

# КОНТРОЛЬНЫЕ (НАДЗОРНЫЕ) ПОЛНОМОЧИЯ ЕВРАЗИЙСКОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ КОМИССИИ И ЕВРОПЕЙСКОЙ КОМИССИИ: СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

Тимофей Артеменко\*

DOI 10.24833/2073-8420-2024-4-73-50-67



**Введение.** В статье рассматриваются полномочия Евразийской экономической комиссии (далее – ЕЭК, Комиссия) и Европейской комиссии (далее – ЕК, Комиссия) в сфере контроля (надзора) за исполнением норм права интеграционных объединений государствами-членами и хозяйствующими субъектами, их объем, пределы компетенции и влияние на развитие интеграционных процессов в Евразийском экономическом союзе (далее – ЕАЭС) и Европейском союзе (далее – ЕС), а также роль судов соответствующих интеграционных объединений в реализации комиссиями рассматриваемой функции. Кроме того, автором рассмотрена и проанализирована соответствующая правоприменительная практика ЕЭК и ЕК, а также правовые позиции судов рассматриваемых интеграционных объединений.

**Материалы и методы.** В настоящем исследовании использованы труды как российских, так и зарубежных специалистов в области европейского права и права ЕАЭС, а также проанализированы правовые акты ЕС и ЕАЭС. 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 исследования.** В результате проведенного исследования выявлено, что несмотря на функционирование ЕАЭС уже более 10 лет, в деятельности ЕЭК по контролю (надзору) за исполнением государствами-членами и хозяйствующими субъектами права ЕАЭС существуют определенные проблемы. В частности: невозможность обращаться в Суд ЕАЭС с заявлением о привлечении к ответственности государства-члена, нарушившего нормы права ЕАЭС; отсутствие в праве ЕАЭС процедуры предварительного уведомления ЕЭК о принятых государствами-членами актах; наличие фрагментарности в правовом регулировании осуществления ЕЭК контрольной (надзорной) функции за исполнением хозяйствующими субъектами права ЕАЭС. Выявленные

\* **Артеменко Тимофей Дмитриевич**, аспирант Высшей школы права Балтийского Федерального университета им. И. Канта, советник государственной гражданской службы Калининградской области 3-го класса, консультант управления по законотворческой деятельности Правительства Калининградской области  
e-mail: t.artemenko@gov39.ru  
ORCID ID: 0000-0002-2538-1677

*проблемы затрудняют эффективное исполнение ЕЭК своих обязанностей в рассматриваемой части, в связи с чем их возможно разрешить посредством, в том числе, использования положительного опыта Европейской комиссии по осуществлению контрольных (надзорных) полномочий за исполнением права Европейского союза.*

**Обсуждение и заключение.** Наличие указанных в статье проблем в сфере осуществления ЕЭК контрольных (надзорных) полномочий обуславливает необходимость внесения комплексных изменений в Договор о ЕАЭС, акты органов ЕАЭС, а также издание новых актов, которые будут регулировать вопросы, которые до настоящего времени не регламентированы правом ЕАЭС. Таким образом, по итогам сравнительно-правового анализа полномочий автором выявлены проблемы и сформулированы выводы по сходству и различиям в правовом положении ЕЭК и ЕК в части осуществления ими контрольных (надзорных) полномочий. Определены тенденции развития правоприменительной практики Комиссий в части, касающейся исполнения государствами-членами и хозяйствующими субъектами, обязательств в рамках соответствующих интеграционных объединений. Представлены пути совершенствования реализации Евразийской экономической комиссией контрольной (надзорной) функции на основе выявленного положительного опыта Европейского союза.

## Введение

Договором о ЕАЭС<sup>1</sup> Евразийская экономическая комиссия определена как регулирующий орган Союза, обеспечивающий условия функционирования и развития интеграции. Однако данная формулировка не в полной мере описывает предназначение Комиссии, в связи с наличием у нее, в том числе, правотворческих, контрольных (надзорных), бюджетных и иных полномочий. В связи с чем по объему полномочий ЕЭК в какой-то степени можно сравнить с национальными правительствами государств-членов.

Контрольная (надзорная) функция ЕЭК является одной из основ стабильного и поступательного развития интеграционного объединения в современных условиях. Данная функция вытекает из сути предназначения Комиссии – обеспечение условий функционирования и развития интеграции. Именно благодаря наличию контрольных и надзорных полномочий ЕЭК по мере своих возможностей в силах способствовать исполнению государствами-членами и хозяйствующими субъектами интеграционного правопорядка ЕАЭС.

Осуществление ЕЭК контрольных и надзорных полномочий в настоящее время является предметом дискуссий как юристов-ученых, так и юристов практиков. Данная проблематика в той или иной степени затрагивалась в работах как российских, так и специалистов из других стран-членов ЕАЭС в области интеграционного права, среди них, в том числе Л.М. Энтин, М.Л. Энтин и К.В. Энтин [6, 15, 16, 17], В.В. Войников [5, 6], Т.Н. Нешагаева [11], А.С. Бугаева [4], Д.Г. Колос [9] и другие.

В связи с изложенным, цель данного исследования – посредством сравнительно-правового исследования выявить существенные характеристики контрольной деятельности Европейской комиссии и Евразийской экономической комиссии для возможного использования положительного опыта для развития Евразийской интеграции.

В доктрине интеграционного и Европейского права нередко используется термин «охранительная» функция, включающий в себя полномочия исполнительного органа интеграционного объединения по контролю и надзору за соблюдением государствами-членами и хозяйствующими субъектами интеграционных правопорядков<sup>2</sup>. В связи

<sup>1</sup> Договор о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г. URL: [https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/0043610/itia\\_05062014](https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/0043610/itia_05062014) (дата обращения: 27.06.2024).

<sup>2</sup> What the European Commission does in law. URL: [https://commission.europa.eu/about-european-commission/role-european-commission/law\\_en](https://commission.europa.eu/about-european-commission/role-european-commission/law_en) (дата обращения: 27.06.2024).

с чем, в настоящем исследовании нами, в том числе, используется данный термин.

### Исследование

#### *Полномочия ЕЭК в сфере контроля (надзора)*

Общие аспекты деятельности Комиссии регламентируются статьей 18 Договора о ЕАЭС. Особенности функционирования Комиссии раскрываются в специальном Приложении к учредительному договору – Положении о Евразийской экономической комиссии (далее – Положение о ЕЭК). Как следует из пункта 3 указанного Положения, Комиссия осуществляет свою деятельность во всех сферах, в которых регулирование отнесено, в том числе, к компетенции Союза в рамках единой и согласованной политики и в пределах тех полномочий, которые предоставлены ей учредительным договором. Перечень таких сфер достаточно широкий и при этом не является исчерпывающим, он включает в себя, в частности, такие сферы, как таможенное регулирование, конкурентная политика и антимонопольное регулирование, энергетическая политика, транспорт, трудовая миграция и т.д. Именно по сферам деятельности распределены обязанности у членов Коллегии Комиссии, иначе говоря министров с определенными «портфелями»<sup>3</sup>.

В рамках своей компетенции, как это предусмотрено статьей 18 Договора о Евразийском экономическом союзе, Евразийская экономическая комиссия принимает решения, распоряжения и рекомендации.

Кроме того, в соответствии со положениями статей 24 и 43 Положения о Евразийской экономической комиссии, Комиссия осуществляет контрольную и надзорную функцию. Эти функции реализуются путем

проведения мониторинга, сбора информации и осуществления контроля за исполнением международных договоров и решений Комиссии, которые являются составной частью права Союза. В случае необходимости Комиссия уведомляет государства-члены о необходимости выполнения указанных соглашений и решений.

Как отмечает К.В. Энтин [15. С. 142], указанные уведомления оформляются в виде решений Комиссии, которые обязательны для исполнения в соответствии со статьей 6 Договора о ЕАЭС и не носят рекомендательного характера, что также подтверждается сложившейся практикой<sup>4</sup>. Помимо этого, Суд ЕАЭС в своём консультативном заключении от 07.12.2018 по заявлению ЕЭК<sup>5</sup> также подтвердил обязательность исполнения государствами-членами решений Комиссии ввиду того, что они являются составной частью права Союза. В противном случае государства-члены могут оспорить данное решение в судебном порядке.

В этой связи стоит отметить, что в своих решениях Суд ЕАЭС сформулировал важные правовые позиции<sup>6</sup> в части осуществления Комиссией мониторинга исполнения права Союза. Он установил, что, хотя в праве Союза нет прямого запрета на то, чтобы хозяйствующие субъекты обращались в Комиссию с требованиями о проведении мониторинга, такие обращения могут стать не только источником информации, но и поводом для проведения самого мониторинга. Тем не менее, субъект рынка должен предоставить Комиссии веские доказательства, которые бы подтвердили наличие в правовых системах государств-членов норм, противоречащих праву Евразийского экономического союза. Так или иначе, окончательное решение о проведении мониторинга или об отсутствии оснований для такового

<sup>3</sup> 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. 255.

