

УДК 341 : 340.5

Г.А. Машимбаева\*, Н.Т. Сагимульдина

Казахский национальный университет имени аль-Фараби,  
факультет международных отношений, Казахстан, г. Алматы  
\*e-mail: gulmash@mail.ru

### **Европейская Комиссия и Евразийская Экономическая Комиссия: сравнительно-правовой анализ**

В статье рассмотрен правовой статус Европейской Комиссии и Евразийской Экономической Комиссии. Данные наднациональные институты имеют большое влияние на экономическое развитие стран-участниц региональных объединений ввиду широкого круга полномочий. Кратко обозначены основные предпосылки создания двух институтов в свете региональной интеграции. Освещены основные нормативные правовые акты, составляющие юридическую основу их функционирования. Проведен анализ основных составляющих правового статуса, включая порядок принятия решений, компетенцию, а также применение в национальном законодательстве. Кроме того, даны практические рекомендации по совершенствованию работы Евразийской Экономической Комиссии.

**Ключевые слова:** интеграция, правовой статус, Европейская Комиссия, Европейский Союз, Евразийская Экономическая Комиссия, Таможенный Союз, Единое Экономическое Пространство.

Г.А. Машимбаева, Н.Т. Сагимульдина

### **Еуропалық комиссия және Еуразиялық Экономикалық комиссия: салыстырмалы-құқықтық талдау**

Мақалада Еуропалық Комиссия мен Еуразиялық Экономикалық Комиссияның құқықтық мәртебесі қарастырылған. Аталған ұлтүстілік институттар өкілеттіліктерінің кең ауқымда аумақтық ынтымақтасуы бойынша мүше-мемлекеттердің экономикалық дамуына өте үлкен әсерін тигізеді. Аумақтық интеграциядағы екі институттың құрылуына қысқаша негізгі сілтемелер көрсетілген. Олардың қызмет етуінің заңды күшін құрайтын негізгі нормативтік құқықтық актілер де баяндалады. Шешімдерді қабылдау тәртібі, құзыреттіліктері, сондай-ақ ұлттық заңнамада қолданылатыны туралы, яғни құқықтық мәртебенің негізгі құраушыларына талдау жүргізілген. Сонымен қатар, Еуразиялық экономикалық Комиссияның жұмысын жетілдіру бойынша іс жүзіндегі ұсыныстар берілген.

**Түйін сөздер:** интеграция, құқықтық мәртебе, Еуропалық Комиссия, Еуропалық Одақ, Еуразиялық Экономикалық Комиссия, Кеден Одақ, Біртұтас Экономикалық Кеңістік.

G.A. Mashimbayeva, N.T. Sagimuldina

### **European Commission and Eurasian Economic Commission: comparative legal analysis**

The article provides for the review of the legal status of European Commission and Eurasian Economic Commission. The supranational institutes have a great influence on economic development of the states-participants of the regional organizations in the light of their broad authority. The article briefly outlines the major reasons for establishment of the two institutes as a result of integration. Additionally it highlights the principal normative acts constituting the legal status, including the decision making procedure, competence as well as implementation in the national legislation. Also, it provides for practical recommendations on enhancement of the functioning of the Eurasian Economic Commission.

**Key words:** Integration; Legal status; European Commission; European Union; Eurasian Economic Commission; Customs Union; Common Economic space.

*Последовательная трансформация Таможенного союза в Единое экономическое пространство, а со временем, в чем я абсолютно уверен, в Евразийский экономический союз станет мощным стимулом для процветания наших народов, выведет наши страны на ведущие позиции в глобальном мире.*

Н.А.Назарбаев [1]

Одной из основных тенденций глобализации является укрепление экономических связей между субъектами мирового сообщества, а также повсеместное создание региональных интеграционных образований. Интеграция осуществляется путем создания определенных надгосударственных структур, которые призваны координировать широкий круг вопросов в политической, экономической, социально-культурной и других сферах жизнедеятельности.

