

Правотворчество Евразийской экономической комиссии как одна из основ развития интеграционных процессов в ЕАЭС

Аннотация. Евразийская экономическая комиссия является исполнительным органом интеграционного объединения. В силу своего предназначения Комиссия выполняет в том числе правотворческую функцию. Реализация этой функции вытекает из ее важнейшей роли в интеграционном объединении — «мотора интеграции» и «хранителя договоров» — и напрямую влияет на развитие интеграции в рамках Евразийского экономического союза, формируя его правовую реальность. В статье рассматривается порядок реализации правотворческой деятельности всеми политическими органами ЕАЭС, а также этапы законодательного процесса. Особое внимание уделено законодательной функции Комиссии, ее месту в институциональной системе ЕАЭС и влиянию на интеграционные процессы. Кроме того, рассмотрен опыт как Европейского Союза, так и субъекта Российской Федерации — Калининградской области в сфере законодательной деятельности для его рационального использования в рамках евразийской интеграции. По результатам исследования выявлены проблемы, возникающие в законодательном процессе ЕАЭС, и предложены пути их решения, а также сформулированы предложения по повышению эффективности правотворческой деятельности всех политических органов ЕАЭС, в частности Евразийской экономической комиссии.

Ключевые слова: Евразийская экономическая комиссия; Евразийский экономический союз; Европейский Союз; правотворчество; интеграционное объединение; законодательный процесс; Европейская комиссия; правовая экспертиза; судебный контроль; правовой мониторинг; согласование правовых актов; консультативный комитет.

Для цитирования: Артеменко Т. Д. Правотворчество Евразийской экономической комиссии как одна из основ развития интеграционных процессов в ЕАЭС // Актуальные проблемы российского права. — 2024. — Т. 19. — № 12. — С. 152–163. — DOI: 10.17803/1994-1471.2024.169.12.152-163.

© Артеменко Т. Д., 2024

* Артеменко Тимофей Дмитриевич, консультант Управления по законотворческой деятельности Правительства Калининградской области, аспирант Балтийского федерального университета имени Иммануила Канта

Александра Невского ул., д. 14, г. Калининград, Российская Федерация, 236041
t.artemenko@gov39.ru

Lawmaking by the Eurasian Economic Commission as one of the Foundations for the Development of Integration Processes in the EAEU

Timofey D. Artemenko, Adviser, Department for Legislative Activity, Kaliningrad Region Government, Postgraduate Student, Immanuel Kant Baltic Federal University, Kaliningrad, Russian Federation
t.artemenko@gov39.ru

Abstract. The Eurasian Economic Commission is the executive body of the integration association. By virtue of its purpose, the Commission also performs a law-making function. The implementation of this function follows from its most important role in the integration association — the «engine of integration» and «keeper of treaties» and directly influences the development of integration within the Eurasian Economic Union, forming its legal reality. The paper examines the procedure for implementing lawmaking activities by all political bodies of the EAEU, as well as the stages of the legislative process. Particular attention is given to the legislative function of the Commission, its place in the institutional system of the EAEU and its influence on integration processes. In addition, the experience of both the European Union and the constituent entity of the Russian Federation — the Kaliningrad region in the field of legislative activity is considered for its rational use within the framework of Eurasian integration. Based on the results of the study, the author identifies problems arising in the EAEU legislative process and proposes ways to solve them, as well as formulates proposals to improve the effectiveness of lawmaking activities of all political bodies of the EAEU, in particular the Eurasian Economic Commission.

Keywords: Eurasian Economic Commission; Eurasian Economic Union; European Union; lawmaking; integration association; legislative process; European Commission; legal expertise; judicial review; legal monitoring; harmonization of legal acts; advisory committee.

Cite as: Artemenko TD. Lawmaking by the Eurasian Economic Commission as one of the Foundations for the Development of Integration Processes in the EAEU. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2024;19(12):152-163. (In Russ.). DOI: 10.17803/1994-1471.2024.169.12.152-163

Евразийский экономический союз (ЕАЭС), в отличие от Европейского Союза, начал существование как самостоятельное интеграционное объединение относительно недавно, в 2015 г., и, несмотря на все сложности международной политической обстановки, функционирует и остается важным интеграционным объединением экономической направленности для государств-членов¹. Важнейшую роль в развитии ЕАЭС играет Евразийская экономическая комиссия (далее — ЕЭК), которая, реализуя правотворческую функцию, в соответствии со ст. 6 Договора о Евразийском экономическом союзе

(далее — Договор о ЕАЭС, Договор), регулирует интеграционные процессы в ЕАЭС².

С момента создания ЕЭК ежегодно издает десятки правовых актов, часть из которых затрагивает вопросы несоблюдения государствами-членами права ЕАЭС³. Как следует из той же статьи 6 Договора о ЕАЭС, правовые акты, издаваемые Комиссией, подразделяются на решения и распоряжения, которые входят в право Союза и обязательны к исполнению на территории всех государств-членов. Кроме того, Комиссия имеет право издавать рекомендации, не имеющие обязательной силы для государств — членов Союза.

¹ *Марышев А. А., Торопыгин А. В.* Экономические детерминанты современного этапа евразийской интеграции // *Евразийская интеграция: экономика, право, политика*. 2014. № 2. С. 42.

