

ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ В ПРАКТИКЕ СУДА ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОЮЗА

© 2018 г. К. Л. Чайка^{1,*}, А. Н. Савенков^{2,**}

¹ Суд Евразийского экономического союза, Минск, Республика Беларусь

² Институт государства и права Российской академии наук, Москва

*E-mail: info@courteurasian.org

**E-mail: director@igpran.ru

Поступила в редакцию 22.06.2018 г.

Создание надгосударственных союзов сопряжено с рядом трудностей нормативно-правового и правоприменительного характера, поскольку в рамках таких образований могут одновременно существовать судебная и административная системы оспаривания и отмены актов высших исполнительных органов союзов. В настоящей статье рассматриваются проблемные вопросы терминологического несоответствия ряда положений Договора о Евразийском экономическом союзе; анализируются трудности и рассогласованность судебной и административной процедур оспаривания и отмены актов высших исполнительных органов Евразийского экономического союза (как нормативного, так и ненормативного характера); предлагаются авторские решения названных проблемных вопросов.

Ключевые слова: Евразийский экономический союз, Суд Евразийского экономического союза, Евразийская экономическая комиссия, законодательство, решение суда, международный договор, конкуренция, международный суд, Суд Европейского Союза, Конституционный Суд РФ.

DOI: 10.31857/S013207690002069-7

1 января 2018 г. государства – члены Евразийского экономического союза (далее – Союз) отметили третью годовщину функционирования Договора о Евразийском экономическом союзе (далее – Договор о Союзе)¹. Несмотря на проделанную работу по кодификации международно-правовой базы Союза, правоприменительная практика показала, что имеются вопросы, которые требуют точечной доработки права Союза.

Пробелы в правовом регулировании отдельных сфер, переданных в компетенцию Союза, недоработки в определении правовых понятий, а также неточность терминологии, которая использована в Договоре о Союзе, приводят к неоднозначному толкованию и применению норм права Союза постоянно действующими органами Союза

и невыполнению государствами-членами взятых на себя международно-правовых обязательств.

Данный вывод может быть проиллюстрирован практикой Суда Евразийского экономического союза (далее – Суд Союза).

И. Так, одним из примеров является отказ Суда Союза в принятии к производству заявлений ПАО «Новолипецкий металлургический комбинат» (далее – ПАО «НЛМК») и его дочерней компании ООО «ВИЗ-Сталь»², обжаловавших решение Евразийской экономической комиссии (далее – Комиссия) от 26 сентября 2017 г. № 130 о привлечении к ответственности за нарушение общих правил конкуренции на трансграничном рынке (далее – решение о привлечении к ответственности). Как указано

¹ Договор о Евразийском экономическом союзе (подписан в г. Астане 29.05.2014 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 16.01.2015

² См.: Постановления Суда от 16 ноября 2017 г. по делам № CE-3/3-17-KC (ПАО «НЛМК») и № CE-3/2-17-KC (ООО «ВИЗ-Сталь»). URL: <http://courteu-rasian.org/page-25371>

в Постановлениях Суда от 16 ноября 2017 г., причиной отказа послужило обращение Правительства РФ от 28 октября 2017 г. в рамках предоставленных правом Союза полномочий в Межправительственный совет с предложением об отмене упомянутого решения Комиссии. В соответствии с п. 30 Положения о Комиссии, являющегося приложением № 1 к Договору о Союзе (далее — Положение о Комиссии), действие решения о привлечении к ответственности приостановлено. На этом основании Суд сделал вывод о том, что упомянутое решение не вступило в силу, а значит, отсутствуют правовые признаки наличия спора, предусмотренные п/п. 2 п. 39 Статута Суда, так как оспариваемый акт органа Союза не затрагивает права и законные интересы заявителей в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности и не может повлечь нарушение предоставленных Договором о Союзе и (или) международными договорами в рамках Союза прав и законных интересов хозяйствующих субъектов.

Полагаем, что упомянутые Постановления Суда Союза демонстрируют несколько проблемных вопросов, существующих в праве Союза.

Первый из них — это терминологические неточности Договора о Союзе.

Статьи 12 и 16 Договора о Союзе предоставляют государствам — членам Союза возможность пересмотра решений Комиссии, устанавливая полномочия Высшего совета и Межправительственного совета по рассмотрению вопросов, предложенных государством-членом и касающихся отмены или изменения *решений* Комиссии.

Часть 1 п. 30 Положения о Комиссии дополняет нормы о дискреции государств-членов, устанавливая, что государство-член или член Совета Комиссии вправе в течение 15 календарных дней с даты опубликования решения Коллегии Комиссии внести в Коллегию Комиссии предложение о его отмене или внесении в него изменений. В свою очередь, Совету Комиссии в течение 10 календарных дней после поступления материалов по решению, в отношении которого поставлен вопрос о внесении в него изменений или отмене, надлежит рассмотреть соответствующие материалы и принять решение.

В соответствии с ч. 4 п. 30 Положения о Комиссии государство-член в случае несогласия с решением, принятым Советом Комис-

сии по результатам рассмотрения вопроса об отмене *решения* Коллегии Комиссии или внесения в него изменений, либо в случае истечения срока, предусмотренного для рассмотрения данного вопроса, но не позднее 30 календарных дней с даты официального опубликования решения Совета Комиссии может направить в Комиссию письмо за подписью главы правительства с предложением о внесении соответствующего вопроса на рассмотрение Межправительственного совета и (или) Высшего совета.

Изложенное позволяет сформулировать следующий вывод: несмотря на то что согласно Статуту Суда³ единственным органом, уполномоченным осуществлять проверку соответствия решений Комиссии праву Союза⁴, является Суд Союза, названными правовыми нормами сформирована дополнительная “административная” система пересмотра решений Коллегии Комиссии Советом Комиссии, Межправительственным советом и (или) Высшим советом.

Следует обратить внимание на то, что правом Союза не определены основания, при наличии которых решение Коллегии Комиссии может быть отменено или изменено. Более того, если применительно к обращению в Совет Комиссии с соответствующим заявлением ч. 2 п. 104 Регламента работы Комиссии, утвержденного решением Высшего совета от 23 декабря 2014 г. № 98⁵, устанавливает требование о представлении с заявлением обоснования необходимости отмены или изменения решения Коллегии Комиссии, то применительно к обращению в Межправительственный совет и (или) Высший совет такое требование не установлено. Это означает, что государству — члену Союза, не согласному с решением Коллегии Комиссии, достаточно

³ См.: Приложение № 2 к Договору о Евразийском экономическом союзе (подписан в г. Астане 29.05.2014 г.). // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 16.01.2015

⁴ Согласно п. 39 Статута Суда в компетенцию Суда Союза входит проверка соответствия решения Комиссии или его отдельных положений Договору о Союзе, международным договорам в рамках Союза и (или) решениям органов Союза.

⁵ Решение Высшего Евразийского экономического совета от 23 декабря 2014 г. № 98 “О Регламенте работы Евразийской экономической комиссии” // Официальный сайт Евразийской экономической комиссии. URL: <http://www.eurasiancommission.org/>, 25.12.2014

заявить о таком несогласии, не приводя никаких доводов в его обоснование.

В отличие от процедуры в Суде Союза, которая предусматривает, что при рассмотрении дела об оспаривании решения Комиссии проверяются полномочия Комиссии на принятие оспариваемого решения, соответствие решения праву Союза⁶, для отмены решения Комиссии Межправительственным советом и (или) Высшим советом не предусмотрены какие-либо основания. Следовательно, решение Комиссии может быть отменено данными органами Союза не только в связи с его несоответствием праву Союза, но и по иным мотивам: экономическим, политическим, по соображениям целесообразности.

Необходимо также отметить, что согласно п. 117 Регламента работы Комиссии решение Комиссии, в отношении которого в Комиссию поступило предложение государства-члена (главы правительства государства-члена) о внесении на рассмотрение Межправительственного совета и (или) Высшего совета вопроса, касающегося отмены или изменения этого решения Комиссии, не вступает в силу и приостанавливается на срок, необходимый для рассмотрения вопроса в отношении этого решения Межправительственным советом и (или) Высшим советом и принятия соответствующего решения по итогам такого рассмотрения.

При этом правом Союза не определен срок, в течение которого вопрос об отмене или изменении решения Комиссии подлежит разрешению Межправительственным советом и (или) Высшим советом.

