

В.Ю. Лукьянова

## ПРАВОВОЙ СТАТУС ЕВРАЗИЙСКОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ КОМИССИИ

**Аннотация.** Статья посвящена изучению того, как меняется правовой статус Евразийской экономической комиссии (далее – ЕЭК) в связи со вступлением в силу Договора о Евразийском экономическом союзе. Проанализировав представленные современной правовой наукой подходы к исследованию правового статуса коллективных субъектов, автор пришел к выводу о необходимости исследовать три его элемента: целевой, структурно-организационный и компетенционный. В соответствии с этой логикой в статье исследуются цели функционирования Евразийской экономической комиссии, ее структура, функции и полномочия, установленные Положением о Евразийской экономической комиссии и иными нормами Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года.

При исследовании структуры ЕЭК особое внимание уделено характеристике правового статуса международных чиновников, которым наделяются члены Коллегии ЕЭК, а также должностные лица и сотрудники ее департаментов, в целях обеспечения наднационального характера деятельности ЕЭК, ее независимости.

В рамках исследования компетенционной составляющей правового статуса ЕЭК автором выявлены и проанализированы несколько категорий выполняемых Комиссией функций и полномочий. Это полномочия по обеспечению выполнения международных договоров Евразийского экономического союза и иных международных правовых актов, составляющих право Союза, полномочия по обеспечению деятельности Союза и его органов управления, а также полномочия по принятию правовых актов. Изучению того, как изменились нормотворческие функции ЕЭК в связи со вступлением в силу Договора о Евразийском экономическом союзе, в статье уделяется большое внимание. Исследованы виды актов, принимаемых Евразийской экономической комиссией, а также положения конституций государств – участников Евразийского экономического союза, устанавливающих принципы действия нормативных правовых актов во времени и определяющих роль и место юридически обязательных решений ЕЭК в национальной правовой системе.

На основе анализа действующей международно-правовой и внутригосударственной нормативной правовой базы высказаны предложения и рекомендации, направленные на повышение эффективности осуществления ЕЭК возложенных на нее полномочий.

**Ключевые слова:** Евразийский экономический союз, Евразийская экономическая комиссия, правовой статус, компетенция.

**Н**а евразийском пространстве 1 января 2015 года начинает функционировать Евразийский экономический союз, в рамках которого должна быть обеспечена свобода движения товаров, услуг, капитала и рабочей силы, проведение скоординированной, согласованной или единой политики по целому ряду направлений экономического и социального развития. Как показывает опыт развития интеграционных процессов, эффективность функционирования интеграционного объединения во многом предопределяется его институциональной системой. Поэтому при характеристике интеграционного объединения, поиске механизмов и инструментов, которые позволяют обеспечить эту эффективность, неизбежно возникает вопрос о правовом статусе органов, составляющих институциональную систему этого объединения. В статье рассматривается правовой статус постоянно действующего наднационального регулирующего органа Союза – Евразийской экономической комиссии (ЕЭК).

В настоящее время в правовой науке существуют разные подходы к определению понятия правового ста-

туса того или иного органа, к пониманию его сущности и элементной структуры. Так, например, Е.А. Лукашева рассматривает правовой статус как совокупность юридических прав и обязанностей, под которыми понимаются «социальные возможности, детерминированные экономическими и культурными условиями жизни общества и законодательно закрепленные государством»<sup>1</sup>. В.В. Стрельников предлагает рассматривать правовой статус как совокупность «определенных государством свойств (прав и обязанностей)»<sup>2</sup>, тогда как Л.Д. Воеводин полагал, что правовой статус составляет совокупность разнообразных связей и от-

<sup>1</sup> См.: Общая теория прав человека / Отв. ред. Е.А. Лукашева. – М.: Норма, 1996. С. 33; См. также: Права человека и процессы глобализации современного мира / отв. ред. Е.А. Лукашева. М.: Норма, 2007.

<sup>2</sup> Стрельников В.В. Особенности административно-правового статуса органов российской прокуратуры // Административное право и процесс. 2011. № 5.

ношений между обществом, государством и гражданином, урегулированных нормами права<sup>3</sup>. Подробный анализ существующих на сегодняшний день подходов к пониманию категории правового статуса дается Т.Б. Макаровой в работе «Категориальный анализ понятия «административно-правовой статус органов исполнительной власти» (методология вопроса)<sup>4</sup>.

Для целей настоящего исследования наиболее интересным и перспективным представляется подход, предложенный Д.Н. Бахрахом. В рамках этого подхода при изучении правового статуса коллективного субъекта выделяются три главных блока: целевой, структурно-организационный и компетенционный. «Первый элемент правового статуса коллективного субъекта, - поясняет ученый – это его юридически закрепленные цели, задачи и функции. В общем плане его цель можно понимать как обеспечение определенной социальной потребности, а в положениях, уставах и иных правовых актах цель конкретизируется в перечне задач, выполняемых функций. ... Второй – организационно-структурный – компонент правового статуса сам является довольно сложной системой. В него входит нормативное регулирование порядка образования, легализации, реорганизации, ликвидации субъектов, их подчиненности и передачи из ведения одних организаций в подчинение других, установления и изменения их организационных структур, права на организационное самоопределение, процедур деятельности и права на официальные символы. Компетенция является третьей и основной частью правового статуса коллективных субъектов права и состоит из совокупности властных полномочий относительно определенных предметов ведения...»<sup>5</sup>.

Представляется, что изучение правового статуса Евразийской экономической комиссии с позиций именно этого подхода станет важной предпосылкой понимания ее сущности и роли в развитии интеграционных процессов на евразийском пространстве, а также позволит выявить приоритетные направления повышения эффективности функционирования ЕЭК.

Как известно, Евразийская экономическая комиссия<sup>6</sup> была создана в соответствии с Договором о Евразийской экономической комиссии от 18 ноября 2011 г.<sup>7</sup>

<sup>3</sup> Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России. Учебное пособие. – М.: Издательство МГУ, Издательская группа ИНФРА • М-НОРМА, 1997. С. 28.

