

Акты Евразийской экономической комиссии как источник права ЕАЭС



Бакаева О.Ю.,

доктор юридических наук,
профессор кафедры финансового, банковского и таможенного права
Саратовской государственной юридической академии
E-mail: finpravo@ssla.ru

Аннотация. В статье определяется место Евразийской экономической комиссии в системе наднациональных органов Евразийского экономического союза, обозначается ее структура. Анализируется порядок принятия Евразийской экономической комиссией решений, выступающих в качестве источника права ЕАЭС. Особое внимание уделяется механизму общественного обсуждения и оценки регулирующего воздействия при принятии таких решений. Формулируется вывод о целесообразности укрепления статуса Комиссии.

Ключевые слова: Евразийская экономическая комиссия, Евразийский экономический союз, решения, общественное обсуждение, оценка регулирующего воздействия, право ЕАЭС.

Интеграционные процессы, происходящие на постсоветском пространстве при активном участии РФ, обусловили необходимость образования системы наднациональных органов. В Договоре о Евразийском экономическом союзе, подписанном 29 мая 2014 г., содержится разд. III «Органы Союза». В настоящее время эта система на уровне Евразийского экономического союза (далее — ЕАЭС, Союз) включает:

- Высший Евразийский экономический совет;
- Евразийский межправительственный совет;
- Евразийскую экономическую комиссию (далее — ЕЭК, Комиссия);
- Суд ЕАЭС.

Важное место в данной структуре ЕЭК предопределено тем, что это постоянно действующий регулирующий орган, ставший в 2012 г. правопреемником Комиссии Таможенного союза. Ее основные задачи заключаются в обеспечении условий функционирования и развития Союза, а также выработке предложений в сфере экономической интеграции в рамках ЕАЭС.

В структуру ЕЭК входят:

- Совет, осуществляющий общее руководство деятельностью комиссии;
- Коллегия, признанная исполнительным органом ЕЭК;
- департаменты (в настоящее время их 25), подчиненные коллегии ЕЭК.

В ЕЭК входят представители от всех государств — участников ЕАЭС (Армении, Беларуси, Казахстана, Киргизии и России), а ее штатная численность возросла с 600 человек в 2012 г. до 1071 — в 2016 г.²

¹ Статус ЕЭК определен Положением о Евразийской экономической комиссии. См.: Приложение № 1 к Договору о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г. (в ред. от 8 мая 2015 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

² См.: Решение Совета ЕЭК от 12 февраля 2016 г. № 1 «Об утверждении перечня, штатной численности департаментов Евразийской экономической комиссии и распределении их между членами Коллегии Евразийской экономической комиссии» // СПС «КонсультантПлюс».

Политический курс РФ на активное участие в интеграционных образованиях (Единое экономическое пространство, Таможенный союз, ЕАЭС) в первую очередь отразился на содержании таможенного законодательства, отличительной характеристикой которого стало стремительное сглаживание, размывание границ между национальным и международным законодательством, вплоть до полного их устранения. Характерной чертой такого реформирования стало появление новых источников права, в первую очередь актов, принимаемых органами управления наднационального уровня.

Договор о Евразийском экономическом союзе впервые ввел термин «Право ЕАЭС», указав его составляющие: собственно договор; два вида международных договоров (заключенных в рамках Союза и между ЕАЭС и третьей стороной); решения и распоряжения Высшего Евразийского экономического совета, Евразийского межправительственного совета и Евразийской экономической комиссии, принятые в рамках их компетенции. Последний вид источников в науке называют актами вторичного порядка, отмечая, что договорная база ЕАЭС систематизирована по принципу «от общего к частному»³. Акты наднациональных органов также расположены по иерархии: высшей юридической силой среди них обладают решения Высшего Евразийского экономического совета, а решения Евразийского межправительственного совета имеют приоритет над решениями Комиссии.

Статус ЕЭК как регулирующего органа означает возможность принятия данным органом нормативных актов. Виды актов, принимаемых Комиссией, подразделяются на три группы:

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

³ См.: Капустин А.Я. Право Евразийского экономического союза: международно-правовой дискурс // Журнал российского права. 2015. № 11. С. 59–69.

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

Такая градация установлена в п. 13 Положения о ЕЭК и может трактоваться как причисление к разряду источников права исключительно решений. Однако в ст. 6 Договора о Евразийском экономическом союзе (Положение о ЕЭК является приложением к названному Договору) к числу источников права Союза отнесены и решения, и распоряжения, о чем указывалось выше. Такое обстоятельство свидетельствует о коллизии внутри единого документа, носящего в праве ЕАЭС основополагающий, программный характер.

Право нормотворчества закреплено как за Советом, так и за Коллегией Комиссии. Акты, изданные этими структурными подразделениями, несмотря на то, что они являются актами международного уровня, на территории ЕАЭС ратификации не требуют. Имплементация актов ЕЭК в национальное законодательство также не нужна. Они обязательны для исполнения всеми физическими и юридическими лицами. Данное обстоятельство позволяет признавать их актами прямого действия. Все решения принимаются на основе консенсуса. При невозможности его достигнуть, вопрос передается на рассмотрение в Высший Евразийский экономический совет или Евразийский межправительственный совет.

