



СУД ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОЮЗА

КОНСУЛЬТАТИВНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

16 октября 2019 года

город Минск

Большая коллегия Суда Евразийского экономического союза
в составе:

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

при секретаре судебного заседания Буднике Я.В.,
исследовав материалы дела, заслушав судью-докладчика,
руководствуясь пунктами 46, 47, 50, 68, 69, 73 и 96 Статута Суда
Евразийского экономического союза, статьями 72 и 85 Регламента Суда
Евразийского экономического союза,

предоставляет настоящее 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 – Комиссия, ЕЭК) 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).

В заявлении указано, что в практике работы ЕЭК возникают вопросы по применению пункта 30 Положения о Евразийской экономической комиссии (приложение № 1 к Договору, далее – Положение) в части приостановления вступления в силу решения Коллегии Комиссии при поступлении в Комиссию в соответствии с данным пунктом обращения главы правительства государства – члена

Евразийского экономического союза (далее – Союз, ЕАЭС) с предложением об отмене указанного решения или внесении в него изменений.

Заявитель просит Суд предоставить консультативное заключение по следующему вопросу: следует ли из взаимосвязанного толкования норм статьи 3, пункта 7 статьи 16 Договора и пункта 30 Положения, что возникновение права главы правительства государства-члена на обращение с предложением об отмене или внесении изменений в решение Коллегии Комиссии в пределах тридцатидневного срока, установленного абзацем четвертым пункта 30 Положения, влекущее приостановление вступления в силу такого решения до рассмотрения соответствующего вопроса на заседании Евразийского межправительственного совета (далее – Межправительственный совет), является безусловным, либо такое право носит условный характер и его возникновение ограничено положениями абзацев первого, третьего и четвертого пункта 30 Положения.

II. Компетенция Суда

Постановлением Большой коллегии Суда от 3 июня 2019 года рассмотрение вопроса, поставленного в заявлении Комиссии, признано соответствующим компетенции Суда и заявление принято к производству.

Компетенция Суда по разъяснению поставленного Комиссией вопроса взаимосвязанного толкования и правильного применения норм, изложенных в статьях 3 и 16 Договора, пункте 30 Положения, подтверждена в процессе рассмотрения заявления о разъяснении и подготовки настоящего Консультативного заключения.

Нормы Договора, изложенные в заявлении Комиссии, относятся к праву Союза, разъяснение которого в соответствии с пунктом 46 Статута Суда Евразийского экономического союза (приложение № 2 к Договору, далее – Статут) входит в компетенцию Суда. Комиссия относится к органам, правомочным обратиться в Суд с заявлением о разъяснении.

III. Процедура в Суде

С целью наиболее полного уяснения поставленных Комиссией вопросов, а также правильного и единообразного толкования и применения права Союза Судом в рамках подготовки дела к рассмотрению были направлены запросы в адрес Комиссии, министерств юстиции, научных и образовательных учреждений государств-членов.

Мнения по поставленным вопросам, касающимся интеграционного права, высказаны министерствами юстиции Республики Армения,

Республики Беларусь, Кыргызской Республики, Российской Федерации, специалистами Национального центра законодательства и правовых исследований Республики Беларусь, Института законодательства и правовой информации Республики Казахстан, Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, Белорусского государственного университета, Казахского национального университета имени аль-Фараби, Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина, Университета при Межпарламентской Ассамблее ЕврАзЭС. Судом изучена практика применения анализируемых норм Комиссией.

IV. Выводы Суда

Руководствуясь пунктом 50 Статута, Большая коллегия Суда осуществляет разъяснение положений Договора в их системной взаимосвязи на основе общепризнанных принципов и норм международного права, в том числе положений статьи 31 Венской конвенции о праве международных договоров от 23 мая 1969 года, которая гласит, что договор должен толковаться добросовестно, в соответствии с обычным значением, которое следует придавать терминам международного договора в их контексте, а также в свете объекта и целей договора.