² Договор о Евразийском экономическом союзе от 29.05.2014 // СПС «КонсультантПлюс».

³ *Довгань Е. Ф., Мокосеева М. А.* Правовые проблемы функционирования Евразийского экономического союза // *Вестник Марийского государственного университета. Серия «Исторические науки. Юридические науки»*. 2018. № 4. С. 74.

Как следует из п. 1 Положения о Евразийской экономической комиссии (далее — Положение о ЕЭК), Комиссия является регулирующим органом Союза, однако такая формулировка недостаточно полно охватывает ее предназначение, поскольку регулятивная функция — это лишь часть полномочий Комиссии. По своему статусу и полномочиям Комиссия в значительной степени сходна с национальными правительствами государств-членов. Таким образом, ЕЭК на практике подготавливает и обеспечивает реализацию всех наиболее важных решений для достижения целей и решения задач ЕАЭС, выполняя при этом правотворческую и контрольную функции, которые в некоторой степени позволяют Комиссии обеспечивать исполнение государствами — членами международных договоров, входящих в право Союза⁴.

Вместе с тем, несмотря на то, что Комиссия вовлечена в решение широкого спектра проблем, она занимает низшее положение в иерархии органов ЕАЭС⁵, в связи с чем ее полномочия достаточно ограничены, в том числе и в правотворческой сфере. Это закономерно снижает эффективность ЕЭК и не позволяет ей в полной мере обеспечивать развитие интеграции в рамках Союза.

Цель настоящей статьи заключается в исследовании роли ЕЭК в законодательном процессе ЕАЭС для выявления проблем и формулирования соответствующих решений и предложений.

Структура ЕЭК представляет собой два уровня управления, существующие в одном органе, — Совет Комиссии и Коллегия Комиссии. Особенность такой структуры состоит в том, что орган интеграционного объединения сочетает в себе черты как межправительственного органа — Совета, так и наднационального — Коллегии⁶. Это проявляется в том, что члены Совета ЕЭК являются действующими должностными

лицами, замещающими пост заместителя главы правительства страны, которую они представляют. В отличие от Совета члены Коллегии являются международными служащими, которые не получают указаний от своих национальных властей, а действуют лишь в интересах Союза. Кроме того, Комиссия может выступать как орган в целом, но и Совет, и Коллегия осуществляют собственные полномочия.

Особо значимыми функциями Совета Комиссии в контексте регулирования им интеграционных процессов в Союзе является обеспечение совершенствования правового регулирования деятельности ЕАЭС, а также подготовка и внесение на утверждение Высшего Евразийского экономического совета (далее — Высший совет) проработанных предложений об основных направлениях интеграции в рамках Союза, предусмотренные подпунктами 1 и 2 п. 24 Положения о ЕЭК. Вместе с тем Совет имеет право отменять или изменять решения Комиссии, принятые Коллегией, что говорит о руководящей роли Совета в структуре Комиссии.

Коллегия Комиссии, в соответствии с Положением о ЕЭК, является исполнительным органом Комиссии. Одно из наиболее важных полномочий Коллегии — выработка предложений и обобщение предложений государств-членов в сфере интеграции в рамках Союза. Не менее важны полномочия Коллегии, закрепленные в п. 2 и 3 Положения о ЕЭК, а также коррелирующие со ст. 6 Договора о ЕАЭС: принимать решения, распоряжения и рекомендации, а также исполнять решения и распоряжения, принятые вышестоящими органами Союза⁷.

В связи с этим необходимо отметить, что в рамках контрольной функции Коллегия осуществляет мониторинг и контроль исполнения права Союза, а также направляет уведомления государствам-членам о необходимости его

⁴ Европейское право. Основы интеграционного права Европейского Союза и Евразийского экономического союза : учебник / рук. авт. кол. и отв. ред. Л. М. Энтин, М. Л. Энтин. М. : Норма, Инфра-М, 2018. С. 249.

⁵ *Войников В. В., Артеменко Т. Д.* Право ЕЭК на обращение в суд ЕАЭС: перспективы развития и опыт ЕС // Московский журнал международного права. 2023. № 2. С. 24.

⁶ *Энтин К. В.* Евразийская экономическая комиссия // Суд Евразийского экономического союза и становление права ЕАЭС. М. : Проспект, 2021. С. 135.

⁷ Европейское право. С. 250.

исполнения, которые, как показывает правоприменительная практика, оформляются в виде обязательного к исполнению правового акта — решения Комиссии.

По правовому статусу ЕЭК сходна с Европейской комиссией (далее — ЕК) — исполнительным органом Европейского Союза, однако, учитывая разный уровень интеграции в ЕАЭС и ЕС, можно сделать вывод, что ЕК занимает в Европейском Союзе несколько иное положение и обладает более широким спектром полномочий, чем ЕЭК. Несмотря на это, ряд полномочий, присущих обеим комиссиям, в том числе правотворческая функция, а также тот факт, что оба органа воплощают в себе наднациональное начало, позволяют их сравнивать.

ЕК — один из ведущих институтов Союза, главное предназначение которого в продвижении и отстаивании общих интересов Союза. Комиссия сочетает как охранительную функцию — надзор за исполнением права ЕС, так и ряд других функций, включая бюджетную и правотворческую⁸.

