



СУД ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОЮЗА

ОСОБОЕ МНЕНИЕ
судьи Исмаилова Е.Ж.
(дело № Р-8/25)

8 апреля 2026 года

город Минск

Большой коллегией Суда Евразийского экономического союза 8 апреля 2026 года предоставлено консультативное заключение по заявлению Республики Казахстан в лице Министерства торговли и интеграции Республики Казахстан о разъяснении положений Договора о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза от 11 апреля 2017 года и решения Коллегии Евразийской экономической комиссии от 21 июля 2025 года № 69.

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

Пользуясь предоставленным мне правом, заявляю особое мнение.

Республика Казахстан в лице Министерства торговли и интеграции Республики Казахстан (далее – заявитель) обратилась в Суд с заявлением о разъяснении положений Договора о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза от 11 апреля 2017 года (далее – Договор о ТК ЕАЭС) и решения Коллегии Евразийской экономической комиссии от 21 июля 2025 года № 69 (далее – Решение № 69).

Заявитель просит Суд предоставить консультативное заключение по следующим вопросам:

1. обязательный или рекомендательный характер имеет право Евразийской экономической комиссии (далее – Комиссия), закрепленное пунктом 6 статьи 377 ТК ЕАЭС;

2. в форме какого документа Комиссии пунктом 6 статьи 377 ТК ЕАЭС предусматривается определять области рисков;

3. подлежит ли обязательному исполнению Решение № 69 с учетом требований его пункта 2?

Таким образом, по настоящему делу подлежали разъяснению не столько общие вопросы функционирования Таможенного союза в целом и осуществляемого в его рамках единого таможенного регулирования, сколько конкретные вопросы, касающиеся установленного ТК ЕАЭС разграничения полномочий Комиссии и таможенных органов государств – членов Союза в области системы управления рисками.

Согласно статье 2 Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года (далее – Договор) Таможенный союз представляет собой форму торгово-экономической интеграции государств-членов, 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 Союза и единые меры регулирования внешней торговли товарами с третьей стороной.

Статьей 3 Договора установлено, что Союз осуществляет свою деятельность в пределах компетенции, предоставляемой ему государствами-членами в соответствии с Договором, обеспечивая взаимовыгодное сотрудничество, равноправие и учет национальных интересов Сторон, функционирование Таможенного союза без изъятий и ограничений после окончания переходных периодов.

Функционирование Таможенного союза урегулировано Разделом VI Договора, согласно подпункту 4 пункта 1 статьи 25 которого в рамках Таможенного союза государств-членов осуществляется единое таможенное регулирование.

Порядку таможенного регулирования посвящен Раздел VIII Договора, согласно статье 32 которого единое таможенное регулирование в Союзе осуществляется в соответствии с Таможенным кодексом Евразийского экономического союза (приложение № 1 к Договору о ТК ЕАЭС; далее – ТК ЕАЭС) и регулирующими таможенные правоотношения международными договорами и актами, составляющими право Союза, а также в соответствии с положениями Договора.

Пунктом 4 статьи 1 ТК ЕАЭС установлено, что в случае противоречия между ТК ЕАЭС и иными регулирующими таможенные

правоотношения международными договорами, входящими в право Союза, применяются положения ТК ЕАЭС.

Таким образом, Договор определяет ТК ЕАЭС как основной источник норм, в соответствии с которыми осуществляется единое таможенное регулирование в Союзе, а ТК ЕАЭС устанавливает приоритет его норм перед иными регулирующими таможенными правоотношения международными договорами, входящими в право Союза.

Порядок применения системы управления рисками регулируется нормами главы 50 ТК ЕАЭС «Система управления рисками, применяемая таможенными органами».

Пункт 6 статьи 377 главы 50 ТК ЕАЭС, который просит разъяснить заявитель, регулирует организацию таможенными органами процесса управления рисками.

В соответствии с пунктом 6 статьи 377 ТК ЕАЭС Комиссия **вправе определять области рисков**, в отношении которых таможенным органам **рекомендуется** утвердить профиль рисков и применить меры по минимизации рисков.