Таким образом, возможно возникновение ситуации, при которой решение Комиссии

является приостановленным в течение неопределенно продолжительного периода времени, особенно учитывая, что все решения Межправительственного совета и Высшего совета принимаются консенсусом⁷. Один из таких примеров — обращение Российской Федерации с предложением о внесении на рассмотрение заседания Межправительственного совета вопроса об отмене решения Коллегии Комиссии от 14 июля 2015 г. № 81 “О необходимости отмены некоторых распоряжений Правительства Российской Федерации в сфере государственных (муниципальных) закупок”. Как видно из сообщения от 11 августа 2015 г. № 2, размещенного на официальном сайте Комиссии, соответствующее письмо от Правительства РФ поступило 10 августа 2015 г., тогда же действие решения Комиссии № 81 приостановлено и до настоящего времени не возобновлено⁸.

Таким образом, правовое регулирование отдельной сферы общественных отношений лишено определенности, причем по инициативе одного из заинтересованных лиц — государства-члена, в отношении которого вынесено соответствующее решение Комиссии.

Представляется, что процедура приостановления действия решения Комиссии в определенной степени схожа с применением судами обеспечительных мер. Разница состоит в том, что обеспечительные меры применяются судом как независимым арбитром, к тому же не на основании единственно факта обращения, но по мотивированному заявлению стороны по делу.

Полагаем, что описанные правовые проблемы могут быть решены за счет внесения точечных изменений в акты права Союза. В частности, Регламент работы Комиссии целесообразно дополнить положением, согласно которому Межправительственный совет и (или) Высший совет рассматривают вопрос об отмене решения Коллегии Комиссии на следующем заседании. Если по итогам рассмотрения заявления государства-члена Межправительственный совет и (или) Высший совет

⁶ Пунктом 1 ст. 45 Регламента Суда Евразийского экономического союза, утвержденного решением Высшего Евразийского экономического совета от 23 декабря 2014 г. № 101, предусмотрено, что при рассмотрении дела по заявлению хозяйствующего субъекта осуществляется проверка полномочий Комиссии, факта нарушения прав и законных интересов хозяйствующих субъектов, а также на соответствие оспариваемого решения положениям международных договоров в рамках Союза. Учитывая, что согласно п/п. 1 п. 39 Статута Суда для обращения государства-члена не предусмотрено такое условие, как нарушение чьих-либо прав и законных интересов, при рассмотрении дела о соответствии праву Союза решения Комиссии по заявлению государства-члена проверке подлежат лишь полномочия Комиссии на принятие оспариваемого решения и соответствие данного решения праву Союза.

⁷ См.: Пункт 2 ст. 13 и п. 2 ст. 17 Договора о Союзе.

⁸ См.: Сообщение Комиссии от 10 августа 2015 г. № 2. URL: http://docs.eaeunion.org/docs/ruru/0148227/oa_11082015; сообщение Комиссии от 10 августа 2015 г. № 3. URL: http://docs.eaeunion.org/docs/ruru/0148229/oa_11082015 (дата обращения: 26.02.2018).

не приняли решение об отмене решения Коллегии Комиссии или о внесении в него изменений, действие соответствующего решения возобновляется.

Следующий аспект, который заслуживает внимания, — это **вид акта, вопрос о пересмотре которого может быть поставлен** перед Межправительственным советом и (или) Высшим советом.

Статьи 12 и 16 Договора о Союзе устанавливают рассмотрение Межправительственным советом и (или) Высшим советом вопросов об отмене или изменении *решения* Комиссии.

В соответствии со ст. 2 Договора о Союзе решение — это акт, принимаемый органами Союза, содержащий положения нормативно-правового характера.

Согласно теории права нормативный характер правового акта проявляется в возможности его неоднократного применения и в направленности регулирующего воздействия на неопределенный круг лиц⁹. Аналогичный подход сформулирован Конституционным Судом РФ в Постановлении от 17 ноября 1997 г. № 17-П¹⁰, а также Верховным Судом РФ в постановлении Пленума от 29 ноября 2007 г. № 48 “О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части”¹¹.

Анализ Договора о Союзе показывает, что помимо решений, которые обладают нормативными свойствами и рассчитаны на неограниченный круг лиц, Комиссия также принимает акты индивидуального характера и однократного применения. Несмотря на то что такие акты не являются решениями в смысле, который придается данному понятию ст. 2 Договора о Союзе, они именуются решениями и на них распространяется действие ст. 12, 16 Договора о Союзе, а также п. 30 Положения о Комиссии о праве государства-члена поставить перед Межправительственным советом и (или) Высшим советом, а также перед Советом Комиссии вопрос об их отмене или изменении.

К числу актов, не имеющих нормативного характера, относятся решения Комиссии об установлении факта нарушения общих правил конкуренции на трансграничном рынке, которыми хозяйствующий субъект или его должностное лицо привлекаются к материальной ответственности в виде штрафа, а также решения о совершении действий, направленных на прекращение нарушения общих правил конкуренции, недопущение соответствующих нарушений и устранение последствий их нарушения (п/п. 3 п. 10 Протокола об общих принципах и правилах конкуренции, являющегося приложением № 19 к Договору о Союзе) (далее — Протокол об общих принципах и правилах конкуренции). Данные акты адресованы конкретным хозяйствующим субъектам и (или) их должностным лицам, а также рассчитаны на однократное применение: уплату штрафа или изменение коммерческой практики с целью прекращения нарушения общих правил конкуренции и недопущение их в будущем.

Решение Комиссии, вынесенное в отношении ПАО “НЛМК” и ООО “ВИЗ-Сталь”, отвечало перечисленным критериям, а поэтому не имело нормативного характера — оно рассчитано на однократное применение и адресовано конкретным хозяйствующим субъектам и их должностным лицам.

Анализ Договора о Союзе свидетельствует о том, что помимо решений в сфере общих правил конкуренции на трансграничных рынках не имеют нормативного характера акты Комиссии о применении антидемпинговой меры в виде антидемпинговой пошлины с индивидуальным размером ставки, установленным в отношении товара, поставляемого конкретным экспортером или производителем товара (ч. 2 п. 101 Протокола о применении специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мер по отношению к третьим странам, являющегося приложением № 8 к Договору о Союзе), а также о применении компенсационной пошлины с индивидуальным размером ставки в отношении товаров, поставляемых отдельными экспортерами (ч. 2 п. 166 Протокола о применении специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мер по отношению к третьим странам).

Вместе с тем согласно данным официального сайта Комиссии вопрос об отмене реше-

⁹ См.: Алексеев С.С. Теория государства и права. М., 2005; Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: учеб. М., 2004; Теория государства и права: учеб. для юрид. вузов / под ред. А.С. Пиголкина. М., 2003.

¹⁰ См.: Росс. газ. 1997. 22 нояб.

¹¹ См.: там же. 2007. 8 дек.

ния Коллегии Комиссии о применении антидемпинговой меры в виде антидемпинговой пошлины с индивидуальным размером ставки, установленным в отношении товара, поставляемого конкретными производителями товара, также являлся предметом рассмотрения Межправительственного совета¹².

Изложенное позволяет прийти к выводу, что складывается ситуация, когда акт индивидуального применения пересматривается Межправительственным советом и (или) Высшим советом не по инициативе того лица, которому он адресован, а по инициативе государства — члена Союза, что может привести к нарушению баланса частных и публичных интересов.

Кроме того, применительно к пересмотру решений Комиссии по делам о нарушении общих правил конкуренции на трансграничных рынках необходимо учитывать, что п. 14 Протокола об общих принципах и правилах конкуренции установлен особый порядок обжалования, в рамках которого не требуется предварительное обращение хозяйствующего субъекта в Комиссию для урегулирования вопроса в досудебном порядке. Хозяйствующий субъект вправе обращаться непосредственно в Суд Союза. Упомянутой нормой Протокола об общих принципах и правилах конкуренции Суду Союза также предоставлено право приостановить действие решения Комиссии с момента принятия Судом Союза заявления об обжаловании решения Комиссии до дня вступления решения Суда Союза в законную силу. Изложенное свидетельствует о том, что Договором о Союзе предусмотрен специаль-

ный порядок обжалования решений Комиссии в сфере общих правил конкуренции на трансграничных рынках — посредством обращения в Суд Союза. Наличие подобного порядка с учетом общепризнанного принципа международного права *lex specialis derogat lex generalis* (специальный закон отменяет общий закон) свидетельствует о том, что механизм пересмотра посредством обращения государства — члена Союза в Межправительственный совет и (или) Высший совет не должен применяться к таким актам.

То обстоятельство, что в настоящее время правоприменительная практика в Союзе складывается иным образом: акты Комиссии, не имеющие нормативного характера, пересматриваются Межправительственным советом, — влечет разбалансированность работы наднациональных институтов и размывание их функций. Фактически сужается компетенция Комиссии, что приводит к появлению в доктрине высказываний о том, что “наднациональность, предполагающая независимость организации от государств-членов и право принимать обязательные для них решения, никак не проявляется (или проявляется очень незначительно) в ее [Комиссии] деятельности”¹³.