Коллегия ЕЭК представлена председателем и представителями государств-членов, исходя из принципа равного представительства этих государств. В Совет ЕЭК включается по одному представителю от каждой из стран — участниц ЕАЭС, занимающих в национальных правительствах должности вице-премьеров (от Российской Федерации — И.И. Шувалов).

Следует отметить, что принятие решений ЕЭК — по формальным признакам процесс достаточно простой, учитывая численный состав структурных подразделений Комиссии и необходимость достижения консенсуса.

Учитывая, что сферы, на которые распространяет свою компетенцию ЕЭК, весьма многогранны (это и макроэкономическая политика, и техническое регулирование, и таможенное сотрудничество, и энергетика, и интеллектуальная собственность и пр.), принятые решения могут существенным образом влиять на экономические процессы, происходящие в государствах — участниках ЕАЭС.

Несомненным преимуществом деятельности ЕЭК является равное представительство от каждого государства. Однако негативным моментом принятия решений ЕЭК следует признать отсутствие прямого диалога между этим наднациональным органом и субъектами, расположенными в государствах-участниках ЕАЭС. Это и ор-

ганы государственной власти и местного самоуправления, и представители бизнес-сообщества, и хозяйствующие субъекты, и физические лица. Наиболее открытой для диалога можно признать Коллегию ЕЭК. Она вправе создавать консультативные органы с участием представителей органов государственной власти государств — членов ЕАЭС, а также представителей бизнес-сообщества, научных и общественных организаций, иных независимых экспертов.

Следует учитывать, что по своей сути результатом нормотворчества ЕЭК является излишнее правовое регулирование, что негативно оценивается предпринимателями. В данной связи целесообразным стало введение процесса публичного обсуждения решений⁴. В идеале каждое решение должно быть согласовано с бизнесом с целью избежания опасности нанесения вреда отдельным отраслям экономики.

На официальном сайте ЕЭК в настоящее время введены две процедуры: общественное обсуждение проектов и оценка их регулирующего воздействия. Так, срок общественного обсуждения проектов решений составляет 10–20 дней с даты опубликования, после чего в течение, как правило, одного месяца проводится оценка регулирующего воздействия для исключения излишнего и необдуманного регулирования. Оценка регулирующего воздействия (от английского — Regulatory Impact Assessment, Regulatory Impact Analysis) — процесс определения проблем и целей регулирования, выбора альтернатив достижения этих целей с использованием научных и поддающихся последующей проверке техник, применяемых на всей имеющейся доступной информации, а также с учетом различных мнений, полученных в ходе консультаций, анализа издержек и выгод выбранных альтернатив. Она постепенно внедряется в практику принятия нормативных актов в России и остальных странах ЕАЭС.

Эта деятельность направлена на определение и оценку возможных положительных и отрицательных последствий принятия проекта нормативного правового акта на основе анализа проблемы, выявления в проекте акта положений, вводящих избыточные обязанности, запреты и ограничения для физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности или способствующих их введению, а также положений, способствующих возникновению необоснованных расходов таких лиц, а также бюджетных расходов. В ходе такой оценки исследуются следующие основные качественные характеристики регулирования:

⁴ См.: Решение Высшего Евразийского экономического совета от 23 декабря 2014 г. № 98 «О Регламенте работы Евразийской экономической комиссии» (в ред. от 16 октября 2015 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

1) проблема, на решение которой направлен проект решения, цель регулирования и группа лиц, на защиту интересов которых направлен проект;

2) адресаты регулирования, в том числе субъекты предпринимательской деятельности, и воздействие, оказываемое на них регулированием;

3) содержание устанавливаемых для адресатов регулирования ограничений (обязательных правил поведения);

4) механизм разрешения проблемы и достижения цели регулирования, предусмотренный проектом решения (описание взаимосвязи между предлагаемым регулированием и решаемой проблемой);

5) сведения о рассмотренных альтернативах предлагаемому регулированию.

Данный процесс осуществляется открыто: на сайте по каждому проекту выкладывается сводка поступивших комментариев и предложений, и выносится заключение об оценке регулирующего воздействия. К проекту решения прилагается аналитическая справка о последствиях влияния проекта решения ЕЭК на условия ведения предпринимательской деятельности.

На рассмотрение Евразийского межправительственного совета ежегодно вносится отчет о мониторинге проведения оценки регулирующего воздействия проектов решений Комиссии. В 2015 г. на сайте ЕЭК было опубликовано 290 проектов решений, из которых 92 проекта рассматривалось в рамках процедуры оценки регулирующего воздействия. В результате процедуры по 4 проектам решений были вынесены отрицательные решения, а по 63 — условно-положительные, т.е. с требованием доработки (корректировки) отдельных положений проекта решения Комиссии в целях устранения неоднозначного толкования и различий в правоприменительной практике. В среднем на каждый проект решения, вынесенный для публичного обсуждения, было дано 27,5 замечания и предложений⁵.