1. Статья 3 Договора определяет основные принципы функционирования Союза.

Основные принципы функционирования Союза реализуются в организации и деятельности его органов, в том числе в процессе принятия и действия решений органов Союза.

Для надлежащего обеспечения равенства всех участников ЕАЭС, сотрудничества между ними может возникнуть необходимость рассмотрения по предложению государства-члена решения Комиссии, как вступившего в силу, так и не вступившего, на уровне Межправительственного совета и (или) Высшего Евразийского экономического совета (далее – Высший совет) в соответствии с пунктом 30 Положения, статьями 12 и 16 Договора. Установленные механизмы гарантируют возможность отмены или изменения, приостановления вступления в силу или приостановления действия решения Комиссии.

2. Статья 8 Договора устанавливает институциональную систему Союза, в состав которой в соответствии с пунктом 1 данной статьи входят Высший совет и Межправительственный совет, Комиссия и Суд. Пунктом 2 данной статьи предусмотрено, что органы Союза действуют в пределах полномочий, которые предоставлены им Договором и международными договорами в рамках Союза.

В соответствии со статьями 10 и 12 Договора высшим органом Союза является Высший совет, который рассматривает принципиальные вопросы деятельности Союза, определяет стратегию, направления и перспективы развития интеграции и принимает решения, направленные на реализацию целей Союза.

Межправительственный совет является органом Союза, обеспечивающим реализацию и контроль за исполнением Договора, международных договоров в рамках Союза и решений Высшего совета, осуществляет ряд других функций, определенных статьей 16 Договора.

Евразийская экономическая комиссия в соответствии со статьей 18 Договора является постоянно действующим регулирующим органом Союза. Комиссия состоит из Совета и Коллегии.

Совет Комиссии осуществляет общее регулирование интеграционных процессов в Союзе, а также общее руководство деятельностью Комиссии (пункт 22 Положения).

Коллегия Комиссии в соответствии с пунктом 31 Положения является исполнительным органом Комиссии.

Регулирующее воздействие Комиссии реализуется, главным образом, посредством принятия решений, распоряжений и рекомендаций.

В соответствии с пунктом 14 Положения решения, распоряжения и рекомендации Комиссии принимаются Советом Комиссии и Коллегией Комиссии в пределах полномочий, установленных Договором и международными договорами в рамках Союза, и в порядке, предусмотренном Договором и Регламентом работы Евразийской экономической комиссии (далее – Регламент), который утвержден Решением Высшего Евразийского экономического совета от 23 декабря 2014 года № 98.

Согласно пункту 11 Положения порядок деятельности Совета Комиссии и Коллегии Комиссии определяется Регламентом.

Пункт 31 Регламента устанавливает, что Совет Комиссии рассматривает вопросы, отнесенные к его компетенции согласно приложению № 1, а также в соответствии с Договором и положениями разделов II – VI Регламента.

3. В соответствии с подпунктом 8 пункта 2 статьи 12 Договора одно из полномочий Высшего совета заключается в рассмотрении по предложению государств-членов вопросов, касающихся отмены или изменения решений, принятых Межправительственным советом или Комиссией с учетом положений пункта 7 статьи 16 Договора.

Пункт 7 статьи 16 Договора относит к полномочиям Межправительственного совета рассмотрение по предложению государства-члена вопросов, касающихся отмены или изменения

принятых решений Комиссии, либо, в случае недостижения согласия, внесение их на рассмотрение Высшего совета. Пункт 8 этой же статьи Договора предоставляет Межправительственному совету право на принятие решений о приостановлении действия решений Совета и Коллегии Комиссии.

Пункт 30 Положения и раздел IV Регламента регулируют вопросы отмены решений Комиссии, принятых Коллегией, или внесения в них изменений на основании обращений государств-членов, членов Совета. Пункт 30 Положения расположен в разделе II «Совет Комиссии», что предполагает его рассмотрение и толкование в свете полномочий, функций и процедуры деятельности Совета Комиссии.