Компетенция таможенных органов государств-членов в области системы управления рисками

I. Таможенный контроль

Согласно подпунктам 37, 38, 41 пункта 1 статьи 2 ТК ЕАЭС для целей применения ТК ЕАЭС под таможенными органами и таможенными операциями подразумеваются таможенные органы государств-членов и их действия, совершаемые в соответствии с международными договорами и актами в сфере таможенного регулирования и (или) законодательством государств-членов о таможенном регулировании (далее - международные договоры, акты и законодательство государств-членов в сфере таможенного регулирования), в числе которых - таможенный контроль как совокупность действий, направленных на проверку и (или) обеспечение соблюдения международных договоров, актов и законодательства государств-членов в сфере таможенного регулирования.

Общие положения о проведении таможенного контроля содержатся в главе 44 ТК ЕАЭС, согласно нормам которой (статья 310):

таможенный контроль проводится таможенными органами в соответствии с ТК ЕАЭС;

порядок проведения таможенного контроля с применением форм таможенного контроля и (или) мер, обеспечивающих проведение

таможенного контроля, определяется ТК ЕАЭС, а в части, не урегулированной ТК ЕАЭС, или в предусмотренных им случаях – в соответствии с законодательством государств-членов о таможенном регулировании;

технологии (инструкции) применения названных форм и мер обеспечения таможенного контроля устанавливаются в соответствии с законодательством государств-членов о таможенном регулировании;

при выборе объектов, форм таможенного контроля и (или) мер обеспечения таможенного контроля используется система управления рисками в соответствии с законодательством государств-членов о таможенном регулировании;

формы таможенного контроля и (или) меры, обеспечивающие проведение таможенного контроля, могут применяться таможенными органами для обеспечения соблюдения законодательства государства-члена, контроль за соблюдением которого возложен на таможенные органы этого государства-члена, если это установлено законодательством государств-членов;

периоды проведения таможенного контроля, в том числе в зависимости от наступления определенных обстоятельств, могут устанавливаться в соответствии с законодательством государств-членов о таможенном регулировании.

Таким образом, вышеприведенными положениями ТК ЕАЭС функции осуществления таможенного контроля, в том числе выбор объектов и форм его проведения с использованием системы управления рисками в соответствии с законодательством государств-членов о таможенном регулировании, применение форм таможенного контроля и (или) мер, обеспечивающих проведение таможенного контроля, как одного из механизмов системы управления рисками, отнесены к полномочиям таможенных органов государств – членов Союза. Порядок проведения таможенного контроля, технологии (инструкции) применения форм таможенного контроля и мер, обеспечивающих проведение таможенного контроля, в части, не урегулированной ТК ЕАЭС, или в предусмотренных им случаях устанавливаются в соответствии с законодательством государств-членов о таможенном регулировании.

II. Система управления рисками

Согласно статье 376 ТК ЕАЭС для целей главы 50 ТК ЕАЭС применительно к анализируемому вопросу используются следующие понятия:

таможенный риск (риск) – вероятность несоблюдения международных договоров, актов и законодательства государств-членов в сфере таможенного регулирования;

управление рисками – систематизированная деятельность таможенных органов по минимизации вероятности наступления событий, связанных с несоблюдением международных договоров, актов и законодательства государств-членов в сфере таможенного регулирования, и возможного ущерба от их наступления;

оценка риска – действия по идентификации, анализу риска и определению уровня риска;

идентификация риска – действия, направленные на обнаружение, распознавание и описание риска;

анализ риска – использование имеющейся у таможенных органов информации для определения области и индикаторов риска;

уровень риска – величина, характеризующая соотношение частоты наступления события, связанного с несоблюдением международных договоров и актов в сфере таможенного регулирования и законодательства государств-членов о таможенном регулировании, и возможных последствий (ущерба) от наступления указанного события;

профиль риска – совокупность сведений об области риска, индикаторах риска и о мерах по минимизации рисков;

область риска – описание риска и условий, при которых он возникает;

индикатор риска – признак или совокупность признаков, позволяющих выбрать объект таможенного контроля;

меры по минимизации рисков – предусмотренные ТК ЕАЭС формы таможенного контроля и меры, обеспечивающие проведение таможенного контроля, а также иные меры, установленные ТК ЕАЭС и законодательством государств-членов о таможенном регулировании, применяемые на основании оценки рисков.

