Научные подходы к юридической экспертизе проектов нормативных правовых актов, принимаемых органами Евразийского экономического союза

МОРОЗОВ Андрей Николаевич, ведущий научный сотрудник отдела зарубежного конституционного, административного, уголовного законодательства и международного права Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат юридических наук

117218, Россия, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34

E-mail: ccla1@izak.ru

В связи с развитием интеграции в рамках Евразийского экономического союза (ЕАЭС) актуальна проблема принципов и порядка осуществления правотворческой деятельности на уровне ЕАЭС, в том числе организации и проведения экспертизы проектов правовых актов, принимаемых органами ЕАЭС.

Целью статьи является выработка новых подходов к экспертизе проектов правовых актов органов ЕАЭС с учетом Договора о Евразийском экономическом союзе, Регламента работы Евразийской экономической комиссии, других международных договоров и актов, составляющих право ЕАЭС, опыта экспертизы проектов правовых актов в иных международных организациях.

Задачи статьи: 1) анализ практики проведения экспертизы проектов правовых актов в международных организациях, включая Европейский союз и Содружество Независимых Государств; 2) анализ практики проведения в государствах — членах ЕАЭС юридической экспертизы, а также иных видов экспертизы в отношении проектов правовых актов; 3) анализ сложившейся практики проведения правовой экспертизы проектов актов органов ЕАЭС в Евразийской экономической комиссии.

Среди методов, которые были использованы при подготовке статьи, необходимо выделить диалектический, философский, формально-логический, системно-структурный, исторический, формально-юридический, сравнительно-правовой методы, а также методы толкования права, экспертного оценивания, правового моделирования и прогнозирования.

На основе анализа правовой базы, опыта и практики проведения экспертизы проектов правовых актов в международных организациях, а также внутригосударственного нормативного правового регулирования осуществления различного рода экспертиз проектов нормативных правовых актов в государствах — членах ЕАЭС сформулированы предложения и рекомендации, направленные на совершенствование международно-правовых механизмов по экспертизе проектов правовых актов органов ЕАЭС.

Ключевые слова: Евразийский экономический союз, экспертиза, международные договоры, решения, Евразийская экономическая комиссия, Европейский союз, Содружество Независимых Государств.

Scientific Approaches to the Expert Examination of Draft Normative Legal Acts of the Eurasian Economic Union Institutions

A. N. MOROZOV, leading research fellow of the Department of foreign constitutional, administrative, criminal law and international law of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, candidate of legal sciences

34, Bolshaya Cheremushkinskaya st., Moscow, Russia, 117218

E-mail: ccla1@izak.ru

The problem of the principles and exercise of the lawmaking activities at the level of the EAEU, including the expert examination of the draft legal acts adopted by EAEU bodies became really actual in a context of the development of integration within the Eurasian economic Union (EEU).

The aim of present paper is to develop new approaches to the expert examination of draft legal acts of the EAEU bodies regard to the Treaty on the Eurasian Economic Union, the Regulations of the Eurasian Economic Commission and other international treaties and acts constituting the law of the EAEU, the experience of expertise of draft legal acts in other international organizations.

The tasks of the article are: 1) analysis of the practice of examination of draft legal acts in international organizations, including the European Union and the Commonwealth of Independent States; 2) analysis of the legal expertise practice and other expertise of the draft legal acts in the EAEU member States; 3) analysis of the current practice of legal expertise of the draft acts of the EAEU bodies and the Eurasian Economic Commission.

Among the methods used in present article, it is necessary to highlight the dialectical, philosophical, formal-logical, systemic-structural, historical, formal-legal, comparative legal methods, as well as the method of interpretation of law, expert estimation, legal modeling and forecasting.

Based on the analysis of legal base, experience and practice of the expert examination of draft legal acts in international organizations, and domestic legal regulation of the implementation of various types of expert examinations of draft normative legal acts in the EAEC member States the author has formulated some proposals and recommendations aimed at improving of the international legal mechanisms for the expert examination of draft legal acts of the EAEU bodies.

Keywords: Eurasian Economic Union, expertise, international treaties, decisions, the Eurasian Economic Commission, the European Union, the Commonwealth of Independent States.

DOI: 10.12737/article_58f48b49561a56.63063966

В связи с развитием интеграции в рамках Евразийского экономического союза (ЕАЭС) актуальна проблема принципов и порядка осуществления правотворческой деятельности на уровне ЕАЭС, в том числе организации и проведения экспертизы проектов правовых актов, принимаемых органами Союза. В этом плане, безусловно, необходимы учет общих положений об экспертной деятельности, а также анализ возможностей применения различных юридических технологий (лингвистическая экспертиза, комплексная экспертиза проектов нормативных правовых актов, оценка регулирующего воздействия, правовой мониторинг, правовое прогнозирование и др.). В то же время целесообразно изучение специфических черт экспертной деятельности на межгосударственном уровне.

