



СУД ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОЮЗА

ОСОБОЕ МНЕНИЕ Судьи Кишкембаева А.Б. (дело № Р-5/24)

город Минск

8 апреля 2025 года

В соответствии с пунктом 1 статьи 79 Регламента Суда Евразийского экономического союза, утвержденного решением Высшего Евразийского экономического совета от 23 декабря 2014 года № 101, используя предоставленное данной нормой право, заявляю особое мнение в отношении выводов Большой коллегии Суда Евразийского экономического союза (далее – Большая коллегия) в консультативном заключении по заявлению Республики Беларусь в лице Министерства юстиции Республики Беларусь о разъяснении положений Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года (далее – Договор).

Большой коллегией принято в производство обращение Министерства юстиции Республики Беларусь, как уполномоченного органа государства – члена Евразийского экономического союза (далее – Союз, ЕАЭС), в Суд Евразийского экономического союза (далее – Суд), в части разъяснения следующих вопросов:

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 (далее – Комиссия, ЕЭК) 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?»).

Рассмотрев указанные вопросы, Большая коллегия в консультативном заключении от 7 апреля 2025 года предоставила 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, распространяются 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 том числе и в сфере воздушного транспорта, включая:

- выявление ситуаций, создающих в этой сфере преграды 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».

Не оспаривая выводы консультативного заключения о наличии

у Комиссии компетенции, предусмотренной пунктом 6 статьи 86 Договора на осуществление мониторинга реализации государствами – членами скоординированной (согласованной) транспортной политики, а также выводы об отсутствии у Большой коллегии Суда полномочий давать оценку степени реализации последовательного и поэтапного создания общего рынка услуг в сфере воздушного транспорта, считаю, что отдельные выводы Суда, изложенные в резолютивной и мотивировочной частях консультативного заключения, могут вызвать неоднозначное понимание разъяснения поставленных перед Большой коллегией вопросов.

1. Как следует из консультативного заключения, Большая коллегия Суда ограничилась исследованием соотношения положений разделов XV «Торговля услугами, учреждение, деятельность и осуществление инвестиций» (статьи 65–69) и XXI «Транспорт» (статьи 86–87) Договора, а также урегулированного правом Союза объема полномочий ЕЭК, в том числе во взаимосвязи с регулированием создания общего рынка транспортных услуг воздушного транспорта.

Между тем, учитывая, что поставленные заявителем вопросы конкретизированы обстоятельствами, а именно сомнениями в обоснованности запрета авиационных властей на полеты самолетов определенного типа, то выводы суда должны быть основаны на применении не только общих норм права Союза, но и на специальных нормах, предусмотренных, в частности, в Протоколе о скоординированной (согласованной) транспортной политике (Приложение № 24 к Договору, далее – Протокол).

Так, в соответствии с пунктом 2 статьи 87 Договора государства – члены стремятся к поэтапной либерализации транспортных услуг между государствами – членами. При этом порядок, условия и этапность либерализации определяются международными договорами в рамках Союза с учетом особенностей, предусмотренных Протоколом о скоординированной (согласованной) транспортной политике (Приложение № 24 к Договору, далее — Протокол).

В соответствии с пунктами 12, 13 Протокола, каждое государство – член обладает полным и исключительным суверенитетом на воздушное пространство над своей территорией; полеты воздушных судов государств – членов в рамках Союза выполняются на основе международных договоров государств – членов и (или) разрешений, выдаваемых в порядке, установленном законодательством государств – членов.

Таким образом, указанными нормами Протокола рассматриваемый вопрос относительно регламентации полетов воздушных судов четко и недвусмысленно исключен из сферы регулирования правовыми актами

ЕАЭС, путем закрепления за государствами – членами суверенного права действовать в этой области по своему усмотрению и в соответствии со своим национальным законодательством.

