рынка транспортных услуг на воздушном транспорте?

С учетом поставленных в обращении и дополнении к нему вопросов и доводов, приведенных в их обоснование, в рамках настоящего дела исследованию подлежат соотношение положений разделов XV «Торговля услугами, учреждение, деятельность и осуществление инвестиций» (статьи 65–69) и XXI «Транспорт» (статьи 86–87) Договора, а также регулирование правом Союза полномочий Евразийской экономической комиссии (далее – Комиссия), в том числе во взаимосвязи с регулированием создания общего рынка транспортных услуг воздушного транспорта.

**4.** В рамках подготовки дела к рассмотрению на основании пункта 55 Статута и в порядке статьи 75 Регламента Суда Евразийского экономического союза, утвержденного Решением Высшего Евразийского экономического совета от 23 декабря 2014 года № 101, были запрошены мнения государственных органов государств-членов, материалы по подготовке положений разделов XV, XXI Договора и приложений №№ 16, 24 к Договору, а также позиция Комиссии как постоянно действующего регулирующего органа Союза.

Соответствующая информация и материалы, в том числе подготовительные материалы к Договору, предоставлены Суду Министерством юстиции Республики Армения, Министерством юстиции Республики Беларусь, Министерством транспорта Республики Казахстан, Министерством юстиции Кыргызской Республики, Генеральной прокуратурой Российской Федерации, Евразийской экономической комиссией.

## **II. Выводы Суда**

**5.** Согласно пункту 2 Статута целью деятельности Суда является обеспечение в соответствии с положениями Статута единообразного применения государствами-членами Договора, международных договоров в рамках Союза, международных договоров Союза с третьей стороной и решений органов Союза.

Руководствуясь пунктом 50 Статута, Большая коллегия Суда при осуществлении правосудия применяет общепризнанные принципы и нормы международного права, Договор, международные договоры в рамках Союза, решения и распоряжения органов Союза, международный обычай как доказательство всеобщей практики, признанной в качестве правовой нормы.

Принимая во внимание цели деятельности Суда, а также значение решений международных судов для формирования и действия

международных правовых норм, Большая коллегия Суда также учитывает и те правовые позиции, которые были сформулированы в практике Суда ранее, на что Суд указал в пункте 5.1 решения Коллегии Суда от 23 апреля 2024 года по заявлениям Палаты профессиональных бухгалтеров Республики Казахстан и иных лиц. При этом относительно предмета разбирательства по настоящему делу следует отметить, что ранее Суд уже разъяснял отдельные положения разделов XV, XXI Договора и соотношение их между собой (консультативное заключение от 20 ноября 2017 года по заявлению Министерства транспорта и дорог Кыргызской Республики; консультативное заключение от 10 июля 2020 года по заявлению Министерства юстиции Российской Федерации).

6. Согласно статье 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 соответствии с пунктом 1 статьи 1 Договора в рамках 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.

К основным принципам функционирования Союза согласно статье 3 Договора относится в том числе обеспечение взаимовыгодного сотрудничества, равноправия и учета национальных интересов государств-членов.

Статья 4 Договора в качестве одной из основных целей Союза определяет стремление к формированию единого рынка товаров, услуг, капитала и трудовых ресурсов в рамках Союза.

В соответствии со статьей 5 Договора для достижения этих целей государства-члены наделили Союз компетенцией в пределах и объемах, установленных Договором и международными договорами в рамках Союза, и обязались проводить скоординированную или согласованную политику в определенных сферах экономики в установленных пределах и объемах. В иных сферах экономики, которые прямо не указаны в Договоре, государства-члены стремятся к осуществлению такой политики в соответствии с основными принципами и целями Союза, которая способствует эффективному функционированию внутреннего рынка и укреплению экономических связей между государствами – членами Союза.

При этом государства-члены договорились создавать благоприятные условия для выполнения Союзом его функций

и воздерживаться от мер, способных поставить под угрозу достижение его целей (статья 3 Договора).