В юридической науке имеется определенный сегмент работ, в той или иной мере касающийся вопросов экспертизы проектов актов, принимаемых органами различных интеграционных структур и объединений. В частности, в доктрине можно встретить взгляды ученых юристов на це-

ли, принципы и правила проведения экспертизы проектов правовых актов.

Так, по справедливому мнению Г. А. Василевича, целями экспертизы проекта нормативного акта являются улучшение его качества, выявление недостатков и противоречий и в итоге подготовка такого правового документа, который бы отвечал потребностям общественного развития. Основное внимание при этом должно быть уделено соблюдению разработчиками проекта общих требований, предъявляемых к нормативным правовым актам¹.

Важную роль в осуществлении качественной, эффективной экспертно-аналитической деятельности призвано играть научно-методическое обеспечение. В арсенале такого научно-методического обеспечения, помимо научно-теоретических разработок², задействова-

¹ См.: Василевич Г. А. Научно-практический комментарий к Закону «О нормативных правовых актах Республики Беларусь». Минск, 2002.

² См., например: Пиголкин А. С., Рахманина Т. Н., Абрамова А. И. Законопро-

ны самые разнообразные приемы, средства, в том числе организационно-правовые. Наиболее действенным средством, способным повысить эффективность экспертно-аналитической деятельности, сегодня являются вырабатываемые юридической наукой методические материалы рекомендательного характера: различные методики, правила, рекомендации³. Такого рода материалы призваны служить разумной унификации экспертно-аналитической деятельности, выработке единообразных подходов к анализу и оценке проектов нормативных правовых актов.

Следует согласиться с мнением ученых относительно того, что, несмотря на особенности, присущие различным видам юридической экспертизы, в основе методологии экспертно-аналитической деятельности лежат общие методы анализа (включая методы формально-логического, сравнительного анализа) и экспертных оценок⁴.

екты должны проходить проверку на зрелость // Журнал российского права. 1997. № 10. С. 16—23; *Абрамова А. И., Сырых В. М., Тихомиров Ю. А.* Как проводить юридическую экспертизу // Журнал российского права. 1998. № 7. С. 106—108; *Законотворчество в Российской Федерации: науч.-практ. и учеб. пособие / под ред. А. С. Пиголкина.* М., 2000 (гл. 7 «Экспертиза законопроектов»). С. 225—240; *Предложения по выделению системы методик для учета и анализа динамики правонарушений коррупционного профиля // Анализ коррупциогенности законодательства: памятка эксперту по первичному анализу коррупциогенности законодательного акта / под ред. В. Н. Южакова.* М., 2004; *Методика первичного анализа (экспертизы) коррупциогенности нормативных правовых актов.* М., 2007.

³ См.: *Законотворчество в Российской Федерации / под ред. А. С. Пиголкина.* С. 584—592.

⁴ См.: *Абрамова А. И., Рахманина Т. Н.* Экспертиза проектов нормативных правовых актов (гл. VI «Обеспечительная нормотворческая юридическая техника») // Нор-

Особо можно выделить казахстанскую школу ученых, разрабатывающих вопросы правовой экспертизы. В частности, М. А. Сарсембаев полагает, что к принципам составления экспертиз можно отнести следующие:

принцип обязательности проведения соответствующей юридической экспертизы как действующих международных договоров, так и проектов договоров;

принцип необходимости обоснования оценки международного договора или проекта во взаимосвязи с другими нормативными правовыми актами и международными договорами;

принцип обоснованности результатов юридической экспертизы международных договоров или их проектов;

принцип надлежащей компетентности лиц, составляющих юридическую экспертизу международных договоров или их проектов⁵.

Как отмечает М. Т. Баймаханов, научная экспертиза старается дать объективную оценку всем скольконибудь значимым сторонам правотворческого акта, проанализировать как положительные его свойства, так и недостатки. При этом отношение эксперта к последним не является одинаковым. Наоборот, он (эксперт) получает всестороннее мнение по актам и при этом действует по-разному:

а) выявляет недостатки, группирует, классифицирует и намечает меры по их устранению во всех сферах их проявления;

б) положительные стороны акта он также внимательно изучает, показывает их полезность, уясняет, во всем ли проявилась их полезность, исчерпала ли последняя себя

мотворческая юридическая техника / под ред. Н. А. Власенко. М., 2011. С. 230—235.

⁵ См.: *Сарсембаев М. А.* Методические указания эксперту по составлению экспертных заключений по международным делам. URL: www.cgb.kz/2.pdf.

или надо предпринять дополнительные усилия, чтобы она проявила себя еще полнее⁶.

Опыт доктринальных разработок ученых Казахстана и Белоруссии, по нашему мнению, необходимо учитывать при подготовке и проведении экспертизы проектов правовых актов, принимаемых органами ЕАЭС, так как указанные государства вместе с Российской Федерацией входят в «локомотив» ЕАЭС и стоят у его истоков.