Представляется, что в сложившейся ситуации и учитывая постоянно проводящуюся работу по корректировке договорно-правовой базы Союза, целесообразным будет внесение изменений в Договор о Союзе в части изменения названия актов, которые не носят нормативного характера. Это позволит исключить возможность пересмотра соответствующих актов Межправительственным советом и (или) Высшим советом.

Обоснованным представляется закрепление за актами, не имеющими нормативного характера, названия “постановление”, что согласуется с законодательным регулированием государств-членов. Так, согласно законодательству Российской Федерации, Республики Беларусь и Республики Казахстан по результатам рассмотрения дела об административном правонарушении, завершающегося назначением административного наказания, принимается постановление¹⁴.

¹² Согласно сообщению Комиссии от 15 июня 2016 г. № 2 премьер-министр Республики Беларусь направил заявление об отмене решения Коллегии Комиссии от 2 июня 2016 г. № 58 “О применении антидемпинговой меры посредством введения антидемпинговой пошлины в отношении ферросиликатомарганца, происходящего из Украины и ввозимого на таможенную территорию Евразийского экономического союза” (см.: URL: http://docs.eaeunion.org/docs/ruru/01410505/oa_15062016_2 (дата обращения: 26.02.2018)). В соответствии с данными официального сайта Комиссии решение вступило в силу 28 октября 2016 г., что свидетельствует о непринятии Межправительственным советом решения о его отмене (см.: URL: <http://docs.eaeunion.org/ruru/Pages/AllDocuments.aspx#npbdocumentbelongstaxId=%5B%7B%22id%22%3A%2246705c46-3e97-4ad7-a2fb-d0a13f9-c5187%22%2C%22title%22%3A%22Акты%20Евразийской%20экономической%20комиссии%22%7D%5D> (дата обращения: 26.02.2018)).

¹³ Толстых В.Л. Проблемы евразийской интеграции // Евразийский юридический журнал. 2015. № 3. С. 1–22.

¹⁴ См.: Статья 1.4 Процессуально-исполнительного кодекса об административных правонарушениях Республики Беларусь, ч. 1 ст. 821 КоАП Республики Казахстан, ст. 29.9 КоАП РФ.

Подход, согласно которому акты институтов интеграционного объединения различаются в зависимости от того, представляют они собой нормативно-правовые акты общего характера или являются актами индивидуального применения, присущ праву Европейского Союза. Так, регламентом именуется нормативно-правовой акт, являющийся обязательным во всех своих элементах и применимый ко всем субъектам права Европейского Союза. В свою очередь, решение является актом индивидуального характера, обязательным лишь для своих адресатов¹⁵.

Изложенное позволяет сформулировать предложение по внесению изменений в Договор о Союзе в части включения в ст. 2 определения понятия “постановление” как акта, принимаемого Комиссией и содержащего положения ненормативно-правового характера. Представляется также целесообразным дополнение п. 1 ст. 6 Договора о Союзе посредством включения в право Союза постановлений Комиссии, принятых в рамках ее полномочий, предусмотренных Договором о Союзе и международными договорами в рамках Союза.

Подобный подход позволит избежать ситуации обжалования в Межправительственный совет и (или) Высший совет соответствующих актов, а в результате положительно скажется на объеме компетенции Комиссии и Суда Союза.

Еще один проблемный вопрос — это **подход, который продемонстрировал Суд Союза, отказывая в принятии к производству заявлений ПАО “НЛМК” и ООО “ВИЗ-Сталь”**.

В Постановлениях от 16 ноября 2017 г. Суд Союза пришел к выводу, что судебный порядок оспаривания, реализуемый в соответствии с п/п. 1-2 п. 39 Статута Суда, действует только для вступившего в силу акта Комиссии. Суд Союза сослался на то обстоятельство, что в связи с обращением Российской Федерации в Межправительственный совет вступление в силу решения, вынесенного в отношении ПАО “НЛМК” и ООО “ВИЗ-Сталь”, приостановлено, оспариваемый акт Комиссии является недействующим, что “свидетельствует об очевидной ситуации отсутствия правовых признаков наличия спора”¹⁶.

Изложенное свидетельствует о том, что **Судом Союза введено дополнительное условие приемлемости заявления — вступление оспариваемого решения Комиссии в законную силу**, что не согласуется со Статутом Суда, п. 39 которого к *locus standi* хозяйствующего субъекта (праву на обращение в Суд) относит только одно требование — чтобы его права и законные интересы были затронуты. В этой связи представляется обоснованным толковать указанную позицию Суда Союза ограничительно и считать ее применимой лишь к подобной исключительной ситуации — обращению государства — члена Союза в Межправительственный совет с вопросом об отмене или изменении решения Комиссии. Таким образом, дополнительное условие приемлемости может быть сформулировано как отсутствие в отношении решения Комиссии процедуры пересмотра Межправительственным советом или Высшим советом.

Вместе с тем представляется, что подход, при котором реализация Судом Союза возложенной на него функции по защите прав и законных интересов хозяйствующих субъектов связана с осуществлением административной процедуры пересмотра решения Комиссии, заслуживает критической оценки. Данный вывод тем более актуален применительно к решениям по делам о нарушении общих правил конкуренции на трансграничных рынках, в отношении которых п. 14 Протокола об общих принципах и правилах конкуренции установлен особый, упрощенный порядок обжалования, характеризующийся, во-первых, отсутствием досудебной процедуры и, во-вторых, автоматическим приостановлением действия решения Комиссии при принятии Судом Союза заявления к производству.

Отсутствие досудебной процедуры, на которую в силу п. 40 Статута Суда отводится до трех месяцев, свидетельствует о том, что в Суд Союза может быть обжаловано в том числе решение о привлечении к ответственности за нарушение общих правил конкуренции, не вступившее в силу.

Данный вывод подтверждает также и телеологическое толкование Протокола об общих

¹⁵ См.: Статья 288 Договора о функционировании Европейского Союза.

¹⁶ Постановления Суда Союза от 16 ноября 2017 г. об отказе в принятии к производству заявлений ПАО

“НЛМК” и ООО “ВИЗ-Сталь”. URL: <http://courteurasian.org/doc-19543>; <http://courteurasian.org/doc-19553> (дата обращения: 14.03.2018).

принципах и правилах конкуренции. В соответствии с п. 14 данного Протокола решения Комиссии о наложении штрафа, а также решения, обязывающие нарушителя совершать определенные действия, являются исполнительными документами и подлежат исполнению органами принудительного исполнения судебных актов. Таким образом, любое промедление хозяйствующего субъекта с обращением в Суд Союза с заявлением об оспаривании решения в сфере общих правил конкуренции на трансграничных рынках грозит ему немедленным принудительным исполнением данного решения с момента вступления в силу. Именно в целях недопущения таких последствий в Протокол об общих принципах и правилах конкуренции включена норма об отсутствии досудебного обращения в Комиссию. Иное толкование, при котором допускается обжалование только вступивших в силу актов Комиссии, заведомо приведет к тому, что сначала лицо, в отношении которого вынесено решение в сфере конкуренции, должно будет его исполнить и только после этого обжаловать.

Следует также акцентировать внимание на том, что законодательством государств — членов Союза об исполнительном производстве судебных акты, акты других органов и должностных лиц по делам об административных правонарушениях признаются исполнительными документами¹⁷.

Учитывая, что нормы права Союза и национальных законов о том, что акт, которым лицо привлечено к ответственности, является исполнительным документом, совпадают, целесообразно обратиться к национальному праву в части возможности обжалования не вступившего в силу акта о привлечении к административной ответственности.

Анализ законодательства Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации свидетельствует о том, что акты о привлечении к административной ответственности вступают в законную силу после истечения срока, установленного для обжалования, а зна-

чит, обжалованы могут быть только те акты о привлечении к административной ответственности, которые не вступили в законную силу¹⁸.

Изложенное подтверждает вывод о том, что **не вступившее в силу решение Комиссии о привлечении лица к материальной ответственности может быть предметом рассмотрения Судом Союза.**

Отдельно следует остановиться на позиции Суда Союза о том, что акт, не вступивший в силу, является недействующим, в связи с чем отсутствуют «правовые признаки наличия спора».

Анализ законодательства и доктрины государств — членов Союза показывает, что понятие «недействующий акт» рассматривается как негативная характеристика акта. Недействующий акт — это акт, который в судебном порядке признан не соответствующим законодательству, а потому не способен повлечь какие-либо правовые последствия. Из такого понимания недействующего акта исходит ст. 228 ГПК Республики Казахстан, ч. 5 ст. 195 АПК РФ, а также ст. 215, 217.1 КАС РФ. Аналогичный подход нашел свое отражение в Постановлении Конституционного Суда РФ от 27 января 2004 г. № 1-П, в котором указано, что нормативные правовые акты, противоречащие закону, могут признаваться недействующими лишь со дня вступления решения суда в законную силу. Данную позицию разделяет и российская правовая доктрина¹⁹.

