Правовой мониторинг в Евразийском экономическом союзе

ЛУКЬЯНОВА Влада Юрьевна, заведующая лабораторией правового мониторинга и социологии права Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат философских наук

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

E-mail: vlada.lukianova@rambler.ru

ПАВЛУШКИН Алексей Владимирович, ведущий научный сотрудник лаборатории правового мониторинга и социологии права Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат юридических наук

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

E-mail: pavlex@lenta.ru

В статье изучаются юридические технологии, направленные на оценку эффективности нормативного регулирования в Евразийском экономическом союзе: правовые мониторинговые исследования и оценка регулирующего воздействия.

Методы исследования: общенаучные (анализ, синтез, обобщение, диалектический), специальные научные (сравнительное правоведение, формально-логический, юридико-технический анализ).

Авторами исследованы положения нормативных правовых актов, закрепляющие порядок проведения правовых мониторинговых исследований, а также полномочия субъектов данного направления в государственном управлении. Раскрыты теоретические и нормативные основы организации правовых мониторинговых исследований. Деятельность по оценке регулирующего воздействия нормативных правовых актов и их проектов рассматривается как составляющая правовых мониторинговых исследований. Подвергнуты всестороннему анализу основные направления правовых мониторинговых исследований, проводимых соответствующими должностными лицами в Евразийском экономическом союзе. Подчеркивается значимость мониторинговой деятельности для совершенствования правовой системы в Евразийском экономическом союзе. Резюмируется, что при проведении оценки регулирующего воздействия необходимо использовать правовой мониторинг. Правовые мониторинговые исследования позволяют оценить соответствие последствий нормативного регулирования его целям, заложенным при принятии правового предписания, а также качество процедур оценки регулирующего воздействия, проведенных на стадии разработки и принятия правовых актов. Авторы формулируют рекомендации и предложения по оптимизации механизма осуществления правовых мониторинговых исследований и оценки регулирующего воздействия в Евразийском экономическом союзе.

Ключевые слова: Евразийский экономический союз, Евразийская экономическая комиссия, правовой мониторинг, оценка регулирующего воздействия, экономическая интеграция.

Для цитирования: Лукьянова В. Ю., Павлушкин А. В. Правовой мониторинг в Евразийском экономическом союзе // Журнал российского права. 2019. № 11. С. 144—157. DOI: 10.12737/jrl.2019.11.11

Legal Monitoring Studies in the Eurasian Economic Union

V. Yu. LUKYANOVA, Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Moscow 117218, Russian Federation

E-mail: vlada.lukianova@rambler.ru

A. V. PAVLUSHKIN, Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Moscow 117218, Russian Federation
E-mail: pavlex@lenta.ru

The article examines the legal technologies that assess the effectiveness of the regulations in the Eurasian Economic Union: legal monitoring studies and assessment of regulatory impact.

For achieving the given aim, various methods, such as general scientific (analysis and synthesis, generalization, dialectic) and special scientific (comparative jurisprudence; formal-logical, law-technological analysis) were used.

The article studies the provisions of normative legal acts concerning the procedure for conducting legal monitoring studies, as well as the powers of the actors of this direction in public administration. Theoretical and normative bases of the organization of legal monitoring researches are revealed. The activity of assessing the regulatory impact of normative legal acts and their projects is considered as a component of legal monitoring studies. The authors analyze the main directions of legal monitoring studies conducted by relevant officials in the Eurasian Economic Union. The authors emphasize the importance of monitoring activities for improving the legal system in the Eurasian Economic Union. It is summarized that in the process of conducting regulatory impact assessment it is necessary to use legal monitoring, for which such assessment was previously carried out. Here the legal monitoring studies allow assessing the compliance impact of regulatory objectives underlying the adoption of legal regulations, and quality procedures of regulatory impact assessment carried out at the stage of developing and adopting legal acts. The authors give the recommendations and suggestions considering the optimization of legal monitoring studies mechanism and regulatory impact assessment in the Eurasian Economic Union.

Keywords: Eurasian Economic Union, Eurasian Economic Commission, legal monitoring, regulatory impact assessment, economic integration, legal monitoring studies.

