



СУД ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОЮЗА

О С О Б О Е М Н Е Н И Е судьи Чайки К.Л. (дело № СЕ-2-1/3-18-БК)

город Минск

15 октября 2018 года

1. 15 октября 2018 года Большой коллегией Суда Евразийского экономического союза (далее – Большая коллегия Суда) вынесено консультативное заключение по заявлению Министерства национальной экономики Республики Казахстан (далее – Министерство национальной экономики, заявитель) о разъяснении применения положений статьи 25 Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года (далее – Договор о Союзе) и Договора о порядке перемещения физическими лицами наличных денежных средств и (или) денежных инструментов через таможенную границу таможенного союза от 5 июля 2010 года (далее – Договор о порядке перемещения денежных средств).

В соответствии с пунктом 1 статьи 79 Регламента Суда Евразийского экономического союза, утвержденного решением Высшего Евразийского экономического совета от 23 декабря 2014 года № 101, в случае несогласия с решением Суда или его отдельными положениями судья вправе заявить особое мнение при вынесении решения Суда.

Пользуясь предоставленным мне правом, заявляю особое мнение. Разделяя основные выводы консультативного заключения, тем не менее, считаю необходимым дать некоторые дополнительные пояснения относительно лежащей в его основе системы правовой аргументации, прояснить содержание отдельных положений судебного акта.

Также отмечаю, что отдельные вопросы, поставленные в заявлении Министерства национальной экономики, к сожалению, не нашли разрешения. В частности, в консультативном заключении, не изложена позиция Большой коллегии Суда о применении норм права Евразийского экономического союза о взаимном признании решений таможенных органов государств-членов к ситуации перемещения наличных денежных средств из одного государства – члена Союза в другое государство-член через территорию третьего государства с использованием пассажирской таможенной декларации, удостоверенной таможенным органом государства-члена. Также не в полной мере аргументирована правовая

позиция на вопрос заявителя о допустимости помещения под таможенную процедуру таможенного транзита наличных денежных средств, перемещаемых из одного государства – члена Союза в другое государство-член через территорию третьего государства.

2. Министерство национальной экономики обратилось в Суд Евразийского экономического союза (далее – Суд Союза) с заявлением о предоставлении консультативного заключения по вопросу о применении положений статьи 25 Договора о Союзе и Договора о порядке перемещения денежных средств в части возможности и (или) необходимости декларирования физическим лицом наличной валюты в сумме свыше 10 000 долларов США при перемещении воздушным транспортом с территории одного государства – члена Союза на территорию другого государства – члена Союза транзитом через территории третьих стран, в случае, если физическое лицо находилось в трансферной зоне.

Как видно из заявления, поводом для обращения Министерства национальной экономики в Суд Союза явилась ситуация, произошедшая в 2016 году с гражданином Республики Казахстан при ввозе на территорию Республики Беларусь воздушным транспортом из Республики Казахстан через территорию государства, не являющегося членом Союза, денежных средств в сумме, превышающей в эквиваленте 10 000 долларов США. Из материалов, представленных Суду Союза Евразийской экономической комиссией (далее – Комиссия), следует, что аналогичный вопрос возникал и ранее, причем подходы уполномоченных органов государств – членов к правовой оценке сложившейся ситуации не отличались единообразием.

Изложенное свидетельствует о том, в качестве предмета разъяснения по настоящему делу Большой коллегии Суда следовало рассматривать не только абстрактное толкование норм права Союза (*in abstracto*), но и уяснение их значения применительно к конкретным обстоятельствам, изложенным в заявлении, складывающимся в правоприменительной практике государств – членов Союза (толкование *in concreto*).

Поскольку толкование *in concreto* направлено на разъяснение положений права Союза не только в правовом, но и в фактическом контексте, оно способствует обеспечению единообразного применения права Союза, в том числе при разрешении спорных ситуаций, возникающих в правоприменительной практике. Осуществленное Судом Союза толкование *in concreto* позволяет органам Союза и государств-членов соотнести рассматриваемую ими правовую ситуацию

с той, что была предметом оценки Суда Союза, и установить, насколько правовая позиция Суда Союза применима к поставленному перед ними вопросу.

Полагаю, что неотъемлемой частью толкования является указание в тексте судебного акта не только обстоятельств, послуживших поводом для обращения в Суд Союза, но и установленных им при подготовке дела к рассмотрению фактических обстоятельств, связанных с пересечением гражданином Республики Казахстан таможенной границы Евразийского экономического союза и привлечением его к административной ответственности.

3. В заявлении Министерство национальной экономики указывает, что в 2016 году гражданин Республики Казахстан прибыл воздушным транспортом из города Алматы (Республика Казахстан) в город Минск (Республика Беларусь) транзитом через государство, не являющееся членом Союза, с пассажирской таможенной декларацией на вывоз 20 000 долларов США из Республики Казахстан, удостоверенной таможенным органом Республики Казахстан.

Заявитель отмечает, что на таможенном посту в Республике Беларусь гражданину Республики Казахстан отказали в легализации валюты, не признали пассажирскую таможенную декларацию, удостоверенную таможенным органом Республики Казахстан и потребовали предъявить таможенную декларацию на вывоз наличных денежных средств с территории третьего государства. По мнению Министерства национальной экономики, отсутствие такой таможенной декларации послужило основанием для привлечения гражданина Республики Казахстан к административной ответственности, предусмотренной частью 2 статьи 14.5 Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях с конфискацией денежных средств в сумме, превышающей 10 000 долларов США.

При этом, как сообщил заявитель, у гражданина Республики Казахстан отсутствовала возможность представить пассажирскую таможенную декларацию из третьего государства, так как, пребывая на его территории, он не пересекал государственную границу данного государства и находился исключительно в трансферной зоне международного аэропорта, где не осуществляется таможенный и пограничный контроль.

