Евразийская адвокатура. 2022. № 2 (57). С. 106.
Eurasian advocacy. 2022;(2(57)):106.

Политика и экономика Евразии

Научная статья
УДК 34.07
doi 10.52068/2304-9839_2022_57_2_106

К ЕВРАЗИЙСКОМУ СОТРУДНИЧЕСТВУ, ПРЕОДОЛЕВАЯ ПРЕПЯТСТВИЯ ПУТЕМ ОФИЦИАЛЬНЫХ РАЗЪЯСНЕНИЙ

Багреева Елена Геннадиевна[1], Аврутин Александр Игоревич[2]
[1]Доктор юридических наук, профессор, профессор Департамента международного и публичного права Финансового университета при Правительстве Российской Федерации
125167, г. Москва, Ленинградский пр-т, д. 49/2, Российская Федерация
[2]Референт Департамента регуляторной политики и оценки регулирующего воздействия Министерства экономического развития Российской Федерации
123112, г. Москва, Пресненская наб., д. 10, стр. 2, Российская Федерация

Аннотация: В статье рассматриваются актуальные вопросы внедрения механизма предоставления официальных разъяснений в деятельность Евразийской экономической комиссии. Предлагаются различные пути оптимального варианта решения для предоставления разъяснений положений технических регламентов. Анализируются опыт российского законодательства и поиск нового подхода к регулированию обращения с продукцией, поставляемой на рынок ЕАЭС, при учете интересов всех заинтересованных лиц.

Ключевые слова: ЕАЭС, технические регламенты, евразийское сотрудничество, официальные разъяснения, российское законодательство

Для цитирования: Багреева Е.Г., Аврутин А.И. К евразийскому сотрудничеству, преодолевая препятствия путем официальных разъяснений // Евразийская адвокатура. 2022. № 2 (57). С. 106. https://doi.org/10.52068/2304-9839_2022_57_2_106

Policy and economy of Eurasia

Original article

TOWARDS EURASIAN COOPERATION, OVERCOMING OBSTACLES THROUGH OFFICIAL EXPLANATIONS

Bagreeva Elena Gennadievna[1], Avrutin Alexander Igorevich[2]
[1]LLD, Professor, Professor of the Department of International and Public Law of the Financial University under the Government of the Russian Federation
125167, Moscow, Leningradsky Ave., 49/2, Russian Federation
[2]Referent of the Department of Regulatory Policy and Regulatory Impact Assessment of the Ministry of Economic Development of the Russian Federation
123112, Moscow, Presnenskaya nab., 10, p. 2, Russian Federation

Abstract: The article deals with topical issues of introducing a mechanism for providing official explanations in the activities of the Eurasian Economic Commission. Various ways of optimal solution are proposed to provide explanations of the provisions of technical regulations. The article analyzes the experience of Russian legislation and the search for a new approach to regulating the handling of products supplied to the EAEU market, taking into account the interests of all interested parties.

Keywords: EAEU, technical regulations, Eurasian cooperation, official explanations, Russian legislation

For citation: Bagreeva E.G., Avrutin A.I. Towards Eurasian cooperation, overcoming obstacles through official explanations = Eurasian advocacy. 2022;2(57): 106. (In Russ.). https://doi.org/10.52068/2304-9839_2022_57_2_106

Учитывая тенденции мирового развития стран, с целью наиболее эффективного сотрудничества во всех сферах жизнедеятельности в 2014 году был образован Евразийский экономический союз (ЕАЭС), управляющей организацией которого – Евразийской экономической комиссией – оперативно принят ряд нормативно-правовых актов, в том числе технические регламенты

© Багреева Е.Г., Аврутин А.И., 2022

ЕАЭС (далее – технические регламенты), с целью создания условий для безбарьерного обращения продукции в рамках ЕАЭС. Была проведена большая согласительная кампания, и к настоящему времени в рамках евразийского содружества принято 52 технических регламента, из которых 44 уже вступили в силу.