<sup>4</sup> Макарова Т.Б. Категориальный анализ понятия «административно-правовой статус органов исполнительной власти» (методология вопроса) // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 6.

<sup>5</sup> Бахрах Д.Н. Административное право России. Учебник для вузов. – М.: НОРМА, 2002.

<sup>6</sup> Далее также – ЕЭК, Комиссия.

<sup>7</sup> СЗ РФ. 2012. № 11. Ст. 1275.

(далее – Договор о ЕЭК) как единый постоянно действующий регулирующий орган Таможенного союза и Единого экономического пространства. В целях обеспечения и осуществления эффективной интеграции в рамках Таможенного союза Комиссии был передан определенный – достаточно существенный - объем полномочий, которые она успешно реализует. Однако с 1 января 2015 года Таможенный союз прекращает свое существование, трансформируясь в новое межгосударственное интеграционное объединение – Евразийский экономический союз (ЕАЭС)<sup>8</sup>. ЕЭК же, как следует из положений ст. 99 Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года, продолжит свое функционирование. «С даты вступления в силу настоящего Договора, - гласит пункт 3 указанной статьи, - Евразийская экономическая комиссия, учрежденная в соответствии с Договором о Евразийской экономической комиссии от 18 ноября 2011 года, осуществляет свою деятельность в соответствии с настоящим Договором». Тем не менее, правовой статус ЕЭК меняется. Попробуем его охарактеризовать.

Как следует из положений Договора о Евразийском экономическом союзе, правовую основу деятельности ЕЭК составляют Положение о Евразийской экономической комиссии (далее – Положение о ЕЭК), являющееся приложением и неотъемлемой частью этого Договора, а также Регламент работы Евразийской экономической комиссии, который должен быть утвержден Высшим Евразийским экономическим советом (далее – Высший совет). Сама ЕЭК является единым постоянно действующим регулирующим органом Союза, осуществляющим свою деятельность на основе принципов:

- обеспечения взаимной выгоды, равноправия и учета национальных интересов государств-членов;
- экономической обоснованности принимаемых решений;
- открытости, гласности и объективности.

Основными задачами Евразийской экономической комиссии провозглашены обеспечение условий функционирования и развития Союза, а также выработка предложений в сфере экономической интеграции в

<sup>8</sup> Договор об учреждении Евразийского экономического союза, в рамках которого должна быть обеспечена свобода движения товаров, услуг, капитала и рабочей силы, проведение скоординированной, согласованной или единой политики в отраслях экономики, был подписан главами Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации 29 мая 2014 года. // Официальный сайт Евразийской экономической комиссии <http://www.eurasiancommission.org/> Документ опубликован 05.06.2014. 10 октября 2014 года на заседании Высшего Евразийского экономического совета Стороны заявили о завершении внутригосударственных процедур, необходимых для вступления этого Договора в силу и начала функционирования Союза. Тогда же был подписан Договор о присоединении к Евразийскому экономическому союзу Республики Армения

рамках Союза. Соответственно, важнейшей целью, на достижение которой направлена деятельность Евразийской экономической комиссии, является расширение и интенсификация интеграционных процессов на евразийском пространстве.

Говоря об организационно-структурном компоненте правового статуса ЕЭК, необходимо отметить:

1. Как постоянно действующий орган управления Евразийского экономического союза, Комиссия в своей деятельности подчиняется решениям наднациональных органов, определяющих политику Союза, цели и направления его развития – Высшего совета и Евразийского межправительственного совета. Поэтому в своей деятельности и решениях Комиссия руководствуется не только международными правовыми актами, составляющими договорно-правовую базу Союза, но и решениями и поручениями высшего органа Союза – Высшего совета и поручениями Евразийского межправительственного совета.

2. Согласно Положению о ЕЭК в структуру Евразийской экономической комиссии, как и прежде, входят Совет Комиссии, Коллегия Комиссии и ее департаменты. Охарактеризуем эти структурные элементы более подробно.

1) Совет Комиссии является высшей ее инстанцией. Он осуществляет общее регулирование интеграционных процессов в Союзе, а также общее руководство деятельностью Комиссии. В Совет Комиссии входят по одному представителю от каждого государства-члена, являющемуся заместителем главы правительства и наделенному необходимыми полномочиями в соответствии с законодательством своего государства. Решения, распоряжения и рекомендации Совета Комиссии принимаются консенсусом, при этом один голос члена Совета Комиссии является одним голосом.

2) Коллегия Комиссии, являющаяся ее исполнительным органом, может принимать решения как консенсусом (перечень вопросов, по которым решения Коллегии Комиссии принимаются консенсусом, определяет Высший совет), так и квалифицированным большинством в две трети голосов от общего числа членов Коллегии Комиссии. Один голос члена Коллегии является одним голосом. Исключение составляет лишь Республика Армения, которую при первом назначении членов Коллегии Комиссии представляют три члена Коллегии, обладающих одним голосом<sup>9</sup>. В остальном Коллегия Комиссии формируется из представителей

государств – членов ЕАЭС, исходя из принципа равного представительства государств-членов.

Члены Коллегии, в отличие от членов Совета, не имеют императивных мандатов от своих правительств «Члены Коллегии Комиссии, – гласит п. 34 Положения о ЕЭК, – при осуществлении своих полномочий независимы от государственных органов и должностных лиц государств-членов и не могут запрашивать или получать указания от органов власти или официальных лиц государств-членов». Тем самым обеспечивается наднациональный характер деятельности Комиссии и принимаемых ею решений. С другой стороны, такие решения не должны противоречить национальным интересам государств – членов ЕАЭС, а также Евразийского экономического союза в целом, не должны приниматься в интересах третьих стран и интеграционных объединений. С этих позиций принципиально важное значение имеют нормы п. 32 Положения о ЕЭК, в соответствии с которыми член Коллегии Комиссии в обязательном порядке должен являться гражданином того государства – члена ЕАЭС, которым он представлен.