В последнее время воплощение евразийской идеи наблюдается в виде непрерывного институционального развития Таможенного Союза (далее – ТС) и Единого Экономического Пространства (далее – ЕЭП). Данные региональные организации созданы с целью развития рынков России, Белоруссии и Казахстана, а также всестороннего регулирования взаимоотношений, как между ними, так и в отношениях данных стран-участников с третьими государствами.

Настоящая статья посвящена исследованию высших исполнительных органов Европейского Союза (далее – ЕС), ТС, а также ЕЭП, играющих ведущую роль в интеграционной сфере. Оба института представляют собой воплощение наднационального строительства в процессе интеграции и наделены достаточно широким кругом прав. О практической важности Евразийской Экономической Комиссии (далее – ЕЭК) говорить не приходится, и, как справедливо отмечено Виктором Христенко, по ключевым позициям ЕЭК – первая, беспрецедентная структура на постсоветском пространстве [2].

Данное исследование имеет свою значимость еще и потому, что евразийская модель интеграции во многом учитывает опыт европейских стран, перенимая лучшие его практики. Следовательно, для того, чтобы развивать и совершенствовать ЕЭК как основной регулирующий орган, необходимо досконально исследовать правовой статус ее аналога в Европейском Союзе.

Несмотря на разный уровень интеграции в соответствии с формами, предложенными Б. Балаша (зона свободной торговли, таможенный союз, общий рынок, экономический союз, полная экономическая интеграция) [3], в ЕС и на территории евразийского пространства в рамках уже обозначенных региональных организаций, рассмотрение правового статуса Европейской Комиссии (далее – ЕК) и ЕЭК в сравнительном контексте является целесообразным, так как оба органа осуществляют схожие функции.

Прежде, чем рассматривать объем полномочий ЕЭК и ЕК в сравнительном контексте, обратимся к истории их создания и нормативно-правовым актам, регулирующим их правовой статус.

Исторической предпосылкой создания ЕК являлся Верховный орган Европейского объединения угля и стали (далее – ЕОУС), который представлял собой попытку создания инструмента эффективного управления, соблюдения баланса между законодательной и исполнительной властью, а также выстраивания традиционной системы сдержек и противовесов в новой системе координат, заложенных создателями Договора о ЕОУС [4].

Первой Европейской Комиссией является комиссия Европейского экономического сообщества, основанного в соответствии с Римским Договором. Комиссия во главе с немецким политиком – В.Хальштейном функционировала два срока в период с 7 января 1958 года до 30 июня 1967 года [5]. Основными целями Комиссии являлось формирование единого европейского рынка и сельскохозяйственной политики, в чем она достигла определенных успехов [5].

В 1967 году произошло слияние исполнительных органов трех Сообществ, в результате чего была создана базовая структура, признаваемая сегодня, с такими основными институтами, как Европейская Комиссия, Совет, Парламент и Суд. Стоит отметить, что Европейская Комиссия в связи с принятием в 1965 году Соглашения о слиянии, формально утратила право принятия решений. При этом, как отмечается Бугаевой А.С., несмотря на то, что правовой статус и объем полномочий ЕК изменился, суть управленческого органа ЕК не утратила [4]. Однозначность права законодательной инициативы ЕК закреплена и в действующей редакции Договора о Европейском Союзе [6]. Дальнейшее реформи-

рование правового статуса Европейской Комиссии связано, прежде всего, с расширением круга стран-участников ЕС и принятием ряда договоров, составляющих правовую основу ЕС.

В настоящее время правовой статус ЕК регулируется Договором о ЕС, заключенном в 1992 году в городе Маастрихт в редакции Лиссабонского Договора, вступившего в силу 1 декабря 2009 года. Стоит отметить, что Лиссабонский Договор кардинально не изменяет объем полномочий ЕК, а скорее их закрепляет. Как справедливо указывается современными исследователями российской правовой школы, «изменений в практике деятельности Европейской Комиссии под влиянием вступления в силу Лиссабонского договора очень много, но существенных параметров функционирования ЕС, его институтов и распределения полномочий между ними и государствами-членами они не затрагивают» [7]. Статья 17 посвящена непосредственно определению полномочий ЕК, а также статуса ее членов. Кроме того, конкретный объем полномочий ЕК регулируется еще и в рамках актов, издаваемых Советом и Европарламентом. ЕК правомочна действовать в определенных сферах регулирования также на основании издаваемых Регламентов. Она призвана обслуживать институты ЕС и государства-члены. Ей придан статус института ЕС только в той степени, в какой это потребовалось для определения статуса ее служащих.