<sup>4</sup> См. Решение Коллегии Евразийской экономической комиссии от 16.03.2021 № 31 «О выполнении Российской Федерацией обязательств в рамках функционирования внутреннего рынка Евразийского экономического союза»; Решение Коллегии Евразийской экономической комиссии № 24 от 01.03.2021 «О выполнении Республикой Беларусь обязательств в рамках функционирования внутреннего рынка Евразийского экономического союза» и другие. URL: <https://docs.eaeunion.org/ru-ru> (дата обращения: 27.06.2024).

<sup>5</sup> Консультативное заключение Большой коллегии Суда ЕАЭС по делу № Р-3/18 от 07.12.2018 по заявлению Евразийской экономической комиссии «О разъяснении положений Договора о Евразийском экономическом союзе». URL: [https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/01420335/ac\\_21122018](https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/01420335/ac_21122018) (дата обращения: 27.06.2024).

<sup>6</sup> См. Решение Суда ЕАЭС от 28.12.2015 и Решение Апелляционной палаты Суда ЕАЭС от 03.03.2016 по делу № С-4/15 по заявлению ИП Тарасика К.П.; Решение Коллегии Суда от 11.10.2018 по делу № С-1/18 по заявлению ООО «Ойл Марин Групп». URL: <https://docs.eaeunion.org/ru-ru> (дата обращения: 27.06.2024).

принимается Коллегией по итогам анализа собранной или представленной хозяйствующими субъектами информации.

Таким образом, анализ правовых позиций Суда Евразийского экономического союза по вопросам проведения Комиссией мониторинга исполнения государствами-членами права Союза показывает, что информация, являющаяся основанием для начала мониторинга, может содержаться как в обращении хозяйствующего субъекта, так и в обращении органа государственной власти одного из государств-членов. Это связано с тем, что все указанные стороны заинтересованы в надлежащем выполнении другими странами международных договоров в рамках Союза и решений Комиссии, обязательных к исполнению.

В настоящее время в праве Союза не существует общего единого акта, который бы регулировал процедуру проведения мониторинга, в связи с чем вопросы, возникающие в данной сфере, регулируются внутренними актами Комиссии. В некоторых сферах порядок проведения мониторинга устанавливается решениями Коллегии и Совета Комиссии. Например, Коллегией Комиссии утверждены правила осуществления мониторинга и сравнительно-правового анализа законодательных актов государств-членов ЕАЭС, касающихся государственной поддержки сельского хозяйства<sup>7</sup>. Советом Комиссии, в свою очередь, приняты два решения, касающиеся порядка проведения мониторинга деятельности субъектов рынка: системообразующих предприятий государств-членов ЕАЭС<sup>8</sup>, рынка промышленной продукции в рамках ЕАЭС<sup>9</sup>.

За время существования ЕАЭС Коллегией Комиссии принята 51 решение (уведомление), в которых констатируется факт неисполнения государствами-членами обязательств в рамках интеграционного объединения<sup>10</sup>. Советом Комиссии, по итогам ознакомления с результатами мониторинга согласно подпункту 4 пункта 24 Положения о ЕЭК, были приняты два решения, в которых Совет просил все страны ЕАЭС принять необходимые меры, направленные на исполнение той или иной нормы права Союза<sup>11</sup>. Такая практика говорит о том, что Комиссия не во всех выявленных случаях неисполнения государствами-членами норм права Союза принимает соответствующие меры реагирования, однако это не означает, что в правовом регулировании ЕАЭС не существует определенных проблем.

В дополнение к общему контролю и надзору за тем, как государства-члены соблюдают законодательство Союза, ЕЭК также занимается решением важной задачи, связанной с контролем за деятельностью субъектов естественных монополий. В соответствии со специальным Протоколом (Приложение № 20 к Договору о ЕАЭС) Комиссия анализирует существующую систему и практику регулирования в странах ЕАЭС, а также контролирует исполнение раздела XIX Учредительного договора.

Важно подчеркнуть, что ЕЭК осуществляет контроль и надзор за соблюдением законодательства Союза не только со стороны государств, но и хозяйствующих субъектов. В частности, речь идет об общих принципах и правилах конкуренции на трансграничных финансовых рынках [9. С. 63].

<sup>7</sup> Решение Коллегии Евразийской экономической комиссии от 21.11.2017 № 160 «О Положении о проведении мониторинга и сравнительно-правового анализа законодательства государств-членов Евразийского экономического союза в области государственной поддержки сельского хозяйства». URL: [https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/01415371/clcd\\_24112017\\_160](https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/01415371/clcd_24112017_160) (дата обращения: 28.06.2024).

<sup>8</sup> Решение Совета Евразийской экономической комиссии от 20.12.2017 № 96 «О Положении о проведении мониторинга системообразующих предприятий государств-членов Евразийского экономического союза». URL: [https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/01415708/cncd\\_26122017\\_96](https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/01415708/cncd_26122017_96) (дата обращения: 28.06.2024).

<sup>9</sup> Решение Совета Евразийской экономической комиссии от 13.01.2017 № 6 «О Положении о проведении мониторинга рынка промышленной продукции в рамках Евразийского экономического союза». URL: [https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/01413114/cncd\\_28022017\\_6](https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/01413114/cncd_28022017_6) (дата обращения: 28.06.2024).

<sup>10</sup> См. Правовой портал ЕАЭС. URL: <https://docs.eaeunion.org/ru-ru> (дата обращения: 29.06.2024).

<sup>11</sup> См. Решение Совета Евразийской экономической комиссии от 20.12.2017 № 92 «О выполнении государствами-членами Евразийского экономического союза обязательств в отношении чувствительных товаров при осуществлении мер промышленной политики»; Решение Совета Евразийской экономической комиссии от 21.06.2019 № 65 «О выполнении государствами-членами Евразийского экономического союза обязательств в отношении чувствительных товаров при осуществлении мер промышленной политики». URL: <https://docs.eaeunion.org/ru-ru> (дата обращения: 29.06.2024).

На территориях стран-участниц за соблюдением данных правил следят уполномоченные государственные органы соответствующих государств-членов.

Полномочия Комиссии в данной сфере зафиксированы в специальном Протоколе об общих принципах и правилах конкуренции (приложение № 19 к Договору о ЕАЭС). В частности, она имеет право:

- проводить расследования, направленные на выявление нарушений общих правил конкуренции на трансграничных рынках;
- возбуждать и рассматривать дела о таких нарушениях;
- выносить определения и предостережения о недопустимости совершения действий, которые могут повлечь за собой нарушение норм права Союза;
- принимать обязательные для исполнения хозяйствующими субъектами решения о применении штрафных санкций или выполнении определенных действий, направленных на прекращение выявленных нарушений.

В процессе своей деятельности ЕЭК проводит мониторинг и сравнительно-правовой анализ национальных законодательных актов с точки зрения их соответствия Учредительному договору. Кроме того, ЕЭК обращается к уполномоченным органам государств-членов за информацией, необходимой для выполнения своих функций. Данный функционал расширяет возможности Комиссии в области контроля и позволяет ей формировать полную картину происходящего, необходимую для инициирования разбирательств и рассмотрения дел о нарушениях общих правил конкуренции, установленных в статье 76 Учредительного договора.

Таким образом, Комиссия наделена рядом полномочий в области антимонопольного регулирования, которые можно условно разделить на две категории: во-первых, мониторинг национального законодательства, во-вторых, контроль за деятельностью хозяйствующих субъектов.

Правоприменительная практика Коллегии ЕЭК в сфере конкуренции свидетельствует о постоянной работе Комиссии по обеспечению соблюдения права Союза<sup>12</sup>. Так, за период с января 2022 по июль 2024 гг. было принято 10 решений, в 7 из которых Комиссия выявила нарушения общих принципов конкуренции со стороны хозяйствующих субъектов. Впоследствии одно из этих решений было пересмотрено и отменено после тщательного рассмотрения всех деталей. В отношении трёх других нарушений Комиссия не обнаружила нарушений общих принципов конкуренции.

Полномочию Комиссии запрашивать необходимую для расследования нарушений информацию коррелирует обязанность хозяйствующих субъектов, вне зависимости от статуса в процедуре расследования и рассмотрения дела, предоставлять такую информацию по запросу ЕЭК в соответствии с пунктом 13 Протокола об общих принципах и правилах конкуренции<sup>13</sup>. В связи с этим стоит подчеркнуть, что за тот же временной промежуток Коллегия Комиссии в соответствии со статьей 16 упомянутого Протокола вынесла 4 решения о применении штрафных санкций к хозяйствующим субъектам за непредставление сведений (информации), необходимых Комиссии при проведении расследования и рассмотрении дела.