Договор о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г. и Регламент работы Евразийской экономической комиссии (далее — Регламент ЕЭК), утвержденный решением Высшего Евразийского экономического совета от 23 декабря 2014 г. № 98, предопределяют необходимость выработки новых подходов к экспертизе проектов правовых актов органов ЕАЭС, а также к процедуре подготовки заключений по итогам указанной экспертизы и их использованию при принятии правовых актов органов ЕАЭС.

В соответствии с Регламентом ЕЭК при подготовке проекта акта органа ЕАЭС к принятию Евразийской экономической комиссией обеспечивается подготовка заключения о соответствии проекта акта международным договорам и решениям органов ЕАЭС, составляющим право Евразийского экономического союза. Помимо экспертизы проектов актов органов ЕАЭС Договором о Евразийском экономическом союзе, Регламентом ЕЭК предусмотрена подготовка Коллегией Евразийской экономической комиссии экспертных заключений на поступившие в Евразийскую экономиче-

скую комиссию предложения государств-членов.

С учетом формирования права Евразийского экономического союза, обновления источников регулирования правовых отношений в рамках евразийского интеграционного объединения, признания ЕАЭС в качестве международной организации региональной экономической интеграции, обладающей международной правосубъектностью, подходы к проведению Евразийской экономической комиссией экспертизы правовых актов органов ЕАЭС требуют обновления и развития, в том числе с учетом опыта проведения экспертиз проектов актов наднационального характера в международных организациях и объединениях.

При той роли, которую призвана играть экспертиза проектов правовых актов органов ЕАЭС, ее справедливо следует отнести к одной из важнейших технологических составляющих эффективной правотворческой деятельности в рамках ЕАЭС. Качественно проведенная правовая экспертиза проектов правовых актов органов ЕАЭС во многом предопределяет создание действенного, эффективно работающего правового акта. Экспертиза не только позволяет обеспечить надлежащий уровень подготовки проекта правового акта органов ЕАЭС, но и способствует созданию научно обоснованной системы принимаемых актов в рамках ЕАЭС, их согласованности, помогает выявить возможные негативные социальные, экономические, юридические, экологические и другие последствия, которые может вызвать реализация этих актов. Как показывает современная международно-правовая практика, в процессе подготовки проектов правовых актов органов ЕАЭС необходимо активнее опираться на мнение экспертов — профессионалов, что позволяет более результативно переводить новые конструктивные идеи на профессиональный язык юридических категорий и тем самым по-

⁶ См.: Баймаханов М. Т. Научная экспертиза проектов юридических актов как фактор повышения качества правотворчества // Правотворчество и научная экспертиза. URL: <http://km.kazguu.kz/uploads/files/10%20%D0%91%D0%B0%D0%B9%D0%BC%D0%B0%D1%85%D0%B0%D0%BD%D0%BE%D0%B2%2064-66.pdf>.

вышать качество принимаемых правовых актов в рамках Евразийского экономического союза.

Правовая экспертиза включает оценку проекта правового акта органа ЕАЭС:

- на соответствие целям и принципам Договора о ЕАЭС;

- соответствие конкретным положениям Договора о ЕАЭС, включая компетенцию органа ЕАЭС, принимающего правовой акт;

- соответствие как международным договорам, заключаемым от имени ЕАЭС, так и иным международным договорам, заключаемым государствами — членами ЕАЭС;

- учет иных правовых актов ЕАЭС, составляющих право ЕАЭС, и внесение необходимых изменений в случае принятия правового акта органа ЕАЭС, содержащего иные правила;

- соответствие конституциям государств — членов ЕАЭС, основным принципам правовой системы этих государств;

- учет лучшего национального опыта, как государств — членов ЕАЭС, так и иных государств, а также интеграционных объединений;

- учет новых юридических технологий.

Специализированная экспертиза проектов правовых актов органов ЕАЭС должна включать обязательное проведение антикоррупционной экспертизы этих актов, юридико-техническую и научно-лингвистическую экспертизы, а также общую оценку социально-экономических последствий от принятия такого акта.

Концептуальную основу экспертизы проектов нормативных правовых актов государств — участников ЕАЭС на их соответствие Договору о ЕАЭС составляют нормы внутригосударственного права, в первую очередь это нормы конституций государств — членов ЕАЭС, а также нормы международного права, закрепленные как в самом Договоре о ЕАЭС, так и в Венской конвенции о праве международных договоров

1969 г., включая принцип добросовестного соблюдения международных обязательств — императивный принцип современного международного права.

Экспертиза проектов нормативных правовых актов государств — членов ЕАЭС призвана способствовать обеспечению соответствия указанных актов положениям Договора о ЕАЭС, поскольку последний как международный договор обладает приоритетом по отношению к внутригосударственным нормативным правовым актам и должен добросовестно исполняться на всех уровнях, включая правовое регулирование внутригосударственных отношений.