Как следует из ст. 17 Договора о Европейском Союзе⁹, Комиссия играет важнейшую роль в законотворческом процессе, поскольку обладает монополией на право законодательной инициативы. В учредительных договорах особо подчеркивается законодательная инициатива ЕК, что говорит о ее приоритетности и значимости. Комиссия является инициатором и участником общей законодательной процедуры. Так, ЕК участвует в подготовке, обсуждении и реализации законодательных актов¹⁰, но не издает их, за исключением актов делегированного законодательства по строго ограниченному кругу вопросов, правом на издание которых Комиссию могут наделить Совет и Европейский парламент.

Помимо права законодательной инициативы, Комиссия обладает распорядительной властью. Для регулирования некоторых сфер европейской интеграции, таких как осуществление общих политик, антимонопольное право и др., ЕК имеет право издавать регламенты, директивы и решения, которые приобретают статус подзаконных актов. Кроме того, ЕК осуществляет также исполнительную власть¹¹.

Таким образом, полномочия ЕК в сфере правотворчества не ограничиваются лишь принятием подзаконных актов, но дополняются существенной ролью в законодательном процессе Европейского Союза, что делает Комиссию одним из важнейших институтов Союза.

В отличие от Европейского Союза, в ЕАЭС не предусмотрено законодательных процедур, подразумевающих совместное участие нескольких органов Союза в правотворческой деятельности. В Евразийском экономическом союзе правовые акты принимает каждый орган самостоятельно в рамках своей компетенции¹². Юридическая значимость таких актов определяется не столько содержанием, сколько статусом органа, принимающего решение. При этом процедура принятия актов у всех органов не различается, как этого можно было бы ожидать. Согласно Договору о ЕАЭС большинство решений принимаются на основе консенсуса — согласия всех членов Союза — и вступают в силу на 30-й день после опубликования. Правом ЕАЭС исключения предусмотрены только в отношении сроков вступления в силу и порядка опубликования. Поэтому понятие «законодательный процесс в ЕАЭС» объединяет правотворческую деятельность всех органов Союза, за исключением Суда. Такой порядок принятия решений свидетельствует о хаотичном характере раз-

⁸ *Jacque J.-P.* The Principle of Institutional Balance // *Common Market Law Review*. 2004. No. 41. P. 387.

⁹ Treaty on European Union (consolidated version 2016) // URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12016M/TXT> (дата обращения: 10.02.2024).

¹⁰ *Pollack M.* Control mechanism or deliberative democracy? Two images of comitology // *University of Wisconsin-Madison*. 2003. Vol. 36. No. 1–2. P. 125.

¹¹ *Глотов С. А.* Право Европейского Союза в редакции Лиссабонского договора : учеб. пособие. М. : Изд-во Международного юрид. института, 2010. С. 74.

¹² *Глуттова Я., Косов Ю. В.* Сравнительный институционально-политический анализ европейской и евразийской интеграции // *Управленческое консультирование*. 2016. № 7. С. 34.

вития права ЕАЭС¹³. В случае если консенсус не был достигнут на уровне Совета Комиссии, то вопрос передается на рассмотрение Евразийского межправительственного совета (далее — Межправительственный совет), который в свою очередь, если снова не был достигнут консенсус, передает вопрос на рассмотрение Высшего совета, решения которого носят окончательный характер.

В законодательном процессе в ЕАЭС необходимо выделить три этапа: подготовительный, основной и этап после принятия. На первом этапе особую важность представляет экспертиза проектов правовых актов и мониторинг правоприменения, который является одной из основ совершенствования правовой реальности.

В соответствии с действующим правовым регулированием в ЕАЭС органы Союза, обладающие правом законодательной инициативы, обеспечивают предварительное опубликование проектов решений на официальном сайте ЕАЭС в Интернете как минимум за 30 календарных дней до даты, когда данное решение планируется к принятию. При этом заинтересованные лица могут представить свои комментарии и предложения. Таким образом, статья 111 Договора о ЕАЭС вводит институт широкого общественного обсуждения принимаемых документов в рамках ЕАЭС. В то же время проекты решений органов ЕАЭС, принимаемых в исключительных случаях, требующих оперативного реагирования, могут быть опубликованы в иные сроки. Однако закрепленный указанной нормой порядок общественного обсуждения не является полноценным аналогом правовой и лингвистической экспертизы. Тем более, что при подготовке проекта правового акта департаментами Комиссии решение о целесообразности доработки проекта с учетом замечаний и предложений принимает член Коллегии Комиссии, за которым закреплен департамент-разработчик. Исключение составляют лишь проекты, подготовленные по поручению Совета Комиссии, Межправительственного совета и Высшего совета.

Основные взгляды ученых на цели проведения правовой и лингвистической экспертизы правовых актов в российской юридической науке сводятся к тому, что целями экспертизы являются улучшение качества правовых актов, выявление недостатков и противоречий для подготовки в итоге правового акта, отвечающего потребностям государства и общества.

Несмотря на относительное замедление развития интеграции ЕАЭС, в настоящее время взаимодействие государств-членов продолжается, органы ЕАЭС ежедневно исполняют свои обязанности, поэтому экспертиза правовых актов и сегодня относится к одной из важнейших составляющих эффективной правотворческой деятельности органов ЕАЭС. Следовательно, качественно проведенная экспертиза способствует надлежащему уровню подготовки проектов правовых актов, выявлению несогласованности проекта правового акта с действующим правом Союза и предупреждению негативных последствий, которые могут быть вызваны реализацией некачественного правового акта. Всё это положительно повлияет на формирование правовой реальности в Союзе.