В связи с переходом международной правосубъектности от Европейского сообщества к Европейскому Союзу, Европейская Комиссия получила возможность вести переговоры от имени Союза в целом. А не отдельных его ипостасей. Поэтому, например, переговоры о присоединении к Европейской конвенции о защите прав человека доверены Комиссии [7].

ЕЭК, с другой стороны, не имеет столь длинного исторического прошлого и берет свое начало с момента подписания Договора о ЕЭК, а именно с 18 ноября 2011 года. Несмотря на это, ЕЭК является логичным результатом многолетней евразийской интеграции, берущей начало с 2000-го года, ознаменовавшего создание Евразийского Экономического Сообщества (далее – ЕвразЭС). Особенно явными предпосылки ее создания стали в 2009 году, когда страны-участницы ТС перешли к формированию ЕЭП. Поми-

мо Договора, вопросы, связанные с ее функционированием, регулируются Регламентом работы ЕЭК, утвержденным Решением Высшего Евразийского экономического совета от 18 ноября 2011 года № 1 с последними изменениями от 29 марта 2013 года.

ЕК не является исключительно вспомогательным или административным органом ЕС. Так, в соответствии со статьей 17 Договора о Европейском Союзе, Комиссия «следит за применением Договоров и мер, принятых институтами на основании последних», «осуществляет надзор за применением права Союза под контролем Суда Европейского Союза», «продвигает общие интересы Союза», «исполняет бюджет и управляет программами», «обеспечивает представительство Союза на международной арене», «осуществляет координационную, исполнительную и управленческую функции», а также «выступает с инициативами по составлению ежегодной и многолетней программ Союза» [6]. Немаловажным является то, что ни один другой орган не обладает в совокупности столько обширным объемом полномочий, включая осуществление законодательной инициативы и правоприменительного надзора. Ввиду обозначенного, правовой статус ЕК выделяет ее из других институциональных органов ЕС [6].

Согласно статье 6 Договора о ЕЭК, «комиссия обеспечивает реализацию международных договоров, формирующих договорно-правовую базу Таможенного союза и Единого экономического пространства»; «выполняет функции депозитария международных договоров, составляющих договорно-правовую базу Таможенного союза и Единого экономического пространства, и решений Высшего Евразийского экономического совета»; «может быть наделена Высшим Евразийским экономическим советом правом подписывать международные договоры по вопросам, входящим в компетенцию Комиссии»; «вправе создавать консультативные органы для проведения консультаций по отдельным вопросам»; «имеет право запрашивать у органов власти Сторон, юридических и физических лиц информацию, необходимую для осуществления своих полномочий». Указанные полномочия ЕЭК осуществляет в более чем 19 сферах жизнедеятельности.

Таким образом, объем полномочий охватывает практически все значимые отрасли и сферы,

как то: экономическую, социальную и политическую в обоих институтах. Несмотря на то, что в Договоре о ЕС, в отличие от Договора о ЕЭК, прямо не обозначены конкретные сферы регулирования, тем не менее, на практике ЕК решает вопросы, связанные с повседневным управлением программами и распоряжением, а также повседневное оперативное управление делами Сообществ и отчасти Союза и без участия которой практически не принимается ни одно важное решение, обязывающее Сообщества.

До 31 октября 2014 года в состав ЕК входят так называемые комиссары, которые выдвигаются от каждой страны-участницы ЕС, включая Председателя и Верховного представителя Союза по иностранным делам и политике безопасности, который является одним из ее вице-председателей [6]. Комиссары действуют абсолютно независимо в общих интересах – интересах Европы. До начала работы в ЕК большинство комиссаров являлись депутатами национальных парламентов или Европейского парламента, министрами или чиновниками высшего ранга. Стоит отметить, что к членам Комиссии предъявляются требования в отношении компетентности, а также «европейской преданности», которые призваны обеспечить гарантии их независимости.