В этой связи норма пункта 1 статьи 66 Договора, по которой государства – члены обязались не вводить новые дискриминационные меры в отношении торговли услугами по сравнению с режимом, действующим на дату вступления в силу Договора, как и иные положения раздела XV «Торговля услугами, учреждение, деятельность и осуществление инвестиций», неприменима в рассматриваемой ситуации, связанной с разрешением полетов воздушных судов.

2. Безоговорочный вывод Большой коллегии в пункте 14.1 резолютивной части о применимости пункта 1 статьи 66 раздела XV Договора к сфере услуг воздушного транспорта, не согласуется с общими подходами, изложенными в разделе XV Договора.

Толкование и применение пункта 1 статьи 66 Договора должно осуществляться в совокупности с требованиями пунктов 6 и 7 статьи 65 Договора, закрепляющими гарантии защиты национальных интересов государств – членов Союза.

Названные нормы (*пунктов 6 и 7 статьи 65 Договора*) приводятся в пункте 10 консультативного заключения, однако с акцентом на вывод о том, что действия государств – членов Союза не должны приводить к произвольной или неоправданной дискриминации между государствами – членами Союза или к скрытым ограничениям в торговле услугами, учреждении, деятельности и осуществлении инвестиций (*пункт 8 статьи 65 Договора*). Однако анализ содержания статьи 65 Договора показывает, что нормы пунктов 6 и 7 статьи 65 Договора, являясь общими по юридической силе, императивно закрепляют правило о том, что ничто в настоящем разделе (*т.е. и пункт 8 статьи 65 Договора*) не должно толковаться как препятствие для любого государства члена предпринимать любые действия, признанные им необходимыми для защиты важнейших интересов его безопасности или выполнения его международных обязательств, а также принимать или применять иные меры, предусмотренные названными нормами.

3. Относительно наличия компетенции ЕЭК по рассмотрению 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), представляется необходимым принимать во внимание следующее:

Статьей 5 Договора предусмотрено, что государства – члены осуществляют скоординированную или согласованную политику

в пределах и объемах, установленных Договором и международными договорами в рамках Союза. В иных сферах экономики государства – члены стремятся к осуществлению скоординированной или согласованной политики в соответствии с основными принципами и целями Союза.

Пунктом 1 статьи 86 Договора установлено, что 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.

При этом «создание общего рынка транспортных услуг», «формирование единого транспортного пространства» необоснованно указаны в пункте 13 консультативного заключения как «приоритетные цели и задачи Союза и его государств – членов». В соответствии с подпунктом 1) пункта 2 и подпунктом 1) пункта 3 статьи 86 Договора эти меры определены как задачи и основные приоритеты скоординированной (согласованной) транспортной политики, осуществляемой в Союзе.

4. В соответствии со статьей 87 Договора, положения раздела XXI «Транспорт» применяются к воздушному транспорту с учетом положений разделов XVIII «Общие принципы и правила конкуренции» и XIX «Естественные монополии», а также особенностей, предусмотренных Протоколом. Согласно приведенным выше положениям пунктов 12 и 13 Протокола, в отношении использования воздушного пространства правом Союза сохранен национальный суверенитет государств – участников.

Доводы заявления Республики Беларусь относительно возможности отнесения запрета авиационных властей одного государства – члена Союза на полеты самолетов определенного типа субъекта хозяйствования другого государства – члена Союза к ограничениям для создания общего рынка транспортных услуг на воздушном пространстве мотивированы тем, что государство – член Союза, обладая суверенитетом над воздушным пространством над своей территорией, не может при этом принимать любые меры произвольным образом, без учета целей создания Союза и мер скоординированной (согласованной) транспортной политики Союза по формированию единого рынка транспортных услуг.

Согласно пункту 5 статьи 86 Договора, основные направления и этапы реализации скоординированной (согласованной) транспортной политики определяются Высшим Советом. Соответствующим решением

Высшего совета от 26.12.2016 № 19 "Об Основных направлениях и этапах реализации скоординированной (согласованной) транспортной политики государств – членов Евразийского экономического союза" в сфере развития воздушного транспорта предусматривается обеспечение справедливой и добросовестной конкуренции, при этом меры, связанные с ограничением национального или двустороннего регулирования вопросов выполнения полетов воздушными суднами государств – участников Союза, не запланированы. Напротив, сохраняется подход, основанный на разрешительном порядке выполнения полетов, на основе двусторонних соглашений либо в соответствии с национальным законодательством.

