

Правовое регулирование осуществления ЕЭК исполнительно-распорядительных полномочий: проблемы реализации и опыт ЕС

Артеменко Т. Д.

Управление по законотворческой деятельности Правительства Калининградской области, Калининград, Российская Федерация

e-mail: t.artemenko@gov39.ru

ORCID: 0000-0002-2538-1677

РЕФЕРАТ

Настоящее исследование посвящено изучению исполнительных и распорядительных полномочий Евразийской экономической комиссии, порядку их осуществления, объему и их влиянию на развитие интеграционных процессов в Евразийском экономическом союзе. **Цель.** Выявить существенные характеристики исполнительно-распорядительной функции Евразийской экономической комиссии, проблемы их реализации, а также определить возможные пути решения данных проблем для использования в деятельности Евразийской экономической комиссии с учетом релевантного опыта Европейской комиссии. **Задачи.** Рассмотреть специфику и сущность исполнительно-распорядительной функции Евразийской экономической комиссии, а также систему аналогичных полномочий Европейской комиссии. Проанализировать учредительные договоры Евразийского экономического союза и Европейского союза, иные международные договоры данных интеграционных объединений и соответствующую правоприменительную практику. **Методология.** В ходе исследования использовались общенаучные методы познания — анализ, синтез, индукция, дедукция. Также в работе использовались специальные юридические методы — формально-юридический, технико-юридический, метод юридической аналогии, а также сравнительно-правовой метод. **Результаты.** В результате проведенного исследования установлено, что исполнительные и распорядительные полномочия занимают важное место в практике Евразийской экономической комиссии. Вместе с тем при их осуществлении возникает ряд проблем, которые возможно решить посредством внедрения предложенных нами мер, основанных в том числе на положительном опыте Европейской комиссии по реализации исполнительно-распорядительной функции. В частности, выявлены проблемы разграничения исполнительных актов и других правовых актов Евразийской экономической комиссии, определения нормативности решения или распоряжения Евразийской экономической комиссии, порядка подготовки Коллегией Евразийской экономической комиссии проектов правовых актов всех политических органов Евразийского экономического союза и другие. **Выводы.** Констатация выявленных в статье проблем в сфере осуществления Евразийской экономической комиссией исполнительно-распорядительных полномочий обуславливает целесообразность внесения изменений в Договор о Евразийском экономическом союзе и другие акты, составляющие право Евразийского экономического союза, а также издание новых актов, которые будут регулировать вопросы, которые до настоящего времени не регламентированы правом Евразийского экономического союза.

Ключевые слова: Евразийский экономический союз, Европейский союз, Евразийская экономическая комиссия, Европейская комиссия, исполнительные полномочия, распорядительные полномочия, правотворчество

Для цитирования: Артеменко Т. Д. Правовое регулирование осуществления ЕЭК исполнительно-распорядительных полномочий: проблемы реализации и опыт ЕС // Евразийская интеграция: экономика, право, политика. 2026. Т. 20, № 2. С. 102–113. EDN: YCJPEE

Legal Regulation of the EEC's Executive and Administrative Powers: Implementation Issues and EU Experience

Timofei D. Artemenko

Department for Legislative Activity of the Government of the Kaliningrad Region, Kaliningrad, Russian Federation
e-mail: t.artemenko@gov39.ru
ORCID: 0000-0002-2538-1677

ABSTRACT

This study is devoted to the examination of the executive and administrative powers of the Eurasian Economic Commission, the procedure for their exercise, their scope, and their impact on the development of integration processes within the Eurasian Economic Union. **Aim.** To identify the essential characteristics of the executive and administrative function of the Eurasian Economic Commission, the problems of its implementation, and to determine possible ways of addressing these problems for their use in the activities of the Eurasian Economic Commission, taking into account the relevant experience of the European Commission. **Tasks.** To examine the specific features and essence of the executive and administrative function of the Eurasian Economic Commission, as well as the system of analogous powers of the European Commission. To analyse the founding treaties of the Eurasian Economic Union and the European Union, other international treaties of these integration associations, and the relevant law-enforcement practice. **Methods.** The research employed general scientific methods of cognition — analysis, synthesis, induction, and deduction. The study also used special legal methods, including the formal legal method, the technical legal method, the method of legal analogy, and the comparative legal method. **Results.** The study establishes that executive and administrative powers occupy an important place in the practice of the Eurasian Economic Commission. At the same time, a number of problems arise in the course of their exercise, which can be resolved through the implementation of the measures proposed by the author, based, inter alia, on the positive experience of the European Commission in exercising the executive and administrative function. In particular, the study identifies problems relating to the delimitation of executive acts from other legal acts of the Eurasian Economic Commission; the determination of the normative nature of a decision or order of the Eurasian Economic Commission; the procedure for the preparation by the board of the Eurasian Economic Commission of draft legal acts of all political bodies of the Union, and others. **Conclusions.** The identification of the problems revealed in the article in the sphere of the exercise by the Eurasian Economic Commission of executive and administrative powers substantiates the expediency of introducing amendments to the Treaty on the Eurasian Economic Union and other acts constituting the law of the Eurasian Economic Union, as well as the adoption of new acts regulating issues that have not yet been governed by the law of the Eurasian Economic Union.

Keywords: Eurasian Economic Union, European Union, Eurasian Economic Commission, European Commission, executive powers, administrative powers, law-making

For citation: Artemenko T. D. Legal Regulation of the EEC's Executive and Administrative Powers: Implementation Issues and EU Experience // Eurasian Integration: Economics, Law, Politics. 2026. Vol. 20, No. 2. P. 102–113. (In Russ.) EDN: YCJPEE

Введение

В соответствии с Договором о Евразийском экономическом союзе (далее — Договор о ЕАЭС, Учредительный договор) Евразийская экономическая комиссия (далее — ЕЭК, Комиссия) является

регулирующим органом Евразийского экономического союза (далее — Союз), обеспечивающим условия функционирования и развития интеграционных процессов [11, с. 169–172]. Несмотря на относительно низкое положение в институциональной системе ЕАЭС [7], Комиссия наряду с правотворческой и контрольно-надзорной функциями обладает значительными исполнительно-распорядительными полномочиями, реализуемыми посредством издания соответствующих правовых актов. В связи с чем последняя очень тесно связана с правотворческой функцией.