Пункт 1 статьи 377 ТК ЕАЭС включает в процесс управления рисками, осуществляемый таможенными органами: (1) сбор и обработку информации об объектах таможенного контроля, о совершенных таможенных операциях и результатах таможенного контроля, проведенного как до, так и после выпуска товаров; (2) оценку риска; (3) описание индикатора риска; (4) определение мер по минимизации рисков и порядка применения таких мер; (5) разработку и утверждение профилей рисков; (6) выбор объектов таможенного контроля; (7) применение мер по минимизации рисков; (8) анализ и контроль результатов применения мер по минимизации рисков.

Совокупное прочтение вышеприведенных положений позволяет сделать вывод о том, что управление рисками с применением перечисленных механизмов таможенного контроля также осуществляется таможенными органами государств – членов Союза, к исключительной компетенции которых отнесено, в том числе, утверждение профилей рисков, как совокупности сведений об области рисков, индикаторах рисков и о мерах по минимизации рисков.

Кроме того, следовало учесть, что для определения области риска (описание риска и условий, при которых он возникает) необходимы, в частности, идентификация риска (действия, направленные на обнаружение, распознавание и описание риска), анализ риска (использование имеющейся у таможенных органов информации для определения области и индикатора риска) и определение уровня риска, которые в совокупности составляют оценку риска. Между тем, оценка риска в силу подпункта 2 пункта 1 статьи 377 ТК ЕАЭС также отнесена к компетенции таможенных органов государств-членов.

III. Законодательство государств – членов Союза о таможенном регулировании

Таможенное законодательство государств – членов Союза однозначно относит организацию, реализацию задач и осуществление процесса управления рисками к исключительной компетенции государств-членов.

Так, согласно пункту 4 статьи 188 Закона Республики Армения от 14 сентября 2022 года «О таможенном регулировании» Комитет государственных доходов Республики Армения в соответствии с пунктом 6 статьи 378 ТК ЕАЭС определяет стратегию и тактику применения таможенными органами системы управления рисками, методологию критериев оценки рисков и степени оценки рисков.

Пунктом 1 статьи 281 Закона Республики Беларусь от 10 января 2014 года № 129-З «О таможенном регулировании в Республике Беларусь» предусмотрено, что процесс управления рисками реализуется таможенными органами в порядке, устанавливаемом Государственным таможенным комитетом Республики Беларусь.

Согласно пункту 4 статьи 452 Кодекса Республики Казахстан от 26 декабря 2017 года «О таможенном регулировании в Республике Казахстан» реализация таможенными органами процесса управления рисками осуществляется в порядке, определенном уполномоченным органом (Комитетом государственных доходов Министерства финансов Республики Казахстан).

В силу пункта 2 статьи 185 и пункта 3 статьи 186 Закона Кыргызской Республики от 24 апреля 2019 года «О таможенном регулировании» реализация таможенными органами процесса управления рисками осуществляется в порядке, определяемом уполномоченным государственным органом в сфере таможенного дела – Государственной таможенной службой при Министерстве финансов Кыргызской Республики. Этим же органом определяются стратегия и тактика применения системы управления рисками, порядок сбора и обработки информации, проведения анализа и оценки рисков, разработки и реализации мер по управлению рисками.

В Российской Федерации в соответствии с пунктом 4 статьи 313 Федерального Закона от 3 августа 2018 года «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» виды, форма и структура профилей рисков, методик анализа рисков, предложений об актуализации или отмене профилей рисков, а также иных документов, разрабатываемых и используемых таможенными органами для целей применения системы управления рисками, включая порядок их заполнения, устанавливаются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в области таможенного дела, - Федеральной таможенной службой (ФТС России). Согласно пункту 3 статьи 314 Федерального Закона тактика применения таможенными органами системы управления рисками также определяется ФТС России, является конфиденциальной информацией и не подлежит разглашению, за исключением случаев, если такая информация необходима государственным органам для решения задач, возложенных на них законодательством Российской Федерации. При этом пунктом 2 статьи 314 названного закона предусмотрено, что тактика применения системы управления рисками определяет совокупность приемов и методов системы управления рисками, а также порядок функционирования системы управления рисками и реализации процесса управления рисками, включая порядок действий должностных лиц таможенных органов при оценке рисков, разработке, согласовании, утверждении, доведении до таможенных органов, выявлении, актуализации и отмене профилей рисков, применении мер по минимизации рисков, содержащихся в профилях рисков, и учете их результатов.