Отдельно необходимо обратить внимание на правовые позиции Суда ЕАЭС в сфере антимонопольного регулирования. В частности, Апелляционная палата Суда ЕАЭС в своем решении от 06.11.2020 по делу № С-3/19 по жалобе ЗАО «Дельрус», ТОО «Дельрус РК»<sup>14</sup> рассмотрела некоторые аспекты применения норм права Комиссией в решении об установлении нарушений общих правил конкуренции на трансграничных рынках и признала указанное решение не соответствующим праву Союза. Суд ЕАЭС при рассмотрении апелляционной жалобы сформулировал важную правовую позицию, согласно которой полномочия Комиссии в рассматриваемой части не ограничены сферами, предусмо-

<sup>12</sup> См. Правовой портал ЕАЭС. URL: <https://docs.eaeunion.org/ru-ru> (дата обращения: 29.06.2024).

<sup>13</sup> Решение Апелляционной палаты Суда ЕАЭС от 01.03.2022 по делу № С-8/21 по заявлению ООО «ГЛОБАЛ ФАРМА». URL: [https://courteurasian.org/court\\_cases/eaeu/C-8.21/](https://courteurasian.org/court_cases/eaeu/C-8.21/) (дата обращения: 29.06.2024).

<sup>14</sup> Решение Апелляционной палаты Суда ЕАЭС от 06.11.2020 по делу № С-3/19 по заявлению ЗАО «Дельрус», ТОО «Дельрус РК». URL: [https://courteurasian.org/court\\_cases/eaeu/C-3.19/](https://courteurasian.org/court_cases/eaeu/C-3.19/) (дата обращения: 29.06.2024).

тренными в Перечне секторов услуг, в которых функционирует единый рынок услуг в рамках Союза, утвержденном Решением Высшего Евразийского экономического совета от 23.12.2014 № 110<sup>15</sup>, а действуют в рамках единого экономического пространства Союза. Кроме того, Апелляционная палата Суда справедливо констатировала неправильную квалификацию Комиссией в своем решении заявителей как конкурентов, хотя, как следует из совокупности фактов, заявители выступают не в качестве конкурентов, а являются трансграничной «группой лиц». Следовательно, предприниматели, входящие в «группу лиц», не могут быть субъектами по составам нарушений антимонопольного права в соответствии с пунктом 7, подпунктом 5 пункта 2 Протокола об общих принципах и правилах конкуренции и рассматриваются как «единый хозяйствующий субъект».

После признания Судом решения Комиссии не соответствующим праву ЕАЭС, Комиссия признала утратившими силу часть пунктов резолютивной части оспариваемого решения и возобновила рассмотрение дела о нарушении общих правил конкуренции по тем же основаниям. Действия Комиссии заявители снова оспорили в Суде. Коллегия Суда частично удовлетворила требования заявителей, в связи с чем решение Коллегии было обжаловано в Апелляционную палату. Рассмотрев жалобу, Апелляционная палата Суда ЕАЭС<sup>16</sup> пришла к выводу, что отмена решения Комиссии, которое было признано не соответствующим Договору и международным соглашениям в рамках Союза, не означает, что это решение может быть заменено на новое, аналогичное по смыслу. В то же время нормы права Союза не препятствуют возобновлению Комиссией производства по делу о защите принципов и правил конкуренции на трансграничных рынках после судебного разбирательства, с учётом правовой позиции Суда и при условии соблюдения процессуальных сроков.

Таким образом, Суд подчеркнул, что перед принятием решения о наличии нарушения общих правил конкуренции

Комиссия должна провести тщательный анализ хозяйствующих субъектов в части их статуса и трансграничности деятельности. Вместе с тем Суд не исключил возможности инициирования нового расследования по тем же основаниям, но только с учетом правовых позиций Суда ЕАЭС, выраженных в решениях по конкретным делам. Данные выводы Суда имеют важное значение для дальнейшей практики по рассматриваемой категории дел.

Вместе с рассмотренными выше полномочиями Комиссия также осуществляет надзорные и контрольные функции и в других сферах евразийской интеграции, в частности в сфере общего электроэнергетического рынка осуществляет мониторинг функционирования такого рынка, а в рамках регулирования закупок вправе отменять акты государств-членов об установлении изъятий, принятых в соответствии с пунктом 31 Протокола о порядке регулирования закупок [8. С. 78].

Таким образом, ЕЭК реализует охранительную функцию посредством реализации совокупности вышеуказанных полномочий в различных сферах евразийской интеграции, возложенных на нее Учредительным договором.

#### *Проблемы, возникающие при реализации ЕЭК своих контрольных (надзорных) полномочий*

Специфика структуры Комиссии, которая выражается в разделении ее на два органа, обладающих собственной компетенцией – Совет и Коллегия Комиссии [12. С. 24], в том числе отражается и на особенностях исполнения ею возложенных на нее полномочий. Совет Комиссии является межправительственным органом и состоит из представителей государств-членов в статусе заместителей глав национальных правительств [7. С. 26]. Коллегия Комиссии в соответствии с Учредительным договором обладает являющимся регулирующим органом и обладает признаками наднациональности, о чем свидетельствует, в том числе ее состав, включающий в себя лиц, действующих независимо

<sup>15</sup> Решение Высшего Евразийского экономического совета от 23.12.2014 № 110 «Об утверждении перечня секторов (подсекторов) услуг, в которых функционирует единый рынок услуг в рамках Евразийского экономического союза». URL: [https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/0147051/scd\\_25122014\\_110](https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/0147051/scd_25122014_110) (дата обращения: 29.06.2024).

<sup>16</sup> Решение Апелляционной палаты суда ЕАЭС от 18.10.2021 по делу № С-3/21 по заявлению ЗАО «Дельрус», ТОО «Дельрус ПК». URL: [https://courteurasian.org/court\\_cases/eaeu/C-3.21/](https://courteurasian.org/court_cases/eaeu/C-3.21/) (дата обращения: 29.06.2024).

в интересах наднационального объединения. Вместе с тем, данный статус не раскрывается в полной мере ввиду того, что именно Совет, осуществляет руководство Комиссией в целом, в том числе и Коллегией.

Структура органов Евразийского экономического союза характеризуется особой ролью межправительственных органов, чьи решения имеют приоритет над решениями Коллегии Комиссии, которая, в свою очередь, является наднациональным органом. Пересматривать решения Коллегии может как Совет Комиссии в силу ст. 24 Положения о ЕЭК, так и Евразийский межправительственный совет и Высший Евразийский экономический совет (далее соответственно – Межправительственный совет, Высший совет), поскольку к их полномочиям в соответствии со ст. 12, 16 относится, в том числе, рассмотрение вопросов, касающихся отмены или изменения принятых решений Комиссии. При существующем положении дел в ЕАЭС можно констатировать, что Комиссия состоит из двух органов, отличающихся между собой функционалом, порядком формирования, принятия решений и реализации полномочий. Кроме того, в целом как орган ЕЭК находится на низшей ступени институциональной структуры Союза [5. С. 24], а Коллегия во многих аспектах деятельности зависит от решений Совета.

Как следует из комплексного толкования Положения о Евразийской экономической комиссии, в частности норм, определяющих полномочия Совета и Коллегии Комиссии, государства-члены Евразийского экономического союза, взяв на себя обязательства в рамках интеграционного объединения, передали Комиссии исключительные полномочия в сферах, обозначенных Учредительным договором. Эти полномочия были делегированы от уполномоченных органов государств-членов постоянно действующим органам Союза [11. С. 6]. Данный вывод был подтвержден в консультативном

заключении Суда ЕАЭС от 20.12.2018, вынесенном по заявлению Евразийской экономической комиссии<sup>17</sup>.

Следовательно, органы Союза действуют в пределах своих полномочий, которые были определены для них договаривающимися сторонами в соответствии с Учредительным договором и другими международными договорами в рамках Союза – это следует из статей 3 и 5 Договора о ЕАЭС [13. С. 50].

Суд Союза в своем консультативном заключении от 10.07.2020, вынесенном по заявлению Министерства юстиции Российской Федерации<sup>18</sup>, закономерно делает вывод, что, исходя из смысла вышеупомянутых норм, полномочия, не переданные интеграционному объединению (ЕАЭС), остаются в компетенции государств-членов.

Несмотря на то, что на ЕЭК возложены контрольные (надзорные) полномочия, статьей 16 Договора о ЕАЭС определяется, что Межправительственный совет осуществляет, в том числе контроль за исполнением права Союза и обеспечивает его реализацию. Как следует из наименования органа и исходя из смысла статьи 14 Договора о ЕАЭС, Межправительственный совет является межправительственным органом Союза.

Таким образом, правом ЕАЭС прямо предусмотрен контролирующий орган – Межправительственный совет, вместе с тем статус Комиссии как контролирующего органа хотя и прямо не предусмотрен учредительным договором, но вытекает из совокупности предоставленных Комиссии государствами-членами полномочий по контролю за исполнением права Союза. Учитывая строго иерархическую организационную систему органов ЕАЭС, можно сделать вывод, что при настоящем уровне евразийской интеграции наднациональный орган Союза, несмотря на контрольные функции, сам по сути полностью контролируется вышестоящими органами – Советом Комиссии, Межправительственным и Высшим советами.