Согласно общей теории права основания утраты силы нормативно-правовым актом являются исчерпывающими и сводятся к истечению срока его действия, если соответствующий акт издан на определенный срок, а также к прямой отмене данного акта другим актом или его фактической отмене (замене), когда компетентным органом издан новый нормативный акт, установивший по данному

¹⁸ См.: Статьи 11.12 и 12.4 Процессуально-исполнительного кодекса об административных правонарушениях Республики Беларусь, ст. 829-4 и 883 КоАП Республики Казахстан, ч. 1 ст. 30.3 и п. 1 ст. 31.1 КоАП РФ.

¹⁹ См.: Жилин Г. Признание нормативных актов недействительными // Росс. юстиция. 1998. № 7; Никитин С.В. Судебный контроль за нормативными правовыми актами в гражданском и арбитражном процессе. М., 2010 // СПС «Консультант+»; Паршина Т. Понятие и виды судебного контроля за законностью правовых актов (общеправовой аспект) // Росс. судья. 2006. № 3; Шухарева А.В. Проблемные аспекты процедуры признания юридического акта недействительным // Росс. юстиция. 2016. № 2.

¹⁷ См.: Статья 10 Закона Республики Беларусь от 24 октября 2016 г. № 439-З «Об исполнительном производстве», ст. 9 Закона Республики Казахстан от 2 апреля 2010 г. № 261-IV «Об исполнительном производстве и статусе судей», ст. 12 Федерального закона Российской Федерации от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве».

вопросу новые правила поведения²⁰. Высказывается также мнение, согласно которому прекращение или приостановление регулирующего действия нормативного акта не влекут за собой лишение его юридической силы и исключение из нормативно-правовой системы, а представляют собой лишь юридико-техническую процедуру *временного* ограничения его реализации²¹.

Изложенное позволяет констатировать, что приостановление действия акта не эквивалентно его отмене, действие приостановленного акта может быть возобновлено в любой момент. Таким образом, вызывает сомнения допустимость признания недействующим акта, который не вступил в силу и тем более не отменен в установленном порядке, а его действие лишь приостановлено.

Не представляется также возможным согласиться с утверждением о том, что в рассматриваемой ситуации отсутствовали «правовые признаки наличия спора».

В теории высказана позиция, согласно которой спор о праве представляет собой объективно выраженное противоречие волеизъявлений двух сторон, состоящее из носящего юридический характер требования одной стороны, которому противостоит правовое положение второй стороны, препятствующее фактическому удовлетворению этого требования²². Существует также подход, согласно которому «свойство юридической категории спор о праве гражданском приобретает с момента, когда считается выраженным неисполнение требования субъекта защиты к нарушителю об определенном поведении»²³.

Полагаем, что ситуация, сложившаяся между ПАО «НЛМК», ООО «ВИЗ-Сталь» и Комиссией соответствует сущностным характеристикам понятия «спор о праве». Позиция хозяйствующих субъектов по вопросу о соответствии праву Союза решения по делу о конкуренции на трансгранич-

ных рынках противостоит позиции Комиссии по данному вопросу. С момента обращения в Суд противоречие волеизъявлений сторон приобрело объективно выраженный характер. Кроме того, факт подачи заявлений ПАО «НЛМК» и ООО «ВИЗ-Сталь» свидетельствует не только об их несогласии с решением Комиссии в части привлечения обществ к материальной ответственности, но и о намерении не исполнять требование Комиссии в части изменения коммерческой практики, т.е. имеет место выраженное неисполнение требования субъекта защиты к нарушителю об определенном поведении.

Изложенное подтверждает наличие между ПАО «НЛМК» и ООО «ВИЗ-Сталь», с одной стороны, и Комиссией — с другой, спора о праве.

Одним из аргументов в пользу отказа в принятии заявления к производству является тезис о том, что оспариваемое решение Комиссии в связи с тем, что оно не вступило в силу, не затрагивает права и законные интересы хозяйствующих субъектов в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности и не может повлечь нарушение предоставленных им Договором о Союзе и (или) международными договорами в рамках Союза прав и законных интересов.

В этой связи важно отметить, что Судом Союза сформирована практика, согласно которой факт нарушения прав и законных интересов хозяйствующего субъекта проверяется лишь на стадии рассмотрения дела по существу. Как отметил Суд Союза в решении Коллегии от 7 апреля 2016 г. по делу по заявлению ООО «Севлад», «проверке факта нарушения прав и законных интересов истца в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, предоставленных ему Договором и (или) международными договорами в рамках Союза, должно предшествовать осуществление проверки правомерности оспариваемого акта Комиссии»²⁴. Следовательно, первоначально проводится проверка решения на соответствие праву Союза, и только в случае, если установлено несоответствие решения праву Союза, Суд Союза переходит к проверке факта нарушения прав или законных интересов истца.

²⁰ См.: Алексеев С.С. Общая теория права: в 2 т. Т. II. М., 1981. С. 241.

²¹ См.: Никитин С.В. Указ. соч.; Фролов А.А. Приостановление действия нормативных правовых актов в современной России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2005.

²² См.: Ненашев Н.М. Спор о праве и его место в гражданском процессе: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2011.

²³ Рожкова М.А. Понятие спора о праве гражданском // Журнал рос. права. 2005. № 4. С. 100.

²⁴ Решение Коллегии Суда Евразийского экономического союза от 7 апреля 2016 г. по делу по заявлению ООО «Севлад». URL: <http://courteurasian.org/doc-15463> (дата обращения: 26.02.2018).

В упомянутом решении по делу по заявлению ООО “Севлад” Суд Союза также указал, что решение Комиссии или его отдельные положения могут признаваться непосредственно затрагивающими права и законные интересы хозяйствующего субъекта в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, в том числе когда соответствующее решение применяется к конкретному хозяйствующему субъекту в связи с его хозяйственной деятельностью.

Данный подход Суда Союза согласуется с выработанной Судом ЕС концепцией *direct concern* (непосредственный интерес), применимой для определения условий приемлемости заявления в рамках иска об аннулировании в соответствии со ст. 263 Договора о функционировании Европейского Союза, близкой по содержанию к п. 39 Статута Суда. Как указал Суд ЕС в Постановлении по делу *T-541/10 ADEDY and Others v Council*²⁵, “в соответствии со сложившейся судебной практикой условие о том, что обжалуемое решение должно затрагивать лицо непосредственно..., требует в принципе, чтобы оспариваемая мера влияла на правовое положение лица”.

Представляется, что не требует дополнительного обоснования тот факт, что решение о привлечении к ответственности ПАО “НЛМК” и ООО “ВИЗ-Сталь” затрагивает их права и законные интересы, поскольку оно вынесено в отношении данных юридических лиц и применяется к ним непосредственно: возлагает на хозяйствующие субъекты обязанность по уплате штрафа, а также по изменению коммерческой практики.

Более того, данное решение влияет на правовое положение юридических лиц (независимо от того, вступило оно в законную силу или нет) прежде всего в связи с упомянутым требованием Комиссии об изменении коммерческой практики. Тот факт, что решение Комиссии приостановлено, не отменяет возникших у ПАО “НЛМК” и ООО “ВИЗ-Сталь” рисков, поскольку продолжение ими своего поведения, признанного Комиссией не соответствующим праву Союза, влечет возможность привлечения их ответственности за новые периоды, в то время как исполнение требований Комиссии и пересмотр условий

заключаемых контрактов могут привести к упущенной выгоде. В этой ситуации хозяйствующие субъекты в любом случае заинтересованы в правовой определенности, обеспечение которой возможно лишь посредством рассмотрения дела Судом.

Кроме того, установление Комиссией факта нарушения права Союза, даже в случае отмены штрафных санкций решением Межправительственного совета и (или) Высшего совета, наносит существенный урон деловой репутации хозяйствующих субъектов. С момента опубликования решения на официальном сайте Комиссии любое заинтересованное лицо вправе ознакомиться с ним. Это означает, что неограниченному кругу лиц известно о том, что, по мнению регулирующего органа, ПАО “НЛМК” и ООО “ВИЗ-Сталь” осуществляли коммерческую практику, не соответствующую праву Союза в части регулирования конкуренции на трансграничных рынках.

Изложенное позволяет прийти к выводу, что права и законные интересы лица, привлеченного к ответственности за нарушение правил конкуренции на трансграничных рынках, затрагиваются с момента вынесения Комиссией соответствующего решения независимо от того, вступило оно в законную силу или нет.