Материалы, представленные Верховным Судом Республики Беларусь, свидетельствуют, что основанием привлечения гражданина Республики Казахстан к административной ответственности послужил факт ввоза на таможенную территорию Союза наличных денежных

средств в сумме, превышающей 10 000 долларов США без письменного декларирования, что подтверждается пересечением таможенной границы в пункте пропуска аэропорта города Минска через «зеленый» коридор.

4. Перед изложением позиции по предмету разьяснения полагаю необходимым обратить внимание, что со вступлением в силу с 1 января 2018 года Таможенного кодекса Евразийского экономического союза Договор о порядке перемещения денежных средств прекратил свое действие.

Вместе с тем, в заявлении о разьяснении, датированном 26 апреля 2018 года, поставлен вопрос о взаимосвязанном правоприменении статьи 25 Договора о Союзе и статей 3, 4 Договора о порядке перемещения денежных средств, прекратившего действие с 1 января 2018 года. При предоставлении консультативного заключения Большая коллегия Суда посчитала необходимым осуществить толкование недействующих договоров в рамках Союза (Таможенного кодекса Таможенного союза, Договора о порядке перемещения денежных средств и Соглашения о порядке перемещения физическими лицами товаров для личного пользования через таможенную границу таможенного союза и совершения таможенных операций, связанных с их выпуском, от 18 июня 2010 года). Одновременно Большая коллегия Суда отметила, что выводы, содержащиеся в консультативном заключении применимы к правоотношениям, возникшим с 1 января 2018 года.

Согласно пункту 1 статьи 6 Договора о Союзе право Союза составляют Договор о Союзе, международные договоры в рамках Союза и международные договоры Союза с третьей стороной, а также решения и распоряжения Высшего Евразийского экономического совета, Евразийского межправительственного совета и Комиссии.

В соответствии с пунктом 46 Статута Суда по заявлению органа Союза Суд осуществляет разьяснение положений Договора, международных договоров в рамках Союза и решений органов Союза.

Статьей 26 Венской конвенции о праве международных договоров от 23 мая 1969 года предусмотрено, что каждый действующий договор обязателен для его участников и должен ими добросовестно выполняться.

Взаимосвязанное прочтение указанных правовых норм свидетельствует о том, что право Союза составляют только действующие международные договоры, и только подобные договоры могут быть предметом разьяснения, осуществляемого Судом Союза.

Указанный вывод также подтверждает логическое толкование Венской конвенции о праве международных договоров, в которой нормы о толковании международных договоров включены в часть III «Соблюдение, применение и толкование договоров». Данное обстоятельство позволяет заключить, что толкование правовой нормы неразрывно связано с ее применением и реализацией.

В отличие от решения Суда Союза, предметом оценки по которому являются правоотношения, возникшие до вынесения судебного акта, консультативное заключение применимо лишь к тем правоотношениям, которые возникают после его вынесения, то есть регулируемым действующими международными договорами. Изложенное дополнительно подтверждает, что при предоставлении консультативного заключения Суду Союза следовало исходить из толкования положений тех международных договоров, которые действовали на момент вынесения судебного акта.

Данная позиция, тем не менее, не препятствует при толковании норм права Союза обращаться к содержанию утративших силу международно-правовых актов в рамках метода исторического толкования и на его основе констатировать применимость выводов Суда к правоотношениям, которые складывались в соответствии с ранее действовавшими правовыми нормами при условии их тождественности действующим нормам права Союза.

Следует особо отметить, что именно толкование действующих норм права Союза содействует достижению цели единообразного применения права Союза государствами-членами и органами Союза.

Учитывая, что нормы, содержащиеся в статьях 3 и 4 Договора о порядке перемещения денежных средств со вступлением в силу Таможенного кодекса Евразийского экономического союза прекратили свое действие, а нормы подпунктов 7 и 8 пункта 1 статьи 260 данного Кодекса единообразно регулируют таможенные правоотношения, связанные с таможенным декларированием наличных денежных средств, исхожу из того, что при предоставлении консультативного заключения следовало разъяснить содержание действующих норм права Союза и указать на применение соответствующих правовых позиций к правоотношениям, которые складывались на основании статей 3 и 4 Договора о порядке перемещения денежных средств с момента вступления в силу Договора о Союзе.

При изложении настоящего особого мнения исхожу из норм, содержащихся в Таможенном кодексе Евразийского экономического союза, а анализ положений ранее действовавших международных договоров считаю обоснованным при толковании *in concreto*.

5. Полагаю, что для полного и объективного ответа на вопрос Министерства национальной экономики Большой коллегии Суда следовало сформулировать позицию о действии в пространстве нормы подпункта 5 пункта 1 статьи 25 Договора о Союзе.

5.1. В соответствии с подпунктами 1, 4 и 5 пункта 1 статьи 25 Договора о Союзе в рамках таможенного союза функционирует внутренний рынок товаров, осуществляется единое таможенное регулирование, а также свободное перемещение товаров между территориями государств-членов без применения таможенного декларирования и государственного контроля (транспортного, санитарного, ветеринарно-санитарного, карантинного фитосанитарного), за исключением случаев, предусмотренных данным Договором.

Пунктом 2 статьи 28 Договора о Союзе предусмотрено, что внутренний рынок охватывает экономическое пространство, в котором согласно положениям Договора о Союзе обеспечивается свободное передвижение товаров, лиц, услуг и капиталов.

