



СУД ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОЮЗА

КОНСУЛЬТАТИВНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

город Минск

23 ноября 2021 года

Большая коллегия Суда Евразийского экономического союза
в составе:

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

при секретаре судебного заседания Пирожкине А.А.,
исследовав материалы дела, заслушав судью-докладчика,
руководствуясь пунктами 46, 47, 50, 68, 69, 73-75, 96, 98 Статута Суда
Евразийского экономического союза, статьями 14, 19, 72, 75, 85 Регламента
Суда Евразийского экономического союза,

предоставляет консультативное заключение по заявлению
Евразийской экономической комиссии о разъяснении положений статьи 92
Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г.

I. Вопрос заявителя

Евразийская экономическая комиссия (далее – Комиссия) обратилась
в Суд Евразийского экономического союза (далее – Суд) с заявлением
о разъяснении положений статьи 92 Договора о Евразийском
экономическом союзе от 29 мая 2014 г. (далее соответственно – заявление
о разъяснении, Договор, Союз).

При проведении мониторинга исполнения Договора Комиссией
выявлены случаи введения уполномоченными органами государств-членов
мер, приводящих, по мнению Комиссии, к дискриминации товаров,
произведенных на территории государств-членов, как по отношению
к товарам, произведенным в других государствах-членах, так
и по отношению к товарам, обращающимся на рынке Союза
и произведенным в третьих странах. Имеются примеры предоставления

преимуществ товарам из третьих стран перед товарами из государств – членом Союза.

В ходе обсуждений в Комиссии сложились два подхода к пониманию принципа недискриминации в промышленной политике Союза. Согласно первому подходу применение государствами-членами указанных выше мер является нарушением принципа недискриминации, на основе которого в соответствии с подпунктом 4 пункта 2 статьи 92 Договора осуществляется промышленная политика в рамках Союза. При этом высказывалась позиция, что распространение данного принципа только на товары, происходящие из государств-членов, по отношению друг к другу, но не по отношению к товарам из третьих стран, противоречит целям, установленным в пункте 3 статьи 92 Договора. В соответствии со вторым подходом при ведении промышленной политики в рамках Союза государства-члены не должны дискриминировать только товары друг друга, тогда как недискриминация товаров государств-членов по отношению к товарам третьих стран положениями статьи 92 Договора не закреплена.

В этой связи у Комиссии возникла необходимость уяснения пределов (границ) действия принципа недискриминации: предусматривает ли он обязательство государств-членов по обеспечению не менее благоприятных условий товарам, происходящим из государств-членов, по сравнению с товарами, происходящими из третьих стран, при ведении промышленной политики в рамках Союза.

Наряду с этим имеется неединообразное понимание в вопросе о том, распространяется ли действие принципа недискриминации исключительно на меры, принимаемые государствами-членами при реализации основных направлений промышленного сотрудничества, утверждаемых Евразийским межправительственным советом, либо промышленная политика государств-членов в целом должна быть основана на принципе недискриминации.

По мнению Комиссии, принцип недискриминации, лежащий в основе осуществления промышленной политики в рамках Союза, не раскрывается в Договоре в степени, достаточной для его однозначного толкования и применения государствами-членами. В то же время для единообразного понимания и возможности однозначного установления фактов соблюдения или нарушения государствами-членами принципа недискриминации при осуществлении промышленной политики в рамках Союза требуется конкретизация правового содержания указанного принципа применительно к конкретным случаям, которые будут подпадать под его действие.

По изложенным основаниям Комиссия просит Суд предоставить консультативное заключение о разьяснении норм статьи 92 Договора

в их системной взаимосвязи с иными положениями Договора по следующим вопросам:

1) распространяется ли действие принципа недискриминации, закрепленного в подпункте 4 пункта 2 статьи 92 Договора, на всю сферу промышленного сотрудничества в рамках Союза, в том числе на предоставление промышленных субсидий, или только на отношения в рамках реализации основных направлений промышленного сотрудничества, утверждаемых Евразийским межправительственным советом;

2) предусматривает ли принцип недискриминации, закрепленный в подпункте 4 пункта 2 статьи 92 Договора, наличие обязательства у государств-членов обеспечивать не менее благоприятные условия промышленным товарам, происходящим из государств-членов, по сравнению с товарами, происходящими из третьих стран, при ведении промышленной политики в рамках Союза?