Из толкования совокупности положений п. 1, п. 11, п. 22, абзаца первого п. 31 Положения о Евразийской экономической комиссии (далее — Положение о ЕЭК) следует, что Комиссия имеет двухуровневую структуру, которая позволяет распределить полномочия между Советом и Коллегией Комиссии. При этом исполнительным органом Комиссии является Коллегия, а Совет осуществляет общее руководство Комиссией и общее регулирование интеграционных процессов в Союзе [5, с. 249].

Как показывает анализ правоприменительной практики за 2024 г., Евразийской экономической комиссией было принято 246 распоряжений, из них Коллегией — 209 распоряжений, Советом — 37. При этом за тот же период ЕЭК было принято 310 решений. Таким образом, без учета исполнительных решений акты распорядительного характера занимают более 40% из числа всех обязательных к исполнению правовых актов, принимаемых ЕЭК в рамках осуществления своих полномочий¹. Это подтверждает ключевую роль исполнительно-распорядительных полномочий в обеспечении эффективного функционирования Евразийского экономического союза.

Исследование

Исполнительные полномочия ЕЭК

Исполнительно-распорядительная функция играет важную роль в деятельности Комиссии, поскольку ее реализация позволяет, во-первых, исполнительными актами регулировать вопросы, не урегулированные положениями Договора ЕАЭС, международных договоров, акты иных органов Союза, при этом не внося в них непосредственно изменения, во-вторых, распоряжениями регулировать все организационные вопросы, возникающие в деятельности Комиссии. При этом правовая природа исполнительных и распорядительных полномочий, при помощи которых ЕЭК по большей части регулирует интеграционные процессы в ЕАЭС, вытекает из статуса Коллегии Комиссии как исполнительного органа Союза.

Согласно абзацу пятому п. 1 ст. 6, ст. 18 Договора о ЕАЭС, п. 48 Положения о ЕЭК, Комиссия в рамках своей компетенции и при реализации любых полномочий вправе принимать три вида правовых актов: решения, распоряжения и рекомендации, из которых первые два являются обязательными к исполнению [3, с. 73–74]. При этом все три вида актов в соответствии с п. 1 ст. 6 Договора о ЕАЭС составляют право Союза [12, с. 53]. В отличие от распорядительной функции, для реализации исполнительных полномочий правом ЕАЭС не предусмотрено специальных видов правовых актов Комиссии, в связи с чем они осуществляются посредством издания решений по общему правилу, что несколько усложняет анализ практики и разграничение исполнительных актов от всех других.

В отличие от права Европейского союза (далее — ЕС), где существуют специальные «исполнительные» и «делегированные» акты, которые закреплены за Европейской комиссией (далее — ЕК), в ЕАЭС такие виды актов не выделены. Данное обстоятельство затрудняет разграничение исполнительных решений от иных актов Комиссии. С одной стороны, при ограничительном подходе к термину «исполнительный акт», а также с учетом роли Комиссии, в том числе как исполнительного органа, можно сказать, что все акты, принимаемые ЕЭК, по своей сути являются исполнительными актами. С другой стороны, некоторые ученые придерживаются противоположного мнения и считают, что исполнительно-распорядительная функция подразумевает обеспечение лишь организационной и сугубо хозяйственной деятельности [15, с. 122–123].

Вместе с тем, на наш взгляд, ни один из указанных подходов не является верным и не отражает сути исполнительных актов Комиссии. Так, если с распорядительными полномочиями вопросов не

¹ Правовой портал [Электронный ресурс] // Евразийский экономический союз. URL: <https://docs.eaeunion.org/ru-ru> (дата обращения: 15.02.2025).

возникает, ввиду того, что для них предусмотрены специальные акты (распоряжения), то касательно исполнительных актов не все так однозначно. Такое положение дел следует из буквального толкования термина «исполнительные акты», при котором из общего пласта правовых актов ЕЭК можно выделить определенный спектр решений Комиссии, обладающих соответствующими признаками, позволяющих отнести их к исполнительным актам — т. е. актам, принятым во исполнение той или иной нормы Учредительного договора и иных международных договоров, составляющих первичное право Союза.

Таким образом, предлагаемый и используемый нами подход является «золотой серединой» между расширительным и ограничительным толкованием термина «исполнительные полномочия». При этом следует отметить, что в отличие от исполнительных полномочий реализация самостоятельной правотворческой функции основывается на нормах первичного права Союза, устанавливающих общие полномочия Комиссии в той или иной сфере без конкретизации таковых.

Примерами целесообразности такого толкования могут служить Решение Коллегии Евразийской экономической комиссии от 29.01.2024 № 9¹, в части, касающейся обеспечения исполнения на территории Союза технических регламентов, Решение Коллегии Евразийской экономической комиссии от 28.05.2024 № 60², которым, в частности, утверждены справочники форм обучения, видов родства, причин инвалидности и т. д., используемые в сфере трудовой миграции и социальной защиты, а также Решение Коллегии Евразийской экономической комиссии от 21.04.2015 № 30 «О мерах нетарифного регулирования», которое принято в соответствии со ст. 46 Договора о ЕАЭС и п. 4 и 37 Протокола о мерах нетарифного регулирования в отношении третьих стран (приложение № 7 к Договору о ЕАЭС).

Таким образом, анализ вышеуказанных актов свидетельствует об исполнительном характере таких актов, поскольку все они были приняты во исполнение тех или иных норм первичного права (Договора о ЕАЭС и международных договоров в рамках ЕАЭС), содержащих полномочие Комиссии на совершение определенных действий.