For citation: Lukyanova V. Yu., Pavlushkin A. V. Legal Monitoring Studies in the Eurasian Economic Union. *Zhurnal rossijskogo prava = Journal of Russian Law*, 2019, no. 11, pp. 144—157. (In Russ.) DOI: 10.12737/jrl.2019.11.11

Создание новых форм межгосударственной экономической интеграции требует принятия качественных правовых актов, базирующихся на согласовании волей¹ государств — участников соответствующего интеграционного объединения. Повышение интенсивности интеграционных процессов влечет и ускорение процессов нормотворческих. Так, в рамках Евразийского экономического союза (далее также — ЕАЭС, Союз), объемы правового регулирования растут достаточно быстро (рис. 1), поскольку функционирование этого интеграционного объединения регулируется не только международными договорами, но и правовыми актами, принимаемыми его управляющими ор-

ганами. Постоянно действующий регулирующий орган Союза — Евразийская экономическая комиссия (далее также — ЕЭК, Комиссия), осуществляя нормотворческую деятельность, в пределах своих полномочий принимает «решения, имеющие нормативно-правовой характер, и обязательные для государств-членов распоряжения, имеющие организационно-распорядительный характер, и рекомендации, не имеющие обязательного характера»². Нормотворческие функции выполняют и иные высшие органы управления Союза — Высший Евразийский экономический совет и Евразийский межправительственный совет, чьи решения и распоряжения, принятые в рамках их полномочий,

¹ Подробнее 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. 368 с.

² Пункт 13 Положения о Евразийской экономической комиссии (приложение № 1 к Договору о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г., являющееся его неотъемлемой частью).

Рис. 1. Нормотворческая деятельность в Евразийском экономическом союзе*

* Составлено авторами с использованием данных официальных сайтов Евразийского экономического союза и Евразийской экономической комиссии.

предусмотренных Договором о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г. (далее также — Договор о ЕАЭС) и международными договорами в рамках Союза, подлежат исполнению государствами-членами в порядке, определенном их национальным законодательством³.

В этих условиях вопрос определения эффективности действия правовых норм, как внутригосударственных, так и международных, приобретает особую актуальность. Оптимальным видится комплексный подход к проблеме определения эффективности правового регулирования общественных отношений⁴. С этой целью предпринимаются попытки использовать различные юри-

дические технологии. В науке под ними предложено понимать систему научно обоснованного комплекса приемов, методов, других правовых инструментов, а также процедур их использования, с помощью которых оптимально используются необходимые ресурсы (финансовые, организационные и т. д.) с целью формирования эффективных юридических решений⁵. В числе юридических технологий, позволяющих оценивать эффективность нормативного правового регулирования, заслуживают внимания правовой мониторинг и оценка регулирующего воздействия (далее — ОРВ).

³ См. ст. 6 Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г.

⁴ См.: Павлушкин А. В., Нанба С. Б. Правовой мониторинг межгосударственных актов // Журнал российского права. 2015. № 4. С. 18—24.

⁵ См.: Хабриева Т. Я. Современные юридические технологии в теории и практике правотворчества и правоприменения // Эффективность законодательства и современные юридические технологии (материалы заседания Международной школы-практикума молодых ученых-юристов, Москва, 29—31 мая 2008 г.). М., 2009. С. 4.

Не является исключением в этом отношении и Евразийский экономический союз, в рамках которого ведется активная работа по созданию системы правового мониторинга. Об этом свидетельствуют, в частности, нормы ст. 85, 93, 95 и другие Договора о ЕАЭС. Такая деятельность уже осуществляется Евразийской экономической комиссией в ряде сфер. Например, это решения Коллегии ЕЭК от 14 ноября 2017 г. № 155 «Об утверждении Порядка осуществления мониторинга и проведения сравнительно-правового анализа нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов государств — членов Евразийского экономического союза, предусматривающих предоставление субсидий», от 21 ноября 2017 г. № 160 «О Поло-

жении о проведении мониторинга и сравнительно-правового анализа законодательства государств — членов Евразийского экономического союза в области государственной поддержки сельского хозяйства». Как видно даже из наименований этих актов, принятых практически одновременно, различны формы оформления процедуры мониторинга: в первом случае это порядок его осуществления, во втором — положение о проведении мониторинга.