Постановлением Большой коллегии Суда от 20 сентября 2021 г. заявление о разъяснении принято к производству.

В ходе подготовки консультативного заключения Судом получены ответы Комиссии, Министерства энергетики и промышленности Кыргызской Республики, Министерства промышленности и торговли Российской Федерации, Ереванского государственного университета, Института государства и права Российской академии наук, Института законодательства и правовой информации Республики Казахстан, Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, Казанского (Приволжского) федерального университета, Кыргызского Национального Университета имени Ж. Баласагына, Московского государственного института международных отношений (университета) Министерства иностранных дел Российской Федерации, Саратовской государственной юридической академии.

II. Выводы Суда

Компетенция Суда включает в себя разъяснение положений Договора, международных договоров в рамках Союза и решений органов Союза (пункт 46 Статута Суда, являющегося приложением № 2 к Договору, далее – Статут).

При осуществлении разъяснения Суд применяет:

- 1) общепризнанные принципы и нормы международного права;
- 2) Договор, международные договоры в рамках Союза и иные международные договоры, участниками которых являются государства-стороны спора;

- 3) решения и распоряжения органов Союза;
- 4) международный обычай как доказательство всеобщей практики, признанной в качестве правовой нормы (пункт 50 Статута).

1. Договор содержит раздел XXIV «Промышленность», в котором самостоятельными структурными элементами являются статья 92 «Промышленная политика и сотрудничество» и статья 93 «Промышленные субсидии».

Из содержания статьи 92 Договора усматривается, что право Союза различает два вида промышленных политик – национальная промышленная политика каждого из государств – членов Союза и промышленная политика в рамках Союза. Ответ на вопрос заявителя требует уяснения содержания каждой из указанных политик и степени дискреции государств-членов при принятии мер, связанных с урегулированными разделом XXIV «Промышленность» Договора правоотношениями.

В соответствии с пунктом 1 статьи 92 Договора национальные промышленные политики в государствах-членах основываются на нормах национального законодательства и реализуются государствами-членами в том числе с соблюдением требований статьи 93 Договора и Протокола о единых правилах предоставления промышленных субсидий, являющегося приложением № 28 к Договору (далее – Протокол № 28). Так, пунктом 1 статьи 93 Договора предусмотрено, что в целях обеспечения условий для стабильного и эффективного развития экономик государств-членов, а также условий, способствующих развитию взаимной торговли и добросовестной конкуренции между государствами-членами, на территориях государств-членов действуют единые правила предоставления субсидий в отношении промышленных товаров, в том числе при предоставлении или получении услуг, которые непосредственно связаны с производством, сбытом и потреблением промышленных товаров (Протокол № 28).

Сформулированные в пункте 1 статьи 93 Договора цели согласуются с закрепленными в статьях 3, 4 Договора принципами функционирования и целями Союза.

Промышленная политика в рамках Союза нормативно определена как деятельность государств-членов по основным направлениям промышленного сотрудничества, осуществляемая государствами-членами как самостоятельно, так и при консультативной поддержке и координации Комиссии (пункт 1 Протокола о промышленном сотрудничестве, являющегося приложением № 27 к Договору).

Промышленная политика в рамках Союза формируется государствами-членами по основным направлениям промышленного

сотрудничества, утверждаемым Евразийским межправительственным советом (абзац второй пункта 1 статьи 92 Договора). Так, в настоящее время действует Решение Евразийского межправительственного совета от 30 апреля 2021 г. № 5 «Об Основных направлениях промышленного сотрудничества в рамках Евразийского экономического союза до 2025 года».

В соответствии с пунктом 2 статьи 92 Договора промышленная политика в рамках Союза осуществляется на основе следующих принципов:

- 1) равноправие и учет национальных интересов государств-членов;
- 2) взаимовыгодность;
- 3) добросовестная конкуренция;
- 4) недискриминация;
- 5) транспарентность.

В Договоре определены цели осуществления промышленной политики в рамках Союза (пункт 3 статьи 92 Договора), к которым относятся ускорение и повышение устойчивости промышленного развития, повышение конкурентоспособности промышленных комплексов государств-членов, осуществление эффективного сотрудничества, направленного на повышение инновационной активности, устранение барьеров в промышленной сфере, в том числе на пути движения промышленных товаров государств-членов.