С учетом изложенного Большая коллегия Суда отмечает важность толкования и применения соответствующих норм разделов XV и XXI Договора в их неразрывной взаимосвязи с принципами и нормами, закрепленными в разделе I Договора (в частности, статей 1, 3–6), имеющими основополагающее значение для Договора и его реализации.

### **О сфере применения раздела XV Договора и его соотношении с разделом XXI Договора**

7. Нормы раздела XV «Торговля услугами, учреждение, деятельность и осуществление инвестиций» Договора представляют собой юридические гарантии реализации в Союзе свободы движения услуг – одной из четырех основных свобод, для обеспечения которых, среди прочего, был учрежден Евразийский экономический союз как международная организация региональной экономической интеграции.

К сфере действия раздела XV Договора относятся и вопросы либерализации торговли услугами, содержание либерализации (статья 66), ее принципы (статья 67), а также такие составляющие либерализации, как административное сотрудничество и транспарентность (статьи 68 и 69).

В соответствии с пунктом 1 статьи 65 Договора целью раздела XV является обеспечение свободы торговли услугами, учреждения, деятельности и осуществления инвестиций в рамках Союза в соответствии с условиями указанного раздела и Протокола о торговле услугами, учреждении, деятельности и осуществлении инвестиций (приложение № 16 к Договору; далее – Приложение № 16), который определяет правовые основы регулирования этих отношений в государствах-членах.

Пункт 2 статьи 65 Договора предусматривает, что положения раздела применяются к мерам государств-членов, затрагивающим поставку и получение услуг, учреждение, деятельность и осуществление инвестиций. При этом в соответствии с подпунктом 11 пункта 6 Приложения № 16 в качестве «меры государства-члена» может рассматриваться как законодательство, так и любое решение, действие или бездействие органа или должностного лица этого государства-члена, которые приняты или применяются на любом уровне государственной власти, органами местного самоуправления или организациями при осуществлении ими полномочий, делегированных им такими органами. Совокупность мер государств-членов составляет содержание понятия «режим» (подпункт 18 пункта 6 Приложения № 16).

Большая коллегия Суда отмечает, что указанные в разделе XV Договора меры разнообразны не только по своей форме (акт законодательства, решение, действие или бездействие органа или должностного лица), но и по содержанию (запрет, ограничение, условие, требование).

Абзацем вторым пункта 2 статьи 65 Договора из предметной сферы действия раздела XV Договора исключены две категории правоотношений, к которым положения данного раздела не применяются: 1) государственные (муниципальные) закупки, регулируемые разделом XXII Договора; 2) поставляемые услуги и осуществляемая деятельность во исполнение функций государственной власти. Иных исключений не имеется.

Таким образом, анализ положений пункта 2 статьи 65 во взаимосвязи с пунктом 3 статьи 65 Договора позволяет сделать вывод о применении, по общему правилу, раздела XV Договора ко всем мерам государств-членов, затрагивающим торговлю услугами.

8. Пункт 3 статьи 65 раздела XV Договора предусматривает, что услуги, охватываемые разделами XVI «Регулирование финансовых рынков», XIX «Естественные монополии», XX «Энергетика» и XXI «Транспорт» Договора, регулируются положениями этих разделов соответственно. Положения раздела XV действуют в части, не противоречащей указанным разделам.

Для разрешения вопроса о действии определенных положений раздела XV Договора применительно к транспортным услугам (в том числе к услугам воздушного транспорта), составляющим предмет регулирования раздела XXI Договора, необходимо сопоставление соответствующих положений данных разделов.

9. В целях обеспечения свободы торговли услугами пункт 2 статьи 87 раздела XXI Договора закрепляет стремление государств-членов к поэтапной либерализации транспортных услуг. При этом в соответствии с пунктом 1 статьи 87 Договора положения раздела XXI Договора применяются в том числе и к воздушному транспорту с учетом положений разделов XVIII и XIX Договора, а также особенностей, предусмотренных Приложением № 24.