Вместе с тем пунктом 4 статьи 54 Договора о Евразийском экономическом союзе [1] установлено, что государственный контроль (надзор) за соблюдением требований технических регламентов ЕАЭС проводится в порядке, установленном законодательством государств-членов.

Например, в Российской Федерации контроль за соблюдением требований технического регламента Таможенного союза «О безопасности пищевой продукции» [2] отнесен к компетенции Роспотребнадзора и Россельхознадзора и применяется сегодня на практике. Однако отдельные разъяснения по вопросам технического регулирования могут предоставляться Минпромторгом России как органом, осуществляющим полномочия по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере технического регулирования, стандартизации и обеспечения единства измерений [3]. Таким образом, практики сталкиваются с ситуацией, когда даже по одному техническому регламенту комментарии положений даются сразу тремя федеральными органами исполнительной власти. И это еще не окончательно: прибавим к этому числу разъяснения уполномоченных органов других государств – членов ЕАЭС. Таким образом, применяя элементарные арифметические действия сложения, получаем, что официальные разъяснения (даже в отношении одного технического регламента) могут потенциально осуществлять 15 уполномоченных органов государств – членов ЕАЭС. И эта цифра не окончательна, поскольку мы еще не учли комментарии, разработанные таможенными и судебными органами государств-членов.

И только теперь, после перечисления всех этих дозволений, стоит поинтересоваться у представителя бизнеса, планирующего поставлять продукцию на территорию ЕАЭС, какие у него возникают существенные проблемы и остается ли у него желание сотрудничать.

Но все же разберемся в проблеме… Одними из ключевых принципов технического регулирования, зафиксированных в Договоре, является установление единых обязательных требований в технических регламентах (подпункт 2 пункта 1 статьи 51 Договора), единство применения требований технических регламентов ЕАЭС независимо от видов и (или) особенностей сделок (подпункт 7 пункта 1 статьи 51 Договора), осуществление государственного контроля за соблюдением требований технических регламентов ЕАЭС на основе гармонизации законодательства государств-членов (подпункт 9 пункта 1 статьи 51 Договора). Понятия единства требований и их гармонизация предполагают максимально профессиональный подход к разработке регламентирующих нормативно-правовых актов с уточнением всех имеющихся нюансов во избежание нарушений.

Безусловно, сегодня, в острейшей стадии мирового социально-экономического кризиса, необходима выработка единого гармонизированного подхода к разъяснениям положений технических регламентов. Наиболее оптимальным представляется наделение такими полномочиями непосредственно ЕЭК как органа, которым ранее осуществлялось принятие технического регламента. Кроме того, согласно пункту 56 раздела IV Приложения № 1 к Договору, должностные лица и сотрудники ЕЭК являются международными служащими, которые при исполнении своих служебных обязанностей независимы от государственных органов и должностных лиц государств-членов и не могут запрашивать или получать указания от органов власти или должностных лиц государств-членов.

Таким образом, ЕЭК, согласовав документы и придя к согласию, обеспечивала бы принятие на независимой основе актов, разъясняющих положения технических регламентов.

Напомним, что Договором уже предусмотрена возможность получения официальных разъяснений, предоставляемых Судом Евразийского экономического союза, которые могут приниматься в отношении положений технических регламентов и иных актов ЕЭК в порядке, установленном пунктами 46–48 главы IV Приложения № 2 к Договору.

Так, в соответствии с указанными пунктами Суд ЕАЭС по заявлению государства-члена или органа ЕАЭС осуществляет разъяснение положений Договора, международных договоров в рамках ЕАЭС и решений органов ЕАЭС, а также по заявлению сотрудников и должностных лиц органов ЕАЭС и Суда ЕАЭС – положений Договора, международных договоров в рамках ЕАЭС и решений органов ЕАЭС, связанных с трудовыми правоотношениями.

При этом осуществление Судом ЕАЭС разъяснения означает предоставление консультативного заключения и не лишает государства-члены

права на совместное толкование ими международных договоров.