<sup>17</sup> Консультативное заключение Большой коллегии Суда от 20.12.2018 по делу № P-5/18 по заявлению Евразийской экономической комиссии «О разъяснении положений пунктов 53 и 54 Положения о социальных гарантиях, привилегиях и иммунитетах в Евразийском экономическом союзе (приложение № 32 к Договору)». URL: [https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/01420339/ac\\_21122018](https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/01420339/ac_21122018) (дата обращения: 29.06.2024).

<sup>18</sup> Консультативное заключение Суда Евразийского экономического союза от 10.07.2020 по делу № P-1/20 по заявлению Министерства юстиции Российской Федерации «О разъяснении подпункта 4 пункта 2 статьи 67 Договора о ЕАЭС от 29.05.2014, пункта 62 Протокола о торговле услугами, учреждении, деятельности и осуществлении инвестиций (приложение № 16 к Договору о ЕАЭС от 29.05.2014), пунктов 3 и 15 Протокола по финансовым услугам (приложение № 17 к Договору о ЕАЭС от 29.05.2014)». URL: [https://courteurasian.org/court\\_cases/eaeu/P-1.20/](https://courteurasian.org/court_cases/eaeu/P-1.20/) (дата обращения: 29.06.2024).

Важно отметить, что контроль деятельности Коллегии Комиссии осуществляется по большей части межправительственными органами, что на наш взгляд не может способствовать реализации принципов, закрепленных в статье 3 Договора о ЕАЭС, в части создания благоприятных условий для выполнения Союзом своих функций и воздержания от мер, способных поставить под угрозу достижение целей Союза. Однако в дальнейшем представляется, что по мере развития интеграции в ЕАЭС станет вероятна реформа институциональной системы при которой, на наш взгляд, может произойти отказ от Совета Комиссии и превращение Комиссии в полностью наднациональный орган.

В связи с этим представляются целесообразными следующие реформы: во-первых, чтобы обеспечить согласованность новых поправок, а также в силу характера деятельности ЕЭК, необходимо ограничить контрольные полномочия Высшего и Межправительственного советов над деятельностью Комиссии в части, касающейся отмены и пересмотра решений ЕЭК; во-вторых, следует исключить из компетенции Межправительственного совета функцию контроля за исполнением права ЕАЭС, поскольку эти обязанности также закреплены в Договоре о ЕАЭС за Коллегией Комиссии; в-третьих, ввиду отсутствия в ЕАЭС представительного органа, которой мог бы иметь некоторые механизмы сдерживания ЕЭК по аналогии с регулированием, предусмотренным в ЕС, Суд ЕАЭС должен стать единственным органом, который имеет право изменять или отменять решения Комиссии [3. С. 75]; в-четвертых, ввиду отсутствия в статье 6 как источников права Союза актов Суда ЕАЭС, а также для того, чтобы акты Суда Союза отвечали потребностям развития международных отношений<sup>19</sup>, необходимо урегулировать вопрос их роли в дальнейшем развитии правового фундамента интеграционного образования, а для этого необходимо, чтобы они приобрели четкое юридическое закрепление, необходимое для использования в практике интеграции [1. С. 56-57].

Следовательно, для грамотной реализации системы сдержек и противовесов

целесообразно, чтобы полномочия по контролю за исполнением государствами членами права Союза были возложены только на наднациональный орган ЕАЭС, а не на Межправительственный совет, члены которого представляют интересы самих государств, их направивших, а не интересы интеграционного объединения в целом. Вкупе с предоставлением Комиссии права на обращение в Суд ЕАЭС [5. С. 33], данное предложение устраним сложившуюся дилемму, при которой два органа ЕАЭС обладают аналогичными контрольными функциями, а также повысит независимость и влияние Евразийской экономической комиссии. Этому может помочь уже проверенный на практике опыт деятельности институтов Европейского союза.

#### *Полномочия Европейской комиссии в сфере контроля (надзора)*

Современная институциональная система Европейского союза существенно отличается от системы органов ЕАЭС ввиду более длительного периода становления и развития, отчего ее положительный опыт можно и нужно внедрять в деятельность органов ЕАЭС. Конечно, на сегодняшний день в Европейском союзе имеет место ряд общественных и политических проблем, что несомненно отражается на развитии интеграционного объединения. Лиссабонский договор был призван разрешить многие из существующих на тот момент проблем, однако на практике этого удалось добиться лишь частично [17. С. 32]. Наоборот, каждый новый договор – Маастрихтский, Амстердамский или Лиссабонский, способствовал усилению позиций Комиссии, в том числе в части расширения ее контрольных (надзорных) полномочий. Вместе с тем пример Европейского союза показывает, как можно эффективно реализовать систему сдержек и противовесов, в частности, усилить роль наднационального органа, при этом установив институт его ответственности перед парламентом и судом интеграционного объединения, а также определенный порядок формирования этого органа, в котором важную роль играют политические органы интеграционного объединения.

<sup>19</sup> Энтин М. Л. Международные судебные учреждения. Роль международных арбитражных и судебных органов в разрешении межгосударственных споров / М. Л. Энтин. Москва: Издательство «Международные отношения», 1984. С. 167.

Статьей 17 Договора о Европейском союзе<sup>20</sup> (далее – ДЕС) Европейская комиссия определена как наднациональный институт, действующий независимо и продвигающий общие интересы Союза. В соответствии с этой же нормой Комиссия, помимо инициативной, финансовой и исполнительно-распорядительной, обладает охранительной функцией, которая включает ряд полномочий, в том числе, во-первых, проведение расследований и привлечение к ответственности государств, нарушающих законодательство ЕС; во-вторых, наложение штрафов на предприятия; в-третьих, санкционирование определенных действий; в-четвертых, сбор информации, включающий в себя осуществление мониторинга, проведение проверок и получение докладов. Такой объем полномочий обуславливает исключительное положение ЕК по отношению к другим институтам Союза [4. С. 10].

Функция защиты подразумевает контроль (надзор) со стороны Европейской комиссии за соблюдением действующих правовых норм ЕС. В поле зрения комиссии находятся действия и решения государств-членов ЕС, а также хозяйствующих субъектов. Особое внимание уделяется тому, насколько эффективно они соблюдают и применяют право ЕС на своей территории.

В праве Европейского союза существует различие между понятиями «контроль» и «надзор». Контроль предполагает официальное установление фактов нарушений и, в случае необходимости, применение санкций в виде штрафов и пеней через Суд ЕС или самостоятельно в рамках своей компетенции в отношении хозяйствующих субъектов. В рамках надзора Комиссией осуществляется деятельность по выявлению нарушений и указанию на необходимость их устранения как странам-участникам, так и субъектам рынка. Таким образом, охранительная функция Европейской комиссии состоит из двух этапов: надзора и контроля.

В рамках надзорной процедуры статьей 337 Договора о функционировании Европейского союза<sup>21</sup> (далее – ДФЕС) Комиссия наделена полномочием собирать любую необходимую информацию и проводить любые необходимые проверки на условиях,

которые устанавливает Совет ЕС. Данное полномочие предоставляет Комиссии фактически неограниченную свободу усмотрения при осуществлении контрольной (надзорной) функции, что с одной стороны позволяет ей своевременно и точно выявлять нарушения со стороны государств-членов и субъектов рынка, с другой стороны, подобные размытые пределы усмотрения могут повлечь злоупотребление со стороны властного субъекта по отношению к объектам контроля (надзора). В некоторых же случаях учредительные договоры ЕС обязывают Комиссию осуществлять мониторинг, например, в бюджетной сфере в соответствии со статьей 126 ДФЕС.

Когда идет речь о предполагаемых нарушениях со стороны государств-членов, то Комиссия по итогам проведенного расследования приходит к выводу о том, что имели место определенные нарушения норм права ЕС. В связи с этим ЕК направляет правительству соответствующей страны требование об устранении выявленных нарушений в установленный срок, а по его истечении, на основании статьи 258 ДФЕС, имеет право обратиться в Суд ЕС с иском против государства-нарушителя. Однако данное право Комиссия вправе реализовывать только за конкретное нарушение права ЕС, поэтому отсутствие приверженности государства-члена ценностям, изложенным в статье 2 ДЕС, не может являться единственным основанием для проведения Комиссией расследования [19. Р. 519].

Кроме того, в связи с обязанностью Комиссии выражать свое мнение по возможному межгосударственному спору в порядке статьи 259 ДФЕС, в Европейском союзе сложилась практика, когда Комиссия может сделать больше, чем попытаться примирить [21. Р. 100]. Она может, если считает предполагаемый межгосударственный иск справедливым, взять дело на себя, как дело в порядке статьи 258 ДФЕС. Именно поэтому дела по статье 259 ДФЕС обычно не так известны. Когда государству, инициирующему межгосударственный спор, удастся убедить Комиссию, не убедив другие государства-члены, то дело становится обычной процедурой нарушения, инициированной Комиссией по статье 258 ДФЕС.