Большая коллегия Суда полагает, что нормы статей 12, 16 Договора и пункта 30 Положения коррелируют между собой, определяя различные формы обжалования решений органов ЕАЭС.

Подпункт 8 пункта 2 статьи 12, пункт 7 статьи 16 Договора предоставляют государству-члену право внести на рассмотрение Высшего совета и Межправительственного совета вопрос, касающийся отмены или изменения решения Комиссии.

Такие предложения подлежат рассмотрению и по ним может быть принято решение об отмене или изменении в соответствии с общими правилами работы Высшего совета и Межправительственного совета (статьи 11 и 15 Договора, решения Высшего Евразийского экономического совета от 21 ноября 2014 года № 89 и от 23 декабря 2014 года № 96).

Большая коллегия Суда полагает, что реализация положений пункта 7 статьи 16 Договора не влечет приостановление действия соответствующих решений Комиссии. Такие последствия наступают лишь при принятии Межправительственным советом отдельного решения о приостановлении действия обжалуемого решения в соответствии с пунктом 8 статьи 16 Договора.

Толкование пунктов 1 и 2 статьи 8, подпункта 8 пункта 2 статьи 12, пунктов 7 и 8 статьи 16, статьи 18 Договора свидетельствует о создании в рамках институциональной системы Союза последовательной процедуры пересмотра решений Коллегии Комиссии Советом Комиссии, а также их обжалования в Межправительственный совет и Высший совет. Указание в пункте 2 статьи 8 Договора на то, что «органы Союза действуют в пределах полномочий, которые предоставлены им настоящим Договором и международными договорами в рамках Союза», означает не только запрет органам Союза выходить за пределы предоставленных им данными актами полномочий, но и то, что реализация данных полномочий должна согласовываться с целями Союза и осуществляться в

строгом соответствии с процедурой, предусмотренной Договором, международными договорами в рамках Союза. Анализ релевантных положений права Союза свидетельствует, что нормой, регламентирующей порядок реализации полномочий высших органов Союза по отмене и изменению решений Коллегии и Совета Комиссии, является пункт 30 Положения.

Пункт 30 Положения устанавливает специальный порядок обжалования только решений Коллегии Комиссии, которые не вступили в силу. При этом установленная указанным пунктом Положения процедура обжалования не вступившего в силу решения не предусматривает принятие отдельного решения о невступлении в силу и приостановлении соответствующего решения Коллегии Комиссии.

Из буквального толкования абзаца шестого пункта 30 Положения следует, что предложение о внесении изменений или отмене решения Коллегии Комиссии в порядке пункта 30 Положения является самостоятельным юридическим фактом, с которым связано приостановление вступления в силу такого решения и для чего не требуется принятие отдельного решения.

Большая коллегия Суда считает необходимым акцентировать внимание на особенностях акта, пересмотр которого возможен в порядке обращения в Межправительственный и (или) Высший совет.

Из подпункта 8 пункта 2 статьи 12, пункта 7 статьи 16 Договора и пункта 30 Положения следует, что перед Межправительственным советом и Высшим советом может быть поставлен вопрос об отмене решения Комиссии, что является основанием приостановления его действия.

В соответствии со статьей 2 Договора решение – это акт, принимаемый органами Союза, содержащий положения нормативно-правового характера. В силу пункта 13 Положения в пределах своих полномочий Комиссия принимает решения, имеющие нормативно-правовой характер и обязательные для государств-членов. Нормативный характер правового акта проявляется в возможности его неоднократного применения и в направленности регулирующего воздействия на неопределенный круг лиц.

4. В соответствии с абзацем первым пункта 30 Положения государство-член или член Совета Комиссии имеет право в течение 15 календарных дней с даты опубликования решения Коллегии Комиссии внести в Коллегию Комиссии предложение о его отмене или внесении в него изменений.

