



## СУД ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОЮЗА

---

### КОНСУЛЬТАТИВНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

30 марта 2026 года

город Минск

Большая коллегия Суда Евразийского экономического союза в составе:

председательствующего судьи Дронова А.А.,  
судьи-докладчика Кишкембаева А.Б.,  
судей Айриян Э.В., Александрова Д.П., Джунушпаева К.К.,  
Забары А.А., Исмаилова Е.Ж., Кайыпова М.Т., Павловой Н.В.,  
Туняна А.Г.,

при секретаре судебного заседания Алпысбай А.Б.,  
руководствуясь пунктами 46-47, 68-69, 98 Статута Суда Евразийского экономического союза, статьями 72, 85 Регламента Суда Евразийского экономического союза,

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

#### **I. Вопросы заявителя**

1. Евразийская экономическая комиссия (далее – заявитель, Комиссия) обратилась в Суд Евразийского экономического союза (далее – Суд) с заявлением о разъяснении положений Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года (далее – Договор) и Протокола об общих принципах и правилах конкуренции, являющегося приложением № 19 к Договору (далее – Протокол), касающихся полномочий Комиссии запрашивать информацию, необходимую для реализации функций по контролю за соблюдением общих правил конкуренции на трансграничных рынках при проведении оценки состояния конкуренции по собственной инициативе, а также привлекать юридических и физических лиц к ответственности в соответствии с подпунктом 5 пункта 16 Протокола за невыполнение таких требований.

2. Заявитель отмечает, что в соответствии с пунктом 7 статьи 76 Договора Комиссия осуществляет пресечение нарушений хозяйствующими субъектами (субъектами рынка) государств – членов Евразийского экономического союза (далее – государства – члены), а также физическими лицами и некоммерческими организациями государств – членов, не осуществляющими предпринимательскую деятельность, общих правил конкуренции, установленных разделом XVIII Договора, если такие нарушения оказывают или могут оказать негативное влияние на конкуренцию на трансграничных рынках на территориях двух и более государств – членов, за исключением финансовых рынков. Аналогичная норма закреплена в пункте 9 Протокола. Таким образом, Комиссия обладает исключительной компетенцией по вопросам пресечения нарушений общих правил конкуренции на трансграничных рынках (за исключением финансовых рынков), которая передана ей государствами – членами и закреплена в Договоре. При этом полномочия по пресечению нарушений общих правил конкуренции осуществляются Комиссией как на основании поступающих заявлений (материалов), так и по собственной инициативе.

Полномочия по контролю за соблюдением общих правил конкуренции в соответствии с подпунктами 1 – 3 пункта 10 Протокола реализуются Комиссией в определенном порядке, который утверждается решением Совета Комиссии.

В абзаце первом пункта 13 Протокола установлено, что при рассмотрении заявления, проведении расследования, рассмотрении дела, рассмотрении вопроса о вынесении предостережения уполномоченное структурное подразделение Комиссии запрашивает необходимую информацию у органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных осуществляющих их функции органов или организаций государств – членов, юридических и физических лиц.

При этом в абзаце втором данного пункта установлена обязанность адресатов запроса предоставлять в Комиссию по ее запросу в установленные сроки необходимые Комиссии в соответствии с возложенными на нее полномочиями информацию, документы, сведения, пояснения. Неисполнение данной обязанности влечет за собой применение мер ответственности в отношении физических лиц, должностных лиц, индивидуальных предпринимателей и юридических лиц в форме штрафа (подпункт 5 пункта 16 Протокола).

Аналогичные нормы о праве Комиссии запрашивать необходимую информацию закреплены также в правовых актах Евразийского экономического союза (далее – Союз, ЕАЭС), регламентирующих

порядок рассмотрения заявлений (материалов) о нарушении общих правил конкуренции на трансграничных рынках, проведения расследования и рассмотрения дел о таких нарушениях.

3. Заявитель также указывает, что в соответствии с подпунктом 3 пункта 10 Протокола Комиссия может возбуждать дело о нарушении общих правил конкуренции по собственной инициативе.

При этом для осуществления контрольных полномочий Комиссии в сфере защиты конкуренции Решением Совета Евразийской экономической комиссии от 30 января 2013 года № 7 утверждена Методика оценки состояния конкуренции (далее – Методика), которая согласно подпункту «б» пункта 2 применяется, помимо прочего, на стадии, предшествующей принятию решения о проведении расследования и возбуждении дела по признакам нарушения общих правил конкуренции на трансграничных рынках.

4. Ссылаясь на норму подпункта 7 пункта 10 Протокола, заявитель полагает, что полномочие Комиссии на запрос и получение информации, в том числе конфиденциального характера, необходимой для осуществления контроля за соблюдением общих правил конкуренции на трансграничных рынках, носит универсальный характер, поскольку не связан с определенной стадией осуществления контрольных функций.