<sup>20</sup> Treaty on European Union (Consolidated version 2016). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12016M/TXT> (дата обращения: 03.07.2024).

<sup>21</sup> 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: 03.07.2024).

Необходимо отметить, что законодательные акты ЕС предусматривают процедуру уведомления Комиссии государством-членом о принятых или планируемых к принятию актах в рамках своей компетенции во исполнение той или иной нормы права Союза. Что касается внутригосударственных законов, принятых во исполнение директив, то в этом случае государства-члены должны не только сообщать о принятии национального закона, но и предоставлять его текст в Комиссию. Такое регулирование позволяет ЕК своевременно анализировать принятые или планируемые к принятию акты Союза на предмет их соответствия праву ЕС, что влечет в дальнейшем снижение рисков противоречия между национальными нормами и нормами права ЕС, а значит, и уменьшение споров в порядке статьи 258 ДФЕС, и, как следствие, нагрузки на сотрудников Комиссии.

В соответствии с правовой позицией Суда ЕС, выраженной, в частности, в решении от 14.03.2024 по делу № C-452/22<sup>22</sup>, непредставление государством-членом информации о принятии правовых актов во исполнение той или иной директивы является основанием для начала Комиссией процедуры расследования против данной страны. Такой порядок предусмотрен в праве ЕС в целях экономии сил Комиссии и для исключения в будущем вероятных конфликтов с государствами-членами.

Как показывает анализ правоприменительной практики Суда ЕС за последние три года<sup>23</sup>, Суд ежегодно в порядке статьи 258 ДФЕС рассматривает примерно одинаковое количество дел. Так, за неполный 2024 год (январь-июнь) в соответствии со статьей 258 ДФЕС Суд в качестве первой инстанции рассмотрел 15 дел, из них в пользу Комиссии были приняты 13 решений, в 2 исках требования Комиссии были удовлетворены частично. В 2023 году Судом в порядке статьи 258 ДФЕС было рассмотрено большее количество дел – 23, в 15 из них Судом было установлено нарушение права Союза, и 2 иска отклонены. В 2022 году в качестве первой инстанции рассмотрено 19 дел, из которых в 17 Суд подтвердил нарушение права Союза,

и 2 иска были отклонены. Большинство нарушений выявлено Комиссией в сфере неисполнения государствами-членами норм различных директив и не уведомления ЕК о принятых мерах по их исполнению.

При этом в 2023 году Комиссия направила в Суд ЕС 52 иска, связанных с невыполнением государствами-членами своих обязательств в соответствии с законодательством Союза. В первой половине 2024 года Комиссия подала ещё более 15 аналогичных исков. Также был подан иск против Европейского инспектора по защите данных с требованием отменить его решение<sup>24</sup>.

Вместе с тем в 2022 году на рассмотрении Комиссии всего находилось 1991 текущее дело о нарушении государством-членом или хозяйствующим субъектом права ЕС. При этом новых дел было открыто 647, а закрыто 502 дела. В 2023 году всего 1594 текущих процедуры расследования, открыто 528 новых дел, закрыто 1037<sup>25</sup>. Количество закрытых дел за 2023 год выбивается из общей статистики за последние годы – это является, в том числе, результатом проведенной совместной работы юридической службы Комиссии и генеральных директоратов по пересмотру текущих дел и рассмотрении возможности закрытия дел ввиду целесообразности.

Таким образом, прослеживается общая стабильная тенденция на согласие Суда ЕС с доводами Европейской комиссии. Из 121 дела, рассмотренного Судом в качестве первой инстанции за период с 2019 по 2023 год, 106 были разрешены в пользу Комиссии. Таким образом, количество исков, разрешенных Судом в пользу Комиссии, составляет 87,6%. Как видно из приведенной статистики, в подавляющем большинстве случаев Суд ЕС с Комиссией соглашается, что говорит об эффективности работы Европейской комиссии по защите европейского правопорядка, возложенной на нее учредительными договорами [18. Р. 14]. Кроме того, как показывает практика, до Суда доходит подавляющее меньшинство дел о нарушениях, возбужденных Комиссией – из 821 иска, поданного в Суд ЕС в 2023 году, всего в 52 истцом выступала Комиссия в порядке статьи 258 ДФЕС.

<sup>22</sup> Judgment of the Court (Ninth Chamber) of 14.03.2024. European commission v Republic of Poland. Case C-452/22. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:62022CJ0452> (дата обращения: 03.07.2024).

<sup>23</sup> См. EUR-Lex. URL: <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html>

<sup>24</sup> Case T-262/24: Action brought on 17 May 2024 – European commission v EDPS. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/C/2024/3925/oj> (дата обращения: 05.07.2024).

<sup>25</sup> Annual Activity Report 2023 – Legal Service of the European commission. URL: [https://commission.europa.eu/publications/annual-activity-report-2023-legal-service\\_en](https://commission.europa.eu/publications/annual-activity-report-2023-legal-service_en) (дата обращения: 05.07.2024).

Помимо общей процедуры надзора правом ЕС предусмотрены специальные процедуры в конкретных сферах европейской интеграции<sup>26</sup>. Так, например, в соответствии со статьей 126 ДФЕС Комиссия наблюдает за развитием бюджетной ситуации и размером государственного долга в государствах-членах в целях выявления нарушений. В рамках функционирования единого внутреннего рынка Комиссия проводит мониторинг соблюдения правил конкуренции, в частности, на основании статьи 108 ДФЕС изучает существующие в государствах-членах режимы помощи хозяйствующим субъектам, а в случае выявления нарушения имеет право обращаться в Суд ЕС, минуя досудебный порядок, предусмотренный статьей 258 ДФЕС. Положительным фактором в рассматриваемой части является четкая систематизация и детальная проработка норм, регулирующих деятельность ЕК в сфере обеспечения конкуренции на внутреннем рынке ЕС.

Кроме того, Регламент Совета (ЕС) от 16.12.2002 № 1/2003 о применении правил конкуренции, изложенных в статьях 81 и 82 Договора об учреждении Европейского сообщества<sup>27</sup> (далее – Регламент Совета (ЕС) № 1/2003), уполномочивает Комиссию сначала проводить расследование (мониторинг), т.е. запрашивать необходимую информацию и проводить соответствующие проверки, что конкретизирует общее правило, установленное статьей 337 ДФЕС. После этого Комиссия вправе требовать от хозяйствующих субъектов устранения нарушений правил конкуренции на внутреннем рынке. В случае же представления Комиссии неверной информации, нарушения сроков ее представления или не представления ее вовсе, а также неисполнения решения Комиссии об устранении нарушений, ЕК полномочна налагать на хозяйствующие субъекты штрафные санкции в размере не более 1% от общего оборота за предыдущий год [20. Р. 122].

Следует также отметить, что нынешний состав Европейской комиссии под председательством У. фон дер Ляйен, утвержденный Советом ЕС в сентябре 2024 года, с учетом сохранения основных векторов политики

Комиссии, декларированных в 2020 году, планирует уделять немалое внимание развитию и совершенствованию права конкуренции, особенно той его части, которая затрагивает слияния, поглощения, прямую государственную помощь бизнесу, а также государственное субсидирование [16. С. 34]. Кроме того, очевидно, что руководство ЕК усилит сложившиеся тенденции расширения властных полномочий Комиссии, в том числе в ущерб интересам государств-членов и других институтов ЕС, а также в нарушение принципа пропорциональности. Таким образом, Евразийскому экономическому союзу, используя опыт ЕС, необходимо исключить вероятность повторения ошибок Европейской комиссии, в частности, бесконтрольного расширения полномочий наднационального органа.

#### *Основные выводы по итогам сравнительно-правового анализа охранительной функции ЕЭК и ЕК*

Анализ охранительной функции Евразийской экономической комиссии и Европейской комиссии свидетельствует о том, что последняя обладает несколько иным правовым положением и имеет больше полномочий по охране правопорядка соответствующего интеграционного объединения. Однако необходимо отметить, что если контрольные (надзорные) полномочия Европейской комиссии по большей части закреплены в учредительных договорах, а в иных актах лишь конкретизируются, то полномочия ЕЭК можно обобщить только путем системного анализа функционала Совета и Коллегии Комиссии [10. С. 126-127].

1. Особенно важное полномочие ЕК в рамках охранительной функции – право на обращение в Суд ЕС с иском против государств-нарушителей права Союза. Как показывает практика, подавляющее большинство дел по данной категории завершаются на досудебном этапе, когда Комиссия проводит с государством необходимые консультации и направляет необходимую информацию для принятия соответствующих мер. Вместе с тем право ЕК на обращение в Суд ЕС является действенным механизмом

<sup>26</sup> Право Европейского союза в 2 т. Том 1. Общая часть в 2 кн. Книга 2: учебник для вузов / С. Ю. Кашкин, А. О. Четвериков; под ред. С. Ю. Кашкина. 4-е изд., пер. и доп. М.: Издательство Юрайт, 2024. С. 125.