Следует отметить, что из приведенных в консультативном заключении положений актов Высшего Евразийского экономического совета или Евразийского межправительственного совета каких-либо мер по изменению порядка правового регулирования, в том числе расширению компетенции ЕЭК в отношении вопросов использования воздушного пространства государств – членов ЕАЭС, не усматривается. Речь в них идет преимущественно о перспективах использования наземной инфраструктуры аэропортов, аэронавигации, тарифных условий и развитии тарифной политики.

5. Анализируя нормы права Союза, регламентирующие полномочия ЕЭК, касающиеся квалификации препятствий для свободного движения товаров, услуг, капитала, рабочей силы в рамках функционирования внутреннего рынка Союза и их доступа на рынки государств – членов, следует отметить, что в пункте 3 Методологии квалификации препятствий на внутреннем рынке Евразийского экономического союза и признания барьеров и ограничений устраненными (утвержденной Решением Коллегии Комиссии от 28 марта 2023 г. № 41) речь идет об обстоятельствах, возникших вследствие несоответствия действующих либо принятых, но не вступивших в силу норм законодательства государств – членов или сложившейся в государствах – членах правоприменительной практики праву Союза.

Поскольку деятельность государств – членов Союза в области перевозок воздушным транспортом правом Союза не регламентирована, а отнесена к области национального и двустороннего межгосударственного регулирования, то такая деятельность не может рассматриваться как препятствие на внутреннем рынке ЕАЭС и, соответственно, квалификация таких действий не входит в компетенцию ЕЭК.

6. Подпунктом 1 пункта 11 Протокола предусмотрено, что формирование общего рынка услуг воздушного транспорта основывается в том числе на принципе обеспечения соответствия

международных договоров и актов, составляющих право Союза, нормам и принципам международного права в области гражданской авиации.

При этом нормы Конвенции о международной гражданской авиации от 7 декабря 1944 года (далее — Чикагская конвенция), к которой присоединилась Республика Беларусь и другие государства — участники Союза, также предусматривают полный и исключительный суверенитет государств над воздушным пространством над своей территорией, а также обязанность государств — участников соблюдать правила Договаривающегося государства, касающиеся допуска на его территорию или убытия с его территории воздушных судов, занятых в международной аэронавигации, либо эксплуатации и навигации таких воздушных судов во время их пребывания в пределах его территории.

Поскольку вопросы регулирования международных полетов над государственной территорией отнесены Договором и Чикагской конвенцией к национальной компетенции государств — членов, то соответственно компетенция наднациональных органов ЕАЭС, каковым является ЕЭК, правом Союза не предусмотрена.

7. В дополнение к приведенным выше нормам права Союза о регулировании международного воздушного сообщения в странах — участницах ЕАЭС, следует отметить, что развитие воздушного транспорта в Союзе предусмотрено в пункте 10 Протокола путем поэтапного формирования общего рынка услуг воздушного транспорта. Согласно пункту 11 Протокола формирование общего рынка услуг воздушного транспорта основывается на принципах справедливой и добросовестной конкуренции, а также недискриминационного доступа авиакомпаний государств — членов Союза к авиационной инфраструктуре.

Таким образом, ввиду исключения вопросов регламентации международных полетов из сферы регулирования права Союза, оценка обоснованности действий авиационных властей одного из государств — участников Союза, связанных с разрешением полетов определенного типа воздушного судна, в рамках данного дела не входит в компетенцию Суда, поскольку в соответствии с пунктом 46 главы IV Статута Суда (Приложение № 2 к Договору) его полномочия заключаются в разъяснении положений Договора, международных договоров в рамках Союза и решений органов Союза.

Судья

А.Б.Кишкембаев