Пунктами 10–11 Приложения № 24, регулирующими отдельные вопросы воздушного транспорта, предусматривается, что развитие воздушного транспорта в Союзе осуществляется в рамках проводимой скоординированной (согласованной) транспортной политики путем поэтапного формирования общего рынка услуг воздушного транспорта и устанавливаются следующие принципы формирования этого рынка:

1) обеспечение соответствия международных договоров и актов, составляющих право Союза, нормам и принципам международного права в области гражданской авиации;

2) гармонизация законодательства государств-членов в соответствии с нормами и принципами международного права в области гражданской авиации;

3) обеспечение справедливой и добросовестной конкуренции;

4) создание условий для обновления парка воздушных судов, модернизации и развития объектов наземной инфраструктуры аэропортов в соответствии с требованиями и рекомендуемой практикой Международной организации гражданской авиации (ИКАО);

5) обеспечение безопасности полетов и авиационной безопасности;

6) обеспечение недискриминационного доступа авиационных компаний государств-членов к авиационной инфраструктуре;

7) расширение воздушных сообщений между государствами-членами.

Принимая во внимание положения пункта 1 статьи 67 Договора об осуществлении либерализации торговли услугами, в том числе с учетом международных принципов и стандартов, Большая коллегия Суда отмечает, что либерализация торговли услугами воздушного транспорта в рамках Союза согласуется с положениями, изложенными в Декларации глобальных принципов либерализации международного воздушного транспорта ИКАО от 29 марта 2003 года, согласно которой:

- цель постоянного развития механизмов регулирования заключается в создании условий, в которых международный воздушный транспорт может развиваться и расти стабильным, эффективным и экономичным образом без снижения уровня безопасности полетов и авиационной безопасности и с соблюдением социальных и трудовых стандартов (пункт 4.1);

- государствам следует в той мере, в какой это практически возможно, осуществлять либерализацию доступа к рынку международного воздушного транспорта, доступа авиаперевозчиков к международному капиталу и представлять авиаперевозчикам свободу осуществления коммерческой деятельности (пункт 4.5);

- государствам следует изучать возможность ускоренной либерализации механизмов регулирования международных авиагрузовых перевозок при условии, что будут сохранены четкие границы компетенции и контроля в сфере регулирования безопасности полетов и авиационной безопасности (пункт 4.7);

- транспарентность является важным элементом содействия экономическому росту, повышению конкурентоспособности

и финансовой стабильности на внутреннем, региональном и международном уровнях и увеличивает выгоды либерализации (пункт 4.8).

**10.** Анализ положений раздела XV Договора в контексте с общими положениями раздела I Договора и специальными положениями раздела XXI Договора позволяет сделать вывод о том, что нормы статей 65–67 Договора в части либерализации торговли услугами, принятия или применения ограничений, условий затрагивают сферу услуг воздушного транспорта. Такой вывод подтверждается и Основными направлениями и этапами реализации скоординированной (согласованной) транспортной политики государств – членов Евразийского экономического союза, утвержденными Решением Высшего Евразийского экономического совета от 26 декабря 2016 года № 19 (далее – Основные направления, Решение № 19), планами мероприятий («дорожными картами») по реализации Основных направлений: на 2018–2020 годы (Решение Евразийского межправительственного совета от 14 августа 2017 года, № 2); на 2021–2023 годы (Распоряжение Евразийского межправительственного совета от 20 августа 2021 года № 15); на 2024–2026 годы (Распоряжение Евразийского межправительственного совета от 1 октября 2024 года № 15).

Большая коллегия Суда отмечает, что пункт 1 статьи 66 Договора содержит обязательство государств – членов Союза не вводить новые дискриминационные меры в отношении торговли услугами, учреждения и деятельности лиц других государств-членов по сравнению с режимом, действующим на дату вступления в силу Договора.