Уяснение содержания указанных правовых норм, а также логическое толкование Договора о Союзе, в котором статья 28, посвященная внутреннему рынку, включена в раздел VI «Функционирование таможенного союза», свидетельствует о том, что внутренний рынок товаров представляет собой один из элементов таможенного союза. Иным элементом таможенного союза является единое таможенное регулирование, которое в силу статьи 32 Договора о Союзе осуществляется в соответствии с Таможенным кодексом Евразийского экономического союза и регулирующими таможенные правоотношения международными договорами и актами, составляющими право Союза, а также в соответствии с положениями данного Договора.

Согласно пункту 1 статьи 1 Таможенного кодекса Евразийского экономического союза единое таможенное регулирование в Союзе включает в себя установление порядка и условий перемещения товаров через таможенную границу Союза. Из данной правовой нормы следует, что правообразующим юридическим фактом, с которым связано осуществление единого таможенного регулирования, является пересечение товарами таможенной границы Союза по смыслу подпункта 27 пункта 1 статьи 2 Таможенного кодекса Евразийского экономического союза.

5.2. Исходя из содержания подпункта 5 пункта 1 статьи 25 Договора о Союзе и учитывая существо вопроса заявителя, полагаю необходимым изложить те правовые основания, при наличии которых действуют правила о свободном перемещении товаров между территориями государств-членов.

Уяснение вышеуказанной нормы свидетельствует о наличии двух совокупных условий осуществления свободного перемещения товаров – это (1) перемещение в рамках таможенного союза и (2) между территориями государств-членов.

Согласно статье 2 Договора о Союзе таможенный союз представляет собой форму торгово-экономической интеграции, предусматривающую единую таможенную территорию, в пределах которой во взаимной торговле не применяются таможенные пошлины (иные пошлины, налоги и сборы, имеющие эквивалентное действие), меры нетарифного регулирования, специальные защитные, антидемпинговые и компенсационные меры, действуют Единый таможенный тариф Евразийского экономического союза и единые меры регулирования внешней торговли товарами с третьей стороной.

В силу пункта 1 статьи 5 Таможенного кодекса Евразийского экономического союза таможенную территорию Союза составляют территории государств-членов, а также находящиеся за пределами территорий государств-членов искусственные острова, сооружения, установки и иные объекты, в отношении которых государства-члены обладают исключительной юрисдикцией.

Согласно пункту 2 статьи 5 Таможенного кодекса Евразийского экономического союза таможенной границей Союза являются пределы таможенной территории Союза, а также в соответствии с международными договорами в рамках Союза – пределы отдельных территорий, находящихся на территориях государств-членов.

Анализ данных правовых норм позволяет установить, что понятия «таможенная граница» и «таможенная территория» рассматриваются правом Союза в их географическом значении. При таких обстоятельствах использование в подпункте 5 пункта 1 статьи 25 Договора о Союзе лингвистического оборота «перемещение товаров между территориями государств-членов» означает перемещение товара с территории одного государства-члена на территорию другого без пересечения таможенной границы Союза. Соответственно, действие в пространстве норм о свободном перемещении товаров ограничено единой таможенной территорией Союза, а пересечение таможенной границы Союза является тем юридическим фактом, которым обусловлено прекращение действия указанной нормы.

Учитывая вывод, сделанный в пункте 5.1 настоящего особого мнения, отмечаю, что перемещение товаров через таможенную границу Союза по смыслу подпункта 27 пункта 1 статьи 2 Таможенного кодекса Евразийского экономического союза одновременно является правообразующим фактом для осуществления единого таможенного регулирования и прекращения действия правовых положений о свободном перемещении товаров между территориями государств-членов.

5.3. В порядке уточнения данного вывода считаю обоснованным учесть особенности перемещения товаров между территориями государств-членов при перевозке воздушным или водным транспортом, предусмотренные правом Союза.

В соответствии с пунктами 1 и 2 статьи 303, положений главы 14 «Прибытие товаров на таможенную территорию Союза и таможенные операции, связанные с таким прибытием» и главы 15 «Убытие товаров с территории Таможенного союза и таможенные операции, связанные с таким убытием» Таможенного кодекса Евразийского экономического союза таможенное регулирование не применяется к товарам, когда они перевозятся воздушным или водным транспортом без совершения посадки воздушного судна на территории государства, не являющегося членом Союза, либо захода водного судна в порт такого государства.

В силу подпунктов 3 и 5 пункта 1 статьи 2 Таможенного кодекса Евразийского экономического союза ввоз товаров на таможенную территорию Союза – это совершение действий, которые связаны с пересечением таможенной границы Союза и в результате которых товары прибыли на таможенную территорию Союза любым способом до выпуска таких товаров таможенными органами, а вывоз товаров с таможенной территории Союза – это совершение действий, направленных на вывоз товаров с таможенной территории Союза любым способом, включая пересечение таможенной границы Союза.

Из содержания названных правовых норм следует, что ключевой характеристикой ввоза и вывоза товаров, как действий, направленных на прибытие и убытие товаров, является пересечение данными товарами таможенной границы Союза. При таких обстоятельствах, если товар перемещается с одной части таможенной территории Союза на другую часть таможенной территории воздушным или водным транспортом через территорию государства, не являющегося членом Союза, но без совершения посадки воздушного судна на территории такого государства либо без захода водного судна в порт такого государства,

отсутствуют основания считать, что такой товар перемещался через таможенную границу Союза.

Изложенное позволяет заключить, что свободное перемещение товаров между территориями государств-членов – это перемещение товаров между местом убытия и местом прибытия, расположенными в разных государствах-членах, при условии, что данные товары не пересекают таможенную границу Союза, а также перемещение товаров, перевозимых водным и воздушным транспортом с одной части таможенной территории Союза на другую часть таможенной территории Союза через территории государств, не являющихся членами Союза, без совершения посадки воздушного судна на территории государства, не являющегося членом Союза, либо захода водного судна в порт такого государства. В развитие данного вывода считаю необходимым отметить, что в случае, если товар перемещался с одной части таможенной территории Союза на другую часть таможенной территории воздушным или водным транспортом с совершением посадки воздушного судна на территории такого государства либо с заходом водного судна в порт такого государства, нормы права Союза о свободном перемещении товаров не подлежат применению.