Наряду с этим, нормы пункта 16 Протокола об ответственности за непредставление, несвоевременное представление либо представление заведомо недостоверных сведений (информации) носят общий характер и сформулированы без указания на их применение на стадиях рассмотрения заявления, проведения расследования или рассмотрения дела.

По мнению заявителя, изложенное дает основания полагать, что Комиссия при осуществлении полномочий в сфере защиты конкуренции вправе запрашивать и получать необходимую информацию для проведения оценки состояния конкуренции в инициативном порядке (при отсутствии заявления (материалов)), до начала проведения расследования.

5. Учитывая, что полномочие Комиссии запрашивать необходимую информацию и корреспондирующая ему обязанность определенного круга лиц представлять такую информацию в установленные сроки предусматриваются в пункте 13 Протокола при рассмотрении заявления, проведении расследования, рассмотрении дела, рассмотрении вопроса о вынесении предостережения, заявитель просит разъяснить:

1) следует ли из положений подпункта 7 пункта 10 Протокола и пункта 7 статьи 76 Договора (в их системной взаимосвязи), что органы

государственной власти, органы местного самоуправления, иные осуществляющие их функции органы и организации государств – членов, юридические и физические лица обязаны по запросу Комиссии предоставлять запрашиваемую Комиссией информацию, необходимую ей для реализации своей функции по контролю за соблюдением общих правил конкуренции на трансграничных рынках, при проведении по собственной инициативе оценки состояния конкуренции в соответствии с Методикой;

2) следует ли из положений подпункта 7 пункта 10, пункта 16 Протокола и пункта 7 статьи 76 Договора (при их системном применении), с учетом требований пункта 13 Протокола, что за непредставление, несвоевременное представление сведений (информации), а также представление в Комиссию заведомо недостоверных сведений (информации) юридические и физические лица могут быть привлечены Комиссией к ответственности в соответствии с подпунктом 5 пункта 16 Протокола (наложение штрафа).

## **II. Процедура в Суде**

6. Постановлением Большой коллегии Суда от 4 февраля 2026 года заявление принято к производству.

7. Согласно пункту 68 Статута Суда, являющегося приложением № 2 к Договору (далее – Статут), порядок рассмотрения дел о разъяснении определяется Регламентом Суда Евразийского экономического союза, утверждённым Решением Высшего Евразийского экономического совета от 23 декабря 2014 года № 101 (далее – Регламент).

8. В рамках подготовки дела к рассмотрению в порядке статьи 75 Регламента запрошены дополнительные сведения и мнения высших судебных инстанций, уполномоченных государственных органов, научных учреждений, а также организаций, представляющих интересы предпринимателей государств – членов Союза.

Большой коллегией Суда рассмотрены материалы, представленные Комиссией и ответы, поступившие на запросы Суда из Конституционного Суда Республики Армения, Конституционного Суда Республики Беларусь, Конституционного Суда Кыргызской Республики, Конституционного Суда Российской Федерации, Кассационного Суда Республики Армения, Верховного Суда Республики Беларусь, Верховного Суда Кыргызской Республики, Верховного Суда Российской Федерации, Министерства экономики Республики Беларусь, Министерства торговли и интеграции Республики Казахстан,

Министерства экономики и коммерции Кыргызской Республики, Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Агентства по защите и развитию конкуренции Республики Казахстан, Федеральной Антимонопольной службы Российской Федерации, Союза промышленников и предпринимателей Армении, Республиканской Ассоциации бизнеса и нанимателей «БСП-пром» (Республика Беларусь), Республиканского союза промышленников и предпринимателей (Республика Беларусь), Национальной палаты предпринимателей Республики Казахстан «Атамекен», Российского Союза промышленников и предпринимателей, Национального центра законодательства и правовой информации Республики Беларусь, Института законодательства и правовой информации Республики Казахстан, Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

### **III. Выводы Большой коллегии Суда**

9. В соответствии с пунктом 46 Статута Суд осуществляет разъяснение положений Договора, международных договоров в рамках Союза и решений органов Союза. Осуществление Судом разъяснения означает предоставление Консультативного заключения и не лишает государства – члены права на совместное толкование ими международных договоров (пункт 47 Статута).

Разъяснение положений международных договоров и актов, составляющих право Союза, состоит в раскрытии содержания и выявлении смысла конкретных положений Договора, международных договоров в рамках Союза и решений органов Союза.

Принимая во внимание доводы заявления, разъяснению по настоящему делу подлежат положения пункта 7 статьи 76 Договора, подпункта 7 пункта 10, пунктов 13 и 16 Протокола в их системной взаимосвязи в аспекте их применимости при осуществлении Комиссией полномочий по оценке состояния конкуренции на трансграничных рынках по собственной инициативе.