В связи с изложенным представляется целесообразным при толковании исполнительных актов Комиссии использовать метод буквального толкования, что позволит разграничить исполнительные акты Комиссии и все другие виды актов.

Распорядительные полномочия ЕЭК

Исполнительно-распорядительные полномочия, как и контрольные (надзорные) и ряд других полномочий, предоставленных Комиссии правом ЕАЭС, она осуществляет посредством издания правовых актов [2]. В связи с чем указанные функции так или иначе тесно переплетены с правотворческой функцией, являющейся, на наш взгляд, основополагающим элементом правового положения ЕЭК как регулирующего, исполнительного и контрольно-надзорного органа Союза [16, с. 138].

Согласно п. 13 Положения о ЕЭК распоряжения носят организационно-распорядительный и ненормативный характер. Об этом свидетельствует анализ правоприменительной практики Комиссии и национального правового регулирования государств — членов ЕАЭС. Например, распоряжением Коллегии Евразийской экономической комиссии от 10.12.2024 № 195³ внесены изменения в состав Консультативного комитета по международной деятельности; распоряжением Совета Евразийской

¹ Решение Коллегии Евразийской экономической комиссии от 29.01.2024 № 9 «О перечне международных и региональных (межгосударственных) стандартов, а в случае их отсутствия — национальных (государственных) стандартов, в результате применения которых на добровольной основе обеспечивается соблюдение требований технического регламента Таможенного союза “О безопасности упаковки” (ТР ТС 005/2011), и перечне международных и региональных (межгосударственных) стандартов, а в случае их отсутствия — национальных (государственных) стандартов, содержащих правила и методы исследований (испытаний) и измерений, в том числе правила отбора образцов, необходимые для применения и исполнения требований технического регламента Таможенного союза “О безопасности упаковки” (ТР ТС 005/2011) и осуществления оценки соответствия объектов технического регулирования» [Электронный ресурс]. URL: https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/01443462/err_30012024_9 (дата обращения: 15.02.2025).

² Решение Коллегии Евразийской экономической комиссии от 28.05.2024 № 60 «О справочниках, используемых в сфере трудовой миграции и социальной защиты» [Электронный ресурс]. URL: https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/01446117/err_31052024_60 (дата обращения: 15.02.2025).

³ Распоряжение Коллегии Евразийской экономической комиссии от 10.12.2024 № 195 «О внесении изменений в состав Консультативного комитета по международной деятельности» [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.eaeunion.org/documents/430/9730/> (дата обращения: 15.02.2025).

экономической комиссии от 17.05.2017 № 15¹ Коллегии Комиссии было дано поручение совместно с уполномоченными органами государств — членов Евразийского экономического союза обеспечить подготовку и принятие определенных правовых актов; распоряжения Правительства Российской Федерации в соответствии с ч. 2 ст. 5 Федерального конституционного закона от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» являются ненормативными актами; распоряжения Премьер-министра Республики Беларусь также являются ненормативными актами в соответствии с ч. 2 ст. 4 Закона Республики Беларусь от 17.07.2018 № 130-З «О нормативных правовых актах»². Кроме того, согласно Определению Верховного Суда Российской Федерации от 19.08.2019 № 307-ЭС19-4440 по делу № А56-104785/2018³ ненормативный правовой акт — это акт индивидуального характера, устанавливающий, изменяющий или отменяющий права и обязанности конкретных лиц.

В отличие от распоряжений решения являются нормативными правовыми актами. В соответствии с Протоколом об общих принципах и правилах конкуренции (Приложение № 19 к Договору) ЕЭК в том числе осуществляет контроль за соблюдением общих правил конкуренции на трансграничных рынках [14, с. 165]. При этом практика Комиссии в рамках реализации указанных полномочий свидетельствует о том, что Комиссия не только констатирует наличие признаков нарушения общих правил конкуренции на трансграничных рынках, но и накладывает штрафы на соответствующие хозяйствующие субъекты путем издания решений [9, с. 375].

Вместе с тем указанные правовые акты, издаваемые ЕЭК в сфере конкуренции, по своей сути относятся к актам ненормативного характера, поскольку направлены на установление, изменение или отмену прав и обязанностей конкретных лиц, указанных в соответствующем акте, что порождает правовую неопределенность.

Таким образом, представляется целесообразным устранить данную правовую неопределенность посредством внесения изменений в абзац первый п. 13 Положения о ЕЭК, дополнив его после слов «государств-членов» словами «а также решения ненормативного характера».

Кроме того, в деятельности ЕЭК сложилась практика, в соответствии с которой Коллегия Комиссии осуществляет подготовку не только своих проектов правовых актов, но и актов всех других органов Союза: Совета ЕЭК, Евразийского межправительственного Совета и Высшего Евразийского экономического совета (далее — Высший совет). Согласно указанной практике Коллегия ЕЭК посредством издания распоряжения вносит проект правового акта на рассмотрение Совету Комиссии, а он, в свою очередь, в случае если это проект акта вышестоящего органа, посредством принятия решения вносит его далее в Евразийский межправительственный совет.

Таким образом, Коллегия Комиссии как наднациональный орган [4, с. 289] ответственна за подготовку правовых актов всех политических органов ЕАЭС, что говорит о чрезвычайной важности Коллегии Комиссии в обеспечении правового развития евразийской интеграции. По мнению А. А. Моисеева, наделение международной организации правами принимать обязательные для государств решения является одним из основных качеств надгосударственности такой организации [13, с. 7].

В этой связи необходимо отметить, что такая важнейшая роль Комиссии по подготовке правовых актов органов Союза перекликается с правом законодательной инициативы Европейской комиссии как ключевого института ЕС, ответственного за подготовку и разработку подавляющего большинства законодательных актов Европейского союза.

Вместе с тем в настоящее время в праве Союза нет самостоятельного акта, устанавливающего порядок проведения рассматриваемой процедуры. В связи с этим представляется целесообразным принятие

¹ Распоряжение Совета Евразийской экономической комиссии от 17.05.2017 № 15 «Об актах Евразийской экономической комиссии по вопросам регулирования общих рынков лекарственных средств и медицинских изделий в рамках Евразийского экономического союза» [Электронный ресурс]. URL: https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/01414004/cnco_23052017_15 (дата обращения: 15.02.2025).