Распространяя данный подход на вопрос, поставленный Министерством национальной экономики, и разделяя позицию Большой коллегии Суда, согласно которой в силу подпунктов 8, 23 и 45 пункта 1 статьи 2 Таможенного кодекса Евразийского экономического союза наличные денежные средства входят в понятие «товар», прихожу к выводу, что положения подпункта 5 пункта 1 статьи 25 Договора о Союзе неприменимы к случаям перемещения наличных денежных средств с территории одного государства – члена Союза на территорию другого государства-члена воздушным транспортом с посадкой воздушного судна на территории третьего государства и нахождением лица, перемещающего наличные денежные средства, в транзитной (трансферной) зоне международного аэропорта.

С учетом изложенного считаю возможным констатировать, что с момента перемещения наличных денежных средств через таможенную границу Союза они становятся объектом таможенного регулирования. При этом, последующий ввоз денежных средств на таможенную территорию Союза не имеет правового значения, поскольку действия по вывозу являются окончанными в момент пересечения таможенной границы Союза.

5.4. Учитывая особенности таможенных процедур в связи с совершением отдельных таможенных операций, исхожу из необходимости конкретизировать момент осуществления вывоза и ввоза товаров при следовании воздушным транспортом.

В силу пункта 2 статьи 10 Таможенного кодекса Евразийского экономического союза местами перемещения товаров через таможенную границу Союза являются пункты пропуска через государственные границы государств-членов либо иные места, определенные в соответствии с законодательством государств-членов.

Анализ законодательства государств – членов о государственной границе свидетельствует о том, что под пунктом пропуска через государственную границу понимается, в том числе территория в пределах аэропорта, открытого для международных сообщений (международных полетов), где в соответствии с законодательством государства-члена осуществляется пропуск через государственную границу лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных (статья 1 Закона Республики Беларусь от 21 июля 2008 года № 419-З «О Государственной границе Республики Беларусь», статья 2 Закона Республики Казахстан от 16 января 2013 года № 70-V «О Государственной границе Республики Казахстан», статья 1 Закона Кыргызской Республики от 16 мая 2015 года № 98 «О Государственной границе Кыргызской Республики», статья 9 Закона Российской Федерации от 1 апреля 1993 года № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации»).

Изложенное свидетельствует о том, что пункты пропуска через государственную границу могут не располагаться на таможенной границе, а находиться на территории международного аэропорта.

При таких обстоятельствах при перевозке воздушным транспортом товары перемещаются через таможенную границу Союза в пункте пропуска, расположенном в международном аэропорту, и именно с этого момента в отношении указанных товаров не применяются нормы о свободном перемещении между территориями государств-членов и они являются объектом единого таможенного регулирования.

В силу пункта 1 статьи 1 Таможенного кодекса Евразийского экономического союза одним из элементов единого таможенного регулирования является таможенное декларирование. Подпунктом 35 пункта 1 статьи 2 Таможенного кодекса Евразийского экономического союза предусмотрено, что таможенное декларирование – это заявление таможенному органу с использованием таможенной декларации сведений о товарах, об избранной таможенной процедуре и (или) иных

сведений, необходимых для выпуска товаров, то есть предоставление таможенному органу заполненной письменной таможенной декларации.

В соответствии с пунктом 2 статьи 256 Таможенного кодекса Евразийского экономического союза положения главы 37 «Особенности порядка и условий перемещения через таможенную границу Союза товаров для личного пользования» данного Кодекса применяются в отношении наличных денежных средств, перемещаемых физическими лицами через таможенную границу Союза.

Особенности таможенного декларирования товаров для личного пользования определены статьей 260 Таможенного кодекса Евразийского экономического союза. В соответствии с подпунктом 7 пункта 1 данной статьи таможенному декларированию подлежат наличные денежные средства, если их общая сумма при единовременном ввозе на таможенную территорию Союза или единовременном вывозе с таможенной территории Союза превышает сумму, эквивалентную 10 000 долларов США по курсу валют, действующему на день подачи таможенному органу пассажирской таможенной декларации.

Применение данной правовой нормы к вопросу, поставленному Министерством национальной экономики, позволяет сделать вывод, что в случае, если сумма наличных денежных средств, которая единовременно перемещается физическим лицом через таможенную границу Союза, превышает в эквиваленте 10 000 долларов США, пересечение таможенной границы Союза влечет обязанность письменного декларирования всей суммы наличных денежных средств.

6. Поскольку заявитель, излагая ситуацию, произошедшую с гражданином Республики Казахстан, указал, что ему предъявлялось требование о представлении пассажирской таможенной декларации, удостоверенной таможенным органом третьего государства, считаю целесообразным отметить следующее.

Перечень документов, подлежащих представлению таможенному органу государства – члена Союза при таможенном декларировании товаров для личного пользования, определен в пункте 1 статьи 261 Таможенного кодекса Евразийского экономического союза. Данный перечень является исчерпывающим и не включает требования о представлении пассажирской таможенной декларации на вывоз наличных денежных средств из третьего государства.

Осуществление или неосуществление государством, не являющимся членом Союза, мероприятий по пограничному контролю в отношении лица, прибывшего на его территорию с целью

дальнейшего перемещения воздушным транспортом в иное государство, а также предъявление или непредъявление к нему требований о таможенном декларировании наличных денежных средств является предметом регулирования национального законодательства соответствующего государства или интеграционного объединения и их неисполнение не влечет правовых последствий с точки зрения права Союза. Ни право Союза, ни законодательство государств-членов не содержат норм, устанавливающих ответственность за несоблюдение требований законодательства иного государства или интеграционного объединения.