Следует отметить, что ЕК действует независимо и как орган несет коллегиальную ответственность перед Европейским Парламентом. Так, Европейский парламент может принимать решение в отношении отставки ЕК только открытым голосованием и не ранее трех дней с момента внесения [6].

Если вотум недоверия принят большинством в две трети поданных голосов и большинством членов, входящих в состав Европейского парламента, то члены Комиссии обязаны коллективно уйти в отставку со своих должностей, а Верховный представитель Союза по иностранным делам и политике безопасности обязан уйти в отставку с должности, которую он занимает в рамках Комиссии. Они остаются на своих постах и продолжают решать текущие дела вплоть до их замены [6].

ЕЭК состоит из Совета Комиссии и Коллегии Комиссии. В рамках своей деятельности Комиссия вправе образовывать структурные подразделения, а также представительства Комиссии

в странах и при международных организациях [2]. В Совет Комиссии входят по одному представителю от каждой стороны, являющемуся заместителем главы правительства, наделенному необходимыми полномочиями. Коллегия Комиссии состоит из девяти членов (по три члена от каждой стороны), один из которых является Председателем Коллегии Комиссии. В отличие от сотрудников ЕК, к членам ЕЭК предъявляются специфические требования в соответствии со статьей 15 Договора о ЕЭК.

Обеспечение деятельности Высшего Евразийского экономического совета, Совета ЕЭК и Коллегии ЕЭК осуществляют департаменты Комиссии.

Стоит отметить, что ЕЭК пользуется правами юридического лица, следовательно, ее статус представляется гораздо более автономным в сравнении с ЕК, которая, по сути, является лишь органом регионального интеграционного образования.

Сотрудники ЕЭК являются международными служащими. При исполнении своих служебных обязанностей они независимы от государственных органов и должностных лиц сторон и не могут запрашивать или получать указания от органов власти или официальных лиц Сторон. Кроме того, сотрудники департаментов Комиссии пользуются на территориях Сторон привилегиями и иммунитетами, предусмотренными Конвенцией о привилегиях и иммунитетах Евразийского экономического сообщества от 31 мая 2001 года для должностных лиц и сотрудников Секретариата Интеграционного Комитета Евразийского экономического сообщества [2]. Каждая сторона обязуется уважать статус сотрудников и не оказывать на них влияния при исполнении ими служебных обязанностей.

Договором о ЕЭК прямо указывается на то, какими видами деятельности сотрудникам ЕЭК дозволено заниматься. Так, им запрещается совмещать работу в ЕЭК с другой работой или заниматься прочей оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной или иной творческой деятельности, в течение всего срока действия своих полномочий. Схожее положение в отношении членов Комиссии ЕС прослеживается и в Договоре о ЕС, в частности в пункте 2 статьи 17.3, «они воздерживаются от любых действий, не совместимых с их функциями или с исполнением».

В сравнении с ЕК, в отношении сотрудников ЕЭК не предусмотрена процедура объявления вотума недоверия и их отставки. Договором о ЕЭК оговаривается лишь возможность лишения привилегий и иммунитетов сотрудников ЕЭК. Таким образом, фактически невозможно осуществить отставку всего состава ЕЭК в случае нарушения полномочий.

Прогрессивным в Договоре о ЕЭК является достаточно подробное регламентирование социальных гарантий сотрудникам ЕЭК в период исполнения ими служебных обязанностей, чего нет в Договоре о ЕС.

Рассматривая силу решений ЕК, следует отметить, что она правомочна давать рекомендации и принимать заключения, как по инициативе самой ЕК, так и по запросам других институтов в тех случаях, когда это предусмотрено действующими правовыми установлениями. Рекомендации, которые принимаются ЕК, могут содержать как изложение программы действий ЕК, так и осуществления определенных мероприятий, обеспечивающих функционирование Сообществ и реализацию целей и задач, которые перед ними стоят. Заключения Комиссии могут быть предусмотрены непосредственно процедурой принятия решений.