Пунктами 4 и 5 статьи 92 Договора предусмотрены меры, принимаемые государствами-членами для достижения целей осуществления промышленной политики в рамках Союза, перечень которых носит открытый характер, а также возможность разработки соответствующих порядков их реализации по решению Евразийского межправительственного совета.

Большая коллегия Суда обращает внимание, что принципы промышленной политики в рамках Союза, в том числе принцип недискриминации, а также цели осуществления промышленной политики и меры для достижения указанных целей реализуются государствами – членами Союза.

При определении степени дискреции государств-членов по вопросам, урегулированным в разделе XXIV Договора «Промышленность», обусловленной видами проводимой в Союзе политики, Большая коллегия Суда отмечает следующее.

Согласно пункту 1 статьи 1 Договора стороны учреждают Союз, в рамках которого обеспечивается среди прочего проведение скоординированной, согласованной или единой политики в отраслях экономики, определенных Договором и международными договорами в рамках Союза.

Согласно статье 2 Договора единая политика – это политика, предполагающая применение государствами-членами унифицированного правового регулирования, в том числе на основе решений органов Союза.

Скоординированная политика – политика, предполагающая осуществление сотрудничества государств-членов на основе общих подходов, одобренных в рамках органов Союза, необходимых для достижения целей Союза, предусмотренных Договором.

Согласованная политика – политика, осуществляемая государствами, предполагающая гармонизацию национального правового регулирования.

Следовательно, Договор предусматривает, что в Союзе путем реализации указанных видов политик предусмотрена различная степень интеграции в зависимости от конкретных сфер отношений.

Большая коллегия Суда отмечает, что промышленная политика в рамках Союза составляет скоординированную политику, которая осуществляется при консультативной поддержке и координации Комиссии в рамках сотрудничества на основе общих подходов, согласованных в Союзе, но с учетом тех, которые изложены в основных направлениях промышленного сотрудничества в рамках Союза. При этом государства-члены самостоятельно формируют национальные промышленные политики, ориентированные на нужды экономики конкретного государства.

Применительно к субсидиям в рамках национальной промышленной политики государств-членов действуют единые правила предоставления промышленных субсидий – специфических и запрещенных (унифицированное регулирование), у Комиссии имеются полномочия по согласованию предоставления государствами-членами специфических субсидий, проведению разбирательств на предмет нанесения ущерба отрасли национальной экономики одного государства-члена при предоставлении другим государством-членом специфической субсидии и вынесению решения, обязательного для государства-члена, неисполнение которого предоставляет другим государствам-членам право на обращение в Суд (пункт 6 Протокола № 28, Соглашение о порядке добровольного согласования государствами – членами Евразийского экономического союза с Евразийской экономической комиссией специфических субсидий в отношении промышленных товаров и проведения Евразийской экономической комиссией разбирательств, связанных с предоставлением государствами – членами Евразийского экономического союза специфических субсидий от 26 мая 2017 г.).

2. Как указывает Комиссия в заявлении, в статье 92 Договора содержание принципа недискриминации не раскрывается. В этой связи Большая коллегия Суда, разъясняя нормативное содержание принципа недискриминации, учитывает правила толкования международных

договоров, закрепленные в пункте 1 статьи 31 Венской конвенции о праве международных договоров от 23 мая 1969 г., согласно которым договор должен толковаться добросовестно в соответствии с обычным значением, которое следует придать терминам договора в их контексте, а также в свете объекта и целей договора.

Для сферы промышленной политики в рамках Союза, которая может оказывать влияние на связанные с ней отношения, закреплен принцип недискриминации (подпункт 4 пункта 2 статья 92 Договора).

Рассматривая Союз как международную организацию региональной экономической интеграции с гарантированными в ней четырьмя свободами движения товаров, услуг, капитала и рабочей силы (статья 1 Договора), функционирующую на основании принципов, целей и соответствующих им норм о таможенном союзе и едином экономическом пространстве, Большая коллегия Суда приходит к выводу, что в Союзе при регулировании экономических отношений, предусмотренных Договором, должны создаваться равные условия для добросовестной конкуренции и взаимной торговли, в основе которых лежит принцип недискриминации.