Кроме того, подходы различных государств и интеграционных объединений к вопросу о необходимости декларирования наличных денежных средств при следовании через их территорию в иное государство, в том числе в случае нахождения лица, перемещающего наличные денежные средства, в транзитной (трансферной) зоне международного аэропорта, различны. В силу пункта 2 статьи 260 Таможенного кодекса Евразийского экономического союза не подлежат таможенному декларированию наличные денежные средства и (или) дорожные чеки, если их общая сумма при единовременном ввозе на таможенную территорию Союза или единовременном вывозе с таможенной территории Союза превышает сумму, эквивалентную 10 000 долларов США, перемещаемые в сопровождаемом багаже физического лица, следующего воздушным транспортом транзитом через таможенную территорию Союза, если такое лицо после прибытия на таможенную территорию Союза, не покидая транзитной (трансферной) зоны международного аэропорта, убывает с таможенной территории Союза. Иная позиция свойственна праву Европейского Союза (далее – ЕС). Согласно статье 3(1) Регламента № 1889/2005 Европейского парламента и Совета Европейского Союза «О контроле за ввозом в ЕС и вывозом из ЕС наличных денежных средств» в толковании Суда Европейского Союза в решении от 4 мая 2017 года по делу C-17/16 *El Dakkak* любое физическое лицо, которое въезжает в ЕС или выезжает из ЕС, и вывозит наличные денежные средства в сумме 10 000 евро или больше, должно декларировать эту сумму компетентным органам власти государства – члена ЕС, через которое это лицо въезжает в ЕС, независимо от нахождения на территории ЕС исключительно в транзитной (трансферной) зоне международного аэропорта.

7. Учитывая, что в заявлении Министерство национальной экономики указано на непризнание таможенным органом Республики

Беларусь пассажирской таможенной декларации, удостоверенной таможенным органом Республики Казахстан, полагаю, что в контексте поставленного вопроса подлежат истолкованию нормы права Союза о взаимном признании решений таможенных органов государств – членов Союза. Поскольку соответствующие нормы, содержащиеся в Таможенном кодексе Таможенного союза, действовавшем в период, когда имела место ситуация, описанная в заявлении, и в Таможенном кодексе Евразийского экономического союза, отличны по своему содержанию, исхожу из необходимости уяснения и ранее действовавших правовых норм, и положений действующего права Союза.

В соответствии со статьей 125 Таможенного кодекса Таможенного союза решения таможенных органов, принятые при совершении таможенных операций в отношении товаров, в том числе ввозимых на таможенную территорию таможенного союза либо вывозимых за ее пределы, находящихся под таможенным контролем, перевозимых по таможенной территории таможенного союза в соответствии с таможенной процедурой таможенного транзита, взаимно признавались таможенными органами государств – членов таможенного союза и имели равную юридическую силу.

В силу пунктов 1, 2 статьи 96, пункта 3 статьи 150 и статьи 151 Таможенного кодекса Таможенного союза наличные денежные средства, перемещаемые через таможенную границу, находились под таможенным контролем исключительно в местах перемещения через таможенную границу, к числу которых относились и пункты пропуска через государственную границу, расположенные в пределах международных аэропортов. Таким образом, с момента вывоза наличных денежных средств через пункт пропуска, расположенный в международном аэропорту государства-члена и до их ввоза через пункт пропуска, расположенный в международном аэропорту другого государства-члена, наличные денежные средства не находились под таможенным контролем.

Согласно пункту 4 статьи 354 Таможенного кодекса Таможенного союза товары для личного пользования при перемещении через таможенную границу подлежали таможенному декларированию в соответствии со статьей 355 данного Кодекса и выпуску для личного пользования без помещения под таможенные процедуры. Применение данной правовой нормы к правовому регулированию перемещения наличных денежных средств свидетельствует о том, что последние при перемещении через таможенную границу не подлежали помещению под

таможенные процедуры, включая таможенную процедуру таможенного транзита.

С учетом изложенного выражаю мнение, что в соответствии с положениями Таможенного кодекса Таможенного союза к наличным денежным средствам, перемещаемым через таможенную границу при следовании из одного государства – члена Союза в другое государство-член через территорию третьего государства неприменимы правила о взаимном признании решений таможенных органов.

Аналогичный вывод следует и из толкования положений Таможенного кодекса Евразийского экономического союза.

В соответствии со статьей 357 Таможенного кодекса Евразийского экономического союза решения таможенных органов, принятые при совершении таможенных операций, и результаты проведения таможенного контроля, оформленные в установленном порядке, взаимно признаются в государствах-членах и имеют равную юридическую силу на таможенной территории Союза, за исключением случаев, установленных данным Кодексом.

Телеологическое толкование указанной статьи свидетельствует о том, что норма о взаимном признании решений таможенных органов имеет своей целью правовую регламентацию таможенных процедур и связанных с ними таможенных операций, которые носят длящийся характер и совершаются таможенными органами разных государств – членов Союза. При этом для таможенных органов одного государства-члена имеют правовое значение решения, принятые таможенным органом другого государства-члена.

Действия физического лица по перемещению товаров, в том числе наличных денежных средств, через таможенную границу Союза не являются таможенной процедурой, исчерпывающий перечень которых определен пунктом 2 статьи 127 Таможенного кодекса Евразийского экономического союза.