Учитывая, что защита прав и законных интересов хозяйствующего субъекта, права которого затронуты в связи с принятием Комиссией оспариваемого решения, возможна только в судебном порядке, недопустима, с одной стороны, подмена судопроизводственной формы проверки соответствия оспариваемого акта праву Союза посредством пересмотра решения Комиссии через обращение в Межправительственный совет и (или) Высший совет, а с другой — недопустим отказ Судом Союза истцу в принятии его заявления к производству и в рассмотрении этого заявления по существу.

Данный вывод согласуется с позицией Конституционного Суда РФ, который в Определениях от 12 мая 2005 г. № 244-О²⁶ и от 12 июля 2006 г. № 182-О²⁷ установил допустимость обжалования в судебном порядке

²⁵ См.: Case T-541/10 — ADEDY and Others v Council // ECLI:EU:T:2012:626.

²⁶ См.: URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/1678332/>

²⁷ См.: Вестник КС РФ. 2007. № 1.

даже тех нормативно-правовых актов, которые к моменту рассмотрения дела уже утратили силу. При этом Конституционный Суд сформулировал следующую правовую позицию: прекращение производства по делу о признании недействующим нормативного правового акта на основании одного лишь факта утраты им юридической силы фактически приводило бы к отказу заявителю в судебной защите его прав и свобод, с нарушением которых он связывает свое обращение в суд, и не отвечало бы имеющей место в производстве по делам, возникающим из публичных правоотношений, публичной потребности в разрешении спора о законности оспариваемого нормативного правового акта по существу. При этом Конституционный Суд последовательно проводит позицию, согласно которой невозможность прекращения производства по делу об оспаривании нормативно-правового акта, утратившего силу после подачи в суд соответствующего заявления, связана с установлением в процессе судебного разбирательства нарушения оспариваемым актом прав и законных интересов заявителя.

Данный подход получил положительную оценку в доктрине. Так, Т.В. Сахнова отмечает, что, “если нормативный правовой акт утратил силу, но, по мнению обратившегося в суд лица, имеет негативные последствия для реализации прав, свобод и законных интересов заявителя, это должно подлежать установлению *в ходе судебного рассмотрения*”²⁸.

Полагаем, что соответствующая позиция подлежала применению и при принятии к производству заявлений ПАО “НЛМК” и ООО “ВИЗ-Сталь”. Факт нарушения прав и законных интересов хозяйствующих субъектов мог быть установлен только на стадии рассмотрения дела по существу, а не на этапе принятия заявлений к производству.

Отказ в принятии к производству заявлений ПАО “НЛМК” и ООО “ВИЗ-Сталь” фактически означал отказ Суда Союза от реализации возложенной на него Статутом Суда функции по обеспечению соответствия решений Комиссии праву Союза и, как следствие, функции по защите предоставленных Договором прав и законных интересов хозяйствующих субъектов. Подобный подход Суда Союза

подтвердил согласие с подменой судопроизводственной формы пересмотра решения Комиссии административным порядком пересмотра.

Помимо прочего следует акцентировать внимание на том, что сведения об обращении Российской Федерации в Межправительственный совет и обусловленное этим приостановление вступления в силу решения, вынесенного в отношении ПАО “НЛМК” и ООО “ВИЗ-Сталь”, не представлялись в Суд Союза кем-либо из лиц, участвующих в деле, а получены Судом Союза самостоятельно с официального сайта Союза в сети Интернет. В этой связи возникают два вопроса: во-первых, насколько такие сведения могут считаться допустимым доказательством по делу, а во-вторых, вправе ли Суд Союза самостоятельно осуществлять поиск доказательств и впоследствии основывать на них свою правовую позицию?

Представляется, что на первый вопрос следует ответить положительно. В силу п. 1 ст. 111 Договора о Союзе официальный сайт Союза в сети Интернет является источником официального опубликования международных договоров в рамках Союза и международных договоров с третьей стороной, а также решений органов Союза. В соответствии с п. 107 Регламента работы Комиссии сообщение о приостановлении срока вступления в силу решения Комиссии, в отношении которого поступило предложение государства-члена (главы правительства государства-члена) о внесении на рассмотрение Межправительственного совета и (или) Высшего совета вопроса, касающегося отмены или изменения этого решения Комиссии, размещается на официальном сайте Союза. Право Союза не содержит норм, которые свидетельствовали бы об ином порядке информирования неограниченного круга лиц о том, что в отношении решения Комиссии начата процедура пересмотра по инициативе государства-члена (главы правительства государства-члена). При таких обстоятельствах сообщение с официального сайта Союза в сети Интернет представляется допустимым доказательством осуществления в отношении решения Комиссии соответствующей процедуры.

Что касается вопроса о праве Суда Союза самостоятельно получать доказательства по делу, то, полагаем, что такой подход заслуживает критической оценки.

²⁸ Сахнова Т.В. Курс гражданского процесса. 2-е изд., доп. и перераб. М., 2014. С. 574.

Согласно п. 53 Статута Суда судопроизводство осуществляется на основе в том числе принципов состязательности и равенства сторон.

Исходя из теории процессуального права, состязательные начала процесса характеризуются активностью и самостоятельностью сторон при пассивной роли суда, который не изыскивает доказательства, а лишь дает оценку тем данным, которые ему представили стороны²⁹. Принципу состязательности процесса сопутствует принцип равенства сторон по делу, поэтому нарушение одного из них автоматически ведет к нарушению другого. В том случае, если одна из сторон представляет доказательства в материалы дела, другая сторона вправе заявить возражения против их приобщения, а в случае, если доказательства приобщены, дать им свою оценку. В ситуации, когда доказательство изыскивает суд и сразу приобщает его к материалам дела, а затем и основывает на нем какую-либо позицию, лица, участвующие в деле, лишены возможности высказать свое отношение к соответствующему доказательству и поставлены в ситуацию, когда решение по делу, в том числе процессуальное, принимается без учета их мнения. Очевидно, такие действия суда нарушают не только процессуальные принципы состязательности и равенства сторон спора, но и общеправовой принцип законности.

С учетом изложенного представляется обоснованным дать отрицательный ответ на вопрос о наличии у Суда Союза права самостоятельно собирать доказательства. Применительно к заявлению ПАО «НЛМК» и ООО «ВИЗ-Сталь» это означает, что только после получения от одного из потенциальных истцов или от Комиссии сведений об обращении Российской Федерации в Межправительственный совет Суду Союза следовало рассматривать вопрос о том, какие процессуальные последствия влечет данный факт. Это тем более важно в ситуации, когда вопрос о пересмотре Межправительственным советом решения Комиссии поставлен государством, а заявление в Суд Союза подано частными лицами. В этом случае отсутствие ходатайства кого-либо из лиц, участвующих в деле, о приобщении соответствующих сведений и о при-

нятии на их основе процессуального решения влечет нарушение баланса частных и публичных интересов.

Отдельно следует остановиться на вопросе о том, **вправе ли Суд Союза проверить на соответствие праву Союза решение Комиссии, которое в установленном порядке отменено Межправительственным советом или Высшим советом.**

Учитывая сделанный ранее вывод о том, что решение Межправительственного совета и (или) Высшего совета об отмене решения Комиссии может не содержать правовой мотивировки, полагаем, что внести правовую определенность в вопрос о соответствии акта Комиссии праву Союза может только Суд Союза. Это следует из формулировки тех полномочий, которые предоставлены Высшему совету и Межправительственному совету, а также Суду Союза. Высший совет и Межправительственный совет наделены полномочиями по изменению и отмене решений Комиссии³⁰, Суд Союза — полномочиями по установлению соответствия решений Комиссии праву Союза³¹.

Необходимо также учитывать, что решение Комиссии еще до момента его вступления в силу способно влиять на правовое положение хозяйствующих субъектов. Если рассматривать решения, обладающие нормативными свойствами, то в связи с их принятием и потенциальным регулирующим воздействием неограниченный круг хозяйствующих субъектов способен изменить свою коммерческую практику. Применительно к решениям, не имеющим нормативного характера, сохраняет свою актуальность приведенная ранее позиция о том, что именно в судебном акте со всей определенностью должно быть установлено, правомерно ли действовал хозяйствующий субъект, вправе ли он осуществлять аналогичные действия в будущем. Сам по себе факт принятия решения Суда о несоответствии решения Комиссии праву Союза способен восстановить деловую репутацию лица, привлеченного к ответственности.

Именно в решении Суда Союза в случае признания решения Комиссии не соответствующим праву Союза подлежит установле-

²⁹ См.: Васильковский Е.В. Учебник гражданского процесса / предисл. С.Ф. Афанасьева. М., 2016. С. 101.

³⁰ См.: Пункт 7 ст. 12 и п. 7 ст. 16 Договора о Союзе.

³¹ См.: Пункты 106 и 108 Статута Суда.

нию факт нарушения или ненарушения данным решением прав и законных интересов хозяйствующего субъекта.

