



СУД ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОЮЗА

КОНСУЛЬТАТИВНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

12 февраля 2025 года

город Минск

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

при секретаре судебного заседания Панове А.А.,
исследовав материалы дела, заслушав судью-докладчика,
руководствуясь пунктами 46, 47, 50, 68, 69, 73, 96, 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. Вопрос заявителя

Евразийская экономическая комиссия (далее – заявитель, Комиссия) обратилась в Суд Евразийского экономического союза (далее – Суд, Суд Союза) с заявлением о разъяснении положений Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года (далее – Договор).

Заявитель указывает, что в практике работы Комиссии возник вопрос, связанный с обжалованием в судебном порядке решений Комиссии о наложении на физических лиц штрафов, предусмотренных пунктом 16 Протокола об общих принципах и правилах конкуренции (приложение № 19 к Договору; далее – Протокол).

Согласно пункту 14 Протокола акты Комиссии в сфере конкуренции оспариваются в Суде Союза в порядке, предусмотренном Статутом Суда Евразийского экономического союза (приложение № 2 к Договору; далее – Статут Суда) с учетом положений Протокола. Вместе с тем в соответствии с пунктом 39 Статута Суда правом на обращение в Суд по спорам, возникающим по вопросам реализации Договора, международных договоров в рамках Евразийского экономического союза (далее – ЕАЭС,

Союз) и (или) решений органов Союза, обладают только государства – члены Союза и хозяйствующие субъекты, к которым отнесены юридические лица, зарегистрированные в соответствии с законодательством государства-члена или третьего государства, либо физические лица, зарегистрированные в качестве индивидуальных предпринимателей в соответствии с законодательством государства-члена или третьего государства (наделенные статусом индивидуального предпринимателя; далее – индивидуальные предприниматели).

Обращение в Суд иных физических лиц, привлеченных к ответственности за нарушение общих правил конкуренции на трансграничных рынках, положениями Статута Суда прямо не предусмотрено, что свидетельствует о правовой неопределенности в вопросе оспаривания актов Комиссии, создает препятствия для осуществления указанной категорией лиц права на защиту нарушенных прав и законных интересов в судебном порядке.

При этом Комиссия полагает, что положения пункта 41 Статута Суда, касающиеся разрешения Судом вопроса о наличии компетенции по разрешению спора, позволяют Суду обеспечить единообразное применение права Союза в отношении как юридических, так и физических лиц, к которым применены меры ответственности за нарушение общих правил конкуренции на трансграничных рынках.

Вместе с тем заявитель указывает, что наличие в Договоре общего положения о том, что любые акты, действия (бездействие) Комиссии в сфере конкуренции могут быть оспорены в Суде Союза в порядке, предусмотренном Статутом Суда, с учетом положений Протокола (абзац второй пункта 14 Протокола), предполагает необходимость рассмотрения государствами-членами вопроса о закреплении в Договоре компетенции Суда, предусматривающей возможность обжалования физическими лицами актов Комиссии, которыми указанные лица привлечены к ответственности за нарушение общих правил конкуренции на трансграничных рынках.

При этом Комиссия отмечает однозначное разграничение юрисдикций судебных органов на наднациональном и национальном уровнях в рамках действующего правового регулирования, в том числе с точки зрения наличия исключительной компетенции Суда по рассмотрению заявлений об обжаловании решений органов Союза. С учетом этого должно осуществляться и закрепление гарантий реализации физическими лицами права на судебную защиту их интересов.

Учитывая изложенное, заявитель просит Суд дать консультативное заключение по разъяснению пункта 14 Протокола, пунктов 39 и 41 Статута Суда в их системной взаимосвязи в отношении наличия компетенции Суда по рассмотрению споров по заявлениям физических

лиц об оспаривании актов Комиссии, определяющих их ответственность за нарушения в сфере конкуренции на трансграничных рынках, с учетом права на доступ к правосудию и иммунитета органов Союза, предусмотренных Договором.