<sup>27</sup> Council Regulation (EC) № 1/2003 of 16.12.2002 on the implementation of the rules on competition laid down in Articles 81 and 82 of the Treaty (Text with EEA relevance). URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2003/1/oj> (дата обращения: 05.07.2024).

принуждения государства-нарушителя к исполнению права Союза – это дает возможность Комиссии успешно выполнять задачи, которые определены в Учредительных договорах.

В отношении Евразийской экономической комиссии стоит отметить, что в настоящее время она не имеет права обращаться в Суд Евразийского экономического союза по большинству категорий дел, за исключением обращения в Суд с заявлением о разъяснении положений Договора и других актов, входящих в право Союза. Такой недостаток надзорных полномочий Комиссии делает невозможным эффективное воздействие на государства-нарушители права Союза. Вместе с тем в соответствии с пунктом 9.1.3 Решения Высшего Евразийского экономического совета от 11.12.2020 № 12 «О стратегических направлениях развития евразийского экономического интеграции до 2025 года»<sup>28</sup> (далее – Решение Высшего совета № 12) в качестве одной из целей отмечено наделение Коллегии Комиссии правом на обращение в Суд ЕАЭС в части несоблюдения государствами-членами решений органов Союза в рамках функционирования внутреннего рынка ЕАЭС. При этом предлагается механизм обеспечения исполнения решений Суда ЕАЭС посредством обращения Комиссии в Высший совет с целью принятия необходимых мер.

Тем не менее мы считаем, что стоит учесть некоторый положительный опыт Евросоюза и предоставить Евразийской экономической комиссии возможность подавать иски в Суд ЕАЭС в ситуациях, когда страны-участницы не следуют не только решениям органов Союза, но и положениям, закреплённым в Учредительном договоре, а также в других международных договорах, которые являются частью системы права Союза. Эти изменения позволят усилить контрольную функцию Коллегии Комиссии как наднационального органа интеграционного объединения.

2. Полномочия Европейской комиссии по сбору и запросу любой необходимой ей информации, а также по проведению любых проверок способствуют всестороннему анализу всех обстоятельств дела для решения вопроса о целесообразности возбуждения

расследования и являются составной частью ее надзорной деятельности. При отсутствии данных полномочий осуществление Комиссией контрольной функции было бы фактически невозможно.

Именно мониторинг законодательства и правоприменительной практики государств-членов, а также иных документов и действий государств и хозяйствующих субъектов является основой для соответствующей реакции Европейской комиссии [22. Р. 219]. Причем мониторинг ЕК может проводить не только по своей инициативе, но и по запросу стран-участниц, а также по обращениям физических и юридических лиц, однако решение о начале расследования всегда остаётся за Комиссией. Важно отметить, что Евразийская экономическая комиссия также полномочна проводить мониторинг соблюдения государствами-членами и субъектами рынка права Союза.

При этом пунктом 9.1.1 Решения Высшего совета № 12 в качестве одной из целей развития институциональной системы Союза выступает предоставление Коллегии Комиссии права осуществлять мониторинг соблюдения государствами-членами права ЕАЭС. В то же время Учредительным договором Коллегия уже наделена полномочием осуществлять мониторинг исполнения права Союза как в общем, так и в определенных сферах интеграции. Что не маловажно, основанием для проведения Комиссией мониторинга является как самостоятельная инициатива, так и информация, предоставленная ей государствами и хозяйствующими субъектами.

Таким образом, и Европейская комиссия, и Евразийская экономическая комиссия обладают полномочиями по осуществлению мониторинга исполнения государствами-членами и хозяйствующими субъектами права соответствующего интеграционного объединения [6. С. 98]. Вместе с тем правом ЕС предусмотрена особая процедура предварительного или последующего уведомления Комиссии государствами-членами о принятых/планируемых к принятию правовых актах. Такая обязанность государств закреплена не в учредительных договорах, а, как правило, устанавливается конкретным законодательным актом ЕС.

<sup>28</sup> Решение Высшего Евразийского экономического совета от 11.12.2020 № 12 «О стратегических направлениях развития евразийского экономического интеграции до 2025 года». URL: [https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/01428320/err\\_12012021\\_12](https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/01428320/err_12012021_12) (дата обращения: 05.07.2024).

Кроме того, иногда у государств возникает обязанность не просто уведомлять Комиссию, а запрашивать у последней санкционирования определенных действий, и в случае отсутствия разрешающей санкции, планируемое действие не может быть выполнено. Существование в праве ЕС такого рода процедуры способствует экономии сил Комиссии и снижает риск возможных конфликтов с государствами-членами в случае противоречия того или иного акта правопорядку ЕС.

В праве ЕАЭС такой процедуры в настоящее время, не предусмотрено, поэтому Комиссия получает информацию только из обращений государств и хозяйствующих субъектов либо самостоятельно, из-за чего вынуждена проводить мониторинг всего спектра нормативных правовых актов и правоприменительной практики всех государств-членов. Это значительно усложняет работу Комиссии на данном направлении, в связи с чем представляется целесообразным ввести процедуру уведомления государствами-членами Коллегии Комиссии, например, в течение 30 календарных дней о принятых нормативных правовых актах в наиболее чувствительных сферах, которые уместно определить решением Высшего Совета.

Введение подобной процедуры поможет Комиссии эффективней осуществлять, возложенные на нее Учредительным договором надзорные полномочия, ввиду снижения нагрузки, а также предоставления возможности оперативного реагирования Комиссии на принятые государствами-членами нормативные правовые акты в случае выявления его противоречия нормам права Союза.

Таким образом, мониторинг, осуществляемый наднациональными институтами (органами) интеграционных объединений, позволяет выявлять проблемы, затрудняющие единообразное и эффективное правовое регулирование. Кроме того, данный мониторинг позволяет формулировать основные идеи по улучшению правового регулирования в интеграционном объединении и гармонизации законодательств государств-членов.

3. Помимо ряда полномочий, которыми Европейская комиссия и Евразийская экономическая комиссия обладают в отношении стран-членов ЕС и ЕАЭС соответственно, у них также есть определенные функции в отношении хозяйствующих субъектов, которые связаны с соблюдением ими норм, установленных в рамках интеграционных процессов. Такое полномочие продиктовано, в том числе наличием у ЕЭК

обязательств не только принимать решения, но и обеспечивать их исполнение на территории Союза.

Учредительные договоры предоставляют Европейской комиссии исключительно широкую дискрецию в части сбора необходимой информации и проведения проверок, пределы которой возможно ограничить лишь решением Совета ЕС. Такое правовое регулирование позволяет Комиссии по любому поводу, который она считает обоснованным, инициировать проверки или запрашивать информацию, что делает ее чрезвычайно влиятельным институтом ЕС. При этом контрольные (надзорные) полномочия конкретизируются не только учредительными договорами, но и специальными законодательными актами Союза, принятыми в конкретной сфере европейской интеграции.

Общее контрольное (надзорное) полномочие Евразийской экономической комиссии закреплено пп. 3 п. 43 Положения о ЕЭК и сформулировано достаточно кратко. В данной норме идет речь о мониторинге и контроле Комиссией исполнения международных договоров и направления государствам-членам соответствующих уведомлений. Однако, нормой не конкретизируются формы и сферы мониторинга, а также из нормы напрямую не следует, что Комиссия осуществляет мониторинг и контроль за исполнением права Союза хозяйствующими субъектами. Таким образом, в отличие от правового регулирования, принятого в ЕС, в общей норме Положения о ЕЭК не установлены напрямую полномочия ЕЭК по контролю и надзору за исполнением правовых норм ЕАЭС хозяйствующими субъектами. Рассматриваемые полномочия определены в специальных приложениях к Договору о ЕАЭС, которые регулируют различные аспекты экономической интеграции.

При этом Европейская комиссия, как и Евразийская экономическая комиссия, обладает рядом контрольных (надзорных) полномочий в сфере конкуренции. В частности, согласно Регламенту Совета (ЕС) № 1/2003 Европейская комиссия имеет полномочия инициировать расследования и самостоятельно применять штрафные санкции к субъектам, нарушающим правила конкуренции, а также применять иные меры, руководствуясь принципом пропорциональности [2. С. 136].

Евразийская экономическая комиссия, в соответствии со специальным протоколом (Приложение № 19 к Договору о ЕАЭС),

обладает определёнными полномочиями. В частности, она может выносить предупреждения, предостережения и требования об устранении нарушений, а также применять штрафные меры в отношении хозяйствующих субъектов. Несмотря на то, что в вышеуказанном Протоколе прямо не прописано право ЕЭК проводить проверки хозяйствующих субъектов, оно не запрещено, поскольку перечень полномочий Комиссии в этой сфере не является исчерпывающим.