Из содержания подпункта 7 пункта 1 статьи 260 Таможенного кодекса Евразийского экономического союза, устанавливающего условия, при которых на физическое лицо возложена обязанность по таможенному декларированию наличных денежных средств, следует, что таможенное декларирование при единовременном ввозе наличных денежных средств на таможенную территорию Союза или единовременном вывозе с таможенной территории Союза представляет собой самостоятельную таможенную операцию, при совершении каждой из которых таможенный орган принимает отдельное самостоятельное решение. Данный вывод согласуется с позицией, изложенной в пункте 5.3 настоящего особого мнения, согласно которой

действия по вывозу наличных денежных средств являются оконченными в момент пересечения таможенной границы Союза.

Для таможенного органа государства-члена, в котором осуществляется пересечение таможенной границы Союза и ввоз наличных денежных средств, не имеет правового значения таможенное декларирование при вывозе данных денежных средств. Перечисленные обстоятельства исключают взаимное признание решений таможенных органов.

В развитие позиции о неприменении статьи 357 Таможенного кодекса Евразийского экономического союза о взаимном признании решений таможенных органов к рассматриваемой ситуации, считаю необходимым также учитывать вывод, сделанный ранее при толковании статьи 125 Таможенного кодекса Таможенного союза, согласно которому с момента перемещения через пункт пропуска в международном аэропорту вылета наличные денежные средства не находятся под таможенным контролем, а, значит, результаты контроля, осуществленного таможенным органом одного государства-члена, не влияют на обязанность лица произвести декларирование наличных денежных средств при их ввозе на территорию другого государства-члена и на право таможенного органа данного государства осуществить таможенный контроль.

8. Так как заявитель сослался на «перемещение наличных денежных средств транзитом через территорию государства, не являющегося членом Союза», полагаю обоснованным установить допустимость применения таможенной процедуры таможенного транзита при перемещении наличных денежных средств из одного государства – члена Союза в другое государство-член через территорию третьего государства.

Для оценки правового регулирования, действовавшего в период, когда имела место ситуация, изложенная в заявлении Министерства национальной экономики, то есть до вступления в силу Таможенного кодекса Евразийского экономического союза, необходимо обратиться к нормам Соглашения о порядке перемещения физическими лицами товаров для личного пользования через таможенную границу таможенного союза и совершения таможенных операций, связанных с их выпуском, от 18 июня 2010 года. В силу пункта 1 статьи 9 данного Соглашения под таможенную процедуру таможенного транзита могли помещаться товары для личного пользования, перемещаемые в сопровождаемом багаже, такие как: транспортные средства для личного пользования, не зарегистрированные на таможенной территории

Таможенного союза и территории иностранного государства; товары для личного пользования, в отношении которых предоставляется освобождение от уплаты таможенных платежей в соответствии с пунктами 3 – 10 раздела I Приложения 3 к данному Соглашению при их перемещении от места прибытия до таможенного органа, в регионе деятельности которого постоянно или временно проживает физическое лицо. Анализ Приложения 3 к Соглашению показывает, что наличные денежные средства не относились к числу товаров, в отношении которых предоставлялось освобождение от уплаты таможенных платежей.

Из систематического толкования перечисленных правовых норм следует, что в период до вступления в силу Таможенного кодекса Евразийского экономического союза, процедура таможенного транзита не применялась в отношении наличных денежных средств, перемещаемых в сопровождаемом багаже.

Аналогичный вывод следует и из уяснения содержания норм Таможенного кодекса Евразийского экономического союза. Пункт 1 статьи 263 данного Кодекса содержит исчерпывающий перечень товаров для личного пользования, перемещаемых через таможенную границу Союза в сопровождаемом багаже, которые могут помещаться под таможенную процедуру таможенного транзита для перевозки по таможенной территории Союза.

Буквальное толкование данной правовой нормы свидетельствует, что в отношении товаров для личного пользования, перемещаемых в сопровождаемом багаже, таможенная процедура таможенного транзита применима только при их перемещении по таможенной территории Союза, но не при следовании из одного государства – члена Союза в другое государство-член через территорию третьего государства.

9. Вопрос заявителя о наличии или отсутствии зависимости между обязанностью по таможенному декларированию наличных денежных средств, перемещаемых из одного государства – члена Союза в другое через третье государство, и нахождением лица, перемещающего указанные денежные средства, в транзитной (трансферной) зоне аэропорта третьего государства, требует уяснения и анализа международно-правовых норм и стандартов, регламентирующих статус транзитных (трансферных) зон, в частности, Конвенции о международной гражданской авиации от 7 декабря 1944 года и Приложения 9 к данной Конвенции.

Согласно статье 32 Договора о Союзе единое таможенное регулирование в Союзе осуществляется в соответствии с Таможенным

кодексом Евразийского экономического союза и регулируемыми таможенные правоотношения международными договорами и актами, составляющими право Союза, а также в соответствии с положениями данного Договора. Аналогичная правовая позиция закреплена в пункте 2 статьи 1 Таможенного кодекса Евразийского экономического союза.

В решении Апелляционной палаты Суда Союза от 21 июня 2016 года по заявлению ЗАО «Дженерал Фрейт» Суд Союза сформулировал позицию, согласно которой международный договор, не являющийся международным договором в рамках Союза или международным договором Союза с третьей стороной, подлежит применению в рамках Союза при наличии двух кумулятивных условий: все государства – члены Союза являются участниками международного договора; сфера действия международного договора относится к области единой политики в рамках Союза (абзац 11 пункта 5.1.1).

Уяснение содержания статей 6 и 32 Договора о Союзе с учетом правовой позиции Суда Союза, высказанной в решении Апелляционной палаты по заявлению ЗАО «Дженерал Фрейт», свидетельствует о том, что в сфере таможенного регулирования, помимо Договора о Союзе, Таможенного кодекса Евразийского экономического союза, а также международных договоров в рамках Союза и международных договоров Союза с третьей стороной, регулирующих таможенные правоотношения, применяются международные договоры, участниками которых являются все государства-члены Союза и которые посвящены вопросам таможенных правоотношений, как находящимся в пределах сферы, отнесенной к единой политике в рамках Союза.