Изложенное указывает на то, что систематизированная деятельность по минимизации вероятности наступления событий, связанных с несоблюдением международных договоров, актов

и законодательства государств-членов в сфере таможенного регулирования, и возможного ущерба от их наступления, то есть реализация задач системы управления рисками осуществляется таможенными органами государств – членов Союза самостоятельно, а порядок применения системы управления рисками, включая утверждение профилей рисков, определяется национальным законодательством государств-членов.

Компетенция Комиссии в области системы управления рисками и ее полномочия при принятии актов

В пункте 6 статьи 377 ТК ЕАЭС оговорено право Комиссии только на определение области рисков, в отношении которых таможенным органам рекомендуется утвердить профиль рисков и применить меры по их минимизации. Иные нормы главы 50 ТК ЕАЭС не содержат указаний на соответствующие полномочия Комиссии в сфере управления рисками. В то же время, разработка и утверждение профилей рисков, как указано выше, согласно пункту 1 статьи 377 ТК ЕАЭС отнесены к исключительной компетенции таможенных органов государств-членов.

В соответствии с пунктом 1 статьи 18 Договора Комиссия является постоянно действующим регулирующим органом Союза. Согласно пункту 3 статьи 18 Договора статус, задачи, состав, функции, полномочия и порядок работы Комиссии определяются согласно Положению о Евразийской экономической комиссии (приложение № 1 к Договору; далее – Положение о Комиссии).

Пункт 3 Положения о Комиссии гласит, что Комиссия осуществляет свою деятельность в пределах полномочий, предусмотренных Договором и международными договорами в рамках Союза, в том числе в сфере таможенного регулирования.

В развитие пункта 2 статьи 18 Договора пунктом 13 Положения о Комиссии предусмотрено, что Комиссия в пределах своих полномочий принимает решения, имеющие нормативно-правовой характер и обязательные для государств-членов, распоряжения, имеющие организационно-распорядительный характер, и не имеющие обязательного характера рекомендации.

При этом пунктом 14 Положения о Комиссии установлено, что решения, распоряжения и рекомендации принимаются Советом Комиссии и Коллегией Комиссии в пределах полномочий, установленных Договором и международными договорами в рамках Союза, и в порядке, предусмотренном Договором и Регламентом.

Поскольку утверждение профилей рисков относится к исключительной компетенции таможенных органов государств-членов, то буквальное толкование слова «рекомендуется», примененное в пункте 6 статьи 377 ТК ЕАЭС, позволяет расценивать его как допускающее возможность принятия Комиссией такого акта как рекомендация, так как в силу пункта 13 Положения о Комиссии именно акт Комиссии в форме рекомендации не имеет обязательного характера.

Телеологическое толкование пункта 6 статьи 377 ТК ЕАЭС, примененное в нем слово «рекомендуется», указывает на желательное, но не строго обязательное поведение государств-членов, направленное на достижение определенной цели. С точки зрения восприятия субъектом, которому «рекомендуется», в отличие от «обязан» или «должен» термин «рекомендуется» не влечет обязательность исполнения и юридической ответственности за неисполнение, то есть свидетельствует об отсутствии императивности посылы.

Исходя из такого понимания, также учитывая, что согласно статье 376 ТК ЕАЭС таможенный риск (риск) – это только вероятность, а не свершившийся факт несоблюдения международных договоров, актов и законодательства государств-членов в сфере таможенного регулирования, можно было сделать вполне обоснованный вывод о том, что Комиссия наделена функцией по определению областей рисков, носящей информационно-аналитический прогнозно-ориентирующий характер, но не характер правового императивного предписания.

Также необходимо обратить внимание и на юридическую технику изложения норм ТК ЕАЭС.