Вместе с тем данный механизм, на наш взгляд, не является оптимальным. Весьма дискуссионна потребность выработки соответствующих рекомендаций на системной основе в отношении положений технических регламентов единой согласованной государственной политики, поскольку каждый раз эта ситуация будет связана с необходимостью инициирования соответствующего обращения в Суд ЕАЭС.

В Российской Федерации установлен следующий механизм предоставления официальных разъяснений обязательных требований, содержащихся в нормативных правовых актах, – федеральные органы исполнительной власти в отношении принятых ими нормативных правовых актов дают официальные разъяснения обязательных требований исключительно в целях пояснения их содержания [4].

Следует учитывать то, что официальные разъяснения не могут устанавливать новые обязательные требования, а также изменять их смысл и выходить за их пределы.

Таким образом, исходя из принципа аналогии права, наиболее оптимальным представляется вариант подготовки соответствующих разъяснений непосредственно самой ЕЭК, как органом, принявшим технический регламент: согласно пункту 13 приложения № 1 к Договору ЕЭК в пределах своих полномочий принимает:

– решения, имеющие нормативно-правовой характер и обязательные для государств-членов;

– распоряжения, имеющие организационно-распорядительный характер;

– рекомендации, не имеющие обязательного характера.

Решения ЕЭК входят в сферу правового регулирования ЕАЭС и подлежат непосредственному применению на территориях государств-членов.

Напомним, что ЕЭК состоит из Совета ЕЭК и Коллегии ЕЭК (пункт 11 приложения № 1 к Договору). Совет ЕЭК осуществляет общее регулирование интеграционных процессов в ЕАЭС, а также общее руководство деятельностью ЕЭК (пункт 22 раздела II Приложения № 1 к Договору).

При этом вопрос принятия технических регламентов и внесения в них изменений отнесен непосредственно к компетенции Совета ЕЭК (пункт 29 Приложения № 1 к Регламенту работы ЕЭК, утвержденного Решением Высшего Евразийского экономического совета от 23.12.2014 № 98).

Таким образом, было бы целесообразно вопросы предоставления официальных разъяснений отнести непосредственно к компетенции Совета ЕЭК. И в этой связи можно использовать опыт России, предусмотренный российским законодательством. Так, согласно Постановлению Конституционного Суда Российской Федерации от 17 ноября 1997 г. № 17-П, официальное разъяснение или толкование закона может быть дано только актом законодательного органа, который должен приниматься, подписываться и обнародоваться в порядке, установленном для федеральных законов.

Предположим возникновение ситуации, при которой официальные разъяснения были бы предоставлены в виде соответствующего Решения, принятого Коллегией ЕЭК. Например, Решением Коллегии ЕЭК от 13.02.2018 № 28 были утверждены максимально допустимые уровни остатков ветеринарных лекарственных средств (фармакологически активных веществ), которые могут содержаться в непереработанной пищевой продукции животного происхождения, в том числе в сырье, а также методики их определения.

Принятие данного решения не было предусмотрено ни одним из технических регламентов ЕАЭС. В статье 51 Договора утверждается, что техническое регулирование в рамках ЕАЭС осуществляется, в том числе, с соблюдением принципа установления единых обязательных требований в технических регламентах ЕАЭС или национальных обязательных требований в законодательстве государств – членов ЕАЭС к продукции, включенной в единый перечень продукции, в отношении которой устанавливаются обязательные требования в рамках ЕАЭС.

Вместе с тем все вопросы, связанные с установлением обязательных требований к продукции, должны быть установлены либо непосредственно в технических регламентах ЕАЭС, либо в нормативных правовых актах, разработка которых непосредственно предусмотрена техническими регламентами. В то же время применение дополнительных актов ЕЭК при регулировании обращения продукции по данному вопросу было признано недопустимым [5].

Таким образом, единственным возможным вариантом получения официальных разъяснений представляется их утверждение исключительно Советом ЕЭК. В ином случае возникает риск непризнания данных официальных разъяснений, оформленных в виде решений Коллегии ЕЭК, судебной системой Российской Федерации.