Анализ положений актов ЕАЭС позволяет выделить следующие правовые мониторинговые исследования, проводимые в Союзе (табл. 1):

мониторинг и контроль исполнения международных договоров, входящих в право Союза, и решений Комиссии;

Таблица 1

Правовые мониторинговые исследования в Евразийском экономическом союзе

Юридическая технология	Цель исследования	Объект мониторинга	Субъекты мониторинга	Проведение исследований	Результат
Мониторинг и контроль исполнения международных договоров, входящих в право Союза, и решений Комиссии	Проверка соблюдения обязанностями субъектами правовых норм и установлений	Международные договоры, входящие в право Союза; решения ЕЭК	Департаменты ЕЭК (осуществляют мониторинг и представляют его результаты на рассмотрение членам Коллегии ЕЭК); члены Коллегии ЕЭК (осуществляют мониторинг по вопросам, отнесенным к их компетенции); Коллегия ЕЭК (осуществляет мониторинг и контроль исполнения международных договоров и решений ЕЭК, уведомляет государства-члены о необходимости их исполнения); Совет ЕЭК (рассматривает результаты мониторинга)	Единовременно	В случае выявления несоблюдения обязанностями субъектами правовых норм и установлений юрисдикционный орган принимает индивидуальное решение о побуждении обязанного лица к их соблюдению

Окончание таблицы 1

Юридическая технология	Цель исследования	Объект мониторинга	Субъекты мониторинга	Проведение исследований	Результат
Мониторинг и сравнительно-правовой анализ законодательства государств-членов в отдельных отраслях экономики на предмет его соответствия обязательствам в рамках Союза	Обеспечение выполнения государствами-членами принятых в рамках ЕАЭС обязательств по нормативному правовому регулированию соответствующих сфер экономики	Нормативные правовые акты и проекты нормативных правовых актов государств-членов, регламентирующие соответствующие сферы экономики	Структурные подразделения ЕЭК, к компетенции которых отнесены соответствующие вопросы; органы исполнительной власти государств-членов, действующие по запросам ЕЭК	На постоянной основе; единовременно (по обращению государства-члена)	Заклучение о соответствии нормативных правовых актов и (или) их проектов, регулирующих соответствующие сферы экономики, положениям Договора о ЕАЭС и (или) международных правовых актов, составляющих право Союза, и актов наднационального права; уведомление государств-членов о необходимости исполнения положений Договора о ЕАЭС и иных международных правовых актов и актов наднационального права; содействие государствам-членам в организации консультаций по вопросам гармонизации и унификации их законодательства, регламентирующие соответствующие сферы экономики
Мониторинг проведения ОРВ юридически обязательных решений ЕЭК	Совершенствование нормотворческой деятельности ЕЭК	Юридически обязательные решения ЕЭК; заключения об ОРВ юридически обязательных решений ЕЭК	Структурные подразделения ЕЭК, к компетенции которых отнесены соответствующие вопросы	Ежегодно	Предложения по совершенствованию порядка ОРВ юридически обязательных актов ЕЭК; предложения о внесении изменений в принятые решения Комиссии, которые оказывают или могут оказать отрицательное влияние на условия ведения предпринимательской деятельности

мониторинг и сравнительно-правовой анализ законодательства государств-членов в отдельных отраслях экономики на предмет его соответствия обязательствам в рамках Союза;

мониторинг проведения оценки регулирующего воздействия юридически обязательных решений ЕЭК.

Вместе с тем приходится признать, что несмотря на значимость мониторинговых исследований с точки зрения повышения эффективности функционирования ЕАЭС, его нормативными правовыми актами проведение мониторинговых исследований регламентируется недостаточно. Более того, актами Союза не определено и понятие правового мониторинга. В этих условиях некоторые эксперты⁶ предлагают обратиться к решению Апелляционной палаты Суда ЕвразЭС от 7 октября 2014 г. по делу по заявлению ООО «Вичюнай-Русь» к Евразийской экономической комиссии⁷. Этим решением правовой мониторинг в рамках ЕАЭС трактуется как «действия юрисдикционного органа по анализу соответствующей сферы правовых отношений с целью проверки соблюдения обязанностями субъектами правовых норм и установлений». Результатом мониторинга признается констатация факта надлежащего соблюдения обязанностями субъектами правовых норм и установлений либо факта их несоблюдения; при этом в первом случае правоприменительный процесс считается завершенным; во втором, по мнению Суда, за констатацией факта несоблюдения правовых норм и установлений должно следовать приня-

тие юрисдикционным органом индивидуального решения о побуждении обязанного лица к соблюдению этих норм и установлений.