² Об этом свидетельствует национальное правовое регулирование государств — членов ЕАЭС. Например, распоряжения Правительства Российской Федерации являются ненормативными актами в соответствии с ч. 2 ст. 5 Федерального конституционного закона от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»; распоряжения Премьер-министра Республики Беларусь также являются ненормативными актами в соответствии с ч. 2 ст. 4 Закона Республики Беларусь от 17.07.2018 № 130-З «О нормативных правовых актах».

³ Определение Верховного Суда РФ от 19.08.2019 № 307-ЭС19-4440 по делу № А56-104785/2018 [Электронный ресурс]. URL: <https://legalacts.ru/sud/opredelenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-19082019-n-307-es19-4440-po-delu-n-a56-1047852018/> (дата обращения: 15.02.2025).

Советом Комиссии порядка разработки, согласования и внесения проектов правовых актов, что позволит унифицировать подходы к осуществлению данной процедуры и увеличит прозрачность деятельности Комиссии в указанной сфере.

Исполнительные и распорядительные полномочия ЕК

Европейская комиссия в соответствии со ст. 17 Договора о Европейском союзе (ДЕС) осуществляет в том числе исполнительную и управленческую (распорядительную) функции [6, с. 10]. Как следует из положений ст. 290 и 291 Договора о функционировании Европейского союза (ДФЕС), Комиссия может наделяться делегированными и исполнительными полномочиями соответствующими законодательными актами ЕС в целях их несущественного дополнения и обеспечения их единообразной реализации.

В соответствии с п. 2 ст. 291 ДФЕС исполнительные полномочия подразумевают обязанность Комиссии отдельным правовым актом регулировать определенные вопросы во исполнение законодательных актов ЕС, которыми эти вопросы урегулированы не были. При этом в соответствии со ст. 290 ДФЕС Комиссия может наделяться полномочием по изданию делегированных актов (незаконодательных актов), которые направлены на изменение или дополнение отдельных элементов законодательных актов, не имеющих существенного значения.

Осуществление Европейской комиссией распорядительных полномочий, в свою очередь, напрямую вытекает из учредительных договоров ЕС и Договора о Европейском сообществе по атомной энергии (Евратом). Например, согласно ст. 96 ДФЕС Комиссия уполномочена в рамках общей транспортной политики ЕС принимать решения, предписывающие государствам-членам регулировать тарифы, включающие в себя «любые элементы поддержки или защиты в интересах одного или нескольких конкретных предприятий или промыслов» [10, с. 130].

Кроме того, исполнительно-распорядительная функция включает в себя также принятие Комиссией общеобязательных к применению на территории ЕС правил поведения участников общественных отношений, в частности, правила производства и сбыта овощей и фруктов, а также требования к таким товарам. Помимо этого, в рамках рассматриваемых полномочий Комиссия вправе выносить индивидуальные предписания в адрес государств-членов и частных лиц, в том числе при наличии оснований принимать решения об изъятии с рынка продовольственных товаров, а также предварительно согласовывать сделки экономической концентрации в порядке, установленном Регламентом Совета (ЕС) от 20.01.2004 № 139/2004 «О контроле за концентрацией капитала между предприятиями»¹.

Необходимо отметить, что за деятельностью ЕК в части, касающейся принятия исполнительных актов, правом ЕС предусмотрен механизм контроля со стороны Европейского парламента и Совета Европейского союза. Общее положение о контроле за деятельностью Комиссии в данной сфере закреплено в п. 3 ст. 291 ДФЕС, а особенности такого контроля установлены отдельным законодательным актом вторичного права — Регламентом Европейского парламента и Совета (ЕС) от 16.02.2011 № 182/2011 об установлении общих правил и принципов в отношении порядка контроля государств-членов за осуществлением Комиссией исполнительных полномочий².

При этом принятие делегированного акта предваряет рассмотрение его в рамках общественных консультаций, однако механизм прозрачности и подотчетности таких консультаций вызывает вопросы среди научного сообщества, в том числе ввиду отсутствия четкой регламентации правового статуса приглашаемых экспертов и объема их полномочий [19, с. 262].

Правоприменительная практика ЕС свидетельствует о том, что один и тот же законодательный акт ЕС может уполномочивать Комиссию на принятие как исполнительных, так и делегированных актов,

¹ Council Regulation (EC) № 139/2004 of 20.01.2004 on the control of concentrations between undertakings (the EC Merger Regulation) (Text with EEA relevance) [Электронный ресурс]. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2004/139> (дата обращения: 15.02.2025).

² Regulation (EU) № 182/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 February 2011 laying down the rules and general principles concerning mechanisms for control by Member States of the Commission's exercise of implementing powers [Электронный ресурс]. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32011R0182> (дата обращения: 15.02.2025).

в порядках, установленных правом Европейского союза¹. Вместе с тем на практике могут возникать проблемы при реализации Комиссией предоставленных ей полномочий ввиду недостаточно четкого разграничения делегированных и исполнительных полномочий. Вопросы об этом постоянно поднимаются в европейском научном сообществе [20, р. 222–255].

Введение Лиссабонским договором разграничения между делегированными и исполнительными актами не только вызвало конституционные вопросы о природе исполнительной власти, но также поставило вопросы о точном определении и разграничении этих двух типов актов. В связи с чем эта проблема добавилась к уже существующему вопросу разграничения в законодательном акте существенных и несущественных элементов. По мнению З. Хафери (Z. Xhaferri), вопрос определения существенного или несущественного элемента в законодательном акте в настоящее время так же актуален, как и ранее [20, р. 19–23], в том числе ввиду того, что Суд ЕС в своем решении от 27.10.1992 по делу «Федеративная Республика Германия против Комиссии Европейских сообществ» широко истолковал понятие «существенного элемента», что было в полной мере выгодно ЕК, при этом не решив окончательно саму проблему².