II. Выводы Суда

Руководствуясь пунктом 50 Статута Суда, Большая коллегия Суда осуществляет разъяснение положений Договора в их системной взаимосвязи на основе общепризнанных принципов и норм международного права с учетом положений статьи 31 Венской конвенции о праве международных договоров от 23 мая 1969 года, согласно которым 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.

1. Согласно статье 3 Договора Союз осуществляет свою деятельность в пределах компетенции, предоставляемой ему государствами-членами в соответствии с Договором, на основе в том числе соблюдения принципов рыночной экономики и добросовестной конкуренции.

Определяя компетенцию Союза, государства-члены включили в Договор раздел XVIII, в котором установили в Союзе общие принципы и правила конкуренции, обеспечивающие выявление и пресечение антиконкурентных действий на территориях государств-членов и действий, оказывающих негативное влияние на конкуренцию на трансграничных рынках на территории двух и более государств-членов (пункт 1 статьи 74 Договора).

В целях соблюдения общих принципов и правил конкуренции, установленных разделом XVIII Договора, к компетенции Комиссии как одного из постоянно действующих органов Союза отнесены полномочия по пресечению нарушений хозяйствующими субъектами (субъектами рынка) государств-членов, а также физическими лицами и некоммерческими организациями государств-членов, не осуществляющими предпринимательскую деятельность, общих правил конкуренции, в случае 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 (пункт 7 статьи 76 Договора).

Таким образом, государства-члены выразили свое согласие на юрисдикцию Союза и полномочия Комиссии на привлечение к ответственности вышеуказанных лиц в названной сфере.

2. Осуществляя полномочия в рамках предоставленной компетенции, Комиссия, в силу положений подпункта 4 пункта 10

Протокола, принимает обязательные для исполнения хозяйствующими субъектами (субъектами рынка) государств-членов решения, в том числе:

- о применении штрафных санкций к хозяйствующим субъектам (субъектам рынка) государств-членов в случаях, предусмотренных разделом XVIII Договора и Протоколом;

- о совершении действий, направленных на прекращение нарушения общих правил конкуренции, устранение последствий их нарушения, обеспечение конкуренции.

Решения, принимаемые Комиссией согласно подпункту 4 пункта 10 Протокола, являются индивидуальными актами применения права Союза, издаваемыми наделенным публичными полномочиями наднациональным органом, и содержат волеизъявление, порождающее правовые последствия для субъектов наднационального антимонопольного контроля: как для юридических, так и для физических лиц.

Кроме того, в пункте 16 Протокола закреплены составы правонарушений с указанием штрафных санкций за их совершение. Среди субъектов, которые могут быть привлечены Комиссией к ответственности за совершенные правонарушения в этой сфере, кроме юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, указаны также физические лица.

3. Согласно пункту 14 Протокола акты Комиссии в сфере конкуренции оспариваются в Суде Союза в порядке, предусмотренном Статутом Суда с учетом положений Протокола.

Одновременно в пункте 39 Статута Суда предусмотрено, что Суд рассматривает соответствующие споры, возникающие по вопросам реализации Договора, международных договоров в рамках Союза и (или) решений органов Союза по заявлению государства – члена Союза, а также хозяйствующего субъекта. Вместе с тем в Статуте Суда отсутствует прямое указание на то, что физические лица, не наделенные статусом индивидуальных предпринимателей, вправе обращаться в Суд с заявлениями об оспаривании решений Комиссии.

4. Понятие хозяйствующего субъекта по смыслу Статута Суда отличается от понятия хозяйствующего субъекта (субъекта рынка) по смыслу Протокола.

Как следует из пункта 39 Статута Суда, оно включает в себя юридическое лицо, зарегистрированное в соответствии с законодательством государства-члена или третьего государства, либо физическое лицо, зарегистрированное в качестве индивидуального предпринимателя в соответствии с законодательством государства-члена или третьего государства, но не включает физическое лицо, чья профессиональная приносящая доход деятельность в соответствии с законодательством государств-членов подлежит государственной регистрации и (или) лицензированию.