При таких обстоятельствах отказ Суда Союза в рассмотрении дела по существу влечет отказ в защите прав и законных интересов хозяйствующего субъекта и, как следствие, противоречит праву на доступ к суду как производному от права на справедливое судебное разбирательство, гарантированного ст. 8 Всеобщей декларации прав человека и ст. 6 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Данный вывод согласуется с практикой Европейского Суда по правам человека. Так, в Постановлении по делу *Posti and Rakho v Finland*³² Европейский Суд по правам человека указал, что хотя ст. 6 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод не гарантирует право на доступ к суду с целью отменить или оспорить акт, принятый законодательным органом, она позволяет оспаривать акты общего действия тем лицам, которые персонально затронуты оспариваемым актом. В силу устоявшейся практики Европейского Суда по правам человека решения административных органов, налагающие санкции на юридических лиц, подпадают под действие ст. 6 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод³³.

II. Иной вопрос, который требует анализа, — это право лица, участвующего в деле, отказаться от своих требований или отозвать запрос о разъяснении права Союза.

Само по себе право отзыва любого обращения, направленного в суд, представляет собой проявление диспозитивных начал процесса³⁴ и свидетельствует о свободном распоряжении лицом, участвующим в деле, принадлежащими ему правами.

Проявлением диспозитивности в процессуальных документах Суда Союза являются нормы ст. 55 и 76 Регламента Суда. В силу ст. 55 Регламента Суда истец вправе отказаться от своих требований частично или полностью либо отозвать заявление в любое время до вынесения решения Суда Союза. Пунктом 1 ст. 76 Регламента Суда предусмотрено, что заявитель вправе отозвать заявление о разъяснении в любое время до принятия Судом Союза консультативного заключения.

За три года функционирования Суда Союза лица, участвующие в деле, несколько раз пользовались предоставленным им правом на отказ от требований³⁵ и на отзыв заявления о разъяснении³⁶. Подобное распоряжение правами выявило несколько проблемных вопросов в регулировании судопроизводства в Суде Союза.

Исходя из п/п. “в” п. 1 ст. 56, п. 2 ст. 76 Регламента Суда, отказ истца от требований или отзыв им заявления, а также отзыв заявления о разъяснении являются безусловными основаниями для прекращения производства по делу. Суд Союза в данном случае лишен какой-либо дискреции и не вправе продолжать производство по делу.

Норма п. 1 ст. 56 Регламента Суда применена при прекращении производства по делу по заявлению ООО “ТМР импорт” в связи с отказом хозяйствующего субъекта от своего заявления. При этом ООО “ТМР импорт” просило Суд Союза проверить на соответствие Договору о Союзе и Таможенному кодексу Таможенного союза акт, обладающий нормативными свойствами, — Положение о порядке ввоза на таможенную территорию Таможенного союза продукции (товаров), в отношении которой устанавливаются обяза-

³² См.: *Posti and Rakho v. Finland* (Application no. 27824/95). URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-60644>

³³ См.: *Lilly v. France* (Application no. 53892/00). URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-65912>; *Didier v. France* (Application no. 58188/00). URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-43692>; *Dubus S.A. v. France* (Application no. 5242/04). URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-92990>; *A. Menarini Diagnostics S.R.L. v. Italy* (Application no. 5242/04). URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-106438>

³⁴ См., напр.: *Васьковский Е.В.* Указ. соч. С. 95; *Гражданский процесс: учеб. / отв. ред. В.В. Ярков.* 9-е изд., перераб. и доп. М., 2015. С. 45.

³⁵ См.: Постановление Суда Союза от 5 декабря 2017 г. о прекращении производства по делу по заявлению ООО “ТМР импорт” в связи с отзывом заявления. URL: <http://courteurasian.org/doc-19823> (дата обращения: 12.03.2018).

³⁶ См.: Постановление Суда Союза от 12 июля 2016 г. о возврате заявления Национальной палаты предпринимателей Республики Казахстан “Атамекен” об отзыве заявления о разъяснении. URL: <http://courteurasian.org/doc-16143> (дата обращения: 12.03.2018); Постановление Суда Союза от 17 января 2018 г. о прекращении производства по делу по заявлению Министерства национальной экономики в связи с отзывом заявления. URL: <http://courteurasian.org/doc-20173> (дата обращения: 12.03.2018).

тельные требования в рамках Таможенного союза, являющееся приложением к Решению Комиссии от 25 декабря 2012 г. № 294.

В ситуации действующего правового регулирования Суд Союза лишен возможности совершить какие-либо иные действия, помимо прекращения производства по делу. Но в более широком контексте возникает вопрос: насколько обоснованно подобное регулирование?

Само по себе право на обращение в Суд Союза является субъективным процессуальным правом лица, посредством реализации которого оно стремится защитить свои материальные права и законные интересы. Очевидно, что отказ от реализации процессуального права может быть связан с тем, что отпали основания к защите материального права или законного интереса, например данное право уже реализовано. При таких обстоятельствах никто не вправе ограничить участвующее в деле лицо в возможности отказаться от иска. Интерес представляет вопрос: является ли безусловной обязанность суда принять подобный отказ?

Учитывая тезис о том, что дело не может быть возбуждено без инициативы истца (*neto judex sine actore* — нет судьи без истца), норма Регламента Суда о прекращении производства по делу в связи с отказом истца от иска на первый взгляд представляется обоснованной. Аналогичным образом сформулированы положения Регламента Суда ЕС, согласно ст. 148 которого, если истец информирует Суд письменно или во время слушания о своем желании прекратить разбирательство по делу, Председателю Суда следует исключить данное дело из реестра. При этом в Комментариях к Регламенту Суда ЕС отмечается, что отказ от заявления является самостоятельным решением истца, который не требует согласия другой стороны и может быть заявлен на любой стадии процесса³⁷. Ключевой момент, который следует учитывать в данном контексте, состоит в том, что в Европейском Союзе в соответствии со ст. 263 Договора о функционировании ЕС правила об оспаривании актов институтов ЕС сформулированы максимально строго: любое физическое или юридическое лицо

может подавать иски против актов, адресатом которых оно является либо которые непосредственно и индивидуально его затрагивают, а также против регламентарных актов, которые непосредственно его затрагивают и не требуют исполнительных мер. На практике данная норма приводит к тому, что иски об аннулировании практически никогда не подаются против законодательных актов, а направлены в основном против актов индивидуального действия. В этой ситуации обоснованно безусловное право истца на отказ от иска — решение вопроса о необходимости или отсутствии необходимости оспаривания акта индивидуального действия принадлежит только тому лицу, против которого он направлен.

Иная ситуация с актами, имеющими нормативно-правовой характер. Помимо применения к конкретному лицу они распространяются на неограниченный круг лиц и могут оказывать воздействие на целую сферу общественных отношений. В этой ситуации представляется, что безоговорочное принятие судом отказа от иска не способствует достижению целей правовой определенности, законности и защиты прав и законных интересов других лиц (как участвующих в деле, так и не участвующих в нем). Применительно к Суду Союза такое принятие отказа от иска также препятствует реализации Судом его функции по обеспечению единообразного применения права Союза государствами-членами и органами Союза.

В этой связи будет целесообразным внесение изменений в Регламент Суда в части предоставления Суду Союза полномочий проверять, не нарушает ли отказ от иска либо отзыв заявления публичные интересы, под которыми можно понимать как права и законные интересы неограниченного круга лиц, так и интересы Союза. Если нарушения публичного интереса не установлено, Суд Союза прекращает производство по делу, в остальных случаях производство по делу продолжается.

Подобный подход свойствен, в частности, Кодексу административного судопроизводства РФ, который в ч. 10 ст. 213 предусматривает, что отказ лица, обратившегося в суд, от своего требования (*об оспаривании нормативного правового акта*) не влечет за собой обязанность суда прекратить производство по административному делу об оспаривании норма-

³⁷ См.: *Wägenbaur B.* Court of Justice of the European Union: Commentary on Statute and Rules of Procedure. C.H. Beck, 2013. P. 419, 420.

тивного правового акта. В свою очередь, ст. 214 данного Кодекса содержит норму, согласно которой суд вправе прекратить производство по административному делу об оспаривании нормативного правового акта в случае, если лицо, обратившееся в суд, отказалось от своего требования и **отсутствуют публичные интересы**, препятствующие принятию судом данного отказа.

Полагаем, что применительно к праву Союза в большинстве случаев нарушение публичных интересов может быть констатировано при обжаловании решения Комиссии, обладающего нормативными свойствами. Отказ государства-члена или хозяйствующего субъекта от поданного ими иска будет означать лишь их отказ от реализации предоставленного им п. 39 Статута Суда процессуального права, а применительно к хозяйствующему субъекту — также и отказ от защиты принадлежащего ему субъективного материального права и законного интереса, но подобный отказ не должен затрагивать полномочия Суда Союза по абстрактному нормоконтролю — проверке соответствия решения Комиссии праву Союза. Иной подход не позволяет обеспечить разумный баланс между диспозитивностью и императивностью при производстве по делу в Суде Союза, а также единообразное применение права Союза государствами-членами и органами Союза.