10. Руководствуясь пунктом 50 Статута, Большая коллегия Суда осуществляет разъяснение положений Договора применяя общепризнанные принципы и нормы международного права, Договор, международные договоры в рамках Союза, и иные международные договоры, участниками которых являются государства – члены, решения и распоряжения органов Союза.

В соответствии со статьей 31 «Общее правило толкования» Венской конвенции о праве международных договоров от 23 мая 1969 года (далее

– Венская конвенция), международный договор должен толковаться добросовестно в соответствии с обычным значением, которое следует придавать терминам договора в их контексте, а также с учетом объекта и целей договора.

11. Как следует из статьи 1 Договора, ЕАЭС учрежден как международная организация региональной экономической интеграции, в рамках которой 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.

При этом правила в сфере защиты конкуренции на трансграничных рынках регламентированы правом Союза и отнесены к сфере единой политики, что в соответствии со статьей 2 Договора означает наличие унифицированного правового регулирования (пункт 1 Консультативного заключения от 4 апреля 2017 года по делу № P-1/17).

12. Пунктом 2 статьи 8 Договора предусмотрено, что органы Союза действуют в пределах полномочий, предоставленных им Договором и международными договорами в рамках Союза.

В соответствии с пунктом 3 статьи 18 Договора полномочия Комиссии, являющейся органом ЕАЭС, определяются согласно приложению № 1 к Договору. Согласно пункту 3 Положения о Евразийской экономической комиссии (приложение № 1 к Договору) Комиссия осуществляет свою деятельность в пределах полномочий, предусмотренных Договором и международными договорами в рамках Союза в соответствующих сферах, включая конкурентную политику.

В соответствии с пунктом 42 Статута в компетенцию Суда не входит наделение органов Союза дополнительной компетенцией помимо той, которая прямо предусмотрена договором и (или) международными договорами в рамках Союза.

13. Согласно пункту 7 статьи 76 Договора Комиссия наделена правом пресечения нарушений общих правил конкуренции, установленных разделом XVIII Договора, в определенных Договором случаях, в порядке, предусмотренном приложением № 19 к Договору.

Названное приложение принято в форме Протокола, в пункте 10 которого регламентированы полномочия Комиссии при осуществлении контроля за соблюдением общих правил конкуренции на трансграничных рынках (за исключением нарушений, оказывающих негативное влияние на конкуренцию на трансграничных финансовых

рынках, пресечение которых осуществляется в соответствии с законодательством государств – членов).

В соответствии с подпунктом 7 пункта 10 Протокола Комиссия наделена полномочиями запрашивать и получать информацию от органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных осуществляющих их функции органов и организаций государств – членов, юридических и физических лиц, в том числе конфиденциальную информацию, необходимую для осуществления полномочий по контролю за соблюдением общих правил конкуренции на трансграничных рынках.

Такие полномочия закреплены в решениях Совета Евразийской экономической комиссии от 23 ноября 2012 года: № 97 «О порядке рассмотрения заявлений (материалов) о нарушении общих правил конкуренции на трансграничных рынках», № 98 «О порядке проведения расследования нарушений общих правил конкуренции на трансграничных рынках» и № 99 «О порядке рассмотрения дел о нарушении общих правил конкуренции на трансграничных рынках», а также ранее находили подтверждение в практике Суда (пункт 5.6 Решения Коллегии Суда от 26 сентября 2023 года по делу № С-6/23; пункт 5.3 Решения Коллегии Суда от 5 февраля 2024 года по делу № С-7/23).

Вместе с тем, анализ положений раздела III Протокола («Контроль за соблюдением общих правил конкуренции») и правовых актов, принятых в соответствии с пунктом 11 Протокола, показывает, что полномочия Комиссии по пресечению нарушений реализуются ею в отношении хозяйствующих субъектов (субъектов рынка), а также физических лиц и некоммерческих организаций государств – членов в рамках регламентированных механизмов контроля, осуществляемого на соответствующих стадиях Департаментом антимонопольного регулирования, комиссией по рассмотрению дела, членом Коллегии Комиссии и Коллегией Комиссии (пункт 5.2 Решения Коллегии Суда от 15 июня 2023 года по делу № С-4/23).

При этом правовая регламентация соответствующих полномочий Комиссии имеет особенности, с учетом стадий осуществления контроля.

Пунктом 13 статьи 1 Протокола о внесении изменений в Договор о Евразийском экономическом союзе от 26 мая 2014 года, совершенного 25 мая 2023 года, абзац первый пункта 13 Протокола дополнен указанием на то, что в данном случае соответствующий запрос считается направленным от имени Комиссии.

Учитывая наличие специальной нормы (подпункт 5 пункта 16 Протокола), предусматривающей наступление ответственности за неисполнение либо ненадлежащее исполнение запросов Комиссии, распространение ее действия на иные стадии и/или механизмы контроля, в том числе в отношении проводимой Комиссией по собственной инициативе оценки состояния конкуренции, не согласуется с нормами права Союза и может повлечь ограничение прав широкого круга лиц, предусмотренного в пункте 16 Протокола.