При этом возникает вопрос целесообразности предоставления разъяснений положений технических регламентов при наличии у того же

Совета ЕЭК возможности внесения изменений в технический регламент, которые могут быть внесены с учетом особенностей, установленных Порядком разработки, принятия, изменения и отмены технических регламентов Евразийского экономического союза, утвержденным Решением Совета ЕЭК от 20.06.2012 № 48.

В целом в настоящее время Регламентом работы ЕЭК предусмотрено еще несколько вариантов получения официальных пояснений от ЕЭК.

В соответствии с пунктами 94–96 Регламента работы ЕЭК департаменты ЕЭК осуществляют подготовку ответов на запросы юридических, физических лиц или уполномоченных органов государств – членов ЕАЭС. Стоит отметить, что данные пояснения не имеют статуса официального толкования, не обязательны для применения и зачастую носят адресный характер, позволяя обратившемуся лицу скорее получить рекомендацию департамента ЕЭК по разрешению имеющегося у заявителя вопроса.

В целях устранения необходимости ответов на повторяющиеся вопросы в отношении применения технических регламентов Департаментом технического регулирования и аккредитации ЕЭК размещен ряд стандартных вопросов на официальном сайте ЕЭК в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» [6].

Также с предоставлением указанных разъяснений Департаментом ЕЭК связан пункт 98 Регламента работы ЕЭК, в соответствии с которым в случае поступления от государств-членов и (или) юридических и физических лиц аналогичных запросов, касающихся, в том числе, необходимости разъяснения вопросов применения положений решений ЕЭК, член Коллегии ЕЭК в соответствии с установленным Высшим Евразийским экономическим советом распределением обязанностей между членами Коллегии ЕЭК вправе инициировать разработку проекта соответствующей рекомендации ЕЭК.

Но, как уже было отмечено выше, в силу положений Договора данная рекомендация не является документом, обязательным для правоприменения. Таким образом, ее принятие может никак не повлиять на сложившуюся практику применения положений технического регламента.

Вместе с тем само наличие в Регламенте работы ЕЭК положения о порядке и условиях разработки рекомендаций позволяет сделать вывод о наличии возможности по выработке на системной основе соответствующих разъяснений положений технических регламентов.

Стоит отметить, что для обсуждения возможных вариантов решений проблем, возникающих в сфере технического регулирования, при Коллегии ЕЭК Решением Коллегии ЕЭК от 24 апреля 2017 г. № 37 образован Консультативный комитет по техническому регулированию, применению санитарных, ветеринарных и фитосанитарных мер. В состав Комитета входят: представители ЕЭК, руководители (заместители руководителей) уполномоченных органов государств-членов, представители бизнес-сообществ, научных и общественных организаций, иные независимые эксперты.

Комитет является консультативным органом ЕЭК, обеспечивающим подготовку предложений, рекомендаций и проведение консультаций по вопросам технического регулирования, стандартизации, аккредитации органов по оценке соответствия, обеспечения единства измерений и применения санитарных, ветеринарно-санитарных и карантинных фитосанитарных мер в рамках ЕАЭС.

Таким образом, обсуждение на Комитете позволит обеспечить качественную проработку предложений и рекомендаций по вопросам применения технических регламентов, по итогам проведения которой можно определиться с вариантом предложения о внесении изменений в технический регламент, о разработке рекомендации, который в рассматриваемой ситуации необходимо принять, или же ограничиться разъяснением положений технических регламентов.

Более того, в случае принятия решения о предоставлении разъяснений, оформленного в виде Решения ЕЭК, носящего обязательный характер, необходимо принять во внимание следующие аспекты.

В силу пункта 15 Приложения № 1 к Договору решения ЕЭК, которые могут оказать влияние на условия ведения предпринимательской деятельности, реализуются с учетом результатов проведения оценки регулирующего воздействия (ОРВ) проектов таких решений.

При этом пунктом 145 Регламента работы ЕЭК установлено, что ОРВ включает процедуру публичного обсуждения предлагаемого регулирования с субъектами предпринимательской деятельности и иными заинтересованными лицами, а также подготовку на этой основе структурированной оценки проекта решения ЕЭК.