ЕЭК в пределах своих полномочий принимает решения, имеющие обязательный характер для Сторон, и рекомендации, не носящие обязательного характера. Они входят в договорно-правовую базу Таможенного союза и Единого экономического пространства и подлежат непосредственному применению на территориях Сторон [2]. В соответствии со статьей 23 Закона «О международных договорах РК», международные договоры Республики Казахстан вступают в силу в порядке и сроки, которые предусмотрены в них или согласованы между

участниками международных договоров. Кроме того, данным законом предусматриваются различные процедуры, которые предшествуют вступлению международного договора в силу (ратификация, подписание, парафирование и т.д.).

Проведенное краткое сравнительное исследование позволяет сделать вывод о том, что, во-первых, ЕЭК передан достаточно схожий объем полномочий с ЕК. Договор о ЕЭК, при этом, указывает и тем самым строго ограничивает, отрасли регулирования ЕЭК. Обе структуры представляют собой наднациональные органы, которые могут принимать права и обязанности, обязательные для стран-участниц интеграционных объединений.

Равное представительство стран-участниц в обоих органах (включая подразделения) и исключение из Договора о ЕЭК нормы, ранее действовавшей в отношении Таможенной Комиссии (количество представителей стран зависело от взносов) позволяет говорить о том, что происходит равный учет интересов и предложений стран-участниц в ходе их работы.

Договор о ЕЭК достаточно прогрессивно подошел к определению статуса своих сотрудников, чего нет в Договоре о ЕС. Тем не менее, отсутствуют должные нормы контроля и выражения недоверия сотрудникам, как это обозначено в Договоре о функционировании ЕС. Следовательно, мы предлагаем включить нормы как коллективной ответственности в форме выражения вотума недоверия, так и личной ответственности должностных лиц (как дисциплинарной, так и уголовной). Кроме того, по нашему мнению, необходимо указать на конкретный порядок применения нормативных правовых актов ЕЭК во внутреннем законодательстве, а также соотношение актов ЕЭК с внутренним законодательством.

## Литература

- 1 Официальный сайт газеты Известия // <http://izvestia.ru/>
- 2 Официальный сайт Евразийской Экономической Комиссии // <http://www.tsouz.ru/>
- 3 Балаша Б.А. Виды экономической интеграции // Международный Банк Реконструкции и Развития. 1974. –С.7
- 4 Бугаева А.С. Эволюция правового статуса Европейской Комиссии в организационном механизме Европейского Союза. Автореферат диссертации. М., 2011. С. 26-28.
- 5 Официальный сайт Комиссии Европейского Союза // <http://ec.europa.eu/>
- 6 Официальный сайт права Европейского Союза // <http://eulaw.ru/treaties/> –
- 7 Энтин М. Эволюция права Европейского Союза и правоприменения в постлиссабонский период // XXIV Конгресс Европейского права: Вся Европа и Люксембург. – Москва, 2010. С. 40-42

#### References

- 1 Ofitsial'nyy sait gazety Izvestia <http://izvestia.ru/>
- 2 Ofitsial'nyy sait Evraziiskoi Ekonomicheskoi Komissii <http://www.tsouz.ru/>
- 3 Balassa B.A. Types of economic integration // International Bank for Reconstruction and Development. 1974. – S.7
- 4 Bugayeva A.S. Evoluciya pravovogo statusa Evropeiskoi Komissii v organizacionnom mehanizme Evropeiskogo Soyuz. Avtoreferat dissertacii. M., 2011. S. 26-28.
- 5 Ofitsial'nyy sait Evropeskoj Komissii Evropeiskogo Soyuz <http://ec.europa.eu/>
- 6 Sait prava Evropeiskogo Soyuz <http://eulaw.ru/treaties/>
- 7 Entin M. Evolutsiya prava Evropeiskogo Soyuz I pravoprimeneniya v postlissabonskiy period // XXIV Kongress Evropeiskogo prava: Vsy Evropa I Luksemburg. – Moskva, 2010. S.40-42