Впрочем, для наиболее эффективной реализации на национальных уровнях правовых актов Комиссии, а также для их единообразного толкования в Союзе целесообразно ввести процедуру экспертизы актов Комиссии научно-экспертными сообществами государств-членов по аналогии с механизмом экспертизы проектов актов сторонними экспертами в Европейском Союзе. Для этого необходимо привлекать независимых экспертов либо создавать экспертные группы для конкретных случаев, а также наделить их правом формулировать позиции по поставленным вопросам, которые направлены на поиск лучшего решения в общих интересах Союза, для их последующего учета в своей деятельности Комиссией. В состав экспертов должны входить представители бизнеса, которых касается проект решения Комиссии. Мнения экспертов должны включать в себя сопоставление норм проекта правового акта Комиссии

¹³ Козлов Д. В. Формирование единого законодательства в рамках ЕАЭС // Евразийская интеграция: экономика, право, политика. 2020. № 3. С. 62.

с нормами законодательств государств-членов и правом ЕАЭС, а также прогнозы реализации определенного правового акта Комиссии в рамках развития евразийской интеграции.

Целесообразно предусмотреть, чтобы позиции экспертных сообществ рассматривались на заседании Коллегии Комиссии при рассмотрении проекта решения и вопрос об их учете при дальнейшей работе над проектом правового акта ставился на голосование по принципу простого большинства. Такой механизм, за исключением порядка голосования (принцип простого большинства нецелесообразно распространять на высшие органы ЕАЭС), предлагается распространить на все органы Союза, участвующие в законотворческом процессе, что будет способствовать повышению эффективности правовых актов и обеспечивать соответствующие правовые условия для развития евразийской интеграции.

В институтах Европейского Союза, в частности ЕК, широко используется привлечение внешних экспертов для дачи заключений по проектам правовых актов¹⁴. Эксперт может привлекаться как на постоянной, так и на временной основе. Требования к образованию эксперта зависят от конкретной ситуации, и оно не ограничивается чисто юридическим: часто также привлекаются специалисты иных профессий, профиль которых совпадает со сферой применения проекта правового акта. Хотя решения экспертов и экспертных групп не являются обязательными к исполнению, они могут формулировать мнения и рекомендации, а также представлять доклады для последующего их учета институтами ЕС. На наш взгляд, действующее правовое регулирование экспертной деятельности в Европейском Союзе является достаточным и обоснованным, четко очерчивая полномочия экспертов, исключая дискрецию и сводя к минимуму коррупциогенный фактор.

Это, в свою очередь, способствует качественной экспертизе и повышению эффективности реализации правовых актов, а также снижению возникающих в будущем в связи с этим споров¹⁵.

Следовательно, можно сделать вывод о том, что заимствование европейского опыта проведения сторонней экспертизы проектов правовых актов Комиссии будет способствовать повышению их эффективности и обеспечивать соответствующие правовые условия для развития евразийской интеграции.

Как следует из Договора о ЕАЭС, Комиссия на сегодняшний день имеет право только проводить мониторинг соблюдения государствами-членами права Союза и направлять уведомления о недопустимости нарушения международных договоров, входящих в право ЕАЭС, которые, как показывает правоприменительная практика, оформляются в виде решений ЕЭК и обязательны к исполнению государствами-членами. Однако далее повлиять на государства-члены Комиссия не в силах, поскольку обращаться в Суд при неисполнении решений органов Союза она пока что не имеет права¹⁶.

Таким образом, чтобы минимизировать риски, связанные с неисполнением государствами-членами права Союза, необходимо совершенствовать нынешний механизм согласования правовых актов Комиссии с государствами-членами.

В настоящее время Комиссия имеет право запрашивать необходимую информацию у государств-членов по рассматриваемым вопросам, а также предусмотрена процедура общественного обсуждения. В связи с этим целесообразно создать постоянно действующий консультативный комитет по правотворчеству, состоящий из двух представителей от каждого государства-члена, квалифицированных юристов от законодательной и исполнительной власти. Комитет рассматривал бы поступившие к нему проекты

¹⁴ Морозов А. Н. Научные подходы к юридической экспертизе проектов нормативных правовых актов, принимаемых органами Евразийского экономического союза // Журнал российского права. 2017. № 5. С. 139.

¹⁵ Морозов А. Н. Указ. соч. С. 136.

¹⁶ Дьяченко Е. Б., Энтин К. В. Компетенция Суда Союза // Суд Евразийского экономического Союза и становление права ЕАЭС. С. 155–181.

решений ЕЭК, затрагивающих основы интеграционного правопорядка и создающих новые права и обязанности для государств-членов, за исключением решений Комиссии, принятых в рамках реализации контрольной функции, в частности уведомлений о неисполнении государствами-членами права Союза. В компетенцию комитета предлагается включить рассмотрение всех проектов правовых актов Комиссии исключительно с правовой точки зрения, в том числе юридико-технический и лингвистический анализ проекта. Процедура принятия решений — простое большинство, Комитет рекомендует департаменту-разработчику либо предварительное опубликование на сайте для общественного обсуждения, либо доработку с учетом замечаний членов консультативного комитета.