Пунктом 17 Порядка разработки ТР ЕАЭС установлено, что срок публичного обсуждения проекта технического регламента не может быть менее 60 календарных дней с даты размещения указанного уведомления на официальном сайте

ЕАЭС. Необходимость столь длительного срока публичного обсуждения связана с выполнением международных обязательств государств – членов ЕАЭС в рамках Всемирной торговой организации (ВТО). Для Российской Федерации указанное обязательство зафиксировано в параграфе 766 Доклада рабочей группы по присоединению Российской Федерации к Соглашению ВТО от 16–17 ноября 2011 года.

Приложением 1 к Соглашению ВТО по техническим барьерам в торговле от 15 апреля 1994 г. допускается самостоятельное определение технического регламента, под которым понимается документ, в котором устанавливаются характеристики товара или связанные с ними процессы и методы производства, включая применимые административные положения, соблюдение которых является обязательным. Он может также включать или исключительно содержать требования к терминологии, обозначениям, упаковке, маркировке или этикетированию в той степени, в которой они применяются к товару, процессу или методу производства.

Таким образом, с точки зрения указанного Соглашения, любое официальное разъяснение ЕЭК, носящее обязательный характер, может быть признано в ВТО в качестве технического регламента.

В связи с этим в целях снижения возможных рисков при принятии разъяснений ЕЭК в качестве обязательных документов необходимо обеспечить их разработку с соблюдением соответствующего срока публичного обсуждения, а также провести соответствующую нотификацию проекта Решения ЕЭК в ВТО, как если бы это был непосредственно сам проект технического регламента.

В настоящее время ЕЭК совместно с государствами – членами ЕАЭС продолжает поиск оптимального варианта решения для предоставления разъяснений положений технических регламентов.

Вместе с тем необходимо, чтобы при выработке нового подхода к регулированию были учтены интересы всех заинтересованных лиц, а также были бы соблюдены обязательства, вытекающие из международных договоров, и, соответственно, не был установлен механизм, еще больше усложняющий обращение продукции, поставляемой на рынок ЕАЭС.

Список источников

1. Договор о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г.
2. Технический регламент Таможенного союза «О безопасности пищевой продукции», ТР ТС 021/2011.
3. Постановление Правительства РФ от 05.06.2008 № 438 «О Министерстве промышленности и торговли Российской Федерации».
4. Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации», ст. 14.
5. Определения Верховного Суда Российской Федерации от 19 февраля 2021 г. № 308-ЭС20-23978, от 3 марта 2020 г. № 305-ЭС20-442.
6. http://www.eurasiancommission.org/hy/act/texnreg/deptexreg/questions/Pages/default.aspx.

References

1. Dogovor o Evrazijskom e`konomicheskom soyuze ot 29 maya 2014 g.
2. Texnicheskij reglament Tamozhennogo soyuza «O bezopasnosti pishhevoj produkcii», TR TS 021/2011.
3. Postanovlenie Pravitel`stva RF ot 05.06.2008 № 438 «O Ministerstve promy`shlennosti i torgovli Rossijskoj Federacii».
4. Federal`ny`j zakon ot 31 iyulya 2020 g. № 247-FZ «Ob obyazatel`ny`x trebovaniyax v Rossijskoj Federacii», st. 14.
5. Opredeleniya Verxovnogo Suda Rossijskoj Federacii ot 19 fevralya 2021 g. № 308-E`S20-23978, ot 3 marta 2020 g. № 305-E`S20-442.
6. http://www.eurasiancommission.org/hy/act/texnreg/deptexreg/questions/Pages/default.aspx.

Вклад авторов: все авторы сделали эквивалентный вклад в подготовку публикации.
Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

Contribution of the authors: the authors contributed equally to this article.
The authors declare no conflicts of interests.

Статья поступила в редакцию 21.04.22; одобрена после рецензирования 30.04.22; принята к публикации 10.05.22.

The article was submitted 21.04.22; approved after reviewing 30.04.22; accepted for publication 10.05.22.