Таким образом, правовая экспертиза проектов нормативных правовых актов государств — членов ЕАЭС на предмет их соответствия Договору о ЕАЭС должна основываться на следующих международно-правовых подходах:

- вступление в силу Договора о Евразийском экономическом союзе предопределяет его приоритет по отношению как к действующему, так и к будущему законодательству государств — членов ЕАЭС. Кроме того, Договор о ЕАЭС, будучи учредительным договором для межгосударственного объединения правопреемника Таможенного союза, предусматривает международную правосубъектность ЕАЭС, а также различные сферы, входящие в компетенцию органов ЕАЭС, в связи с этим развитие национального законодательства должно не только строиться с учетом конкретных статей Договора о ЕАЭС, но и предусматривать приведение в соответствие противоречащих положений Договора о ЕАЭС нормативных правовых актов;

- в связи с вышеизложенным правовое и экономическое прогнозирование реализации Договора о ЕАЭС, а также правовая экспертиза проектов нормативных правовых актов на предмет их соответствия Договору о

ЕАЭС должны являться приоритетными задачами как для органов государственной власти, так и для соответствующих научно-исследовательских учреждений государств — членов ЕАЭС;

аналогичная проработка должна осуществляться и применительно к проектам международных договоров, а также к международным договорам, участниками которых намереваются стать государства — члены ЕАЭС, если их предмет имеет пересечение с Договором о ЕАЭС и затрагивает права и обязанности сторон, вытекающие из указанного Договора;

в случае активного развития интеграционных процессов возможно рассмотрение вопроса о внесении изменений в законодательные акты государств — членов ЕАЭС, затрагивающие компетенцию Евразийской экономической комиссии, поскольку она является важным регулятивным органом, наделенным широкими наднациональными полномочиями в соответствии с Договором о ЕАЭС.

В то же время Евразийский экономический союз — совсем молодая международная организация региональной интеграции. 29 мая 2017 г. Союз будет отмечать трехлетие с момента подписания Договора о ЕАЭС. Другие международные организации региональной интеграции, включая СНГ, Европейский союз (ЕС), достаточно давно прорабатывают вопросы, связанные с экспертизой проектов правовых актов, принимаемых под их эгидой различными органами.

Положительным моментом, влияющим на проведение экспертизы проектов правовых актов государств — членов ЕАЭС, является то, что Договор о ЕАЭС представляет собой кодифицированный международно-правовой акт, где помимо общих положений достаточно четко сгруппированы международно-правовые нормы по отдельным отраслям сотрудничества, регулируемым Договором о ЕАЭС. Подобная кодификация в сочетании с четким струк-

турированием Договора о ЕАЭС позволяет при экспертизе проекта нормативного правового акта оперативно вычленять те положения Договора, которые могут касаться предмета регулирования нормативного правового акта.

В целях наиболее эффективной реализации на национальном уровне международных обязательств, вытекающих из источников права Евразийского экономического союза, правоприменительным органам следует разрабатывать согласованные и единообразные правила толкования и применения таких международных правовых актов. Данный вывод обусловлен тем, что зачастую правоприменительными органами государств — членов ЕАЭС одни и те же положения международных правовых актов могут трактоваться по-разному, что серьезно затрудняет их реализацию, негативно сказывается на достижении целей интеграции. Следовательно, разработка согласованных правил толкования и применения международных правовых актов всеми государствами — членами ЕАЭС и, соответственно, их органами власти будет способствовать повышению эффективности реализации международных правовых актов и достижению целей интеграции. Обозначенный вид правового толкования в международном праве принято именовать аутентичным толкованием. Здесь следует учитывать опыт Казахстана и Белоруссии, нормативно-правовая база которых в отдельных моментах значительно более адаптирована в целях повышения эффективности имплементации международных правовых актов, принимаемых в том числе международными объединениями и структурами, включая Евразийский экономический союз, и в вопросах законодательного обеспечения интересов государства при реализации внешней политики.

Разрабатываемые проекты национальных правовых актов государств — членов ЕАЭС должны

строиться с учетом того, что право Союза является динамично развивающимся⁷. Можно полагать, что в ближайшее время будут приняты Таможенный кодекс ЕАЭС, отдельные технические регламенты ЕАЭС, другие важнейшие международные договоры и международно-правовые акты, принятые в рамках ЕАЭС.

В связи с этим целесообразно, чтобы при проведении научно-правовой экспертизы проектов национальных правовых актов не только осуществлялось их сопоставление с действующими нормами Договора о ЕАЭС, но и по возможности давались экспертные прогнозы проявления данного правового акта при развитии права ЕАЭС, евразийской интеграции в целом.

Именно такого подхода, именуемого «взгляд в будущее», придерживаются государства — члены ЕС как наиболее продвинутого межгосударственного объединения⁸. Более того, Принципы и руководящие указания для Комиссии (ЕС) «Совершенствование базы знаний для совершенствования политики» 2002 г. рекомендуют отделам Комиссии ориентироваться на передовые технологии, в том числе на форсайт, с целью как можно раньше предвидеть ситуацию. Очевидно, что государства — члены ЕС, ориентируясь на программные документы ЕС, используют методы различного моделирования, в том числе правового, для воссоздания последствий от принятия того или иного национального акта с учетом «политики в общеевропейском доме». За этими словами

скрывается реальная ситуация по «европейской доместикации» норм национального права государств — членов ЕС, более мягкого процесса по сравнению с имплементацией вхождения внутригосударственного права стран-участниц в общеевропейское правовое и политическое пространство.