Данное обязательство государств-членов основывается на принципе последовательности. Сущность этого принципа в соответствии с подпунктом 4 пункта 2 статьи 67 Договора заключается в том, что принятие любых мер в отношении торговли услугами, учреждения, деятельности и осуществления инвестиций, в том числе гармонизация законодательства государств-членов и административное сотрудничество, осуществляется исходя из следующего:

- ни в одном из секторов услуг и видов деятельности недопустимо ухудшение условий взаимного доступа по сравнению с условиями, действующими на дату подписания Договора, и с условиями, закрепленными в нем;

- поэтапное сокращение ограничений, изъятий, дополнительных требований и условий, предусмотренных индивидуальными национальными перечнями ограничений, изъятий, дополнительных требований и условий, утверждаемых Высшим Евразийским

экономическим советом, указанных в абзаце четвертом пункта 2 и пунктах 15–17, 23, 26, 28, 31, 33 и 35 Приложения № 16.

Таким образом, положения пункта 1 статьи 66 Договора в отношении торговли услугами гарантируют определенный базовый уровень и не допускают ухудшения условий по сравнению с режимом, действующим на дату вступления Договора в силу. Более того, раздел XV Договора определяет направленность действий государств-членов на поэтапное развитие интеграции в данной сфере (создание и обеспечение функционирования в рамках Союза единого рынка услуг в максимальном количестве секторов путем сокращения ограничений, изъятий, дополнительных требований и условий, предусмотренных индивидуальными национальными перечнями).

Сама по себе незавершенность формирования общего рынка транспортных услуг не является основанием для несоблюдения вытекающих из Договора обязательств и требований, даже если осуществление транспортных услуг не относится к единой политике, а на данном этапе является политикой скоординированной (согласованной).

Большая коллегия Суда отмечает, что положения пункта 1 статьи 66 раздела XV Договора не содержит норм, которые бы вступали в противоречие с разделом XXI Договора.

При таких обстоятельствах Большая коллегия Суда приходит к выводу о том, что на основании пункта 3 статьи 65 раздела XV Договора положения пункта 1 статьи 66 раздела XV Договора распространяются и на сферу услуг воздушного транспорта.

### **О полномочиях Евразийской экономической комиссии**

**11.** В соответствии с положениями статьи 18 Договора Комиссия является постоянно действующим регулирующим органом Союза. Статус, задачи, состав, функции, полномочия и порядок работы Комиссии определяются Положением о Евразийской экономической комиссии (приложение № 1 к Договору; далее – Положение о Комиссии).

Согласно пункту 1 Положения о Комиссии основными задачами Комиссии являются обеспечение условий функционирования и развития Союза, а также выработка предложений в сфере экономической интеграции в рамках Союза.

Пунктом 4 Положения о Комиссии предусмотрено, что Комиссия в пределах своих полномочий обеспечивает реализацию международных договоров, входящих в право Союза.

Подпунктами 14 и 15 пункта 3 Положения о Комиссии установлено, что Комиссия осуществляет свою деятельность в пределах

полномочий, предусмотренных Договором и международными договорами в рамках Союза, в том числе в сферах взаимной торговли услугами, транспорта и перевозок.

В пределах своих полномочий Комиссия принимает решения, имеющие нормативно-правовой характер и обязательные для государств-членов, распоряжения, имеющие организационно-распорядительный характер, и рекомендации, не имеющие обязательного характера. Решения Комиссии входят в право Союза и подлежат непосредственному применению на территориях государств-членов.

**12.** В силу пунктов 1 и 2 статьи 28 Договора Союз принимает меры по обеспечению функционирования внутреннего рынка, охватывающего единое экономическое пространство, в котором обеспечивается свободное передвижение товаров, лиц, услуг и капиталов, что означает подчинение всех сфер и отношений, составляющих единое экономическое пространство, основным принципам функционирования и целям Союза.

В целях обеспечения реализации положений Договора, и в частности статьи 28, подпунктом 4 пункта 43 Положения о Комиссии за ней закреплены полномочия по осуществлению мониторинга и контроля исполнения международных договоров, входящих в право Союза, и решений Комиссии, а также по уведомлению государств – членов Союза о необходимости их исполнения.