Как следует из определения понятия «хозяйствующий субъект (субъект рынка)», установленного в подпункте 20 пункта 2 Протокола, под данное понятие подпадают как коммерческая организация, некоммерческая организация, осуществляющая деятельность, приносящую ей доход, так и две категории физических лиц: 1) индивидуальный предприниматель, а также 2) физическое лицо, чья профессиональная приносящая доход деятельность в соответствии с законодательством государств-членов подлежит государственной регистрации и (или) лицензированию.

Анализ положений Протокола, а также Методики расчета и порядка наложения штрафов за нарушение общих правил конкуренции, утвержденных решением Совета Евразийской экономической комиссии от 17 декабря 2012 года № 118, свидетельствует о том, что физические лица, не являющиеся хозяйствующими субъектами (субъектами рынка) в значении статьи 76 Договора и Протокола, могут быть подразделены на две категории.

Во-первых, это должностные лица, которые, как и хозяйствующие субъекты (субъекты рынка), могут быть привлечены к ответственности по любому из предусмотренных статьей 76 Договора составов: злоупотребление доминирующим положением (пункт 1 статьи 76 Договора); недобросовестная конкуренция (пункт 2 статьи 76 Договора); антиконкурентные соглашения (пункты 3–5 статьи 76 Договора); координация экономической деятельности (пункт 6 статьи 76 Договора).

Во-вторых, это физические лица, не относящиеся ни к хозяйствующим субъектам (субъектам рынка), ни к должностным лицам. Они могут быть привлечены к ответственности только по одному из шести составов, предусмотренных статьей 76 Договора, – за координацию экономической деятельности (пункт 6 статьи 76 Договора). На такую возможность прямо указывают нормы как пункта 6 статьи 76 Договора, адресованные не только хозяйствующим субъектам (субъектам рынка), но и некоммерческим организациям и физическим лицам, так и подпункта 3 пункта 16 Протокола, устанавливающие отдельный размер штрафа по данной категории нарушений для физических лиц (от 20 до 75 тысяч российских рублей) и для должностных лиц и индивидуальных предпринимателей (от 20 до 150 тысяч российских рублей). Такие лица могут быть также привлечены к ответственности за непредставление либо несвоевременное представление в Комиссию по ее требованию сведений (информации), или за представление в Комиссию заведомо недостоверных сведений (информации), или за невыполнение, ненадлежащее выполнение или невыполнение в срок решений Комиссии, обязывающих нарушителя совершать определенные действия (подпункты 5 и 6 пункта 16 Протокола).

В связи с изложенным анализ положений Протокола и пункта 39 Статута Суда позволяет выделить четыре категории физических лиц, которые могут быть привлечены к ответственности в сфере общих правил конкуренции:

а) индивидуальные предприниматели, являющиеся хозяйствующими субъектами (субъектами рынка) в значении Протокола;

б) физические лица, чья профессиональная приносящая доход деятельность в соответствии с законодательством государств-членов подлежит государственной регистрации и (или) лицензированию и которые являются хозяйствующими субъектами (субъектами рынка) по смыслу Протокола;

в) должностные лица;

г) физические лица, не относящиеся ни к одной из вышеуказанных категорий.

Из перечисленных категорий только индивидуальные предприниматели обладают правом на обращение в Суд на основании подпункта 2 пункта 39 Статута Суда.

Таким образом, Комиссия обладает компетенцией по наложению на физических лиц штрафов в случае установления нарушений общих принципов и правил конкуренции на трансграничных рынках. При этом Статутом Суда не предусмотрена корреспондирующая пункту 14 Протокола норма о компетенции Суда по рассмотрению дел по оспариванию актов Комиссии по заявлениям физических лиц.

5. Согласно статье 3 Договора функционирование Союза основано на общепризнанных принципах и нормах международного права, а также на необходимости безусловного соблюдения принципа верховенства конституционных прав и свобод человека и гражданина (преамбула Договора).