Данные вопросы были рассмотрены Судом ЕС еще в одном решении от 18.03.2014 № C-427/12 «Европейская комиссия против Европейского парламента и Совета Европейского союза»³. В данном решении Суд ЕС вместо того, чтобы установить четкие границы между исполнительными и делегированными актами, предпочел предоставить законодательному органу ЕС широкий предел усмотрения в определении вида актов, которыми будет наделяться Комиссия в том или ином случае. Такое регулирование приводит к размытию границ между двумя видами актов, что не способствует обеспечению институционального баланса в ЕС [18, р. 7].

В связи с изложенным можно сделать вывод, что непоследовательная практика ЕК в разных сферах интеграции свидетельствует о том, что как у делегированных, так и у исполнительных актов может быть одна и та же цель, а решение вопроса об определении вида акта, которым необходимо наделить Европейскую комиссию в том или ином случае, полностью возлагается на законодательный орган ЕС, предоставляя ему широкую свободу усмотрения.

Цель Европейской комиссии — усиление своей роли по регулированию европейского правопорядка. Однако в то же время чрезмерное наделение Комиссии делегированными полномочиями может быть чревато ее превращением в институт с практически безграничной дискрецией, что влечет за собой нарушение ряда демократических принципов, в том числе принципов пропорциональности и subsidiarity, предусмотренных правом ЕС.

При этом в настоящее время есть все основания полагать, что новый состав Комиссии под председательством Урсулы Фон дер Ляйен, сформированный осенью 2024 г., продолжит политику расширения властных полномочий Комиссии и усиления ее роли при решении как внутриевропейских, так и вопросов внешних сношений, в том числе в ущерб интересам государств-членов [1].

Проблемы, возникающие при реализации ЕЭК исполнительно-распорядительных полномочий и пути их решения

Исполнительные и распорядительные акты Комиссии занимают более половины всех правовых актов, издаваемых ею в процессе своей деятельности. При этом правовая природа исполнительных и распорядительных полномочий, при помощи которых ЕЭК по большей части регулирует интеграционные процессы в Союзе, вытекает из статуса Комиссии как исполнительного органа Союза.

¹ See Regulation (EU) 2019/1241 of the European Parliament and of the Council of 20.06.2019 on the conservation of fisheries resources and the protection of marine ecosystems through technical measures, amending Council Regulations (EC) № 1967/2006, (EC) № 1224/2009 and Regulations (EU) № 1380/2013, (EU) 2016/1139, (EU) 2018/973, (EU) 2019/472 and (EU) 2019/1022 of the European Parliament and of the Council, and repealing Council Regulations (EC) № 894/97, (EC) № 850/98, (EC) № 2549/2000, (EC) № 254/2002, (EC) № 812/2004 and (EC) № 2187/2005 [Электронный ресурс]. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX:32019R1241> (дата обращения: 18.02.2025).

² Judgment of the Court of 27.10.1992. Federal Republic of Germany v Commission of the European Communities (Case-240/90) [Электронный ресурс]. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61990CJ0240> (дата обращения: 02.09.2024).

³ Judgment of the Court (Grand Chamber) of 18.03.2014. European commission v European parliament and Council of the European Union. Case C-427/12 [Электронный ресурс]. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:62012CJ0427> (дата обращения: 11.02.2025).

Вместе с тем, осуществляя свои функции, ЕЭК сталкивается с рядом проблем, которые целесообразно решать посредством внесения изменений в Учредительный договор и другие акты, составляющие право Союза.

Во-первых, следует обратить внимание на проблему разграничения компетенции между Советом и Коллегией ЕЭК в части, касающейся порядка внесения изменений в акты таможенно-тарифного регулирования, с учетом осуществления ими совместного регулирования в данной сфере. Как следует из сложившейся практики Коллегии Комиссии¹, несмотря на то, что уровень юридической силы технических регламентов не отличается между собой, внесение изменений в технические регламенты, принятые Комиссией Таможенного союза, чаще всего вносятся Коллегией, а в технические регламенты, принятые Советом ЕЭК, — только Советом. При этом из этого правила существуют и исключения².

Кроме того, анализ соответствующей практики свидетельствует о том, что установление ставок ввозных таможенных пошлин, равно как и внесение изменений в них, в том числе изменение ставки, а также внесение изменений в единую Товарную номенклатуру внешнеэкономической деятельности ЕАЭС осуществляется Советом и Коллегией Комиссии³.

Таким образом, независимо от того, что Единый таможенный тариф и единая Товарная номенклатура внешнеэкономической деятельности ЕАЭС утверждены Решением Совета Евразийской экономической комиссии от 14.09.2021 № 80⁴, Совет и Коллегия осуществляют совместное регулирование в указанных сферах, осуществляя зачастую идентичные полномочия, при этом точно установить пределы такого регулирования по итогам анализа правоприменительной практики представляется затруднительным.

Помимо этого, Решением Высшего Евразийского экономического совета от 08.05.2015 № 16⁵ закреплён перечень чувствительных товаров, в отношении которых решение об изменении ставки ввозной таможенной пошлины принимается Советом ЕЭК. При этом внесение изменений в сам перечень, как свидетельствует практика, осуществляется в том числе Коллегией Комиссии⁶, что фактически косвенно предписывает Совету Комиссии совершить то или иное действие. Сложившиеся обстоятельства ставят под вопрос выстроенную институциональную иерархию ЕАЭС, в соответствии с которой именно Совет осуществляет руководство деятельностью Комиссии, но не наоборот.

Таким образом, в целях четкого разграничения компетенции органов ЕАЭС представляется целесообразным внести изменения в п. 2 указанного решения Высшего совета в части, касающейся разграничения полномочий Комиссии по актуализации рассматриваемого перечня, дополнив его после слова «осуществляется» словом «Советом».