Участниками Конвенции о международной гражданской авиации являются все государства – члены Союза.

Согласно преамбуле к Конвенции о международной гражданской авиации целью ее принятия являлось развитие международной гражданской авиации, а также сотрудничество между нациями и народами в данной области.

Анализ Конвенции о международной гражданской авиации свидетельствует, что в сферу ее регулирования входит организация международного сообщения и использования воздушного пространства, общие вопросы организации международных полетов воздушных судов, а также деятельность Международной организации гражданской авиации.

Приложение 9 к Конвенции о международной гражданской авиации посвящено упрощению формальностей при прибытии и вылете

воздушных судов, осуществлении международных авиационных перевозок пассажиров, багажа и грузов.

Из изложенного следует, что Конвенция о международной гражданской авиации и Приложение 9 к ней не регулируют таможенные правоотношения и, следовательно, не могут рассматриваться в качестве источника таможенного регулирования в Союзе. Более того, нормы указанных международно-правовых актов возлагают обязанности лишь на договаривающиеся государства и не обладают свойством прямого действия, в связи с чем они не могут использоваться для установления обязательств физического лица.

По вопросам, связанным с регулированием таможенных правоотношений, Приложение 9 к Конвенции о международной гражданской авиации содержит отсылочные нормы к актам Всемирной таможенной организации либо прямо включает нормы, принятые Всемирной таможенной организацией. Так в силу пункта 2.3 раздела «А» главы II данного Приложения рекомендуемой практикой, направленной на эффективное оформление прибывающих или вылетающих воздушных судов, является оформление государствами и авиакомпаниями, осуществляющими международные перевозки в это государство, меморандумов о взаимопонимании на основе применимых типовых документов, разработанных для этой цели Всемирной таможенной организацией. Добавление 6 к Приложению 9 к Конвенции о международной гражданской авиации, являющееся составной частью Приложения 9, воспроизводит Рекомендацию Совета таможенного сотрудничества (в настоящее время Всемирная таможенная организация) «Об упрощении таможенного контроля авиапассажиров на основе двухканальной системы» от 8 июня 1971 года.

При таких обстоятельствах прихожу к выводу, что правоотношения, связанные с ввозом товаров на таможенную территорию Союза и вывозом товаров с таможенной территории Союза, подлежат регулированию исключительно правом Союза.

Одновременно отмечаю, что в силу подпункта 1 пункта 50 Статута Суда при осуществлении правосудия Суд применяет общепризнанные принципы и нормы международного права, к числу которых в контексте рассматриваемого вопроса относится Конвенция о международной гражданской авиации, а также Приложения к ней.

В соответствии с подпунктом «с» пункта 3 статьи 31 Венской конвенции о праве международных договоров от 23 мая 1969 года для целей толкования международного договора наряду с контекстом учитываются любые соответствующие нормы международного права, применяемые в отношениях между участниками.

При таких обстоятельствах Конвенция о международной гражданской авиации и Приложения могут применяться Судом Союза в качестве вспомогательного средства толкования для уяснения понятий, связанных с осуществлением международных авиационных перевозок.

Согласно статье 1 Конвенции о международной гражданской авиации договаривающиеся государства признают, что каждое государство обладает полным и исключительным суверенитетом над воздушным пространством над своей территорией. В силу статьи 2 Конвенции под территорией государства понимаются сухопутные территории и прилегающие к ним территориальные воды, находящиеся под суверенитетом, сюзеренитетом, протекторатом или мандатом данного государства.

В соответствии со статьей 13 Конвенции о международной гражданской авиации и разделом «А» главы I Приложения 9 к ней допуск на территорию договаривающегося государства или отправление с его территории через международный аэропорт экипажа, пассажиров или груза воздушных судов, включая въезд, выпуск, иммиграцию, паспортный и таможенный контроль, регулируется законодательством соответствующего государства.

Из указанных правовых норм следует, что государства обладают безусловным суверенитетом в отношении своей территории и воздушного пространства над ней. С момента посадки воздушного судна в международном аэропорту государства, то есть на территории данного государства, и до момента его отбытия из международного аэропорта в отношении экипажа и пассажиров воздушного судна действуют правила, установленные законодательством соответствующего государства, в том числе в части паспортного и таможенного контроля.

Изложенное позволяет прийти к выводу, что пребывание гражданина Республики Казахстан в транзитной (трансферной) зоне международного аэропорта третьего государства свидетельствует о его нахождении на территории данного государства.

10. Следуя подходу о толковании *in concreto* применительно к ситуации привлечения гражданина Республики Казахстан к административной ответственности, предусмотренной частью 2 статьи 14.5 Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях, с конфискацией денежных средств в сумме, превышающей 10 000 долларов США, считаю необходимым изложить следующую позицию.

При истолковании Судом Союза в пункте 7 консультативного заключения универсальных международных договоров и актов международных организаций (Резолюций Генеральной ассамблеи ООН, Рекомендаций Группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ) в первую очередь необходимо было изложить правовую позицию не только о применении государствами мер по выявлению перемещения наличных денежных средств и соответствующих оборотных инструментов через границы государств и мер по контролю за таким перемещением, но и о необходимости соблюдения гарантий и отсутствия препятствий перемещению законного капитала, а также об обеспечении баланса публичных интересов и интересов физических лиц.

Вступление государств-членов в Евразийский экономический союз и обусловленная этим передача части полномочий на наднациональный уровень не освобождает их от обязательств, ранее принятых на основании иных международных договоров.