Наряду с основными принципами функционирования и целями Договор содержит нормы, прямо или опосредованно устанавливающие недискриминационные условия функционирования таможенного союза и единого экономического пространства.

Для взаимной торговли в рамках функционирования внутреннего рынка товаров Договором предусмотрено право государств-членов в некоторых случаях применять ограничения, но только при условии, если такие меры не являются средством неоправданной дискриминации или скрытым ограничением торговли (статья 29 Договора). Тем самым возможность применения государствами-членами ограничительных мер обусловлена соблюдением принципа недискриминации.

Во внешней торговле товарами установлен как применимый режим наибольшего благоприятствования в понимании Генерального соглашения по тарифам и торговле 1994 г. (далее – ГАТТ 1994) в тех случаях и на условиях, когда применение режима наибольшего благоприятствования предусмотрено международными договорами Союза с третьей стороной, а также международными договорами государств-членов с третьей стороной (статья 34 Договора).

Преамбула Договора, в которой принимаются во внимание нормы, правила и принципы Всемирной торговой организации, иные нормы Договора, включая Протокол о функционировании Евразийского экономического союза в рамках многосторонней торговой системы, являющийся приложением № 31 к Договору и предусматривающий регулирование соответствующих отношений Договором о функционировании Таможенного союза в рамках

многосторонней торговой системы от 19 мая 2011 г., свидетельствуют о том, что право Союза признает обязательства государств-членов в рамках Всемирной торговой организации.

Преамбула Договора о функционировании Таможенного союза в рамках многосторонней торговой системы от 19 мая 2011 г. содержит указание на необходимость толкования торговых режимов государств-членов в контексте Марракешского соглашения об учреждении Всемирной торговой организации (заключено в г. Марракеше 15 апреля 1994 г.), согласно пункту 2 статьи II которого его неотъемлемой частью является в том числе ГАТТ 1994, включающее в себя положения Генерального соглашения по тарифам и торговле от 30 октября 1947 г.

Согласно статье I ГАТТ 1994 режим наиболее благоприятствуемой нации предполагает, что любое преимущество, благоприятствование, привилегия или иммунитет, предоставляемые любой Договаривающейся Стороной любому товару, происходящему из, или предназначенному для любой другой страны, должны немедленно и, безусловно, предоставляться аналогичному товару, происходящему из, или предназначенному для территорий всех других Договаривающихся Сторон.

В соответствии с этим положением, исходя из статьи 34 Договора, в отношении внешней торговли товарами применяется режим наибольшего благоприятствования в понимании ГАТТ 1994.

В связи с изложенным Большая коллегия Суда приходит к выводу, что принцип недискриминации, направленный на обеспечение свободы движения товаров, услуг, капитала и рабочей силы, гарантирует предоставление товарам государств-членов не менее благоприятных условий в сравнении с товарами, происходящими из третьих стран.

При этом Большая коллегия Суда констатирует, что принятие государствами-членами мер, направленных на создание для товаров, происходящих из третьих стран, условий более благоприятных по сравнению с товарами государств-членов, не согласуется с основными принципами функционирования и целями Союза.

3. С учетом изложенного, Большая коллегия Суда предоставляет следующие ответы на вопросы Комиссии:

3.1. Действие принципа недискриминации, закрепленного в подпункте 4 пункта 2 статьи 92 Договора, распространяется на всю сферу промышленного сотрудничества в рамках Союза. Промышленные субсидии являются самостоятельной сферой правового регулирования, предусмотренной статьей 93 Договора.

3.2. Принцип недискриминации, закрепленный в подпункте 4 пункта 2 статьи 92 Договора, предусматривает наличие обязательств государств – членов Союза обеспечивать режим наибольшего

благоприятствования промышленным товарам как государств-членов, так и третьих стран.

III. Заключительные положения

Копию настоящего консультативного заключения направить Комиссии.

Текст консультативного заключения опубликовать на официальном интернет-сайте Суда.

Председательствующий

Судьи

Э.В. Айриян

А.М. Ажибраимова

Ж.Н. Баишев

Д.Г. Колос

Т.Н. Нешатаева

В.Х. Сейтимова

Г.А. Скрипкина

А.Э. Туманян

А.А. Федорцов

К.Л. Чайка