14. Рассматривая доводы заявления о том, что праву Комиссии запрашивать информацию, предусмотренному в подпункте 7 пункта 10 Протокола, корреспондирует обязанность ее предоставления, Большая коллегия Суда отмечает, что субъективные права и обязанности сторон правоотношения, являющиеся содержательным элементом его структуры, не всегда обеспечиваются принудительными мерами.

Вопросы возложения правовых обязанностей и применения мер принуждения (в том числе санкций в виде штрафа), направленных на обеспечение их исполнения, должны быть прямо и недвусмысленно разрешены в Договоре или иных международных договорах в рамках Союза.

Принцип определения противоправности и возложения ответственности не иначе как на основании правовой нормы (*nulla poena sine lege certa*), имплементированный в большинстве современных государственно-правовых систем как базовое требование верховенства права, закреплен в статье 15 Международного пакта о гражданских и политических правах, участниками которого являются все государства – члены Союза, а также в пункте 2 статьи 11 Всеобщей декларации прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 года).

Ответственность юридических и физических лиц за непредставление или несвоевременное представление в Комиссию сведений (информации), а равно представление в Комиссию заведомо недостоверных сведений (информации) предусмотрена в подпункте 5 пункта 16 Протокола, который не содержит четко сформулированного указания, в неисполнении либо ненадлежащем исполнении каких именно запросов Комиссии выражается объективная сторона правонарушения. При оценке данного обстоятельства Большая коллегия Суда учитывает норму пункта 13 Протокола, определяющую отдельные виды запросов в качестве запросов Комиссии, а также отсутствие в Протоколе механизма реализации Комиссией права запрашивать и получать информацию, закрепленного в подпункте 4 пункта 10 Протокола.

Неисполнение либо ненадлежащее исполнение запроса Комиссии, связанного с проведением ею оценки состояния конкуренции по собственной инициативе, не влечет для адресата запроса ответственности, предусмотренной в пункте 16 Протокола (штраф), однако может повлечь иные последствия – к примеру, связанные с принятием решения о проведении расследования нарушения общих правил конкуренции по инициативе Комиссии.

15. Большая коллегия Суда отмечает, что право самостоятельно выявлять возможные признаки нарушения антимонопольного законодательства закреплено за антимонопольными органами в национальном законодательстве всех государств – членов. Аналогичное полномочие Комиссии нашло отражение в подпункте 2 пункта 10 Протокола, а также в подпункте «б» пункта 2 Методики, по которому она применяется Комиссией также в целях реализации своих полномочий до начала проведения расследований о нарушении общих правил конкуренции, установленных статьей 76 Договора, по собственной инициативе.

Вместе с тем, доводы заявления со ссылкой на указанную норму Методики подлежат оценке с учетом иерархии актов права Союза, установленной пунктом 3 статьи 6 Договора. Большая коллегия Суда, не рассматривая в рамках настоящего дела вопросы соответствия Методики Договору, отмечает, что распространение ее действия Решением Совета Евразийской экономической комиссии от 15 июля 2022 года № 115 в отношении полномочий Комиссии, реализуемых ею по собственной инициативе до начала проведения расследований, не может служить основанием для интерпретации положений Договора и Протокола.

16. На основании вышеизложенного Большая коллегия Суда предоставляет следующие разъяснения:

Право Союза не ограничивает полномочия Комиссии направлять соответствующие запросы при проведении оценки состояния конкуренции по собственной инициативе в рамках осуществления контроля за соблюдением общих правил конкуренции на трансграничных рынках.

Вместе с тем из положений пункта 7 статьи 76 Договора, подпункта 7 пункта 10, пункта 16 Протокола (при их системном применении) с учетом требований пункта 13 Протокола следует, что за непредставление, несвоевременное представление Комиссии сведений (информации) юридические и физические лица могут быть привлечены Комиссией к ответственности в соответствии с подпунктом 5 пункта 16

Протокола (наложение штрафа) только в рамках рассмотрения заявления, проведения расследования, рассмотрения дела, рассмотрения вопроса о вынесении предостережения – когда представление таких сведений (информации) вменяется им правом Союза как обязанность.

#### **IV. Заключительные положения**

17. Копию настоящего Консультативного заключения направить заявителю.

18. Консультативное заключение разместить на официальном интернет-ресурсе Суда.

Председательствующий

А.А. Дронов

Судьи

Э.В. Айриян

Д.П. Александров

К.К. Джунушпаев

А.А. Забара

Е.Ж. Исмаилов

М.Т. Кайыпов

А.Б. Кишкембаев

Н.В. Павлова

А.Г. Тунян