В свою очередь, при обжаловании решения Комиссии, не носящего нормативный характер, представляется, что право лица на отказ от иска безусловно и влечет обязанность Суда Союза прекратить производство по делу.

При таких обстоятельствах предлагается дополнить ст. 55 Регламента Суда ч. 2 следующего содержания: “Отказ истца от своих требований либо отзыв заявления не влечет за собой обязанность Суда Союза прекратить производство по делу”, а п/п. “в” п. 1 ст. 56 Регламента Суда об основаниях прекращения производства по делу изложить в следующей редакции: “истец отказался от своих требований или отозвал заявление, и отсутствуют публичные интересы, препятствующие принятию Судом данного отказа”.

Иным вариантом преодоления ситуации, когда истец отказывается от своих требований или отзывает заявление по делу об оспаривании акта нормативного характера, могла бы быть выработка Судом Союза практики, при

которой Суд прекращает производство по делу, но в мотивировочной части своего постановления высказывает позицию о соответствии или о несоответствии решения Комиссии праву Союза. Подобный подход присущ практике Конституционного Суда РФ, который, признавая жалобу не подлежащей дальнейшему рассмотрению или отказывая в принятии жалобы к рассмотрению, в соответствующих определениях формулирует правовую позицию по поставленному перед ним вопросу³⁸. Необходимо подчеркнуть, что подобные требования к определениям не предусмотрены ни Федеральным конституционным законом от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ “О Конституционном Суде Российской Федерации”, ни Регламентом Конституционного Суда РФ от 10 октября 2017 г., а выработаны исключительно практикой самого Суда.

Как указывалось ранее, иным проявлением диспозитивности процесса в Суде ЕАЭС являются предусмотренные п. 1 и 2 ст. 76 Регламента Суда право заявителя по делу о разъяснении *в любое время до принятия Судом консультативного заявления* отозвать свое заявление и обязанность Суда Союза прекратить производство по делу.

Данное процессуальное право реализовано, в частности, Министерством национальной экономики Республики Казахстан, которое инициировало в Суде Союза дело о разъяснении Протокола о порядке зачисления и распределения сумм ввозных таможенных пошлин (иных пошлин, налогов и сборов, имеющих эквивалентное действие), их перечисления в доход бюджетов государств-членов, являющегося приложением № 5 к Договору о Союзе. Производство по данному делу возбуждено Судом Союза 16 ноября 2017 г. с назначением судебного заседания на 17 января 2018 г. В день судебного заседания в Суд Союза поступило ходатайство заявителя об отзыве заявления о разъяснении, что послужило основанием для прекращения производства по делу. Необходимо подчеркнуть, что к указанной дате Судом Союза не только проделана значительная работа по исследованию поставленного перед ним вопроса, анализу

³⁸ См., напр.: Определения Конституционного Суда РФ от 7 декабря 2017 г. № 2791-О, от 7 декабря 2017 г. № 2795-О, от 24 ноября 2016 г. № 2518-О, от 24 ноября 2016 г. № 2536-О.

законодательства, судебной практики, доктрины государств — членов Союза, иностранных государств и интеграционных объединений, направлены запросы и получены ответы от органов государственной власти, научно-исследовательских центров государств-членов, но, что наиболее важно, Судом Союза сформирована правовая позиция по делу, оформленная в проект консультативного заключения. При таких обстоятельствах безусловная обязанность Суда Союза прекратить производство по делу о разъяснении свидетельствует не только о несоблюдении принципа процессуальной экономии, учитывая количество времени и ресурсов, затраченных Судом на подготовку дела к рассмотрению, но прежде всего приводит к недопустимому ограничению самостоятельности Суда Союза. Представляется, что Суд Союза как носитель судебной власти не может быть лишен необходимых для осуществления правосудия дискреционных полномочий. Между тем формулировка п. 2 ст. 76 Регламента Суда однозначно свидетельствует о лишении Суда Союза какого-либо усмотрения при решении вопроса о прекращении производства по делу и, как следствие, ведет к ограничению роли Суда Союза в обеспечении единообразного применения права Союза. Несмотря на то что при подготовке к рассмотрению дела о разъяснении Судом Союза может быть установлен публичный интерес в предоставлении консультативного заключения по поставленному перед ним вопросу, распоряжение подателем запроса принадлежащим ему субъективным правом на подачу заявления препятствует Суду Союза реализовать задачи, возложенные на него правом Союза.

Следует обратить внимание, что описанная проблема не уникальна. Так, в практике Суда Европейского Союза, в полномочия которого входит предоставление преюдициальных заключений по обращениям судов государств-членов³⁹, имели место случаи отзыва направившим судом своего запроса после того, как проведена подготовка к рассмотрению дела, а генеральным адвокатом представлено заключение по существу поставленных перед Судом ЕС вопросов⁴⁰.

К примеру, в рамках дела C-317/95 в процедуре преюдициального запроса рассматри-

вался вопрос Государственного совета Греции о том, вправе ли, исходя из ст. 30 и 36 Договора ЕС, государство-член запретить использование коммерческого наименования для товаров, произведенных и ввезенных из другого государства-члена для обращения в соответствующем государстве-члене, где такой товар отличается, по мнению потребителей, по своему составу и технологии изготовления от товара, который под аналогичным названием известен в данном государстве. Что касается ответа на вопрос *in concreto*, то Государственный совет Греции интересовало, не противоречат ли ст. 30 и 36 Договора ЕС положения ст. 83 Кодекса Греции о продуктах питания, которыми наименование сыра “фета” резервировано за продуктом, изготовленным из овечьего или козьего молока натуральным методом. Из фабулы дела видно, что данные вопросы возникли в связи с запретом реализации в Греции под названием “фета” сыра, произведенного в Дании из коровьего молока. При этом правомерность данного запрета была подтверждена несколькими инстанциями. В своем заключении генеральный адвокат сформулировал следующие выводы: (1) законодательство государства-члена, которое запрещает реализацию под торговым наименованием “фета” сыра, законно произведенного и промаркированного под соответствующим наименованием в другом государстве-члене, фактически вводит меру, эквивалентную количественным ограничениям в соответствии со ст. 30 Договора ЕС; (2) законодательство государства-члена, которое ограничивает использование наименования “фета” только применительно к национальным продуктам, не может быть оправданно по основаниям защиты потребителей и добросовестной торговли⁴¹. Заключение генерального адвоката датировано 24 июня 1997 г., и в тот же день в Суд ЕС направлено письмо Государственного совета Греции об отзыве своего запроса. Несмотря на очевидный процессуальный интерес подателя преюдициального запроса по его отзыву, у Суда ЕС в силу ст. 78 Регламента Суда ЕС в редакции, действовавшей в тот период, отсутствовали правовые основания отказать в принятии отзыва, в связи с чем Постанов-

³⁹ См.: Статья 267 Договора о функционировании ЕС.

⁴⁰ См., например, дела C-317/95, C-233/99.

⁴¹ См.: Заключение генерального адвоката от 24 июня 1997 г. по делу C-317/95 // ECLI:EU:C:1997:311.

лением от 8 августа 1997 г. дело C-317/95 исключено из реестра⁴².

Как указывается в теории, в целях соблюдения элементарной процессуальной экономии и принимая во внимание, что один процесс может оказывать влияние на иные судебные дела, которые возбуждены в Суде ЕС, следовало установить “точку невозврата”, после которой отзыв заявления невозможен⁴³. Соответствующие изменения внесены в Регламент Суда ЕС в редакции от 25 сентября 2012 г., согласно п. 1 ст. 100 которого отказ от преюдициального запроса принимается во внимание только до момента уведомления заинтересованных лиц о дате вынесения решения.

На обоснованность подобной позиции указано и в особом мнении судьи Т.Н. Нешатаевой по делу по заявлению Министерства национальной экономики Республики Казахстан.

Необходимо упомянуть, что аналогичный подход был продемонстрирован и Судом ЕврАзЭС при рассмотрении дела по запросу Высшего хозяйственного суда Республики Беларусь. Как видно из решения от 10 июля 2013 г., Высший хозяйственный суд Республики Беларусь направил заявление об отзыве запроса через 13 дней после обращения в Суд ЕврАзЭС. Последний отказал в принятии отзыва запроса, мотивируя это противоречием интересам процессуальной экономии и возможностью необоснованной задержки рассмотрения дела национальным судом. При этом в решении от 10 июля 2013 г. сформулирована важная правовая позиция, согласно которой именно Суду ЕврАзЭС принадлежит полномочие определять пределы права заявителя запроса относительно процессуально-правовых последствий судебного дела.