Кроме того, при экспертизе проектов нормативных правовых актов государств — членов ЕАЭС следует учитывать изменения, внесенные в Договор о ЕАЭС в связи со вступлением в него новых членов — Кыргызской Республики и Республики Армения. Так, в соответствии с Протоколом о внесении изменений в Договор о ЕАЭС от 29 мая 2014 г. и отдельные международные договоры, входящие в право Евразийского экономического союза, в связи с присоединением Кыргызской Республики к Договору о ЕАЭС от 29 мая 2014 г. установлено, что в Договор о ЕАЭС и отдельные международные договоры вносятся изменения согласно приложению к настоящему Протоколу, которое является его неотъемлемой частью.

Таким образом, в результате расширения состава государств — членов ЕАЭС и внесения изменений в Договор о ЕАЭС при экспертизе проектов нормативных правовых актов государств — членов ЕАЭС необходимо не только ориентироваться на сам Договор о ЕАЭС, но и учитывать положения международных договоров, вносящих в него изменения.

В соответствии с Регламентом ЕЭК (п. 22) предусмотрен комплект документов и материалов по каждому из вопросов повестки дня заседания Совета Комиссии.

В то же время анализ Регламента ЕЭК показывает, что в нем не раскрыты положения, регулирующие основные правила по проведению экспертизы проектов правовых актов органов ЕАЭС, а также по подготовке экспертного заключения, в отличие, например, от правил проведения оценки регулирующего воз-

⁷ См.: Каширкина А. А., Морозов А. Н. Формации правового развития евразийской интеграции и их влияние на правовую систему Российской Федерации // Журнал российского права. 2014. № 8. С. 73—83.

⁸ См.: Каширкина А. А., Морозов А. Н. Международно-правовые модели Европейского Союза и Таможенного союза: сравнительный анализ: монография / отв. ред. А. Я. Капустин. М., 2012.

действия для подготовки соответствующего заключения.

Выработка рекомендаций и предложений по экспертизе проектов правовых актов органов ЕАЭС будет способствовать повышению эффективности такого рода актов и обеспечивать важнейшие правовые условия для развития интеграционных процессов в ЕАЭС:

соответствие проектов правовых актов органов ЕАЭС общепризнанным принципам и нормам международного права;

юридическую точность и четкость правовых норм, содержащихся в проектах правовых актов органов ЕАЭС;

действие конкретной нормы в системе норм права Евразийского экономического союза, а также в международной правовой системе универсального уровня, включая ВТО;

отражение в проектах правовых актов органов ЕАЭС интересов государств-членов, граждан государств — членов ЕАЭС, бизнеса;

способность разрабатываемых правовых актов органов ЕАЭС действительно регламентировать соответствующие отношения;

действие принимаемых правовых актов органов ЕАЭС на национальном уровне в правовых системах государств — членов ЕАЭС.

Экспертиза проектов правовых актов органов ЕАЭС должна учитывать положения ст. 6 Договора о ЕАЭС, которая устанавливает не только виды международно-правовых актов, составляющих право ЕАЭС, но и их иерархию⁹.

Так, в процессе осуществления экспертизы проектов правовых актов органов ЕАЭС необходимо исходить из того, что решения и распоряжения органов ЕАЭС не должны

противоречить Договору о ЕАЭС и международным договорам в рамках Союза.

В случае возникновения противоречий между решениями Высшего Евразийского экономического совета, Евразийского межправительственного совета и Евразийской экономической комиссии:

решения Высшего Евразийского экономического совета имеют приоритет над решениями Евразийского межправительственного совета и Евразийской экономической комиссии;

решения Евразийского межправительственного совета имеют приоритет над решениями Евразийской экономической комиссии.

Установление иерархии между международно-правовыми актами, принимаемыми в рамках Евразийского экономического союза, способствует упорядочению системы правового регулирования отношений в рамках ЕАЭС, а также предопределяет основополагающие международно-правовые требования к осуществлению правовой экспертизы проектов правовых актов органов ЕАЭС согласно их соотношению и занимаемому месту во всей правовой базе Союза.

Таким образом, с учетом иерархии международно-правовых актов, составляющих право Евразийского экономического союза, можно предложить следующий алгоритм юридической экспертизы проектов правовых актов органов ЕАЭС:

юридическая экспертиза проектов решений Высшего Евразийского экономического совета осуществляется на предмет их соответствия Договору о ЕАЭС и международным договорам в рамках ЕАЭС;

юридическая экспертиза проектов решений Евразийского межправительственного совета осуществляется на предмет их соответствия Договору о ЕАЭС, международным договорам в рамках ЕАЭС, решениям Высшего Евразийского экономического совета;

⁹ См.: Морозов А. Н. Противодействие коррупции в государствах — членах Евразийского экономического союза: международно-правовое и внутригосударственное регулирование // Журнал российского права. 2016. № 7. С. 140.