Полномочия Комиссии по осуществлению мониторинга реализации государствами-членами скоординированной (согласованной) транспортной политики предусмотрены пунктом 6 статьи 86 Договора. Осуществление Комиссией указанных полномочий включает в себя рассмотрение вопросов, связанных с либерализацией рынка транспортных услуг, созданием общего рынка транспортных услуг, в том числе услуг воздушного транспорта.

Этот круг вопросов также охватывает основные направления и этапы реализации скоординированной (согласованной) транспортной политики государств-членов в сфере воздушного транспорта, направленной на формирование общего рынка услуг воздушного транспорта, которые на основании пункта 5 статьи 86 Договора определены Решением № 19.

В соответствии с пунктом 3 Решения № 19 Евразийским межправительственным советом утвержден План мероприятий («дорожная карта») по реализации основных направлений и этапов реализации скоординированной (согласованной) политики транспортной политики государств – членов Евразийского экономического союза на 2024–2026 годы (далее – План мероприятий), согласно которому

на Комиссию в том числе возложено обеспечение проведения мониторинга исполнения Плана мероприятий государствами-членами и предоставление информации о его результатах Евразийскому межправительственному совету в первом полугодии 2027 года. При этом пункт 6 Плана мероприятий предусматривает принятие Комиссией и государствами-членами мер по выявлению и устранению барьеров, а также максимальному сокращению изъятий и ограничений на внутреннем рынке Союза, включая мониторинг препятствий, влияющих на функционирование отраслевых рынков услуг автомобильного, водного, воздушного и железнодорожного транспорта.

В целях практического осуществления Комиссией ее полномочий и выполнения возложенных на нее функций Коллегия Комиссии в числе прочих мер своим решением от 28 марта 2023 года № 41 утвердила Методологию квалификации препятствий на внутреннем рынке Евразийского экономического союза и признания барьеров и ограничений устраненными (далее – Методология), определившую порядок рассмотрения Комиссией названных вопросов.

Возможность рассмотрения Комиссией вопросов функционирования внутреннего рынка услуг воздушного транспорта подтверждается и практикой самой Комиссии. Так, из представленных Комиссией материалов видно, что в связи с поступившими обращениями от государств-членов в рамках предусмотренных Методологией процедур Комиссией ранее рассматривались соответствующие вопросы: по обращению Министерства транспорта и коммуникаций Республики Беларусь (об ограничении Республикой Казахстан полетов ОАО «Авиакомпания «Белавиа» из Республики Беларусь в Республику Казахстан); по обращению Министерства экономики Республики Беларусь (об отсутствии равных условий на получение разрешений на выполнение полетов самолетами государств-членов в аэропорты государств-членов); по обращению Министерства экономики и коммерции Кыргызской Республики (об изменении ставок сборов за аэронавигационное обслуживание полетов воздушных судов пользователей воздушного пространства Российской Федерации). При этом вопрос Кыргызской Республики был рассмотрен с принятием решения Коллегии Комиссии от 27 декабря 2023 года № 187 о квалификации выявленного препятствия на внутреннем рынке Союза в качестве «ограничения».

Учитывая вышеизложенное, Большая коллегия Суда приходит к выводу о том, что порядок рассмотрения Комиссией вопросов экономической интеграции в рамках Союза, а также сложившаяся в Комиссии правоприменительная практика допускают возможность

рассмотрения Комиссией ситуаций, создающих препятствия на пути последовательного и поэтапного формирования единого транспортного пространства, поэтапной либерализации транспортных услуг между государствами-членами, принятие в пределах компетенции, в координации с государствами-членами, соответствующих мер по устранению таких препятствий.

При этом Комиссия вправе учитывать, что пункт 6 статьи 65 Договора разрешает государству – члену Союза предпринимать любые действия, которые он считает необходимыми для защиты важнейших интересов его безопасности посредством принятия законодательного акта.