Кроме того, в целях исключения правовой неопределенности и дальнейшего единообразия правоприменительной практики, на наш взгляд, целесообразно установить, что изменения в указанное ранее Решение Совета от 14.09.2021 № 80, а также другие акты Совета вносятся исключительно Советом ЕЭК. Следует отметить, что для того, чтобы исключить подобное смешение в будущем в других сферах, потребуется внесение изменений и в другие правовые акты ЕАЭС.

Таким образом, сложившаяся в ЕАЭС практика деятельности Комиссии в рассматриваемой сфере свидетельствует об осуществлении ею в некотором смысле «делегированных» полномочий, по аналогии с тем, как это установлено в ЕС.

¹ См. Решения Коллегии Евразийской экономической комиссии от 16.04.2019 № 60, от 20.01.2020 № 12, от 18.10.2022 № 144, от 02.12.2024 № 136 и др.

² См. Решения Совета Евразийской экономической комиссии от 14.05.2024 № 50, от 10.06.2022 № 91 и др.

³ См. Решения Совета Евразийской экономической комиссии от 22.04.2024 № 33, от 26.03.2024 № 27, от 20.02.2024 № 10 и др.

⁴ Решение Совета Евразийской экономической комиссии от 14.09.2021 № 80 «Об утверждении единой товарной номенклатуры внешнеэкономической деятельности Евразийского экономического союза и Единого таможенного тарифа Евразийского экономического союза, а также об изменении и признании утратившими силу некоторых решений Совета Евразийской экономической комиссии» [Электронный ресурс]. URL: https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/01430209/err_06102021_80 (дата обращения: 18.02.2025).

⁵ Решение Высшего Евразийского экономического совета от 08.05.2015 № 16 «О перечне чувствительных товаров, в отношении которых решение об изменении ставки ввозной таможенной пошлины принимается Советом Евразийской экономической комиссии» [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.eaeunion.org/documents/291/1594/> (дата обращения: 20.02.2025).

⁶ См. Решения Коллегии Евразийского экономической комиссии от 12.05.2022 № 77, от 20.02.2024 № 10, от 16.07.2024 № 82 и др.

Вторая проблема, на которую стоит обратить внимание, — это отсутствие формального выделения исполнительных актов Комиссии. В Европейском союзе такие акты выделяются приставкой «исполнительный» или «делегированный» в наименовании правового акта.

Решения Комиссии, принимаемые в рамках самостоятельной правотворческой функции, неформально можно отграничить от исполнительных актов по преамбуле соответствующих решений, в которых указываются нормы права ЕАЭС, на основании которых принят правовой акт.

Вместе с тем юридически исполнительные акты не отличить от других, в связи с чем, несмотря на то, что правовое регулирование ЕАЭС в настоящее время существенно отличается от того, которое существует в Европейском союзе, представляется целесообразным выделить из общего числа актов Комиссии исполнительные акты, предусматривая, что такие акты должны иметь в своем наименовании соответствующее указание на предмет правового регулирования, например, «исполнительное решение». Такие изменения позволят провести четкое разграничение исполнительных актов Комиссии и всех остальных актов, а также облегчит работу ученых и практикующих юристов.

Третья проблема — осуществление исполнительных полномочий не только Коллегией, но и Советом ЕЭК. Однако согласно п. 31 Положения о ЕЭК исполнительным органом Союза является только Коллегия, а Совет, в соответствии с п. 22 Положения о ЕЭК, осуществляет общее регулирование интеграционных процессов в Союзе и общее руководство Комиссией. В связи с этим логично, чтобы исполнительные полномочия осуществлял исключительно исполнительный орган Комиссии — Коллегия.

При этом данную проблему можно решить без внесения изменений в Учредительный договор. На наш взгляд, окончательную точку в решении данного вопроса мог бы поставить Суд ЕАЭС, сформулировав новые правовые позиции в рассматриваемой сфере. В связи с чем представляется целесообразным Комиссии обратиться в Суд с заявлением о разъяснении положений Договора в части осуществления Советом ЕЭК исполнительных полномочий, поскольку Суд ЕАЭС вправе осуществлять толкование права Союза как обособленной правовой системы, нормы которой обладают верховенством и прямым действием [8, с. 100].

Заключение

Исполнительно-распорядительная функция ЕЭК, наряду с правотворческой и контрольной (надзорной) функциями, действительно играет центральную роль в ее деятельности и в функционировании Евразийского экономического союза. Эти три функции взаимосвязаны, ведь, как и контрольные (надзорные) полномочия, исполнительно-распорядительные также реализуются посредством издания правовых актов [1]. Наличие у Комиссии данных функций образует основу для эффективного управления и координации интеграционных процессов среди государств-членов.

Исполнительно-распорядительная функция направлена на реализацию норм и правил, которые установлены в рамках ЕАЭС. Эта функция включает в себя не только внедрение новых регуляторных актов, но и организацию практической деятельности по их исполнению. Вместе с тем в деятельности Комиссии по осуществлению исполнительных и распорядительных полномочий существует ряд проблем, которые возможно решить в том числе посредством внесения изменений в Договор о ЕАЭС и другие акты, составляющие право Союза, в частности, с учетом соответствующего положительного опыта Европейской комиссии [1]. Данные изменения будут способствовать повышению эффективности деятельности ЕЭК в данной сфере, что благоприятно отразится на развитии интеграции в рамках ЕАЭС.

Таким образом, функционирование исполнительно-распорядительной функции является основополагающим фактором для эффективной работы ЕЭК и успешной реализации поставленных перед ней задач. Ее реализация, посредством издания правовых актов, позволяет обеспечить стабильное развитие и дальнейшее углубление интеграции в рамках ЕАЭС, создавая тем самым благоприятные условия для экономического роста и повышения благосостояния граждан стран-участниц.