Члены Коллегии Комиссии работают в Комиссии на постоянной основе. Они не имеют права совмещать работу в Коллегии Комиссии с другой работой, заниматься прочей оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной или иной творческой деятельности, в течение всего срока действия своих полномочий. Они должны иметь профессиональную подготовку (квалификацию), соответствующую должностным обязанностям, а также стаж работы по профилю должностных обязанностей не менее 7 лет, в том числе не менее 1 года замещать руководящую должность в государственных органах государств – членов ЕАЭС<sup>10</sup>.

Значимым элементом правового статуса членов Коллегии Комиссии являются установленные Положением о ЕЭК запреты и ограничения, по своему содержанию сходные с административными запретами и ограничениями, устанавливаемыми для государственных служащих в целях противодействия коррупции<sup>11</sup>. Согласно п. 36 Положения о ЕЭК члены Коллегии Комиссии не вправе:

- а) участвовать на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организации;
- б) осуществлять предпринимательскую деятельность;
- в) получать в связи с осуществлением полномочий вознаграждения от физических и юридических лиц (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспорт-

<sup>9</sup> Раздел I Приложения 3 к Договору о присоединении Республики Армения к Договору о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года // СПС Консультант Плюс <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=169854;div=LAW;mb=LAW;opt=1;ts=D5AD6760781A77BBA2640763618BABC0;rnd=0.587212331360206>

<sup>10</sup> Пункты 32, 35 Положения о ЕЭК.

<sup>11</sup> См. подробно: Коррупция: природа, проявления, противодействие. Монография / Отв. ред. академик РАН Т.Я. Хабриева. – М.: И «Юриспруденция», 2012. С. 363-368

ных расходов и иные вознаграждения). Подарки, полученные членом Коллегии Комиссии в связи с протокольными мероприятиями, со служебными командировками и другими официальными мероприятиями (за исключением символических), признаются собственностью Комиссии и передаются по акту в Комиссию. Член Коллегии Комиссии, передавший такой подарок, может его выкупить в порядке, утверждаемом Советом Комиссии;

- г) осуществлять поездки в связи с исполнением должностных обязанностей за счет средств физических и юридических лиц;
- д) использовать в целях, не связанных с осуществлением полномочий, средства материально-технического и иного обеспечения, другое имущество Комиссии, а также передавать их другим лицам;
- е) разглашать или использовать в целях, не связанных с осуществлением полномочий, сведения конфиденциального характера или служебную информацию, ставшую ему известной в связи с осуществлением полномочий;
- ж) использовать полномочия члена Коллегии Комиссии в интересах политических партий, других общественных объединений, религиозных объединений и иных организаций, а также публично выражать отношение к указанным объединениям и организациям в качестве члена Коллегии Комиссии, если это не входит в его полномочия;
- з) создавать в Комиссии структуры политических партий, других общественных объединений (за исключением профессиональных союзов, ветеранских и иных органов общественной самодеятельности) и религиозных объединений или способствовать созданию указанных структур.

В случае, если член Коллегии Комиссии владеет приносящими доход ценными бумагами и (или) акциями (долями участия в уставных капиталах организаций), он обязан в разумные сроки передать принадлежащие ему ценные бумаги и (или) акции (доли участия в уставных капиталах организаций) в доверительное управление.

Приведенные запреты и ограничения призваны обеспечить эффективную профессиональную деятельность членов Коллегии по исполнению возложенных на них полномочий, а также создать условия для независимости их деятельности. Поэтому любое нарушение установленных запретов и ограничений является основанием для досрочного прекращения полномочий члена Коллегии Комиссии. Более того, их нарушение является едва ли не единственным основанием для отзыва члена Коллегии представившим его союзным государством. Еще одним основанием для отзыва члена Коллегии Комиссии является недобросовестное исполнение им своих должностных обязанностей. По

иным основаниям государства - члены отзывать членов Коллегии Комиссии не имеют права. Тем самым обеспечивается независимость Евразийской экономической комиссии не только от каких-либо частных интересов, но и от государств – членов ЕАЭС.

Наряду с запретами и ограничениями правовой статус членов Коллегии Комиссии определяют установленные Договором о Евразийском экономическом союзе социальные гарантии, привилегии и иммунитеты. Согласно п. 18 Положения о социальных гарантиях, привилегиях и иммунитетах в Евразийском экономическом союзе<sup>12</sup> члены Коллегии Комиссии, если они не являются гражданами государства пребывания<sup>13</sup>, пользуются привилегиями и иммунитетами в объеме, предусмотренном Венской конвенцией о дипломатических сношениях от 18 апреля 1961 г. для дипломатического агента. Также они:

- освобождаются от налогообложения заработной платы и иных вознаграждений, выплачиваемых органами Союза;
- освобождаются от государственных повинностей;
- освобождаются от ограничений по въезду в государство пребывания и выезду из него, от регистрации в качестве иностранцев и получения разрешения на временное проживание;
- пользуются такими же льготами по репатриации, какими пользуются дипломатические представители во время международных кризисов.

А вот уголовной, гражданской и административной ответственности за сказанное или написанное ими и за все действия, совершенные ими в качестве должностных лиц Комиссии, члены Коллегии не подлежат вне зависимости от того, являются ли они гражданами государства пребывания ЕЭК, или нет.

Кроме того, в период исполнения членами Коллегии Комиссии своих полномочий им предоставляются следующие социальные гарантии:

- 1) ежегодный оплачиваемый отпуск продолжительностью 45 календарных дней;
- 2) медицинское обслуживание, в том числе членам их семей, а также транспортное обслуживание, осуществляемое за счет бюджета Союза;
- 3) предоставление за счет бюджета Союза служебного жилого помещения (с учетом членов их семей),

<sup>12</sup> Приложение № 32 к Договору о Евразийском экономическом союзе

<sup>13</sup> В соответствии с п. 1 Положения о социальных гарантиях, привилегиях и иммунитетах в Евразийском экономическом союзе под государством пребывания понимается «государство – член, на территории которого располагается орган Союза». Применительно к Евразийской экономической комиссии таким государством является Российская Федерация (п. 4 ст. 18 Договора о Евразийском экономическом союзе).