В свою очередь, из подпунктов 1–3 пункта 7 статьи 65 Договора следует, что ограничительные меры государств – членов Союза должны соответствовать критерию необходимости преследовать одну из следующих целей: защита общественной морали или поддержание общественного порядка; защита жизни или здоровья людей, животных или растений; соблюдение законодательства государств-членов, не противоречащего положениям раздела XV Договора, включая меры, имеющие отношение к:

предотвращению вводящей в заблуждение и недобросовестной практики или последствий несоблюдения гражданско-правовых договоров;

защите от вмешательства в частную жизнь отдельных лиц при обработке и распространении сведений личного характера и защите конфиденциальности сведений о личной жизни и счетов;

безопасности.

Однако, как предписывает пункт 8 статьи 65 Договора, указанные выше действия не должны приводить к произвольной или неоправданной дискриминации между государствами – членами Союза или к скрытым ограничениям в торговле услугами, учреждении, деятельности и осуществлении инвестиций.

### **О создании общего рынка услуг воздушного транспорта**

**13.** Создание общего рынка транспортных услуг, формирование единого транспортного пространства являются приоритетными целями и задачами Союза и его государств-членов. Согласно пунктам 4 и 5 статьи 86 Договора скоординированная (согласованная) транспортная политика формируется государствами-членами. При этом основные направления и этапы реализации скоординированной (согласованной) транспортной политики определяются Высшим Евразийским экономическим советом.

Пунктом 2 Решения № 19 предусмотрено принятие государствами – членами Союза мер по снятию до 2025 года существующих ограничений при осуществлении в рамках Союза перевозок всеми видами транспорта.

Пунктом 3 Решения № 19 поручено Комиссии совместно с государствами – членами Союза обеспечить последовательную поэтапную реализацию Основных направлений на основе планов мероприятий («дорожных карт»), утверждаемых Евразийским межправительственным советом на каждые 3 года, с учетом возможного включения в них мероприятий, выходящих за пределы соответствующего 3-летнего периода, а также допускающих возможность разной скорости их реализации государствами-членами при создании общего рынка транспортных услуг. Отдельно поручено разработать план мероприятий («дорожную карту») по вопросам воздушного транспорта (с указанием конкретных этапов, мероприятий и сроков).

Утвержденные на основании Решения № 19 Основные направления реализации скоординированной (согласованной) транспортной политики государств-членов в сфере воздушного транспорта среди прочего включают обеспечение справедливой и добросовестной конкуренции со следующими этапами реализации:

- выявление и устранение барьеров (проблемных вопросов) в области гражданской авиации, препятствующих развитию конкуренции на рынке перевозок воздушным транспортом между государствами-членами;

- анализ проводимой тарифной политики и применяемых регулируемых тарифов на аэронавигационное обслуживание и услуги аэропортов государств-членов, а также условий доступа к услугам аэропортов и аэронавигации государств-членов;

- выработка и принятие согласованных подходов по применению равных (недискриминационных) тарифных условий при оказании услуг аэропортов и аэронавигации;

- недопущение создания неравных (дискриминационных) условий для авиакомпаний государств-членов, назначенных и уполномоченных в соответствии с международными договорами о воздушном сообщении, при выполнении регулярных воздушных перевозок между государствами-членами, а также взимания дополнительных платежей с авиакомпаний государств-членов за использование воздушного пространства;

- беспрепятственное предоставление права на техническую посадку с некоммерческими целями в международных аэропортах государств-членов авиакомпаниям другого государства-члена;

- обеспечение равного (недискриминационного) доступа авиакомпаний государств-членов к наземной инфраструктуре аэропортов, в том числе выработка и принятие согласованных подходов по регулированию доступа авиакомпаний государств-членов к услугам аэропортов и аэронавигации на условиях не менее благоприятных, чем условия, созданные для авиакомпаний принадлежности государству-члену, на территории которого оказываются услуги аэропортов и аэронавигации.