юридическая экспертиза проектов решений Евразийской экономической комиссии осуществляется на предмет их соответствия Договору о ЕАЭС, международным договорам в рамках ЕАЭС, решениям Высшего Евразийского экономического совета, решениям Евразийского межправительственного совета.

Для правильного проведения правовой экспертизы проектов правовых актов органов ЕАЭС необходимо учитывать решение Коллегии Евразийской экономической комиссии от 5 мая 2015 г. № 46 «О Правилах внутреннего документооборота в Евразийской экономической комиссии» (далее — Правила), которое содержит в качестве приложений важные документы, касающиеся канцелярии, документооборота и делопроизводства, а именно: перечень документов, не подлежащих регистрации; состав реквизитов, регистрируемых в электронной карточке; рекомендации по оформлению резолюций; требования к международным договорам, справкам, бланкам распоряжения, поручения Совета, приказа председателя, протокола заседания, писем и т. д.

В соответствии с указанными Правилами регулируется формально-юридическая сторона подготовки и оформления решений (распоряжений) Комиссии, Межправительственного совета, Высшего совета. В частности, определяется, что решения Комиссии, Межправительственного совета, Высшего совета являются актами, содержащими положения нормативно-правового характера. В свою очередь, распоряжения Комиссии, Межправительственного совета, Высшего совета являются актами, имеющими организационно-распорядительный характер (п. 117—118 Правил).

Между тем в качестве рекомендации по совершенствованию экспертных процедур в ЕАЭС можно предложить расширить формы участия и статус экспертного сообщества в правотворческой деятельности посредством:

привлечения независимых экспертов для составления заключений по проектам правовых актов;

создания экспертных советов адхос;

привлечения технических экспертов (государственных и частных) в случае необходимости решения специальных вопросов;

проведения комплексных экспертиз;

повышения статуса экспертных заключений и их учета в принятии решений ЕАЭС и др.

Для выработки единства требований к проводимым процедурам экспертизы проектов правовых актов целесообразно закрепить (на уровне отдельного решения ЕАЭС или посредством внесения изменений в регламенты органов Союза) следующие общие правила:

во-первых, всеобщность экспертизы. Экспертиза должна проводиться по всем без исключения проектам правовых актов, принимаемых органами ЕАЭС;

во-вторых, независимость привлекаемых субъектов, проводящих экспертизу, от субъектов нормотворчества;

в-третьих, профессионализм. Эксперты, привлекаемые для проведения экспертизы, должны быть признанными специалистами в соответствующей сфере регулирования общественных отношений.

Кроме того, при проведении экспертных процедур в ЕАЭС следует использовать весь арсенал современных юридических технологий (помимо предусмотренных в Регламенте Комиссии): элементы антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов; правовое прогнозирование; лингвистическую и технико-юридическую экспертизы; правовой мониторинг применения правовых актов ЕАЭС (не только правовой мониторинг проведения оценки регулирующего развития, предусмотренный Регламентом ЕЭК).

По нашему мнению, научно-правовая экспертиза проектов правовых

актов органов ЕАЭС должна осуществляться на основе:

соблюдения общепризнанных принципов и норм международного права, включая Договор о ЕАЭС и другие международные правовые акты;

свободного доступа экспертов к информации, необходимой для проведения экспертизы проекта, а также ее полноты и достоверности;

высокого профессионализма, компетентности и безупречной деловой репутации лиц, которые осуществляют экспертизу проекта;

независимости и беспристрастности экспертов в пределах предоставленных им полномочий;

самостоятельности экспертов в принятии конкретных решений (эксперт в своих выводах опирается на собственные специальные познания в сфере юриспруденции либо других областей знаний);

рекомендательного характера экспертного заключения вне зависимости от содержащихся в нем результатов, учитываемых при составлении Справки для представления проекта правового акта для обсуждения в органах ЕАЭС.

В целях настоящей статьи следует отметить, что международно-правовой инструментарий в рамках СНГ не столь развит, как в Евразийском экономическом союзе, однако под эгидой СНГ принят ряд международных актов, содержащих положения об экспертизе разрабатываемых проектов.

Положение о разработке модельных законодательных актов и рекомендаций Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ, утвержденное постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ от 14 апреля 2005 г. с изменениями от 25 ноября 2008 г. содержит раздел «Экспертно-правовое обеспечение модельного законодательства».

Для оценки качества разрабатываемых проектов модельных законодательных актов постоянные ко-

миссии в необходимых случаях назначают проведение независимых научных экспертных исследований указанных проектов по экономическим, юридическим, финансовым, техническим, экологическим и другим аспектам.