Внедрение нового консультативного комитета для рассмотрения проектов правовых актов вместе с общественным обсуждением и правовой экспертизой правового департамента Комиссии повысит качество правового регулирования и предоставит государствам-членам возможность выразить экспертное предварительное мнение по правовым вопросам проекта, а также создаст дополнительную площадку для обсуждения проекта государствами-членами до того, как он будет опубликован для широкого общественного обсуждения.

В качестве примера можно привести предварительную процедуру рассмотрения законопроектов в Правительстве Калининградской области (далее также — ПКО). Для этих целей в ПКО функционирует комиссия по законотворческой деятельности (далее — комиссия по законотворчеству). Так, в соответствии с п. 1 Положения о комиссии по законотворческой деятельности Правительства Калининградской области, утвержденного указом Губернатора Калининградской области от 12.10.2017 № 104 «О комиссии по законотворческой деятельности Правительства Калининградской области»¹⁷, комиссия по законотворчеству обеспечивает предварительное рассмотрение проектов устав-

ных законов Калининградской области и проектов законов Калининградской области, разработанных органами исполнительной власти, структурными подразделениями аппарата ПКО и Законодательным Собранием Калининградской области. Исключение из проектов, рассматриваемых в обязательном порядке на комиссии по законотворчеству, составляет лишь ряд проектов законов в бюджетной сфере.

Кроме того, важно отметить, что комиссия по законотворчеству дополняет предшествующую ей правовую экспертизу Управления по законотворчеству Правительства Калининградской области, а также процедуру согласования законопроектов членами ПКО, заинтересованными органами исполнительной власти, структурными подразделениями аппарата ПКО в электронном виде, предусмотренные пунктами 244 и 254 Регламента Правительства Калининградской области, утвержденного постановлением Правительства Калининградской области от 24.06.2011 № 450¹⁸.

Комиссия по законотворчеству формируется из числа представителей органов исполнительной власти региона, Законодательного Собрания и федеральных органов государственной власти, что позволяет широкому кругу заинтересованных лиц высказать свою позицию по тому или иному законопроекту. Комиссия по законотворчеству может одобрить проект либо вернуть на доработку, а ее решения принимаются большинством голосов присутствующих на заседании членов комиссии. Это, в свою очередь, повышает эффективность и качество принимаемых в Калининградской области законов. Об этом свидетельствует тот факт, что в 2023 г. в Калининградском областном суде в качестве первой инстанции по существу не было рассмотрено ни одного административного дела об оспаривании уставных законов и законов Калининградской области, принятых по инициативе Правительства Калининградской области.

По информации правового портала ЕАЭС¹⁹, в 2019–2022 гг. всего было принято 14 решений

¹⁷ СПС «КонсультантПлюс».

¹⁸ Постановление Правительства Калининградской области от 24.06.2011 № 450 «О Регламенте Правительства Калининградской области» // СПС «КонсультантПлюс».

о неисполнении государствами-членами обязательств в рамках Союза, что говорит о том, что нарушения права ЕАЭС не являются единичными. В свою очередь, хозяйствующими субъектами с 2021 по 2023 г. было подано 16 исков об оспаривании решений Комиссии, пять из них удовлетворены Судом, некоторые решения Коллегии Суда об отмене решений Комиссии были пересмотрены Апелляционной палатой в пользу Комиссии, что говорит о наличии проблемы реализации решений Комиссии государствами и хозяйствующими субъектами. Тем более что в настоящее время Комиссия не имеет эффективных рычагов воздействия на государства в случае несоблюдения ими права Союза, в частности права на обращение в Суд ЕАЭС с иском о разрешении спора в части неисполнения государствами права Союза.

Дополнительно, представляется целесообразным развивать институт правового мониторинга для выявления проблем в применении актов ЕЭК и для формулирования новых норм, направленных на совершенствование правового регулирования. Как следует из Договора о ЕАЭС, Комиссия осуществляет мониторинг исполнения государствами-членами права Союза; реализации актов органов Союза в сфере энергетики; результатов реализации Основных направлений промышленного сотрудничества в рамках Союза; мониторинг и сравнительно-правовой анализ законодательств государств-членов на предмет соответствия праву Союза правового регулирования в части предоставления промышленных субсидий и государственной поддержки сельского хозяйства; мониторинг применения государствами-членами мер государственного регулирования агропромышленных комплексов и др. В то же время Договором не предусмотрено проведение каким-либо органом ЕАЭС или государствами-членами правового мониторинга всех решений и иных юридически значимых актов ЕЭК²⁰.

В связи с этим необходимо предусмотреть в Договоре о ЕАЭС основы и порядок проведения правового мониторинга принятых актов

Комиссии, для того чтобы выявлять проблемы их реализации и составлять пути решения сложившихся проблем. Осуществлять мониторинг целесообразно как Комиссии, так и государствам-членам, кроме того, важно привлекать к осуществлению мониторинга хозяйствующих субъектов, поскольку они наиболее заинтересованы в проведении мониторинга и их информация может быть самой объективной в отношении правоприменительной практики ЕЭК. В настоящее время мониторинг исполнения государствами-членами права Союза, осуществляемый Комиссией, не является полноценной альтернативой правовому мониторингу актов ЕЭК, поскольку реализация правовых актов Комиссии государствами-членами и хозяйствующими субъектами не ограничивается лишь случаями неисполнения, ведь в ходе применения решений Комиссии могут возникать проблемы иного характера, которые не связаны с неисполнением права ЕАЭС.