Элементом права на судебную защиту является гарантия судебного пересмотра решений административных органов о назначении административных санкций, к каковым относятся и акты Комиссии о назначении мер ответственности. При этом содержание права на судебную защиту предусматривает, что каждый при определении его прав и обязанностей имеет право на разбирательство его дела компетентным судом.

Ввиду того, что Комиссия своими решениями привлекает к ответственности также и физических лиц, не наделенных статусом индивидуальных предпринимателей, что влечет изменение в правах и обязанностях таких лиц, последние не могут быть лишены вышеизложенных гарантий, направленных на окончательное определение баланса в их правах и обязанностях исключительно в судебном порядке.

Специальный характер компетенции Суда Союза по рассмотрению дел о нарушении общих правил конкуренции на трансграничных рынках Союза определен пунктом 39 Статута Суда и пунктом 14 Протокола. Таким образом, предметная компетенция Суда по делам об оспаривании решений Комиссии о наложении штрафов, предусмотренных пунктом 16 Протокола, установлена нормами права Союза. Вместе с тем субъектная компетенция Суда по рассмотрению таких требований в случае их предъявления физическими лицами, не являющимися индивидуальными предпринимателями, нормами права Союза не предусмотрена. Это свидетельствует об отсутствии правовых гарантий реализации прав указанных лиц на справедливое судебное разбирательство вследствие необеспечения такого его элемента, как установление компетенции на основании норм права, и о неравенстве прав и обязанностей различных категорий физических лиц, которые могут быть привлечены к ответственности.

6. Большая коллегия Суда отмечает, что Союз является международной организацией региональной экономической интеграции, обладающей международной правосубъектностью и функциональным иммунитетом (пункт 2 статьи 1 Договора) с собственной системой органов, к которым относится и Комиссия как постоянно действующий регулирующий орган Союза (пункт 1 статьи 18 Договора).

7. Вопрос о наличии компетенции Суда по разрешению конкретного спора, включая компетенцию *ratione personae*, разрешается, согласно пункту 41 Статута Суда, самим Судом. При этом Суд руководствуется Договором, международными договорами в рамках Союза и (или) международными договорами Союза с третьей стороной.

Отсюда следует, что Суд в рамках разрешения вопроса приемлемости конкретного заявления устанавливает, является ли заявитель хозяйствующим субъектом в значении пункта 39 Статута Суда и затронуты ли его права и законные интересы оспариваемым решением Комиссии. Однако это не подразумевает право Суда расширить (сузить) свою компетенцию (в том числе субъектную). На это также указывает норма пункта 2 статьи 8 Договора, согласно которой органы Союза действуют в пределах полномочий, которые предоставлены им Договором и международными договорами в рамках Союза.

Отнесение к компетенции Суда разрешения споров с участием заявителей, не наделенных в Договоре правом на обращение в Суд, составляет прерогативу государств – членов Союза согласно общепризнанному международно-правовому подходу о том, что наделение международного суда компетенцией основывается на согласии государств, что вытекает из пункта 40 Статута Суда.

На основании изложенного наделение Суда компетенцией по рассмотрению дел с участием физических лиц не может быть реализовано им самостоятельно. Большая коллегия Суда констатирует, что в настоящее время возможность реализации физическими лицами права на судебную защиту при оспаривании актов Комиссии в сфере конкуренции, которыми затронуты права и законные интересы, предоставленные им правом Союза, не предусмотрена.

8. Учитывая изложенное, Большая коллегия Суда предоставляет следующее разъяснение:

8.1. Правом Союза Суд наделен компетенцией рассматривать дела об оспаривании решений Комиссии, определяющих ответственность за нарушения в сфере конкуренции на трансграничных рынках, по заявлениям только тех физических лиц, которые зарегистрированы в качестве индивидуальных предпринимателей в соответствии с законодательством государства-члена или третьего государства. Рассмотрение Судом споров по заявлениям иных физических лиц Статутом Суда не предусмотрено.

8.2. Изменение компетенции Суда может быть осуществлено государствами – членами Союза посредством внесения соответствующих поправок в Статут Суда на основании статьи 115 Договора.

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