Акты Евразийского межправительственного совета («дорожные карты»), как и Решение № 19, предусматривают поэтапное формирование общего рынка транспортных услуг посредством планирования и реализации разнообразных мероприятий, среди которых выявление препятствий в области гражданской авиации, их анализ и классификация, выработка предложений по устранению. При этом ответственным исполнителем по данным направлениям и этапам работы по формированию общего рынка транспортных услуг определена Комиссия.

По информации Комиссии, предоставленной по запросу Суда, в настоящее время продолжается поэтапное формирование общего рынка услуг воздушного транспорта. Комиссия сообщила о реализации планов мероприятий «дорожные карты» в рамках скоординированной (согласованной) транспортной политики государств – членов Союза в части воздушного транспорта на 2018–2020 и на 2021–2023 годы, которые в совокупности содержат 47 мероприятий.

С учетом предмета разбирательства по настоящему делу, имеющих в нем материалов, а также учитывая пределы компетенции Суда (пункты 39, 42, 46 Статута), Большая коллегия Суда констатирует невозможность в настоящем консультативном заключении давать оценку степени реализации последовательного и поэтапного создания общего рынка транспортных услуг на воздушном транспорте, а также деятельности Комиссии по обеспечению формирования общего рынка транспортных услуг, квалификации препятствий на внутреннем рынке, реализации полномочий, предусмотренных Договором и Решением № 19, поручений, закрепленных в решениях и распоряжениях Евразийского межправительственного совета об основных направлениях и этапах реализации скоординированной (согласованной) транспортной политики государств – членов Союза в части воздушного транспорта. Вместе с тем Большая коллегия Суда

отмечает, что конкретные решения Комиссии, принятые ею в рамках предоставленной компетенции, а также действия (бездействие) могут быть предметом рассмотрения Судом на соответствие праву Союза в порядке пункта 39 Статута.

**14.** С учетом изложенного Большая коллегия Суда предоставляет следующее разъяснение:

**14.1.** Нормы раздела XV «Торговля услугами, учреждение, деятельность и осуществление инвестиций» Договора применяются к услугам транспорта в части, не противоречащей разделу XXI «Транспорт» Договора, и на наднациональном уровне определяют общие для всех государств – членов Союза условия торговли транспортными услугами. Закрепленное в пункте 1 статьи 66 Договора обязательство государств-членов не вводить новые дискриминационные меры в отношении торговли услугами лицами других государств-членов по сравнению с режимом, действующим на дату вступления в силу Договора, распространяется и на сферу услуг воздушного транспорта.

**14.2.** Регулирование авиасообщения и полетов воздушных судов государств-членов в рамках Союза осуществляется государствами-членами в соответствии с заключенными на основании Чикагской конвенции соглашениями в области международной гражданской авиации и национальным законодательством.

Согласно действующему праву Союза Комиссия в пределах своих полномочий обеспечивает реализацию положений Договора, в том числе предусматривающих осуществление в рамках Союза скоординированной (согласованной) транспортной политики, направленной на обеспечение экономической интеграции, последовательное и поэтапное формирование единого транспортного пространства.

В частности, Комиссия наделена полномочиями по мониторингу реализации положений Договора в сфере воздушного транспорта, включая:

- выявление ситуаций, создающих в этой сфере препятствия на пути последовательного и поэтапного формирования единого транспортного пространства, поэтапной либерализации транспортных услуг между государствами-членами;

- принятие в пределах компетенции, в координации с государствами-членами, мер по устранению таких препятствий.

**14.3.** Большая коллегия Суда констатирует невозможность в консультативном заключении давать оценку степени реализации последовательного и поэтапного создания общего рынка услуг в сфере воздушного транспорта.

### **III. Заключительные положения**

Копию настоящего консультативного заключения направить заявителю.

Консультативное заключение разместить на официальном интернет-сайте Суда.

Председательствующий

А.А. Дронов

Судьи

А.М. Ажибраимова

Э.В. Айриян

Д.П. Александров

А.А. Забара

Е.Ж. Исмаилов

М.Т. Кайыпов

А.Б. Кишкембаев

Н.В. Павлова

А.Г. Тунян