Именно правовой мониторинг позволяет выявлять слабые стороны правовых актов и совершенствовать их. Поэтому чем больше субъектов в лице органов ЕАЭС и органов публичной власти государств-членов будут проводить мониторинг, тем качественнее будут разрабатываться и эффективнее применяться новые правовые нормы.

Второй этап законодательного процесса в ЕАЭС — принятие правового акта органом Союза. Закрепленный в праве ЕАЭС порядок принятия актов отличается от того, который ныне действует в ЕС. Если в ЕАЭС более распространены принцип консенсуса, то в ЕС также реализуется принцип квалифицированного большинства. Позднее Ниццким договором наряду с требуемым числом государств была предусмотрена система взвешенных голосов. В рамках ЕАЭС применение принципа квалифицированного большинства, в том числе на основе взвешенных голосов, для всех органов на данный момент развития интеграции трудно реализуемо²¹ в связи с небольшим количеством

¹⁹ Правовой портал ЕАЭС // URL: <https://docs.eaeunion.org/ru-ru> (дата обращения: 14.02.2024).

²⁰ Лукьянова В. Ю., Павлушкин А. В. Правовой мониторинг в Евразийском экономическом союзе // Журнал российского права. 2019. № 11. С. 151.

государств-членов и неравномерным распределением населения, однако по мере расширения объединения такая возможность будет становиться всё более реалистичной, поскольку способствует демократизации и повышению эффективности деятельности органов Союза. В настоящее время принцип квалифицированного большинства применяется только в Коллегии Комиссии, однако этот принцип распространяется не на все вопросы, и для принятия решений по некоторым вопросам все равно необходим консенсус.

Установленный в ЕАЭС порядок принятия решений характеризуется тем, что правом законодательной инициативы (инициации принятия решений) обладают как органы Союза (кроме Суда), так и государства-члены. Каждый орган Союза, реализующий правотворческую функцию, принимает акты в рамках своей компетенции, а в случае возникновения коллизий вопрос о принятии решения передается на рассмотрение в вышестоящие органы. Как мы уже говорили, такой порядок принятия нормативных правовых актов свидетельствует о хаотичном характере развития правовой системы ЕАЭС и требует систематизации законодательного процесса, в частности, целесообразно по мере развития интеграции предусмотреть единую законодательную процедуру принятия основных обязательных актов ЕАЭС, оставив при этом органам возможность принимать акты в рамках своей компетенции, которая будет скорректирована в соответствии с новыми реалиями. Тем более, что в рамках Европейского Союза уже заложены соответствующие основы, часть из которых являются универсальными и могут быть использованы при построении других интеграционных объединений.

Третий этап законодательного процесса — после принятия правового акта. Как следует из

нынешнего правового регулирования, решения Комиссии могут быть пересмотрены вышестоящими органами Союза и отменены, а в случае возникновения противоречий между решениями органов ЕАЭС высший приоритет имеют решения Высшего совета, решения Межправительственного совета, в свою очередь, имеют приоритет только над решениями Комиссии.

Таким образом, статус Комиссии в формировании правовой реальности ЕАЭС значительно снижается ввиду того, что другие органы могут отменять любые решения ЕЭК²². Кроме того, решения исполнительного органа Комиссии — Коллегии — может отменить Совет Комиссии по обращению государства-члена или члена Совета. Далее, как мы ранее говорили, в случае несогласия государства-члена с решением Совета соответствующий вопрос может быть внесен на рассмотрение в Межправительственный совет и Высший совет. Следовательно, процедура принятия решений в ЕАЭС основывается на принципе иерархии институциональной системы Союза.

Особенность сложившейся на сегодняшний день ситуации состоит в том, что решения межправительственных органов имеют приоритет над решениями наднационального органа. С одной стороны, это четко очерчивает границы компетенции Евразийской экономической комиссии при осуществлении ею деятельности, предупреждая возможность превращения ее в суперструктуру по аналогии с ЕК, даже несмотря на то, что в ЕС, в отличие от ЕАЭС, существует парламентский контроль деятельности ЕК²³. С другой стороны, возможность отмены решений Комиссии вышестоящими органами ограничивает роль Комиссии как органа, обеспечивающего функционирование и развитие интеграции в рамках Союза, тем самым снижая эффективность ее деятельности и политический вес как исполнительного наднационального ор-

²¹ *Войников В. В.* Право Европейского Союза и Евразийского экономического союза: законодательство и судебная практика : учебно-методическое пособие. Калининград : Издательство БФУ имени И. Канта, 2022. С. 38.

²² *Котова Н. Е.* Евразийский экономический союз: совершенствование нормативно-правовой базы // *Финансы: теория и практика.* 2016. № 5. С. 131.

²³ *Бугаева А. С.* Эволюция правового статуса Европейской комиссии в организационном механизме Европейского Союза : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 11.