Данное сходство свидетельствует о том, что договаривающиеся государства-члены, передавая институтам (органам) интеграционных объединений определенные полномочия, особое внимание уделяли соблюдению правил конкуренции на трансграничных рынках. Однако в то же время ввиду того, что в Европейском союзе уже не первый год функционирует единый внутренний рынок полномочия Европейской комиссии на каждом этапе расследования более детально проработаны и конкретизированы как в учредительных договорах, так и в специальных правовых актах. Ввиду того, что контрольные (надзорные) полномочия ЕЭК носят по большей части фрагментарный характер [14. С. 117], то подобную детализацию охранительной функции Европейской комиссии в праве ЕС, в том числе в сфере конкуренции, со временем уместно применить в праве ЕАЭС в рамках совершенствования правового регулирования в части контроля (надзора) за соблюдением хозяйствующими субъектами интеграционного правопорядка.

### Заключение

Таким образом, на основании всего вышеизложенного можно сделать вывод, что Евразийская экономическая комиссия и Европейская комиссия имеют схожие черты в объеме и порядке реализации контрольных (надзорных) функций. Вместе с тем охранительная функция Европейской комиссии раскрыта в праве ЕС более детально, более того, учредительные договоры предоставляют ей широкие полномочия

по сбору информации, которые ограничиваются лишь Советом ЕС (межправительственным институтом). В то же время, как показывает практика, за 2023 год Комиссией было открыто 528 новых дел о нарушении государством-членом или хозяйствующим субъектом права ЕС, в рамках которых, в том числе она проводит расследования, собирает необходимую информацию и проводит проверки. Такая статистика говорит об активной работе Европейской комиссии по защите европейского правопорядка. Вместе с тем при постоянном расширении компетенции Комиссии есть опасность излишнего усиления ее роли, что негативно отразится не только на выстраиваемой десятилетиями системе сдержек и противовесов, но и в целом на демократических принципах и ценностях, лежащих в основе Европейского союза, в частности, принципе делегированных полномочий.

Практика Евразийской экономической комиссии не такая многочисленная, как у Европейской комиссии, по большей части в силу гораздо более меньшего числа государств-членов в ЕАЭС по сравнению с Европейским союзом. Кроме того, Комиссия проводит работу по контролю (надзору) за исполнением права Союза субъектами рынка, о чем свидетельствует приведенная ранее правоприменительная практика. Однако, несмотря на относительно небольшую практику, Комиссия продолжает исполнять возложенные на нее учредительным договором обязательства, в том числе посредством проведения мониторинга исполнения государствами-членами и хозяйствующими субъектами права Союза. При этом для повышения эффективности реализации своих полномочий целесообразно совершенствовать правовое регулирование деятельности ЕЭК посредством использования некоторого опыта Европейской комиссии в сфере контроля (надзора) за исполнением интеграционного правопорядка, что, на наш взгляд, положительно скажется как на реализации охранительной функции, так и на ее правовом положении в целом.

### Литература:

1. Ануфриева Л.П. ЕАЭС и «право ЕАЭС» в международно-правовом измерении // Московский журнал международного права. 2016. № 4. С. 48-62.

2. Артеменко Т.Д. Правовое регулирование охранительной функции европейской комиссии // Актуальные проблемы и перспективы развития инновационной экономики, управления и права: Сборник научных статей по итогам ежегодной Всероссийской научно-практической студенческой конференции с международным участием. Калининград, 27–28 апреля 2023 года. М., 2023. С. 134-139.
3. Бакаева О.Ю. Акты Евразийской экономической комиссии как источник права ЕАЭС // Российский журнал правовых исследований. 2016. Т. 3. № 3 (8). С. 73-76.
4. Бугаева А.С. Эволюция правового статуса Европейской комиссии в организационном механизме Европейского Союза: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011.
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. 21-37.
6. 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.
7. Галушко Д.В. Деятельность Евразийской экономической комиссии как основного регулирующего органа Евразийского экономического союза // Вестник Омского университета. Серия: Право. 2020. Т. 17. № 4. С. 25-30.
8. Касьянов Р.А., Смазнова А.П. Контроль в сфере государственных закупок в ЕС и ЕАЭС: сравнительный анализ полномочий Европейской комиссии и Евразийской экономической комиссии // Законы России: опыт, анализ, практика. 2017. № 11. С. 74-80.
9. Колос Д.Г. Проблемные вопросы компетенции Суда ЕАЭС по разрешению споров // Международные отношения и общество. 2019. № 3. С. 61-70.
10. Мазаева Н.Н. Совершенствование деятельности Евразийской экономической комиссии на основе опыта функционирования Европейской комиссии ЕС // Экономическая политика России и цели устойчивого развития: Сборник научных докладов по материалам международной научной конференции, Москва, 11–15 октября 2021 года. М., 2022. С. 123-134.
11. Нешатаева Т.Н. Действие актов Евразийской экономической комиссии и Суда Евразийского экономического союза в национальных правовых системах государств – членов Евразийского экономического союза // Российское правосудие. 2016. № 9 (125). С. 5-13.
12. Пивовар Е.И. Евразийская экономическая комиссия: от истоков к современности // Вестник РГГУ. Серия: Евразийские исследования. История. Политология. Международные отношения. 2022. № 2. С. 12-45.
13. Соколова Н.А. Евразийский экономический союз: правовая природа и природа права // Lex russica. 2017. № 11. С. 47-57.
14. 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.
15. Энтин К.В. Евразийская экономическая комиссия // Суд Евразийского экономического союза и становление права ЕАЭС. М., 2021. С. 134-142.
16. Энтин М.Л. Безальтернативный характер развития ЕС // Современная Европа. 2020. № 4. С. 25-36.
17. Энтин М.Л. Евросоюз: Договор о реформе // Современная Европа. 2007. № 4. С. 19-32.
18. Chalmers D. The European Union and the re-establishment of democratic authority // European Law Journal. 2022. P. 1-20.
19. Kochenov D., Pech L. Monitoring and Enforcement of the Rule of Law in the EU: Rhetoric and Reality // European Constitutional Law Review. 2015. Vol. 11. Issue 3. P. 512-540.
20. Pakamanis M. The role of class actions in ensuring effective enforcement of competition law infringements in the European Union // International Comparative Jurisprudence. Vol. 2. Issue 2. 2016. P. 122-130.
21. Scheppelle K.L., Kochenov D.V., Grabowska-Moroz B. EU Values Are Law, after All: Enforcing EU Values through Systemic Infringement Actions by the European Commission and the Member States of the European Union // Yearbook of European Law. 2020. Vol. 39. P. 3-121.
22. Talking about European Democracy // European Constitutional Law Review. 2017. Vol. 13. Issue 2. P. 207-220.

## CONTROL (SUPERVISORY) POWERS OF THE EURASIAN ECONOMIC COMMISSION AND THE EUROPEAN COMMISSION: COMPARATIVE LEGAL ASPECT

**Introduction.** The article examines the powers of the Eurasian Economic Commission (hereinafter referred to as the EEC) and the European Commission (hereinafter referred to as the EC) in the field of control (supervision) over the implementation of integration legal orders by member states and business entities, their scope, limits of competence, and impact on the development of integration processes in the Eurasian Economic Union (hereinafter referred to as the EAEU) and the European Union (hereinafter referred to as the EU), as well as the role of the courts of the relevant integration associations in the implementation of the function under consideration by the Commissions. In addition, the author reviewed and analyzed the relevant law enforcement practice of the EEC and the EC, as well as the legal positions of the courts of the integration associations in question.

**Materials and methods.** This study uses the works of both Russian and foreign experts in the field of European law and the law of the EAEU, as well as analyzes the legal acts of the EU and the EAEU. The research used general scientific methods of cognition – analysis, synthesis, induction, deduction. Special legal methods were also used in the work – formal legal, technical legal, the method of legal analogy, as well as the comparative legal method.

**Results of the study.** As a result of the conducted research, it was revealed that despite the functioning of the EAEU for more than 10 years, there are certain problems in the activities of the EEC for the control (supervision) of the implementation by member States and economic entities of the EAEU law. In particular: the inability to apply to the EAEU Court with an application to bring to justice a member state that violated the norms of the EAEU law; the absence of a procedure in the law of the EAEU for prior notification of the EEC on acts adopted by the member States; the presence of fragmentation in the legal regulation of the EEC's control (supervisory)

function over the implementation of the EAEU law by economic entities. The identified problems make it difficult for the EEC to effectively perform its duties in the part under consideration, and therefore they can be resolved through, inter alia, using the positive experience of the European Commission in exercising control (supervisory) powers over the implementation of European Union law.