Срок, установленный абзацем первым пункта 30 Положения, по мнению Большой коллегии Суда, является пресекательным. Договор

не допускает внесения предложения об отмене или внесении изменений в решение Коллегии Комиссии за пределами временных рамок, определенных абзацем первым пункта 30 Положения. Кроме того, Договором не предусматривается приостановление либо продление срока для внесения такого предложения.

При этом Большая коллегия Суда обращает внимание, что срок, указанный в абзаце первом пункта 30 Положения, значительно меньше 30-дневного срока, установленного абзацем первым пункта 16 Положения, согласно которому, в случае если иное не предусмотрено Договором и международными договорами в рамках Союза, решения Комиссии вступают в силу не ранее чем по истечении 30 календарных дней с даты их официального опубликования.

Право Союза различает решения Коллегии Комиссии с общим (абзац первый пункта 16 Положения) и сокращенным сроком вступления в силу (абзац второй пункта 16 Положения).

Согласно абзацу второму пункта 16 Положения в отдельных случаях может предусматриваться иной срок вступления в силу решений Комиссии, но не менее 10 календарных дней с даты их официального опубликования.

Сокращенные сроки вступления в силу могут быть установлены Комиссией в отношении решений, указанных в пункте 18 Положения (решения, улучшающие положение физических и (или) юридических лиц), и решений, принимаемых в исключительных случаях, требующих оперативного реагирования.

5. В соответствии с абзацем четвертым пункта 30 Положения государство-член в случае несогласия с не вступившим в силу решением, принятым Советом Комиссии по результатам рассмотрения вопроса об отмене решения Коллегии Комиссии или внесении в него изменений, либо в случае истечения срока, предусмотренного абзацем третьим данного пункта, но не позднее 30 календарных дней с даты официального опубликования решения Совета Комиссии, может направить в Комиссию письмо за подписью главы правительства с предложением о внесении соответствующего вопроса на рассмотрение Межправительственного совета и (или) Высшего совета.

Реализация государством-членом своего права на обжалование в рамках пункта 30 Положения не вступившего в силу решения Комиссии предполагает соблюдение ряда обязательных условий.

Государство-член может обратиться в Комиссию с предложением о внесении соответствующего вопроса на рассмотрение Межправительственного совета и (или) Высшего совета только в случаях если:

- государство не согласно с решением, принятым Советом Комиссии

по результатам рассмотрения вопроса об отмене решения Коллегии Комиссии или внесении в него изменений, либо

- Совет Комиссии не принял решение по результатам рассмотрения указанного вопроса в течение срока, предусмотренного абзацем третьим пункта 30 Положения, – 10 календарных дней после поступления материалов по соответствующему решению.

Большая коллегия Суда обращает внимание, что право обращения главы правительства с предложением о внесении вопроса на рассмотрение Межправительственного совета и (или) Высшего совета в соответствии с абзацем четвертым пункта 30 Положения обусловлено наличием обязательного факта обжалования решения Коллегии Комиссии в Совет Комиссии. При этом такое обращение ограничено 15-дневным сроком с даты опубликования оспариваемого решения Коллегии.

Буквальное толкование абзаца четвертого пункта 30 Положения не предусматривает возможность обращения главы правительства с предложением о внесении соответствующего вопроса на рассмотрение Межправительственного совета и (или) Высшего совета без предварительного обращения государства-члена или члена Совета с соответствующим заявлением в Коллегию Комиссии.

Нормы абзаца четвертого пункта 30 Положения не могут быть реализованы вне связи с соблюдением предыдущих абзацев данного пункта.

При этом соблюдение правил, установленных абзацем первым пункта 30 Положения, то есть внесение уполномоченным субъектом в установленный срок предложения об отмене или внесении изменений в решение Коллегии Комиссии, является первичным условием применения всего механизма, предусмотренного пунктом 30 Положения, включая абзац четвертый данного пункта.