- не имеющим жилой площади на территории г. Москвы, являющегося местом пребывания ЕЭК;
- 4) включение периода исполнения полномочий члена Коллегии Комиссии в стаж государственной (государственной гражданской) службы при предоставлении социальных гарантий, предусмотренных законодательством государства – члена ЕАЭС, гражданином которого он является, для государственных служащих (федеральных государственных гражданских служащих), а также в продолжительность исполнения полномочий министра (федерального министра) при определении размера (права) пенсионного (социального) обеспечения (ежемесячной доплаты к пенсии), предусмотренного законодательством государства-члена, гражданином которого является член Коллегии Комиссии, для министра (федерального министра).

Пенсионное обеспечение членов Коллегии Комиссии осуществляется в соответствии с законодательством государства-члена, гражданами которого они являются. Обязательные отчисления на пенсионное обеспечение членов Коллегии Комиссии производятся Комиссией без удержания из заработной платы за счет средств бюджета Союза в пенсионные фонды государств-членов, гражданами которых указанные лица являются, в порядке и размерах, установленных законодательством соответствующего государства-члена. Расходы по выплате пенсий членам Коллегии Комиссии, несет государство-член, гражданами которого они являются.

Социальное обеспечение (социальное страхование), кроме пенсионного страхования, и обеспечение пособиями по социальному страхованию членов Коллегии Комиссии осуществляется в соответствии с законодательством государства пребывания, т.е. Российской Федерации, на тех же условиях и в том же порядке, что и в отношении граждан Российской Федерации. Уплата страховых взносов на социальное обеспечение (социальное страхование), кроме пенсионного страхования, с выплат в пользу членов Коллегии Комиссии осуществляется за счет средств бюджета Союза в порядке, установленном законодательством Российской Федерации. Соответствующие расходы несет Российская Федерация без взаимных расчетов с другими государствами – членами Союза.

3) Основным «рабочим инструментом» Комиссии, обеспечивающим деятельность как Совета, так и Коллегии Комиссии, являются ее департаменты. На данный момент в структуре ЕЭК функционируют 23 департамента, каждый из которых представляет одно из функциональных направлений деятельности Комиссии. В состав департаментов Комиссии входят должностные лица и сотрудники; и те, и другие являются международными служащими, которые:

- а) в период работы в Комиссии, как и члены Коллегии, не имеют права совмещать работу в Комиссии с другой работой или заниматься прочей оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной или иной творческой деятельности, в течение всего срока действия своих должностных и служебных обязанностей;
- б) при исполнении своих служебных обязанностей независимы от государственных органов и должностных лиц государств – членов ЕАЭС. Более того, Договор о Евразийском экономическом союзе обязывает государства – члены ЕАЭС уважать статус должностных лиц и сотрудников Комиссии и не оказывать на них влияния при исполнении ими служебных обязанностей<sup>14</sup>.
- в) не могут запрашивать или получать указания от органов власти или должностных лиц государств – членов ЕАЭС.

Запреты, ограничения, а также привилегии и социальные гарантии, установленные Положением о ЕЭК в отношении должностных лиц и сотрудников департаментов Комиссии, аналогичны запретам, ограничениям, привилегиям и социальным гарантиям, установленным в отношении членов Коллегии Комиссии.

Указанные нормы Положения о ЕЭК и Договора о Евразийском экономическом союзе в целом также призваны обеспечить наднациональный характер Комиссии. В свою очередь высокую эффективность функционирования Комиссии должны обеспечить требования, предъявляемые Положением о ЕЭК к должностным лицам департаментов (директорам и их заместителям). Таковыми являются:

- наличие гражданства одного из государств-членов. При этом должностные лица департамента Комиссии не могут быть гражданами одного и того же государства<sup>15</sup>, что исключает возможность «лоббирования» должностными лицами департамента интересов своего государства;
  - наличие соответствующих должностным обязанностям профессиональной подготовки (квалификации) и стажа работы не менее 5 лет по профилю.
- К кандидатам на замещение должности сотрудника департамента Комиссии или его должностного лица могут предъявляться дополнительные требования, которые указываются в порядке проведения конкурса на занятие соответствующих должностей.

Таким образом, положения, характеризующие структуру Евразийской экономической комиссии, отражают ее статус специфического наднационального

<sup>14</sup> Пункт 56 Положения о ЕЭК.

<sup>15</sup> Пункт 2 статьи 9 Договора о Евразийском экономическом союзе

органа. И прежде всего отражением такого статуса, его гарантией является наделение членов Коллегии Комиссии, а также должностных лиц и сотрудников ее департаментов статусом международных чиновников, не имеющих императивных мандатов от своих государств.

Не менее значимым элементом, определяющим правовой статус ЕЭК как коллективного субъекта права, является ее компетенция. Анализ Положения о ЕЭК и иных норм Договора о Евразийском экономическом союзе позволяет разделить осуществляемые ЕЭК полномочия на несколько категорий.

Во-первых, к полномочиям Комиссии относится обеспечение деятельности Евразийского экономического союза и его органов. В частности, именно Комиссия отвечает за составление бюджета Союза и подготовку отчета о его исполнении, является распорядителем средств бюджетной сметы Комиссии<sup>16</sup>, формирует повестку дня заседаний Высшего совета, организационное, информационное и материально-техническое обеспечение подготовки и проведения заседаний Высшего совета и Межправительственного совета<sup>17</sup>.