В случаях, когда в ТК ЕАЭС предусмотрено осуществление Комиссией своих полномочий путем принятия акта, нормами ТК ЕАЭС конкретно определено, какой вид акта принимается, без ссылки на дискрецию Комиссии в этом вопросе. Так, согласно пункту 2 статьи 22 ТК ЕАЭС классификация отдельных видов товаров определяется таким видом актов, перечисленных в пункте 13 Положения о Комиссии, как решение Комиссии, а разъяснения о классификации отдельных видов товаров согласно пункту 6 статьи 22 ТК ЕАЭС предоставляются другим видом актов Комиссии – рекомендацией.

Таким образом, следуя той же юридической технике изложения норм ТК ЕАЭС, в целях реализации полномочия Комиссии, оговоренного в пункте 6 статьи 377 ТК ЕАЭС, ожидаемо указание в ТК ЕАЭС на соответствующий конкретный вид акта, подлежащего принятию Комиссией, однако такое указание в ТК ЕАЭС отсутствует.

В соответствии с пунктом 1 статьи 6 Договора право Союза составляют: Договор; международные договоры в рамках Союза;

международные договоры Союза с третьей стороной; решения и распоряжения Высшего Евразийского экономического совета, Евразийского межправительственного совета и Комиссии, принятые в рамках их полномочий, предусмотренных Договором и международными договорами в рамках Союза.

Пунктом 3 статьи 6 Договора установлено, что решения и распоряжения органов ЕАЭС не должны противоречить Договору и международным договорам в рамках Союза.

Из изложенного следует, что в сфере регулирования таможенных правоотношений **только принятые в рамках предоставленных полномочий и соответствующие ТК ЕАЭС решения** Комиссии подлежат исполнению государствами-членами.

Заявитель просит о разъяснении вопросов, связанных с применением нормы пункта 6 статьи 377 ТК ЕАЭС, указанной в качестве правового основания для принятия Решения № 69.

Как указано ранее, нормы ТК ЕАЭС имеют приоритет перед иными, кроме Договора, международными договорами и актами, входящими в право Союза, в сфере таможенного регулирования, в связи с чем в силу пункта 1 статьи 377 ТК ЕАЭС утверждение профилей рисков относится к исключительной компетенции таможенных органов государств-членов, а согласно пункту 5 статьи 377 ТК ЕАЭС содержащаяся в профилях рисков информация является конфиденциальной и не подлежит разглашению за исключением случаев, устанавливаемых законодательством государств-членов.

Буквальное толкование примененной в пункте 6 статьи 377 ТК ЕАЭС формулировки свидетельствует об отсутствии правовых оснований для возложения на государства-члены и их таможенные органы обязанности исполнения пункта 2 Решения № 69.

В связи с изложенным считаю не вполне обоснованными изложенные в консультативном заключении выводы о том, что *«В соответствии с пунктом 6 статьи 377 ТК ЕАЭС Комиссия наделена полномочиями по определению областей рисков посредством принятия актов, носящих нормативно-правовой характер. Учитывая принцип единого таможенного регулирования в ЕАЭС, не имеется препятствий для определения областей рисков путем издания акта в виде решения Комиссии. Решение № 69 в части определения области рисков имеет нормативно-правовой характер.»*

В соответствии с пунктом 2 Статута Суда Евразийского экономического союза (приложение № 2 к Договору; далее – Статут) целью деятельности Суда является обеспечение в соответствии с положениями Статута единообразного применения государствами –

членами Договора, международных договоров в рамках Союза, международных договоров Союза с третьей стороной и решений органов Союза.

При этом согласно пункту 42 Статута в компетенцию Суда не входит наделение органов Союза дополнительной компетенцией помимо той, которая прямо предусмотрена Договором и (или) международными договорами в рамках Союза.

Пунктом 102 Статута установлено, что решение Суда не изменяет и (или) не отменяет действующие нормы права Союза и законодательства государств-членов и не создает новые.

Сделанный в консультативном заключении вывод о наличии у Комиссии прямо не установленного ТК ЕАЭС права на принятие носящего нормативно-правовой характер акта об определении области рисков именно в форме решения, на мой взгляд, выглядит неуместной попыткой подмены пробела в нормах права ЕАЭС и по существу необоснованно расширяет пределы компетенции Комиссии.

Судья
Суда Евразийского
экономического союза

Е.Ж. Исмаилов