6. Без предварительного оспаривания решения Коллегии Комиссии глава правительства может обратиться с заявлением о его отмене или изменении в соответствии с абзацем пятым пункта 30 Положения в отношении двух категорий решений:

- решений, улучшающих положение физических и (или) юридических лиц,

- решений, принимаемых в исключительных случаях, требующих оперативного реагирования.

В отношении данных категорий решений глава правительства государства-члена вправе обратиться в Комиссию с предложением о внесении вопроса на рассмотрение Межправительственного совета и (или) Высшего совета на любой стадии до даты их вступления в силу.

Обязательное соблюдение требований абзацев первого – четвертого пункта 30 Положения по данным категориям решений не предусмотрено.

7. В прямой взаимосвязи с предписаниями абзацев первого – пятого пункта 30 Положения находятся и нормы абзаца шестого, который гласит, что решение Коллегии Комиссии, в отношении которого было внесено в соответствии с данным пунктом предложение об отмене или внесении изменений, не вступает в силу и приостанавливается на срок, необходимый для рассмотрения вопроса Межправительственным советом и (или) Высшим советом и принятия соответствующего решения по итогам такого рассмотрения.

Из абзаца шестого пункта 30 Положения следует, что основанием для невступления в силу и приостановления решения Коллегии Комиссии является внесение в отношении такого решения предложения «об отмене или внесении изменений в соответствии с настоящим пунктом», который предусматривает соблюдение порядка, установленного в пункте 5 настоящего Консультативного заключения (первоначальное внесение государством-членом или членом Совета Комиссии предложения об отмене или внесении изменений в решение Коллегии Комиссии в течение 15 календарных дней, рассмотрение материалов Советом Комиссии, в случаях несогласия с решением Совета либо непринятия решения Советом Комиссии направление письма за подписью главы правительства).

Большая коллегия Суда полагает, что пункт 30 Положения предусматривает невступление в силу и приостановление решения Коллегии Комиссии на основании обращения государства-члена с письмом за подписью главы правительства в Комиссию с предложением о внесении на рассмотрение Межправительственного совета и (или) Высшего совета вопроса об отмене решения Коллегии Комиссии или внесении в него изменений в случаях если:

1 - после внесения в Коллегию Комиссии в течение 15 календарных дней с даты опубликования решения Коллегии Комиссии предложения о его отмене или внесении изменений:

а) государство-член не согласно с решением, принятым Советом Комиссии по результатам рассмотрения вопроса об отмене решения Коллегии Комиссии или внесении в него изменений, либо

б) Совет Комиссии не принял в течение 10 календарных дней соответствующее решение (не рассмотрел вопрос об отмене или внесении изменений в решение Коллегии Комиссии);

2 - предложение относится к решениям Комиссии, указанным в абзаце втором пункта 16 Положения.

Обращение главы правительства государства-члена в иных случаях с предложением о внесении на рассмотрение Межправительственного совета и (или) Высшего совета вопроса об отмене решения Коллегии Комиссии или внесении в него изменений в рамках пункта 30 Положения не влечет невступление в силу и приостановление решения Коллегии Комиссии.

На основании вышеизложенного Большая коллегия Суда приходит к следующему выводу:

Право главы правительства государства-члена на обращение с предложением об отмене или внесении изменений в решение Коллегии Комиссии в пределах 30-дневного срока, установленного абзацем четвертым пункта 30 Положения, влекущее приостановление вступления в силу такого решения до рассмотрения соответствующего вопроса на заседании Межправительственного совета, возникает при условии обращения в Комиссию в порядке, предусмотренном абзацами первым – третьим пункта 30 Положения.

V. Заключительные положения

Копию настоящего Консультативного заключения направить заявителю.

Консультативное заключение разместить на официальном интернет-сайте Суда.

Председательствующий

Ж.Н. Баишев

Судьи

А.М. Ажибраимова

Э.В. Айриян

Д.Г. Колос

Т.Н. Нешатаева

В.Х. Сейтимова

Г.А. Скрипкина

А.Э. Туманян

А.А. Федорцов

К.Л. Чайка