Во-вторых, Комиссия, являющаяся постоянно действующим наднациональным регулирующим органом Евразийского экономического союза, выполняет функции депозитария международных договоров в рамках Союза, решений Высшего совета и Межправительственного совета и наделена полномочиями по обеспечению выполнения международных договоров, составляющих право Союза. В частности, именно ЕЭК должны быть определены порядок разработки и принятия технических регламентов Союза<sup>18</sup>, их изменения и отмены. Она же утверждает единые формы ветеринарных сертификатов, выдаваемых и взаимно признаваемых уполномоченными органами государств – членов Евразийского экономического союза в области ветеринарии, а также определяет порядок взаимодействия этих органов при введении временных санитарных, ветеринарно-санитарных и карантинных санитарных мер<sup>19</sup>. Ею определяется орган, ответственный за проведение расследования, предшествующего применению специальных, защитных, антидемпинговых или компенсационных мер при импорте товаров<sup>20</sup>, предоставляется площадка для консультаций предста-

вителей уполномоченных органов государств – членов Евразийского экономического союза, отвечающих за выработку и осуществление национальной промышленной политики<sup>21</sup>, выполняются иные функции, направленные на обеспечение выполнения международных договоров Союза.

Можно выделить и еще одну категорию полномочий ЕЭК. Как было отмечено выше, в целях обеспечения и осуществления эффективной интеграции на евразийском пространстве существенный объем полномочий, ранее выполнявшихся органами государственной власти государств – членов ЕАЭС, был передан Комиссии. Согласно п. 3 Положения о ЕЭК она осуществляет свою деятельность в пределах полномочий, предусмотренных Договором и международными договорами в рамках Союза, в следующих сферах:

- таможенно-тарифное и нетарифное регулирование;
- таможенное регулирование;
- техническое регулирование;
- санитарные, ветеринарно-санитарные и карантинные фитосанитарные меры;
- зачисление и распределение ввозных таможенных пошлин;
- установление торговых режимов в отношении третьих сторон;
- статистика внешней и взаимной торговли;
- макроэкономическая политика;
- конкурентная политика;
- промышленные и сельскохозяйственные субсидии;
- энергетическая политика;
- естественные монополии;
- государственные и (или) муниципальные закупки;
- взаимная торговля услугами и инвестиции;
- транспорт и перевозки;
- валютная политика;
- интеллектуальная собственность;
- трудовая миграция;
- финансовые рынки (банковская сфера, сфера страхования, валютный рынок, рынок ценных бумаг);
- иные сферы, определенные Договором и международными договорами в рамках Союза.

Конкретные полномочия, которые переходят от государств – членов к ЕЭК в каждой из сфер определяются соответствующими разделами Договора о Евразийском экономическом союзе, приложениями к нему, иными международными правовыми актами, составляющими право Союза, а также основанными на них решениями Высшего совета. Так, например, в сфере таможенно-тарифного регулирования Комиссия осуществляет ведение единой Товарной номенклатуры внешнеэкономической деятельности Евразийского

<sup>16</sup> Пункт 9 Положения о ЕЭК

<sup>17</sup> Пункт 5 статьи 11, пункт 5 статьи 15 Договора о Евразийском экономическом союзе

<sup>18</sup> Пункт 1 статьи 52 Договора о Евразийском экономическом союзе

<sup>19</sup> Статья 56 Договора о Евразийском экономическом союзе

<sup>20</sup> Пункт 4 статьи 48 Договора о Евразийском экономическом союзе

<sup>21</sup> Подпункт 2) пункта 4 статьи 92 Договора о Евразийском экономическом союзе

экономического союза и Единого таможенного тарифа Евразийского экономического союза, устанавливает ставки ввозных таможенных пошлин, включая сезонные, случаи и условия предоставления тарифных льгот, определяет порядок применения тарифных льгот, а также единой системы тарифных преференций Союза и иные функции<sup>22</sup>. В целях введения единых требований к товарам, выпускаемым на рынок всех государств – членов ТС (единых правил технического регулирования), ЕЭК формирует единый перечень продукции, в отношении которой устанавливаются обязательные требования в рамках ЕАЭС, принимает применительно к каждому из ее видов технические регламенты Союза, устанавливающий обязательные для применения и исполнения на территории Союза требования к объектам технического регулирования, утверждает единые формы документов об оценке соответствия и правила их оформления и т.д. (ст. 52 Договора о Евразийском экономическом союзе и Приложение 11 к нему), и т.д. Сопоставляя указанные положения с нормами Договора о Евразийской экономической комиссии от 18 ноября 2011 г., нельзя не отметить изменившиеся формулировки отдельных сфер, в которых Комиссия располагает полномочиями по принятию решений. Так, например, в соответствии с пп. 2 п. 3 Положения о ЕЭК к сфере компетенции Комиссии отнесено **таможенное регулирование**, под которым, как известно, понимается «правовое регулирование отношений, связанных с перемещением товаров через таможенную границу таможенного союза, ...» [4, ст. 1], тогда как Договор о ЕЭК (абз. 3 ст. 3) к компетенции Комиссии относил таможенное **администрирование**, т.е. деятельность, прежде всего, управленческого, организационного характера, осуществление которой требует принятия не столько нормативных актов, сколько актов ненормативного (индивидуального) характера. То же можно сказать и в отношении изменения формулировки «охрана и защита результатов интеллектуальной деятельности и средств индивидуализации товаров, работ и услуг» (абз. 18 ст. 3 Договора о ЕЭК) на «интеллектуальная собственность» (пп. 17 п. 3 Положения о ЕЭК).

Изложенное позволяет сделать вывод о том, что в рамках Евразийского экономического союза одной из важнейших функций ЕЭК будет являться правотворческая функция. На это же указывают нормы п. 13 Положения о ЕЭК, в соответствии с которыми «Комиссия в пределах своих полномочий принимает:

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

<sup>22</sup> Всего статья 45 Договора о Евразийском экономическом союзе устанавливает 11 полномочий ЕЭК по вопросам таможенно-тарифного регулирования. Еще ряд полномочий устанавливается Приложением 6 к Договору.

- распоряжения, имеющие организационно-распорядительный характер, и
- рекомендации, не имеющие обязательного характера».

Таким образом, Положение о ЕЭК особо подчеркивает нормотворческую функцию Комиссии, выводит ее первый план.