Такой основательный подход к принятию Комиссией решений, безусловно, прогрессивен, однако следует учитывать, что процедура публичного обсуждения была введена только в 2015 г. Ранние решения Комиссии Таможенного союза (часть их еще действует) и Евразийской экономической комиссии принимались в ином порядке. В данной связи видится целесообразным провести их своеобразную ревизию, т.е. подвергнуть оценке регулирующего воздействия.

В настоящее время правовой механизм принятия ЕЭК решений, включающий их общественное обсуждение и оценку регулирующего

воздействия, не достаточно широко освещен в средствах массовой информации, в том числе на интернет-ресурсах. Информацию о возможности участия частных субъектов в процессе принятия решений ЕЭК следует разместить на официальных сайтах органов публичной власти, например, отраслевых министерств. Поскольку Комиссией принимается немало количество актов в области таможенного дела (о классификации товаров по Единой товарной номенклатуре внешнеэкономической деятельности ЕАЭС, о ставках ввозных таможенных пошлин, о мерах нетарифного регулирования внешней торговли товарами) информация об этом должна размещаться на сайте Федеральной таможенной службы.

К сожалению, до сих пор не разработан механизм контроля за нормотворческой деятельностью ЕЭК. Обжаловать такие решения можно только в Суд ЕАЭС, в компетенцию которого входит рассмотрение дел по заявлению государства — члена ЕАЭС о соответствии решений Комиссии или их отдельных положений Договору о Евразийском экономическом союзе, международным договорам в рамках Союза и (или) решениям органов Союза. Хозяйствующие субъекты также могут обратиться в Суд ЕАЭС с заявлением о соответствии решения Комиссии или его отдельных положений, непосредственно затрагивающих права и законные интересы хозяйствующего субъекта в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, Договору о Евразийском экономическом союзе и (или) международным договорам в рамках Союза. При этом такое решение (его отдельные положения) должно повлечь нарушение прав и законных интересов хозяйствующего субъекта, представленных указанными актами⁶.

В 2015–2016 гг. Суд ЕАЭС принимал к производству названный вид дел, однако ни по одному из них не было вынесено решения о признании решения Комиссии не соответствующим Договору о Евразийском экономическом союзе и (или) международным договорам в рамках Союза. При несогласии с выводами Суда судья имеет право заявлять особое мнение, чем некоторые из них и пользуются.

Важно, что внутри ЕЭК специалисты объективно оценивают возможность возникновения разногласий. Такие разногласия, по мнению одного из членов Коллегии ЕЭК, может разрешать Суд ЕАЭС, полномочия которого подлежат расширению; его потенциал как мирного регулятора споров достаточно велик⁷. Так, в настоящее время

⁵ См.: Ежегодный отчет Евразийской экономической комиссии «О мониторинге проведения оценки регулирующего воздействия проектов решений Евразийской экономической комиссии в 2015 г.» // URL: http://docs.eaeunion.org/draft/ru-ru/010942/draft_11032016.

⁶ См.: Статут Суда Евразийского экономического союза. Приложение № 2 к Договору о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г. (в ред. от 8 мая 2015 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

⁷ См.: Министр ЕЭК Владимир Гошин: «Роль мирного регулятора разногласий Сторон может сыграть Суд ЕАЭС» // URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/06-10-2015-3.aspx>.

Суд занимается и вопросами толкования действующей договорно-правовой базы путем дачи разъяснений, оформляемых в форме консультативных заключений. Безусловно, такие разъяснения носят рекомендательный характер.

Таким образом, развитие интеграционных процессов, основанных на функционировании Евразийского экономического союза, обуславливает не только необходимость совершенствования правовой базы, но и оптимизацию организационной структуры органов управления на наднациональном уровне. Осуществление рядом этих органов функции нормотворчества требует

основательного подхода к разработке правового механизма реализации этой функции. В конечном итоге речь идет об укреплении статуса наднациональных органов, в том числе Евразийской экономической комиссии. Это является гарантией предсказуемости для инвесторов, способствует нахождению баланса между частными и публичными интересами, формирует основу для развития дальнейшей интеграции.

Список литературы

Капустин А.Я. Право Евразийского экономического союза: международно-правовой дискурс // Журнал российского права. 2015. № 11. С. 59–69.

Acts of the Eurasian Economic Commission as a source of law EAEC

Bakaeva O.Yu.,
Doctor of Law, Professor of Finance, Bank and Customs Law Department
Saratov State Law Academy
E-mail: finpravo@ssla.ru

Abstract. *The article defines the place of the Eurasian Economic Commission on the system of supranational bodies of the Eurasian Economic Union, designated its structure. We analyze the procedure for the adoption of decisions of the Eurasian Economic Commission, acting as the source of the EAEC law. Particular attention is paid to the mechanism of public debate and regulatory impact assessment when making such decisions. It draws conclusions about the advisability of strengthening the status of the Commission.*

Keywords: *Eurasian Economic Commission, Eurasian Economic Union, solutions, public discussion, Regulatory Impact Assessment, law EAEC.*

References

Kapustin A.Ya. Pravo Evraziiskogo ekonomicheskogo soyusa: mezhdunarodno-pravovoi diskurs // Zhurnal rossiiskogo prava. 2015. № 11. S. 59–69.