гана интеграционного объединения, который независим при осуществлении своих функций.

Для решения вышеуказанных проблем целесообразно предоставить больше свободы действий в сфере законодательства наднациональному органу ЕАЭС — Евразийской экономической комиссии. Помимо внедрения единой законодательной процедуры, стоит предусмотреть возможность отмены решений Комиссии только Судом ЕАЭС, а не вышестоящими межправительственными органами. В связи с этим необходимо расширить компетенцию Суда и предоставить ему полномочия в сфере разрешения споров между органами, поскольку целью деятельности Суда является обеспечение единообразного применения государствами-членами и органами Союза Договора и решений органов Союза. Тем более, что по заявлению государств-членов и хозяйствующих субъектов Суд в настоящее время полномочен рассматривать дела о соответствии решения Комиссии или его отдельных положений праву Союза. Следовательно, если орган ЕАЭС не согласен с актом Комиссии, то он обращается в Суд с соответствующим заявлением, как это предусмотрено в ЕС статьей 263 Договора о функционировании Европейского Союза²⁴. Кроме того, нынешнее правовое регулирование не предусматривает возможности обжалования решений других органов Союза — Высшего совета и Межправительственного совета. Поэтому необходимо ввести судебный контроль со стороны Суда ЕАЭС также и за правотворческой деятельно-

стью высших органов Союза. Такая мера будет способствовать совершенствованию судебного механизма разрешения правовых конфликтов, расширению демократических начал евразийской интеграции и обеспечению эффективности стандартов правосудия в Евразийском экономическом союзе²⁵.

На основании изложенного можно сделать вывод, что в рамках ЕАЭС целесообразно использовать накопленный в ходе законодательного процесса государств-членов опыт и внедрять механизмы, предусмотренные, в частности, на федеральном и региональных уровнях Российской Федерации, а также процедуру экспертизы правовых актов Комиссии с учетом интересов хозяйствующих субъектов и научного сообщества каждого государства-члена, поскольку это отвечает современным вызовам, с которыми сталкивается ЕАЭС, позволит минимизировать межгосударственные споры, споры хозяйствующих субъектов с ЕЭК и, таким образом, снизит возможные конфликтные ситуации между участниками Союза.

Таким образом, реализация правотворческой функции ЕЭК требует некоторых доработок для улучшения качества правовых актов и их эффективной реализации в государствах-членах. Для этого, на наш взгляд, целесообразно использовать как опыт Европейского Союза, так и опыт государственного регулирования законодательной деятельности, в частности на региональном уровне опыт государств — членов ЕАЭС.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Бугаева А. С. Эволюция правового статуса Европейской комиссии в организационном механизме Европейского Союза : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2011. — 26 с.
2. Войников В. В. Право Европейского Союза и Евразийского экономического союза: законодательство и судебная практика : учебное-методическое пособие. — Калининград : Издательство БФУ имени И. Канта, 2022. — 70 с.

²⁴ Treaty on the Functioning of the European Union (consolidated version 2016) // URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12016E/TXT> (дата обращения: 17.02.2024).

²⁵ Кашкин С. Ю. Интеграция в сфере судебной деятельности как важное направление развития интеграционного права // Вестник ВГУ. Серия «Право». 2018. № 1. С. 257.

3. *Войников В. В., Артеменко Т. Д.* Право ЕЭК на обращение в суд ЕАЭС: перспективы развития и опыт ЕС // *Московский журнал международного права.* — 2023. — № 2. — С. 21–37.
4. *Глиттова Я., Косов Ю. В.* Сравнительный институционально-политический анализ европейской и евразийской интеграции // *Управленческое консультирование.* — 2016. — № 7. — С. 27–40.
5. *Готов С. А.* Право Европейского Союза в редакции Лиссабонского договора : учеб. пособие. — М. : Издательство Международного юридического института, 2010. — 452 с.
6. *Довгань Е. Ф., Мокосеева М. А.* Правовые проблемы функционирования Евразийского экономического союза // *Вестник Марийского государственного университета. Серия «Исторические науки. Юридические науки».* — 2018. — № 4. — С. 71–79.
7. *Дьяченко Е. Б., Энтин К. В.* Компетенция Суда Союза // *Суд Евразийского экономического Союза и становление права ЕАЭС.* — М. : Проспект, 2021. — С. 155–181.
8. *Европейское право. Основы интеграционного права Европейского Союза и Евразийского экономического союза : учебник / рук. авт. кол. и отв. ред. Л. М. Энтин, М. Л. Энтин.* — М. : Норма, Инфра-М, 2018. — 528 с.
9. *Кашкин С. Ю.* Интеграция в сфере судебной деятельности как важное направление развития интеграционного права // *Вестник ВГУ. Серия «Право».* — 2018. — № 1. — С. 245–257.
10. *Козлов Д. В.* Формирование единого законодательства в рамках ЕАЭС // *Евразийская интеграция: экономика, право, политика.* — 2020. — № 3. — С. 61–66.
11. *Котова Н. Е.* Евразийский экономический союз: совершенствование нормативно-правовой базы // *Финансы: теория и практика.* — 2016. — № 5. — С. 126–132.
12. *Лукьянова В. Ю., Павлушкин А. В.* Правовой мониторинг в Евразийском экономическом союзе // *Журнал российского права.* — 2019. — № 11. — С. 144–157.
13. *Марышев А. А., Торопыгин А. В.* Экономические детерминанты современного этапа евразийской интеграции // *Евразийская интеграция: экономика, право, политика.* — 2014. — № 2. — С. 39–42.
14. *Морозов А. Н.* Научные подходы к юридической экспертизе проектов нормативных правовых актов, принимаемых органами Евразийского экономического союза // *Журнал российского права.* — 2017. — № 5. — С. 129–141.
15. *Энтин К. В.* Евразийская экономическая комиссия // *Суд Евразийского экономического союза и становление права ЕАЭС.* — М. : Проспект, 2021. — С. 134–142.
16. *Jacque J.-P.* The Principle of Institutional Balance // *Common Market Law Review.* — 2004. — No. 41. — P. 383–391.
17. *Pollack M.* Control mechanism or deliberative democracy? Two images of comitology // *University of Wisconsin-Madison.* — 2003. — Vol. 36. — No. 1–2. — P. 125–155.