Список литературы

1. *Артеменко Т. Д.* Контрольные (надзорные) полномочия Евразийской экономической комиссии и Европейской комиссии: сравнительно-правовой аспект // *Право и управление. XXI век.* 2024. Т. 20, № 4. С. 50–67. EDN: GPNXGD. DOI: 10.24833/2073-8420-2024-4-73-50-67
2. *Артеменко Т. Д.* Правотворчество Евразийской экономической комиссии как одна из основ развития интеграционных процессов в ЕАЭС // *Актуальные проблемы российского права.* 2024. Т. 19, № 12 (169). С. 152–163. EDN: NQASGO. DOI: 10.17803/1994-1471.2024.169.12.152-163
3. *Бакаева О. Ю.* Акты Евразийской экономической комиссии как источник права ЕАЭС // *Российский журнал правовых исследований.* 2016. Т. 3, № 3 (8). С. 73–74. EDN: ZDMEFF
4. *Бекашев К. А.* Правовой статус Евразийской экономической комиссии // *Lex Russica.* 2013. Т. 95, № 3. С. 286–290. EDN: PZODWZ
5. *Бирюков М. М., Энтин Л. М., Торкунова Е. А., Энтин М. Л.* Европейское право. Основы интеграционного права Европейского Союза и Евразийского экономического союза : учебник. М. : Норма, 2018. 528 с. EDN: XPKBIL
6. *Бугаева А. С.* Эволюция правового статуса Европейской комиссии в организационном механизме Европейского Союза: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. 26 с. EDN: QHPQJB
7. *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. EDN: BCVDOW. DOI: 10.24833/0869-0049-2023-2-21-37
8. *Войников В. В., Энтина Е. Г., Энтин М. Л.* Перспективы, потребности и подводные камни конституционализации ЕС и ЕАЭС // *Полис. Политические исследования.* 2019. № 4. С. 89–103. EDN: DfVUTP. DOI: 10.17976/jpps/2019.04.07
9. *Колос Д. Г.* Практические вопросы исполнения решений Суда Евразийского экономического союза в сфере конкуренции // *Динамика правоустановления и правореализации в сфере публично-правовых отношений : сборник научных статей / гл. ред. О. И. Чуприс. Вып. 4. Минск : Общество с ограниченной ответственностью «Колорград», 2022. С. 374–382. EDN: TDHRCР*
10. *Право Европейского союза. В 2 т. Том 1. Общая часть в 2 кн. Книга 2 : учебник для вузов / под ред. С. Ю. Кашкина. 4-е изд., пер. и доп. М. : Юрайт, 2020. 299 с. ISBN: 978-5-534-02031-1. EDN: AJSZDA*
11. *Ратушняк Е. С.* Значение создания Евразийской экономической комиссии для развития единого экономического пространства // *Вестник университета.* 2014. № 3. С. 168–172. EDN: RZPCRD
12. *Соколова Н. А.* Евразийский экономический союз: правовая природа и природа права // *Lex russica.* 2017. № 11. С. 47–57. EDN: ZUDYTN. DOI: 10.17803/1729-5920.2017.132.11.047-057
13. *Фархутдинов И. З.* Действует ли надгосударственность в евразийском пространстве? Интервью с А. А. Моисеевым, доктором юридических наук, деканом факультета международного права Дипломатической академии МИД Российской Федерации // *Евразийский юридический журнал.* 2012. № 8. С. 5–8. EDN: РСВНКТ
14. *Чуприна О. С.* Правовой статус Евразийской экономической комиссии и ее полномочия в сфере контроля за соблюдением единых правил конкуренции // *Modern Science.* 2020. № 7–2. С. 163–166. EDN: ВТТУУН
15. *Шугурова И. В.* Полномочия Евразийской экономической комиссии в сфере научно-технологической интеграции государств-членов ЕАЭС // *Вестник Саратовской государственной юридической академии.* 2020. № 5 (136). С. 114–128. EDN: BYLLAT. DOI: 10.24411/2227-7315-2020-10133
16. *Энтин К. В.* Евразийская экономическая комиссия. Гл. 3.4 // *Суд Евразийского экономического союза и становление права ЕАЭС. М. : Проспект. 2021. С. 134–142.*
17. *Bellenghi G., Vos E.* Rethinking the Constitutional Architecture of EU Executive Rulemaking: Treaty Change and Enhanced Democracy // *European Journal of Risk Regulation.* Cambridge University Press. Cambridge. 2024. Vol. 15, No. 4. P. 793–811. DOI: 10.1017/err.2024.35

18. Brandsma G. J. Delegated and Implementing Acts: Rule-Making by the Commission // Handbook on European Union Public Administration / ed. by G. J. Brandsma. Cheltenham, UK; Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing, 2024. P. 253–265. DOI: 10.4337/9781802209013.00026
19. Hofmann H. C. H., Rowe G. C., Türk A. H. Delegation and the European Union Constitutional Framework // Administrative Law and Policy of the European Union. Ch. 8. Oxford : Oxford University Press, 2011. P. 222–255. DOI: 10.1093/acprof:oso/9780199286485.003.0008
20. Xhaferri Z. Law and Practices of Delegated Rulemaking by the European Commission // Nijhoff Studies in European Union Law. Vol. 22 / ed. by F. Amtenbrink, R. A. Wessel. Leiden; Boston : Brill Nijhoff, 2022. 153 p. ISBN: 978-90-04-50987-0. DOI:10.1163/9789004523524

Об авторе:

Артеменко Тимофей Дмитриевич, советник государственной гражданской службы Калининградской области 2 класса, ведущий консультант Управления по законотворческой деятельности Правительства Калининградской области, аспирант Высшей школы права Балтийского Федерального университета им. И. Канта (Калининград, Российская Федерация);
e-mail: t.artemenko@gov39.ru; ORCID: 0000-0002-2538-1677