Экспертиза может быть выполнена министерствами, ведомствами, научными, образовательными, производственными и иными специализированными организациями, а также учеными, специалистами и экспертами как государств Содружества, так и международных организаций.

Материалы и документы, связанные с подготовкой проектов модельных законодательных актов, предоставляются организациям и лицам, участвующим в проведении независимой экспертизы, через Секретариат Совета Межпарламентской Ассамблеи.

Эксперты и специалисты могут приглашаться и присутствовать при обсуждении проектов модельных законодательных актов на заседаниях Межпарламентской Ассамблеи и ее органов.

Несмотря на то что СНГ не является наднациональной организацией, а степень интеграционного взаимодействия не столь высока, как в ЕАЭС, опыт СНГ представляет научно-практический интерес, поскольку это межгосударственное интеграционное объединение дольше всех функционирует на постсоветском пространстве и объединяет наибольшее количество государств-участников. Кроме того, уже с начала функционирования СНГ как первой международной организации, созданной на постсоветском пространстве, очевиден вектор на понимание значимой роли научной экспертной деятельности как для государственного, так и для международного нормотворчества.

В органах Европейского союза значительное внимание уделяется вопросам экспертирования проектов актов посредством привлечения

внешних экспертов. При этом для особо резонансных проектов актов, например проектов актов Европейской комиссии, экспертиза посредством привлечения внешних специалистов добавляется к проведенной комитетами Комиссии экспертизе (комитологической экспертизе). Внешняя экспертиза актов добавляет политике ЕС по созданию правовых норм транспарентности и общественной репрезентативности, вносит существенный вклад в налаживание диалога между органами власти и гражданами государств-членов ЕС. Так, эксперты, проводящие оценку и анализ актов Европейской комиссии, подразделяются на две группы:

- официальная группа экспертов, которая создается по решению Комиссии;

- неофициальная группа экспертов, которая привлекается отделами Комиссии без оформления их юридического статуса в качестве экспертов.

К экспертам обеих групп предъявляются высокие правила, а именно: высокий профессионализм и опыт работы в соответствующей сфере (сферах) экспертирования;

- безусловная чистая деловая репутация;

- отсутствие возможного конфликта интересов при осуществлении экспертизы;

- гражданство ЕС;

- иные деловые и служебные качества, определяемые индивидуально для проведения экспертизы.

Группы экспертов по сути являются форумами для обсуждения проектов актов, принимаемых органами ЕС, повышая качество нормотворческой деятельности и расширяя диапазон заинтересованных сторон, вовлеченных в диалог с органами ЕС. Таким образом, эксперты могут быть назначены:

- в личном качестве;

- исходя из представления общих интересов органов ЕС в конкретной области политики;

- исходя из представительства от организации, компании, профсоюза, общественного движения;

- исходя из предложений национальных органов государств — членов ЕС.

Эксперты могут привлекаться для работы как на постоянной, так и на временной основе с компенсацией понесенных затрат на экспертизу, с вознаграждением либо без такового. В то же время статус эксперта в органах ЕС, в частности в Комиссии, Парламенте и иных органах, является весьма почетным и ведет к получению общественных предпочтений, даже если не выплачивается прямое вознаграждение (возможность публикаций, публичных выступлений, лекций и т. д.). В отдельных случаях эксперты связаны соглашениями о конфиденциальности по поводу предмета и объекта проводимой экспертизы.

По сравнению с российской практикой экспертирования проектов актов можно отметить значительно более высокий уровень привлечения органами ЕС индивидуальных профессиональных экспертов, причем не только юристов, но и представителей различных профессий и структур, их вовлеченность в процессы проектирования актов ЕС на различных уровнях и площадках.

В соответствии с документом Европейской комиссии от 10 ноября 2010 г. (SEC (2010) 1360) установлены Правила формирования экспертных групп и ведения реестра экспертов, экспертных групп и других аналогичных структур (далее — Правила ЕК), которые вводят систему электронного учета и авторизации экспертов и экспертных групп, привлекаемых Европейской комиссией, в специализированной базе, которая рассчитана для внутреннего применения органами ЕС, но в определенных случаях может быть открыта для общественного использования. В Правилах ЕК отмечается, что эксперты и экспертные группы не принимают обязательные решения, хо-

тя могут формулировать мнения и рекомендации или представлять доклады для последующего учета органами ЕС. Для этого эксперты и экспертные группы должны применять специальные принципы и стандарты экспертной оценки, которые всегда направлены на поиск лучшего решения в общих интересах Европейского союза.

Интересно, что Правила ЕК указывают на принцип сбалансированности при подборе экспертов и формировании экспертных групп. При этом принцип сбалансированности должен обеспечивать:

- гармоничное представительство в соответствующих областях знаний и сфер и интересов;

- сбалансированное представительство лиц мужского и женского пола;

- сбалансированное представительство лиц различного географического происхождения.