Позитивной новеллой Положения о ЕЭК является закрепление нормативно-правового характера решений ЕЭК. Не менее позитивным является:

- сохранение в Положении о ЕЭК нормы о непосредственном применении решений Комиссии на территории государств – участников Союза, то есть что решения Комиссии (и утверждаемые ими акты, например, технические регламенты Союза) будут иметь прямое действие на территории союзных государств;
- однозначное разрешение вопроса о временных границах применения решений Комиссии. Согласно п. 16 Положения о ЕЭК в случае, если иное не предусмотрено Договором о Евразийском экономическом союзе и международными договорами в рамках Союза, решения Комиссии вступают в силу не ранее чем по истечении 30 календарных дней с даты их официального опубликования. В исключительных случаях, требующих оперативного реагирования, может быть установлен иной срок вступления в силу, но не менее 10 календарных дней с даты их официального опубликования. В соответствии с п. 17, 18 Положения о ЕЭК решения Комиссии, ухудшающие положение физических и (или) юридических лиц, обратной силы не имеют, а решения Комиссии, улучшающие положение физических и (или) юридических лиц, могут иметь обратную силу, если прямо предусматривают это.

Важность установления темпоральных<sup>23</sup> норм предопределяется двумя факторами. Во-первых, достаточно широкой распространенностью проблемы временного разрыва между обращением юридическим или физическим лицом за осуществлением своего права и принятием соответствующего правоприменительного акта<sup>24</sup>, в результате чего во. Период этот может продлеваться в случае принятия органом акта, незаконность которого установлена позже, и он отменен судом. Суд выносит решение об устранении допущенного нарушения, но само законодательство, подлежащее применению,

<sup>23</sup> Д.Н. Бахрах определяет темпоральные нормы как правила поведения, описывающие порядок вступления норм права в действие, прекращения их действия, правила выбора подлежащих применению норм // Бахрах Д.Н. Очерки теории российского права. М., 2008. С. 38.

<sup>24</sup> См. подробно: Бошно С.В. Обратная сила закона: общие правила и пределы допустимости // Юрист. 2008. № 5.

нию, за это время изменилось. Неопределенность в вопросе о применимом в данном случае законодательстве может препятствовать осуществлению юридическими и физическими лицами их прав и защите их интересов.

Во-вторых, различиями в подходах к решению этого вопроса, закрепленными конституциями государств – членов ЕАЭС. Так, например, Конституция Республики Беларусь (ст. 104) устанавливает, что «закон не имеет обратной силы, за исключением случаев, когда он смягчает или отменяет ответственность граждан». Конституция Республики Казахстан и Конституция Республики Армения определяют круг актов, которые могут иметь обратную силу, более широко. Пункт п. 5 ч. 1 ст. 77 Конституции Республики Казахстан гласит: «законы, устанавливающие или усиливающие ответственность, возлагающие новые обязанности на граждан или ухудшающие их положение, обратной силы не имеют». И поясняет: «Если после совершения правонарушения ответственность за него законом отменена или смягчена, применяется новый закон». Схожие нормы содержит и Конституция Республики Армения, согласно ст. 22 которой «закон, исключаящий наказуемость за деяние или смягчающий наказание, имеет обратную силу. Закон, устанавливающий или отягчающий ответственность, обратной силы не имеет», тог. В то же время ст. 42 указанного правового акта устанавливает временные пределы действия законов и иных правовых актов, ухудшающих правовое положение лица, или улучшающих его. И, наконец, Конституция Российской Федерации однозначно решает временные проблемы лишь для норм, связанных с юридической ответственностью (ч. 1 ст. 54) и налоговыми правоотношениями (ст. 57). Что же касается регулятивных норм и пределов их обратного действия, то конституционные положения не дают однозначного ответа, а лишь создают предпосылки для толкований.

Таким образом, вопрос об обратном действии нормативных правовых актов и пределах их применения в законодательстве государств – членов ЕАЭС не гармонизирован в необходимой степени и актуализируется в современных условиях расширения интеграционных процессов, изменчивого законодательства, бюрократического правоприменения. Поэтому установление Положением о ЕЭК норм, регламентирующих вопросы обратной силы решений Комиссии, и иных темпоральных норм будет способствовать осуществлению юридическими и физическими лицами их прав и защите их интересов.

Четкое определение места решений Комиссии в системе правовых актов ЕАЭС. Согласно ст. 6 Договора о Евразийском экономическом союзе решения ЕЭК не должны противоречить Договору и международным договорам в рамках Союза, а в случае возникновения противоречий между решениями Высшего совета, Евразийского межправительственного совета и ЕЭК решения

Высшего совета и Евразийского межправительственного совета имеют приоритет над решениями Комиссии.

В качестве негативных аспектов правового регулирования нормотворческой функции ЕЭК можно отметить сохраняющуюся<sup>25</sup> нерешенность вопроса о соотношении по юридической силе решений Комиссии и норм национального права государств-членов ЕАЭС, обусловленную тем, что решения Евразийской экономической комиссии, даже имеющие нормативно-правовой характер, являются не международными договорами, а именно решениями международного (наднационального) органа. В связи с этим вопрос, обладают ли решения Комиссии приоритетом применения в случае коллизии с актами национального законодательства, не имеет однозначного разрешения, основанного на нормах конституций государств – членов ЕАЭС и их законодательных актах о международных договорах.

Еще одна проблема состоит в том, что нормами п. 13 Положения о ЕЭК охватываются не все категории актов, принимаемых Комиссией. В частности, не нашел отражения в Положении о ЕЭК вопросы о принятии Комиссией правовых актов ненормативного (индивидуального) характера, их обязательности для лиц, которым они адресованы, а также о порядке их реализации. К таковым актам могут быть отнесены принимаемые Комиссией решения о наложении штрафных санкций по результатам контроля за действиями хозяйствующих субъектов, которые нарушают единые правила конкуренции<sup>26</sup>, решения о приостановлении или отмене решений организаций железнодорожного транспорта по изменению уровня тарифов на грузоперевозки<sup>27</sup> и т.д. Совершенно очевидно, что соответствующие предписания ЕЭК не могут быть адресованы неопределенному кругу лиц, поэтому они не могут приниматься в форме Решений Комиссии, имеющих нормативный характер, т.е. рассчитанных на многократное применение неограниченным кругом лиц. Требуется уточнения и еще один вопрос – подлежат ли

<sup>25</sup> См.: Морозов А.Н. Реализация решений Евразийской экономической комиссии в правовых системах государств – участников Таможенного союза // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2013. № 4. С. 668; Каширкина А.А., Морозов А.Н. Международно-правовые модели Европейского союза и Таможенного союза: сравнительный анализ: монография / отв. ред. А.Я. Капустин. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, КОНТРАКТ, 2012. 368 с.