References

1. Artemenko, T. D. Control (Supervisory) Powers of the Eurasian Economic Commission and the European Commission: Comparative Legal Aspect // Journal of Law and Administration. 2024. Vol. 20, No. 4. P. 50–67. (In Russ.) EDN: GPNXGD. DOI: 10.24833/2073-8420-2024-4-73-50-67
2. Artemenko, T. D. Lawmaking by the Eurasian Economic Commission as one of the Foundations for the Development of Integration Processes in the EAEU // Actual Problems of Russian Law. 2024. Vol. 19, No. 12. P. 152–163. (In Russ.) EDN: NQASGO. DOI: 10.17803/1994-1471.2024.169.12.152-163
3. Bakaeva, O. Yu. Acts of the Eurasian Economic Commission as a source of law EAEC // Russian journal of legal studies. 2016. Vol. 3, No. 3 (8). P. 73–74. (In Russ.) EDN: ZDMEFF
4. Bekyashev, K. A. Legal status of the Eurasian Economic // Lex Russica. 2013. Vol. 95, No. 3. P. 286–290. (In Russ.) EDN: PZODWZ
5. Biryukov, M. M., Entin, L. M., Torkunova, E. A., Entin, M. L. European Law. Fundamentals of Integration Law of the European Union and the Eurasian Economic Union : textbook. Moscow : Norma, 2018. 528 p. (In Russ.) EDN: XPKBIL
6. Bugaeva, A. S. Evolution of the legal status of the European Commission in the organizational mechanism of the European Union: abstract of a dissertation for the degree of candidate of legal sciences. Moscow, 2011. 26 p. (In Russ.) EDN: QHPQJB
7. Voynikov, V. V., Artemenko, T. D. The Eurasian Economic Commission's right to appeal to the Court of Justice of the Eurasian Economic Union: Prospects for development and the European Union experience // Moscow Journal of International Law. 2023. No. 2. P. 21–37. (In Russ.) EDN: BCVDOW. DOI: 10.24833/0869-0049-2023-2-21-37
8. Voynikov, V. V., Entina, E. G., Entin, M. L. Prospects, Needs and Pitfalls of Constitutionalization of the EU and the EAEU // Polis. Political Studies. 2019. No. 4. P. 89–103. (In Russ.) EDN: DfVUTP. DOI: 10.17976/jpps/2019.04.07
9. Kolos, D. G. Practical issues of enforcement of decisions of the Court of the Eurasian Economic Union in the field of competition // Dynamics of legal establishment and law enforcement in the sphere of public law relations: Collection of scientific articles. Iss. 4. Minsk : Limited Liability Company "Kolograd", 2022. P. 374–382. (In Russ.) EDN: TDHRCF
10. Law of the European Union. In 2 Volumes. Vol. 1. General part in 2 books. Book 2 : Textbook / ed by S. Yu. Kashkin. 4th ed., trans. and add. Moscow : Yurait, 2020. 299 p. ISBN: 978-5-534-02031-1. (In Russ.) EDN: AJSZDA

11. Ratushnyak, E. S. The Importance of the Eurasian Economic Commission Establishment for the Common Economic Space // *Vestnik Universiteta*. 2014. No. 3. P. 168–172. (In Russ.) EDN: RZPCRD
12. Sokolova, N. A. The Eurasian Union: The Legal Nature and Nature of Law. *Lex Russica*. 2017. No. 11. P. 47–57. (In Russ.) EDN: ZUDYTN. DOI: 10.17803/1729-5920.2017.132.11.047-057
13. Farkhutdinov, I. Z. Whether Supranationalism Acting in the Eurasian Space? Interview with A. A. Moiseev, Doctor of Law, Dean of the Faculty of International Law of the Diplomatic Academy of the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation // *Eurasian Law Journal*. 2012. No. 8. P. 5–8. (In Russ.) EDN: PCBHKT
14. Chuprina, O. S. Legal status of the Eurasian Economic Commission and its powers in the field of control over compliance with uniform rules of competition // *Modern Science*. 2020. No. 7–2. P. 163–166. (In Russ.) EDN: BTTYUH
15. Shugurova, I. V. Powers of Eurasian Economic Commission in the Field of Science and Technology Integration of the EAEU'S Member States // *Bulletin of the Saratov State Law Academy*. 2020. No. 5 (136). P. 114–128. (In Russ.) EDN: BYLLAT. DOI: 10.24411/2227-7315-2020-10133
16. Entin, K. V. Eurasian Economic Commission. Chapter 3.4 // *The Court of the Eurasian Economic Union and the formation of the law of the EAEU*. Moscow : Prospect. 2021. P. 134–142. (In Russ.)
17. Bellenghi, G., Vos, E. Rethinking the Constitutional Architecture of EU Executive Rulemaking: Treaty Change and Enhanced Democracy // *European Journal of Risk Regulation*. Cambridge University Press. Cambridge. 2024. Vol. 15, No. 4. P. 793–811. DOI: 10.1017/err.2024.35
18. Brandsma, G. J. Delegated and Implementing Acts: Rule-Making by the Commission // *Handbook on European Union Public Administration* / ed. by G. J. Brandsma. Cheltenham, UK; Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing, 2024. P. 253–265. DOI: 10.4337/9781802209013.00026
19. Hofmann, H. C. H., Rowe, G. C., Türk, A. H. Delegation and the European Union Constitutional Framework // *Administrative Law and Policy of the European Union*. Ch. 8. Oxford : Oxford University Press, 2011. P. 222–255. DOI: 10.1093/acprof:oso/9780199286485.003.0008
20. Xhaferri, Z. Law and Practices of Delegated Rulemaking by the European Commission // *Nijhoff Studies in European Union Law*. Vol. 22 / ed. by F. Amtenbrink, R. A. Wessel. Leiden; Boston : Brill Nijhoff, 2022. 153 p. ISBN: 978-90-04-50987-0. DOI:10.1163/9789004523524

About the author:

Timofei D. Artemenko, Advisor to the State Civil Service of the Kaliningrad Region, 2nd class, Leading Consultant to the Department for Legislative Activity of the Government of the Kaliningrad Region, Postgraduate Student, I. Kant Baltic Federal University (Kaliningrad, Russian Federation);
e-mail: t.artemenko@gov39.ru; ORCID: 0000-0002-2538-1677

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

© Артеменко Т. Д., 2026