**Discussion and conclusion.** The presence of the problems indicated in the article in the field of the EEC's control (supervisory) powers necessitates the introduction of comprehensive amendments to the EAEU Treaty, acts of the EAEU bodies, as well as the issuance of new acts that will regulate issues that have not been regulated by the EAEU law to date. Thus, based on the results of a comparative legal analysis of the powers, the author identified problems and formulated conclusions on the similarities and differences in the legal status of the EEC and the EC in terms of their exercise of control (supervisory) powers. The trends in the development of the law enforcement practice of the Commissions in terms of the fulfillment by member States and business entities of obligations within the framework of relevant integration associations are determined. The ways of improving the implementation of the control (supervisory) function by the Eurasian Economic Commission on the basis of the identified positive experience of the European Union are presented.

Timofei D. Artemenko,

Postgraduate student at the High School of Law, I. Kant Baltic Federal University.

Advisor to the State Civil Service of the Kaliningrad Region, 3rd class, Consultant to the Department for Legislative Activity of the Government of the Kaliningrad Region, Kaliningrad, Russia

### Ключевые слова:

Евразийский экономический союз; Европейский союз; интеграционное объединение; Евразийская экономическая комиссия; Европейская комиссия; контрольные (надзорные) полномочия; охранительная функция; Суд интеграционного объединения; государство-член интеграционного объединения; хозяйствующий субъект.

### Keywords:

Eurasian Economic Union; European Union; integration association; Eurasian Economic Commission; European Commission; control (supervisory) powers; protective function; Court of the integration association; member state of the integration association; business entity.

## References:

1. Anufrieva L.P., 2016. EAES i «pravo EAES» v mezhdunarodno-pravovom izmerenii [The EAEU and the «law of the EAEU» in the international legal dimension]. *Moskovskii zhurnal mezhdunarodnogo prava [Moscow Journal of International Law]*. № 4. S. 48-62.
2. Artemenko T.D., 2023. Pravovoe regulirovanie okhranitel'noi funktsii evropeiskoi komissii [Legal regulation of the protective function of the European Commission]. *Aktual'nye problemy i perspektivy razvitiya innovatsionnoi ekonomiki, upravleniya i prava: Sbornik nauchnykh statei po itogam ezhegodnoi Vserossiiskoi nauchno-prakticheskoi studencheskoi konferentsii s mezhdunarodnym uchastiem, Kaliningrad, 27–28 aprelya 2023 goda [Current problems and prospects for the development of innovative economics, management and law: A collection of scientific articles based on the results of the annual All-Russian Scientific and Practical Student Conference with international participation, Kaliningrad, April 27-28, 2023]*. Moscow, S. 134-139.
3. Bakaeva O.Yu., 2016. Akty Evraziiskoi ekonomicheskoi komissii kak istochnik prava EAES [Acts of the Eurasian Economic Commission as a Source of EAEU Law]. *Rossiiskii zhurnal pravovykh issledovaniy [Russian Journal of Legal Studies]*. T. 3. № 3 (8). S. 73-76.
4. Bugaeva A.S., 2011. Evolyutsiya pravovogo statusa Evropeiskoi komissii v organizatsionnom mekhanizme Evropeiskogo Soyuza [Evolution of the legal status of the European Commission in the organizational mechanism of the European Union]: avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk. Moscow.
5. Voinikov V.V., Artemenko T.D., 2023. Pravo EEK na obrashchenie v sud EAES: perspektivy razvitiya i opyt ES [The right of the EEC to appeal to the EAEU Court: development prospects and EU experience]. *Moskovskii zhurnal mezhdunarodnogo prava [Moscow Journal of International Law]*. № 2. S. 21-37.
6. Voinikov V.V., Entina E.G., Entin M.L., 2019. Perspektivy, potrebnosti i podvodnye kamni konstitutsionalizatsii ES i EAES [Prospects, needs and pitfalls of EU and EAEU constitutionalization]. *Polis. Politicheskie issledovaniya [Polis. Political Studies]*. № 4. S. 89-103.
7. Galushko D.V., 2020. Deyatel'nost' Evraziiskoi ekonomicheskoi komissii kak osnovnogo reguliruyushchego organa Evraziiskogo ekonomicheskogo soyuza [The activities of the Eurasian Economic Commission as the main regulatory body of the Eurasian Economic Union]. *Vestnik Omskogo universiteta. Seriya: Pravo [Bulletin of Omsk University. Series: Law]*. T. 17. № 4. S. 25-30.
8. Kas'yanov R.A., Smaznova A.P., 2017. Kontrol' v sfere gosudarstvennykh zakupok v ES i EAES: sravnitel'nyi analiz polnomochii Evropeiskoi komissii i Evraziiskoi ekonomicheskoi komissii [Control in the field of public procurement in the EU and the EAEU: a comparative analysis of the powers of the European Commission and the Eurasian Economic Commission]. *Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika [The laws of Russia: experience, analysis, practice]*. № 11. S. 74-80.
9. Kolos D.G., 2019. Problemnye voprosy kompetentsii Suda EAES po razresheniyu sporov [Problematic issues of the competence of the EAEU Court for dispute resolution]. *Mezhdunarodnye otnosheniya i obshchestvo [International relations and society]*. № 3. S. 61-70.
10. Mazaeva N.N., 2022. Sovershenstvovanie deyatel'nosti Evraziiskoi ekonomicheskoi komissii na osnove opyta funktsionirovaniya Evropeiskoi komissii ES [Improving the activities of the Eurasian Economic Commission based on the experience of the European Commission of the EU]. *Ekonomicheskaya politika Rossii i tseli ustoichivogo razvitiya: Sbornik nauchnykh dokladov po materialam mezhdunarodnoi nauchnoi konferentsii, Moskva, 11–15 oktyabrya 2021 goda [Russia's Economic Policy and Sustainable Development Goals: A collection of scientific reports based on the materials of the international scientific conference, Moscow, October 11-15, 2021]*. Moscow, S. 123-134.
11. Neshataeva T.N., 2016. Deistvie aktov Evraziiskoi ekonomicheskoi komissii i Suda Evraziiskogo ekonomicheskogo soyuza v natsional'nykh pravoporyadkakh gosudarstv – chlenov Evraziiskogo ekonomicheskogo soyuza [The effect of acts of the Eurasian Economic Commission and the Court of the Eurasian Economic Union in the national legal order of the member States of the Eurasian Economic Union]. *Rossiiskoe pravosudie [Russian justice]*. № 9 (125). S. 5-13.
12. Pivovarov E.I., 2022. Evraziiskaya ekonomicheskaya komissiya: ot istokov k sovremennosti [Eurasian Economic Commission: from the origins to the present]. *Vestnik RGGU. Seriya: Evraziiskie issledovaniya. Istoriya. Politologiya. Mezhdunarodnye otnosheniya [Bulletin of the Russian State University for the Humanities. Series: Eurasian Studies. History. Political science. International relations]*. № 2. S. 12-45.
13. Sokolova N.A., 2017. Evraziiskii ekonomicheskii soyuz: pravovaya priroda i priroda prava [The Eurasian Economic Union: the legal nature and the nature of law]. *Lex russica*. № 11. S. 47-57.
14. Shugurova I.V., 2020. Polnomochiya Evraziiskoi ekonomicheskoi komissii v sfere nauchno-tekhnologicheskoi integratsii gosudarstv-chlenov EAES [The powers of the Eurasian Economic Commission in the field of scientific and technological integration of the EAEU Member States]. *Vestnik Saratovskoi gosudarstvennoi yuridicheskoi akademii [Bulletin of the Saratov State Law Academy]*. № 5 (136). S. 114-128.

15. Entin K.V., 2021. Evraziiskaya ekonomicheskaya komissiya [Eurasian Economic Commission]. *Sud Evraziiskogo ekonomicheskogo soyuza i stanovlenie prava EAES [The Court of the Eurasian Economic Union and the formation of the law of the EAEU]*. Moscow, S. 134-142.
16. Entin M.L., 2020. Bezal'ternativnyi kharakter razvitiya ES [The non-alternative nature of EU development]. *Sovremennaya Evropa [Modern Europe]*. № 4. S. 25-36.
17. Entin M.L., 2007. Evrosoyuz: Dogovor o reforme [EU: reform treaty]. *Sovremennaya Evropa [Modern Europe]*. № 4. S. 19-32.
18. Chalmers D., 2022. The European Union and the re-establishment of democratic authority. *European Law Journal*. P. 1-20.
19. Kochenov D., Pech L., 2015. Monitoring and Enforcement of the Rule of Law in the EU: Rhetoric and Reality. *European Constitutional Law Review*. Vol. 11. Issue 3. P. 512-540.
20. Pakamanis M., 2016. The role of class actions in ensuring effective enforcement of competition law infringements in the European Union. *International Comparative Jurisprudence*. Vol. 2. Issue 2. P. 122-130.
21. Scheppele K. L., Kochenov D. V., Grabowska-Moroz B., 2020. EU Values Are Law, after All: Enforcing EU Values through Systemic Infringement Actions by the European commission and the Member States of the European Union. *Yearbook of European Law*. Vol. 39. P. 3-121.
22. Talking about European Democracy. *European Constitutional Law Review*. 2017. Vol. 13. Issue 2. P. 207-220.