Материал поступил в редакцию 6 марта 2024 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. *Bugaeva A. S.* Evolyutsiya pravovogo statusa Evropeyskoy komissii v organizatsionnom mekhanizme Evropeyskogo Soyuz: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. — M., 2011. — 26 s.
2. *Voynikov V. V.* Pravo Evropeyskogo Soyuz i Evraziyskogo ekonomicheskogo soyuz: zakonodatelstvo i sudebnaya praktika: uchebnoe-metodicheskoe posobie. — Kaliningrad: Izdatelstvo BFU imeni I. Kanta, 2022. — 70 s.
3. *Voynikov V. V., Artemenko T. D.* Pravo EEK na obrashchenie v sud EAES: perspektivy razvitiya i opyt ES // *Moskovskiy zhurnal mezhdunarodnogo prava.* — 2023. — № 2. — S. 21–37.
4. *Glittova Ya., Kosov Yu. V.* Sravnitelnyy institutsionalno-politicheskiy analiz evropeyskoy i evraziyskoy integratsii // *Upravlencheskoe konsultirovanie.* — 2016. — № 7. — S. 27–40.

5. Glotov S. A. Pravo Evropeyskogo Soyuzа v redaktsii Lissabonskogo dogovora: ucheb. posobie. — M.: Izdatelstvo Mezhdunarodnogo yuridicheskogo instituta, 2010. — 452 s.
6. Dovgan E. F., Mokoseeva M. A. Pravovye problemy funktsionirovaniya Evraziyskogo ekonomicheskogo soyuzа // Vestnik Mariyskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya «Istoricheskie nauki. Yuridicheskie nauki». — 2018. — № 4. — S. 71–79.
7. Dyachenko E. B., Entin K. V. Kompetentsiya Suda Soyuzа // Sud Evraziyskogo ekonomicheskogo Soyuzа i stanovlenie prava EAES. — M.: Prospekt, 2021. — S. 155–181.
8. Evropeyskoe pravo. Osnovy integratsionnogo prava Evropeyskogo Soyuzа i Evraziyskogo ekonomicheskogo soyuzа: uchebnik / ruk. avt. kol. i otv. red. L. M. Entin, M. L. Entin. — M.: Norma, Infra-M, 2018. — 528 s.
9. Kashkin S. Yu. Integratsiya v sfere sudebnoy deyatelnosti kak vazhnoe napravlenie razvitiya integratsionnogo prava // Vestnik VGU. Seriya «Pravo». — 2018. — № 1. — S. 245–257.
10. Kozlov D. V. Formirovanie edinogo zakonodatelstva v ramkakh EAES // Evraziyskaya integratsiya: ekonomika, pravo, politika. — 2020. — № 3. — S. 61–66.
11. Kotova N. E. Evraziyskiy ekonomicheskii soyuz: sovershenstvovanie normativno-pravovoy bazy // Finansy: teoriya i praktika. — 2016. — № 5. — S. 126–132.
12. Lukyanova V. Yu., Pavlushkin A. V. Pravovoy monitoring v Evraziyskom ekonomicheskoye soyuzе // Zhurnal rossiyskogo prava. — 2019. — № 11. — S. 144–157.
13. Maryshev A. A., Toropygin A. V. Ekonomicheskie determinanty sovremennogo etapa evraziyskoy integratsii // Evraziyskaya integratsiya: ekonomika, pravo, politika. — 2014. — № 2. — S. 39–42.
14. Morozov A. N. Nauchnye podkhody k yuridicheskoy ekspertize proektov normativnykh pravovykh aktov, prinimaemykh organami Evraziyskogo ekonomicheskogo soyuzа // Zhurnal rossiyskogo prava. — 2017. — № 5. — S. 129–141.
15. Entin K. V. Evraziyskaya ekonomicheskaya komissiya // Sud Evraziyskogo ekonomicheskogo soyuzа i stanovlenie prava EAES. — M.: Prospekt, 2021. — S. 134–142.
16. Jacques J.-P. The Principle of Institutional Balance // Common Market Law Review. — 2004. — No. 41. — P. 383–391.
17. Pollack M. Control mechanism or deliberative democracy? Two images of comitology // University of Wisconsin-Madison. — 2003. — Vol. 36. — No. 1–2. — P. 125–155.