О том, что государства – члены Союза приняли на себя обязательство по соблюдению и имплементации норм международного универсального права свидетельствует пункт 17 статьи 260 Таможенного кодекса Евразийского экономического союза, а ранее статьи 6 Договора о порядке перемещения денежных средств, согласно которым при единовременном вывозе и ввозе наличных денежных средств в сумме свыше 10 000 долларов США в пассажирской таможенной декларации указываются обязательные сведения в целях обеспечения противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем.

При несоблюдении вышеуказанных норм международными стандартами предусмотрено, что лица, которые подают ложную декларацию или делают ложное заявление, должны подлежать эффективным, соразмерным и сдерживающим санкциям (уголовным, гражданским и административным).

Преамбулой Договора о Союзе предусмотрено его учреждение на основе соблюдения принципа верховенства конституционных прав и свобод человека и гражданина.

Право частной собственности гарантировано Конституциями всех государств – членов Союза (статья 31 Конституции Республики Армения, статья 26 Конституции Республики Казахстан, пункт 1 статьи 42 Конституции Кыргызской Республики, статья 44 Конституции Республики Беларусь, статья 35 Конституции Российской Федерации), что соотносится с пунктом 1 статьи 17 Всеобщей декларации прав человека.

В силу подпункта 1 пункта 50 Статута Суда Суд Союза при осуществлении правосудия, которое включает и предоставление консультативного заключения, применяет общепризнанные принципы и нормы международного права. В связи с изложенным представляется обоснованным вывод, согласно которому при вынесении судебного акта целесообразно основываться на общих конституционных традициях государств – членов Союза, а также международных соглашениях о защите прав человека. Подобный подход обеспечивает защиту основных прав человека на уровне эквивалентном тому, что обеспечивается в соответствии с общепризнанными принципами международного права и конституционными нормами государств – членов Союза.

Соблюдению права Союза способствует установление государствами – членами Союза санкций, которые являются в достаточной мере эффективным инструментом, направленным на предотвращение нарушения, и одновременно согласуются с общепризнанными принципами и нормами международного права, а также с принципом верховенства конституционных прав и свобод человека и гражданина.

В законодательстве ряда государств – членов Союза в качестве одной из возможных санкций за неосуществление письменного декларирования подлежащих декларированию наличных денежных средств и (или) денежных инструментов предусмотрена конфискация предмета административного правонарушения.

Установление административной ответственности в виде конфискации предмета административного правонарушения затрагивает осуществление права собственности.

Оценка соответствия санкции в виде конфискации предмета административного правонарушения общепризнанным принципам международного права, а также конституционным правам и свободам человека и гражданина обуславливает необходимость соблюдения принципов справедливости и пропорциональности при назначении соответствующей санкции. Следование названным принципам направлено, с одной стороны, на достижение баланса между требованиями защиты общественного и государственного интереса, а с другой, на обеспечение защиты прав человека. Такой баланс недостижим в ситуации, когда на виновное лицо возлагается чрезмерное бремя, то есть когда мера ответственности строже, чем это необходимо для достижения соответствующей цели.

Одним из способов обеспечения пропорциональности является установление в национальном праве дифференцированной санкции за

административное правонарушение, допускающей индивидуализацию наказания посредством применения как штрафа, так и конфискации предмета административного правонарушения. К подобному выводу пришел и Конституционный Суд Российской Федерации в определениях от 29 сентября 2015 года № 1877-О, от 23 апреля 2015 года № 906-О, от 6 ноября 2014 года № 2477-О.

Санкция части 2 статьи 14.5 Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях в редакции Закона Республики Беларусь от 8 января 2018 года № 95-З предусматривает либо наложение штрафа с конфискацией незадекларированных наличных денежных средств и (или) дорожных чеков в части превышения над суммой, перемещение которой через таможенную границу Союза допускается без таможенного декларирования, либо без таковой. Данная норма права позволяет правоприменителю соблюсти баланс интересов общества и государства, а также прав физического лица, привлекаемого к административной ответственности, учесть характер совершенного правонарушения и его общественную опасность, личность виновного, наличие квалифицирующих обстоятельств.

Исходя из пункта 7 статьи 2 Устава Организации Объединенных Наций, а также Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций от 24 октября 1970 года, принцип невмешательства во внутренние дела государств распространяется как на другие государства или группы государств, так и на международные организации. Последние компетентны выполнять свои функции лишь в том объеме полномочий, который передан им государствами-членами.

Поскольку компетенция Суда Союза исчерпывающе определена в пункте 39 Статута Суда, оценка пропорциональности санкции за несоблюдение права Союза, примененной уполномоченным органом государства-члена при рассмотрении конкретного дела, не может входить в круг его полномочий.

11. На основании изложенного считаю, что Большой коллегии Суда исходя из уяснения действующих норм права Союза надлежало сформулировать в консультативном заключении следующие выводы:

11.1. Норма подпункта 5 пункта 1 статьи 25 Договора о Союзе о свободном перемещении товаров между территориями государств-членов без осуществления таможенного декларирования неприменима к ситуации, когда наличные денежные средства в сумме, превышающей

в эквиваленте 10 000 долларов США, одновременно перемещаются с территории одного государства – члена Союза на территорию другого государства-члена воздушным транспортом с нахождением (посадкой) воздушного судна на территории третьего государства и нахождением физического лица, перемещающего наличные денежные средства, в транзитной (трансферной) зоне международного аэропорта третьего государства.

11.2. Единовременное перемещение наличных денежных средств в сумме, превышающей в эквиваленте 10 000 долларов США, с территории одного государства – члена Союза на территорию другого государства-члена воздушным транспортом через территорию третьего государства, не являющегося членом Союза, с пребыванием физического лица, перемещающего наличные денежные средства в транзитной (трансферной) зоне международного аэропорта третьего государства, является основанием для обязательного письменного декларирования наличных денежных средств.

Судья Суда Евразийского
экономического союза

К.Л. Чайка