Правила ЕК предусматривают, что все эксперты и экспертные группы должны предоставлять информацию о проведенных мероприятиях в специальный Реестр. При ведении Реестра Комиссия должна обеспечить, чтобы персональные данные об экспертах были обработаны в соответствии с Регламентом (ЕС) № 45/2001 Европейского парламента и Совета от 18 декабря 2000 г. «О защите физических лиц в отношении обработки персональных данных учреждениями и органами Сообщества и о свободном движении таких данных».

Кроме того, задачи экспертов и экспертных групп должны быть указаны в соответствующих заявках как можно более четко, т. е. соответствовать специальному шаблону.

По нашему мнению, такая формализация полномочий экспертов и экспертных групп является правильной и обоснованной, поскольку помогает очертить для экспертов соответствующее поле для анализа и не отклоняться от предмета экспертизы, преодолевает возможную дискрецию в компетенции экспертов и служит антикоррупционным целям.

Интересно также, что при отборе экспертов по обозначенным критериям Правила ЕК указывают, что выбор в пользу того или иного эксперта должен быть сделан на основе объективно проверяемых критериев.

В соответствии с полномочиями Европейская комиссия при необходимости может формировать из экспертных групп подгруппы для рассмотрения конкретных вопросов.

В рамках ЕС осуществляются проведение широких консультаций и анализ эффекта воздействия перед внесением любого предложения и оценки эффекта будущего правового акта.

Таким образом, с учетом вышеизложенного можно сделать следующие выводы:

- правовое регулирование в государствах — членах ЕАЭС в области осуществления экспертиз проектов нормативных правовых актов ориентировано на экспертирование внутригосударственных нормативных правовых актов. В этом же направлении развивается и юридическая доктрина, тогда как экспертиза проектов международно-правовых актов исследуется недостаточно, что отражается и на соответствующем законодательном регулировании;

- в данном случае достаточно прогрессивным представляется опыт Казахстана, где имеются специальные нормативные правовые акты, регламентирующие осуществление экспертизы проектов международных правовых актов, включая проекты международных договоров. Подобный опыт, по нашему мнению, следует использовать и при экспертизе проектов правовых актов органов ЕАЭС;

- в то же время для выработки наиболее эффективных подходов по экспертизе проектов правовых актов органов ЕАЭС необходимо провести комплексную работу по адаптации и модификации используемых в государствах — членах ЕАЭС законодательных подходов к экспертизе

проектов правовых актов, как международных, так и внутригосударственных, в целях формирования оптимальной экспертологической модели, ориентированной на практику и потребности ЕАЭС;

целесообразно учитывать прогрессивный опыт Европейского сою-

за в сфере проведения экспертиз проектов правовых актов, принимаемых его органами, поскольку ЕАЭС, как и ЕС, имеет развитый правовой инструментарий и предусматривает юридическую обязательность решений для участвующих в этих объединениях государств.

Библиографический список

Абрамова А. И., Рахманина Т. Н. Экспертиза проектов нормативных правовых актов // Нормотворческая юридическая техника / под ред. Н. А. Власенко. М., 2011.

Абрамова А. И., Сырых В. М., Тихомиров Ю. А. Как проводить юридическую экспертизу // Журнал российского права. 1998. № 7.

Баймаханов М. Т. Научная экспертиза проектов юридических актов как фактор повышения качества правотворчества // Правотворчество и научная экспертиза. URL: <http://km.kazguu.kz/uploads/files/10%D0%91%D0%B0%D0%B9%D0%BC%D0%B0%D1%85%D0%B0%D0%BD%D0%BE%D0%B2%2064-66.pdf>.

Василевич Г. А. Научно-практический комментарий к Закону «О нормативных правовых актах Республики Беларусь». Минск, 2002.

Законотворчество в Российской Федерации: науч.-практ. и учеб. пособие / под ред. А. С. Пиголкина. М., 2000.

Каширкина А. А., Морозов А. Н. Международно-правовые модели Европейского Союза и Таможенного союза: сравнительный анализ: монография / отв. ред. А. Я. Капустин. М., 2012.

Каширкина А. А., Морозов А. Н. Формации правового развития евразийской интеграции и их влияние на правовую систему Российской Федерации // Журнал российского права. 2014. № 8.

Методика первичного анализа (экспертизы) коррупционности нормативных правовых актов. М., 2007.

Морозов А. Н. Противодействие коррупции в государствах — членах Евразийского экономического союза: международно-правовое и внутригосударственное регулирование // Журнал российского права. 2016. № 7.

Пиголкин А. С., Рахманина Т. Н., Абрамова А. И. Законопроекты должны проходить проверку на зрелость // Журнал российского права. 1997. № 10.

Предложения по выделению системы методик для учета и анализа динамики правонарушений коррупционного профиля // Анализ коррупционности законодательства: памятка эксперту по первичному анализу коррупционности законодательного акта / под ред. В. Н. Южакова. М., 2004.

Сарсембаев М. А. Методические указания эксперту по составлению экспертных заключений по международным делам. URL: www.cgb.kz/2.pdf.