С учетом изложенного представляется обоснованным внесение изменений в процессуальные документы Суда в части определения срока, до истечения которого податель заявления о разьяснении вправе отозвать свой запрос. Полагаем, что такой период в целях процессуальной экономии может быть ограничен 14 днями. При таких обстоятельствах целесообразно п. 1 ст. 76 Регламента Суда из-

ложить в новой редакции: “Заявитель вправе отозвать свое заявление о разьяснении в течение 14 дней с даты принятия Судом заявления о разьяснении к производству”.

III. Отдельного рассмотрения заслуживает ситуация, при которой вступление в силу отдельных положений Договора о Союзе, в том числе в части наделения Комиссии компетенцией в соответствующей сфере, поставлено в зависимость от принятия иного международного договора. Непринятие подобного договора в установленный срок приводит к невозможности Комиссии реализовать возложенные на нее функции и, как следствие, к отсутствию у Суда Союза компетенции по проверке правомерности деятельности Комиссии.

Наличие такой проблемной ситуации в праве Союза выявлено Судом Союза при принятии к производству заявления ЗАО СП “Брянсксельмаш” о признании не соответствующими Договору о Союзе действий Комиссии, выразившихся в неисполнении возложенных на нее функций в сфере регулирования специфических субсидий.

В Постановлении от 14 апреля 2017 г. об отказе в принятии к производству заявления ЗАО СП “Брянсксельмаш”⁴⁴ Суд Союза указал, что согласно ч. 2 п. 6 ст. 93, п. 1 ст. 105 Договора о Союзе Комиссия наделяется полномочиями по регулированию и контролю за предоставлением государствами — членами Союза специфических субсидий, установленными п/п. 3, 4 п. 6 ст. 93 Договора о Союзе, п. 6, 15, 20, 87 и 97 Протокола о единых правилах предоставления промышленных субсидий, являющегося приложением № 28 к Договору о Союзе, с даты вступления в силу международного договора, предусмотренного п. 7 Протокола о предоставлении субсидий, но не ранее 1 января 2017 г. В предмет регулирования данного договора входят порядок добровольного согласования с Комиссией специфических субсидий и принятия Комиссией соответствующих решений; порядок проведения Комиссией разбирательств; критерии, на основе которых Комиссия будет принимать решение о допустимости или недопустимости специфических субсидий; по-

⁴² См.: Постановление Суда ЕС от 8 августа 1997 г. по делу C-317/95 // ECLI:EU:C:1997:393.

⁴³ См.: *Wägenbaur B.* Op. cit. P. 340.

⁴⁴ См.: Постановление Суда Союза от 14 апреля 2017 г. об отказе в принятии к производству заявления ЗАО СП “Брянсксельмаш”. URL: <http://courteurasian.org/doc-18203> (дата обращения: 14.03.2018).

рядок и условия запроса Комиссией информации о предоставляемых субсидиях.

Поскольку на момент рассмотрения Судом Союза вопроса о приемлемости заявления ЗАО СП “Брянсксельмаш” упомянутый международный договор не принят, а соответствующие полномочия Комиссии не переданы, Суд Союза пришел к выводу об отсутствии у него компетенции по рассмотрению заявления хозяйствующего субъекта.

Изложенное свидетельствует о том, что несвоевременное принятие международного договора о порядке добровольного согласования государствами — членами Союза с Комиссией специфических субсидий привело не только к ограничению компетенции Комиссии и Суда Союза, но и к невозможности защитить права и законные интересы хозяйствующего субъекта.

Необходимо отметить, что к настоящему времени данная проблема почти устранена. 26 мая 2017 г. подписано 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. Данное Соглашение не вступило в законную силу, поскольку государствами-членами не завершены необходимые внутригосударственные процедуры. К примеру, в Российской Федерации на рассмотрении Государственной Думы находится законопроект о ратификации упомянутого Соглашения⁴⁵.

Выводы

Проведенный анализ показал, что сужение компетенции Комиссии и Суда Союза во многом вызвано пробелами в правовом регу-

лировании отдельных сфер, переданных в компетенцию Союза, неточностями терминологии, использованной в Договоре о Союзе и иных актах права Союза.

Так, отсутствие оснований, при наличии которых решение Комиссии может быть пересмотрено Высшим советом или Межправительственным советом, а также отсутствие срока, в течение которого такой пересмотр должен быть произведен, приводят к возникновению ситуаций, когда обращение государства-члена с заявлением о несогласии с решением Комиссии приостанавливает его действие на неопределенный срок. При этом Комиссия фактически лишается возможности регулирования отдельной сферы общественных отношений, не располагая сведениями о том, будет ли ранее принятое ею решение в этой сфере признано соответствующим праву Союза.

Использование в праве Союза понятия “решение” применительно к актам, которые носят нормативный характер, а также к тем актам, которые не имеют нормативных свойств, приводит к тому, что акт индивидуального характера пересматривается не по инициативе того лица, которому он адресован, а по инициативе государства — члена Союза, что может привести к нарушению баланса частных и публичных интересов.

Изложенное свидетельствует о необходимости внесения точечных изменений в право Союза в части установления срока, в пределах которого Межправительственному совету и (или) Высшему совету надлежит рассмотреть вопрос о пересмотре решения Комиссии, а также в части разделения в Договоре о Союзе наименований актов, которые носят нормативный характер и не обладают таковым.

Критический анализ Постановлений Суда Союза от 16 ноября 2017 г. об отказе в принятии к производству заявлений ПАО “НЛМК” и ООО “ВИЗ-Сталь” позволил прийти к выводу, что предметом рассмотрения Суда Союза может быть в том числе решение Комиссии о привлечении к материальной ответственности, не вступившее в силу, поскольку оно влияет на правовое положение юридических лиц с момента его принятия, возлагая на них обязанность не только по уплате штрафа, но и по изменению коммерческой практики, а также нанося существенный ущерб деловой репутации хозяйствующих субъектов.

⁴⁵ См.: Проект федерального закона № 376179-7 “О ратификации Соглашения 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”. URL: <http://sozd.parlament.gov.ru/search?q=+376179-7> (дата обращения: 14.03.2018).

Особое внимание следует уделить недопустимости подмены судопроизводственной формы защиты прав и законных интересов хозяйствующих субъектов проверкой соответствия оспариваемого акта праву Союза посредством обращения в Межправительственный совет и (или) Высший совет.

Заслуживает внимания и вопрос о праве Суда Союза проверить на соответствие праву Союза решение Комиссии, которое отменено или изменено Межправительственным советом или Высшим советом.

Среди иных недоработок актов права Союза, регулирующих процессуальную деятельность Суда, необходимо отметить отсутствие у Суда полномочий проверить, не нарушает ли отказ от иска или отзыв заявления публичные интересы, а при положительном ответе на данный вопрос — отсутствие полномочий продолжить производство по делу. Отдельно

следует остановиться на ничем не ограниченном праве подателя запроса о предоставлении консультативного заключения отозвать запрос в любое время до принятия Судом Союза консультативного заключения. Представляется, что подобные “сверхдиспозитивные” начала процесса в Суде Союза не способствуют достижению цели правовой определенности и препятствуют Суду Союза в реализации его задачи по обеспечению единообразного применения права Союза. Преодолением подобной проблемы могло бы стать включение в Регламент Суда нормы о праве Суда Союза принять отказ от иска или отзыв заявления только в том случае, если подобные действия стороны по делу не нарушают публичные интересы, а также установление срока, по истечении которого заявитель запроса по делу о разъяснении утрачивает право на его отзыв.

PROBLEM ISSUES IN THE PRACTICE EURASIAN ECONOMIC UNION COURT

© 2018 K. L. Chaika^{1, *}, A. N. Savenkov^{2, **}

¹ Eurasian economic Union Court, Minsk, Belarus

² Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Moscow

*E-mail: info@courteurasian.org

**E-mail: director@igpran.ru

Received 22.06.2018

The foundation of over-state unions brings some difficulties of lawmaking and law enforcing character due to existence of judgment and administrative systems of contesting and abolishing the decisions of chief executive organs in the frameworks of such unions. In the present article problem issues of terminology misbalance of some provisions of Treaty of Eurasian economic Union are concerned; difficulties and contradictions in the judgment and administrative procedure of the decisions of chief executive organs of Eurasian economic Union (both normative and non-normative character) are analyzed; author proposals for resolving abovementioned problems are suggested.

Key words: Eurasian economic Union, Eurasian economic Union Court, Eurasian economic Commission, legislation, judgment of court, international treaty, competition, International Court, Court of justice of the European Union, The Constitutional Court of the Russian Federation.