<sup>26</sup> Протокол об общих принципах и правилах конкуренции (приложение № 19 к Договору о Евразийском экономическом союзе)

<sup>27</sup> Приложение № 2 к Протоколу о скоординированной (согласованной) политике (приложение № 24 к Договору о Евразийском экономическом союзе)



эти акты непосредственному применению (особенно в случае, если их требования адресованы хозяйствующим субъектам), или же национальным органом государственной власти должен быть принят специальный акт, направленный на реализацию ненормативного (индивидуального) акта ЕЭК?

Представляется, что эти иные вопросы, связанные с изданием Комиссией ненормативных (индивидуальных) правовых актов, должны найти свое разрешение в Регламенте работы Евразийской экономической комиссии, разрабатываемом в настоящее время, а также в международных договорах в рамках Союза, которые будут приниматься в развитие норм Договора о Евразийском экономическом союзе.

Таким образом, ЕЭК не просто обеспечивает выполнение международных договоров Союза, но и сама формирует правовое пространство этого интеграционного объединения. Более того, в определенных случаях она может быть наделена Высшим советом правом самостоятельно подписывать международные договоры по вопросам, входящим в ее компетенцию (п. 6 Положения о ЕЭК).

Говоря о правовом статусе ЕЭК, необходимо отметить еще два существенных момента, связанных с правами, которыми наделяется этот наднациональный орган:

Как и многие современные статутные акты органов управления, Положение о ЕЭК содержит норму, в соответствии с которой Комиссия «пользуется правами юридического лица». Документ не поясняет, какие именно права юридического лица имеются в виду, однако стоящие перед ЕЭК задачи, а также совокупность ее полномочий позволяют предположить, что речь идет о праве пользования и, в меньшей степени, распоряжения имуществом, а также о праве в установленном порядке размещать заказы и заключать государственные контракты, а также иные гражданско-правовые договоры на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для обеспечения нужд как самой Комиссии, так и иных органов управления Союза.

Права, отражающие наднациональный характер деятельности ЕЭК. К таковым можно отнести установленные п. 8 Положения о ЕЭК право Комиссии запрашивать у государств-членов, их органов исполнительной власти, юридических и физических лиц информацию, необходимую для осуществления Комиссией своих полномочий, и корреспондирующую ей обязанность государств – членов ЕАЭС, их органов государственной власти, юридических и физических лиц такую информацию предоставлять. Порядок предоставления такой информации, согласно Положению о ЕЭК, должен быть определен Регламентом Комиссии, что, по нашему мнению, является необходимым, но недостаточным. Учитывая, что обязанность представлять в ответ на запрос ЕЭК необходимую информацию

возлагается не только на органы власти, но и на неопределенно широкий круг юридических и физических лиц, эта обязанность должна найти отражение в актах национального законодательства государств – членов Союза. В Российской Федерации, как следует из положений ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации, такая обязанность может быть установлена только федеральным законом.

И последнее. Как известно, статус любого органа неразрывно связан с вопросом его ответственности за ненадлежащее выполнение своих функций и задач. Соответственно, при анализе правового статуса Евразийской экономической комиссии встает вопрос о возможности применения к ней ответственности. Является ли ЕЭК субъектом ответственности?

Отвечая на него, необходимо констатировать, что ответственность принято рассматривать в позитивном и негативном смысле. При таком подходе ответственность Комиссии реализуется как позитивная ответственность, т.е. ответственная деятельность по осуществлению возложенных на нее функций и полномочий. Негативная ответственность установлена Положением о ЕЭК только в отношении отдельных членов Комиссии. В частности, пп. 1) п. 51 установлено, что Председатель Коллегии Комиссии не только организует деятельность Коллегии Комиссии, но и несет ответственность за выполнение возложенных на нее функций. Кроме того, п. 59 Положения о ЕЭК установлена ответственность за разглашение сведений, отнесенных Положением к сведениям конфиденциального характера.

На основании изложенного можно констатировать, что Евразийская экономическая комиссия представляет собой специфический наднациональный орган, выполняющий целый ряд разнородных функций. Это и нормотворческие функции, и управленческие, и контрольно-надзорные, а также функции по обеспечению выполнения международных договоров, составляющих право Союза, и обеспечению деятельности иных органов управления Евразийского экономического союза. Комиссия влияет на направление развития международной правовой базы Союза, и сама участвует в ее формировании. Не менее значима и роль ЕЭК как «правоприменительного» органа.

Вместе с тем, приходится констатировать, что повышение эффективности функционирования ЕЭК требует принятия ряда мер как на наднациональном (интеграционном) уровне, так и на уровне национального законодательства государств – участников Евразийского экономического союза.

В целом, особенности правового статуса Евразийской экономической комиссии, специфика этого органа отражают и организационно закрепляют особенности современного этапа развития интеграционных процессов на евразийском пространстве.

**Библиографический список:**

Международные правовые акты

1. Договор о Евразийском экономическом союзе, 29 мая 2014 г. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Евразийской экономической комиссии – Режим доступа:

<http://www.eurasiancommission.org/ru/Lists/EECDocs/635375701449140007.pdf>. – Дата доступа: 25.11.2014.

2. Договор о присоединении Республики Армения к Договору о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года // СПС КонсультантПлюс.

3. Договор о Евразийской экономической комиссии от 18 ноября 2011 г. // СЗ РФ. 2012. № 11. Ст. 1275.

Законодательство Российской Федерации

4. Конституция Российской Федерации

5. Федеральный закон от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 29. Ст. 2757.

6. Федеральный закон от 3 октября 2014 г. № 279-ФЗ «О ратификации Договора о Евразийском экономическом союзе» // СЗ РФ. 2014. № 40 (часть I). Ст. 5310.

7. Постановление Пленума Верховного Суда Рос. Федерации от 16 октября 2009 г. № 19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий» // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2009. № 12.

Законодательство Республики Армения

8. Конституция Республики Армения // Официальный сайт Национального Собрания Республики Армения.

Режим доступа:

<http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=1&lang=rus>.

Дата доступа: 25.11.2014.

9. Закон Республики Армения от 22 февраля 2007 г. № ЗР-123-Н «О международных договорах Республики Армения» // Официальный сайт Национального Собрания Республики Армения.

Режим доступа:

<http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=1492&lang=rus>.

Дата доступа: 25.11.2014.

Законодательство Республики Беларусь

10. Конституция Республики Беларусь. 10-е изд., стер. – Минск : Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь, 2014. – 64 с.

11. Закон Республики Беларусь от 23 июля 2008 г. № 421-З «О международных договорах Республики Беларусь» // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2014.

Законодательство Республики Казахстан

12. Конституция Республики Казахстан // Официальный сайт Президента Республики Казахстан.

Режим доступа:

<http://www.akorda.kz/ru/category/konstituciya>.

Дата доступа: 25.11.2014

13. Закон Республики Казахстан от 30 мая 2005 г. № 54-III ЗРК «О международных договорах Республики Казахстан» // Законодательство Республики Казахстан.

Режим доступа:

[http://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=30012948](http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30012948). –

Дата доступа: 25.11.2014.

14. Нормативное постановление Конституционного Совета Республики Казахстан от 5 ноября 2009 г. № 6 «Об официальном толковании норм статьи 4 Конституции Республики Казахстан применительно к порядку решений международных организаций и их органов» // Официальный сайт Совета Европы. Кодексы. –

Режим доступа:

<http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll/CODICES/full/asi/kaz/rus/kaz-2010-1-005>.

Дата доступа: 25.11.2014.

Юридическая литература

15. Бахрах Д.Н. Административное право России. Учебник для вузов. – М.: НОРМА, 2002.

16. Бахрах Д.Н. Очерки теории российского права. М., 2008.

17. Бошно С.В. Обратная сила закона: общие правила и пределы допустимости // Юрист. 2008. № 5.

18. Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России. Учебное пособие. – М.: Издательство МГУ, Издательская группа ИНФРА • М–НОРМА, 1997.

19. Каширкина А.А., Морозов А.Н. Международно-правовые модели Европейского союза и Таможенного союза: сравнительный анализ: монография / отв. ред. А.Я. Капустин. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, КОНТРАКТ, 2012. 368 с.

20. Коррупция: природа, проявления, противодействие. Монография / Отв. ред. академик РАН Т.Я. Хабриева. – М.: И «Юриспруденция», 2012.

21. Макарова Т.Б. Категориальный анализ понятия «административно-правовой статус органов исполнительной власти» (методология вопроса) // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 6.

22. Морозов А.Н. Реализация решений Евразийской экономической комиссии в правовых системах государств – участников Таможенного союза // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2013. № 4.
23. Общая теория прав человека / Отв. ред. Е.А. Лукашева. – М.: Норма, 1996. С. 33; См. также: Права человека и процессы глобализации современного мира / отв. ред. Е.А. Лукашева. М.: Норма, 2007.
24. Стрельников В.В. Особенности административно-правового статуса органов российской прокуратуры // Административное право и процесс. 2011. № 5.

**References (Transliteration):**

1. Bakhrakh D.N. Administrativnoye pravo Rossii . Uchebnik dlya vuzov . – М .: NORMA , 2002 .
2. Bakhrakh D.N. Ocherki teorii rossiyskogo prava . М. , 2008 .
3. Boshno S.V. Obratnaya sila zakona : obshchiye pravila i predely dopustimosti // Yurist . 2008. № 5 .
4. Voyevodin L.D. Yuridicheskiy status lichnosti v Rossii . Uchebnoye posobiye . – М .: Izdatel'stvo MGU , Izdatel'skaya gruppa INFRA • М – NORMA , 1997 .
5. Kashirkina A.A. , Morozov A.N. Mezhdunarodno – pravovyye modeli Yevropeyskogo soyuza i Tamozhennogo soyuza : sravnitel'nyy analiz : monografiya / otv . red . A.YA. Kapustin . М .: Institut zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya pri Pravitel'stve Rossiyskoy Federatsii , KONTRAKT , 2012. 368 s .
6. Korruptsiya : priroda , proyavleniya , protivodeystviye . Monografiya / Otv . red . akademik RAN T.YA. Khabriyeva . – М .: I « Yurisprudentsiya » , 2012 .
7. Makarova T.B. Kategorial'nyy analiz ponyatiya « administrativno – pravovoy status organov ispolnitel'noy vlasti » ( metodologiya voprosa ) // Gosudarstvennaya vlast' i mestnoye samoupravleniye . 2006 № 6 .
8. Morozov A.N. Realizatsiya resheniy Yevraziyskoy ekonomicheskoy komissii v pravovykh sistemakh gosudarstv – uchastnikov Tamozhennogo soyuza // Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya . 2013 № 4 .
9. Obshchaya teoriya prav cheloveka / Otv . red . Ye.A. Lukasheva . – М .: Norma , 1996. S. 33 ; Sm . takzhe : Prava cheloveka i protsessy globalizatsii sovremennogo mira / otv . red . Ye.A. Lukasheva . М .: Norma , 2007 .
10. Strel'nikov V.V. Osobennosti administrativno – pravovogo statusa organov rossiyskoy prokuratury // Administrativnoye pravo i protsess . 2011 № 5 .