Такое понимание мониторинга нельзя признать обоснованным, поскольку в нем не нашел отражения один из важнейших признаков мониторинговых исследований — их периодичность. Согласно толковым словарям русского языка термином «мониторинг» обозначается «система постоянных наблюдений, оценки и прогноза изменения состояния какого-либо природного, социального и т. п. объекта»⁸. Именно такие «постоянные наблюдения» и дают возможность отслеживать изменения анализируемых объектов в динамике и, исходя из этого, предлагать управленческие решения, которые позволят направить эти изменения в «нужное русло», обеспечить достижение желаемого результата. Подобное понимание мониторинга характерно и для правовой сферы⁹. Однако в указанном решении Апелляционной палаты Суда ЕвразЭС мониторинг предстает не как постоянная (регулярно осуществляемая) деятельность, а как единовременный акт, который совершает ЕЭК при возникновении подозрения о нарушении прав и законных интересов неограниченного круга лиц.

Поэтому не приходится удивляться, что уже в 2016 г. Судом ЕАЭС было предложено иное понимание правового мониторинга, осуществляемого в рамках Союза. Согласно п. 8.7 мотивировочной части решения Апелляционной палаты Суда от 3 марта 2016 г. по делу по жалобе

⁶ См., например: *Нешатаева Т. Н.* Единое образное правоприменение — цель Суда Евразийского экономического союза // *Международное правосудие*. 2015. № 2. С. 115—125.

⁷ Согласно п. 3 ст. 3 Договора о прекращении деятельности Евразийского экономического сообщества от 10 октября 2014 г. решения Суда ЕвразЭС продолжают действовать в прежнем статусе.

⁸ URL: <http://gufo.me/dict/kuznetsov>.

⁹ См., например, федеральные законы от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха», от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», Указ Президента РФ от 20 мая 2011 г. № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации».

индивидуального предпринимателя К. П. Тарасика о признании бездействия Евразийской экономической комиссии не соответствующим Договору и международным договорам в рамках ЕАЭС и нарушающим права и законные интересы в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности мониторинг представляет собой «деятельность уполномоченного органа Союза по сбору, обобщению и оценке информации об исполнении государствами — членами международных договоров, входящих в право Союза, и решений органов Союза для обеспечения единообразного и эффективного правового регулирования в рамках Союза». Он трактуется как «непрерывный процесс наблюдения... проведение [которого] позволяет выявить проблемные вопросы, препятствующие единообразному и эффективному правовому регулированию, вносить основные предложения по совершенствованию права Союза и гармонизации законодательств его государств-членов». «По смыслу Договора о Союзе, Положения о Комиссии, Договора о Евразийской экономической комиссии от 18 ноября 2011 года, — подчеркивается в документе, — мониторинг осуществляется Комиссией на постоянной основе, носит комплексный характер и не связан с необходимостью индивидуального инициативного обращения»¹⁰. Соответственно, основной целью мониторинга провозглашены «оценка исполнения государствами-членами международных договоров и решений органов Союза и подготовка предложений по совершенствованию права Союза».

Представляется, что такой подход более полно, нежели подход, предлагавшийся Судом ЕврАзЭС в 2014 г., отражает особенности правового мониторинга как юридической технологии, позволяющей оценивать

эффективность нормативно-правового регулирования¹¹.

Выше было отмечено, что нормативными правовыми актами ЕАЭС проведение правовых мониторинговых исследований регламентируется недостаточно. В частности, Положением о Евразийской экономической комиссии (далее — Положение о ЕЭК), являющимся неотъемлемой частью Договора о ЕАЭС, установлено лишь, какие именно структурные подразделения Комиссии являются субъектами мониторинга¹². Иные вопросы — принципы, которых должна придерживаться Комиссия при проведении указанных правовых исследований, цели и пределы их осуществления, результат, который должен быть получен, — актами, входящими в право Союза, не регулируются. Более того, даже информация о практической деятельности по мониторингу отдельных подразделений Комиссии иногда имеет бессистемный и разрозненный характер. Например, на официальном интернет-портале Комиссии имеется специальный раздел «Мониторинг реализации и исполнения соглашений» Департамента энергетики. Однако анализ этого раздела показывает, что в нем лишь дан перечень мероприятий по подписанию и ратификации ряда договоров и соглашений в сфере энергетики. Причем временные рамки такого мониторинга ограничены лишь 2014—2015 гг. Соб-

¹¹ Следует указать еще одно решение, касающееся осуществления мониторинга: решением Суда ЕАЭС от 11 октября 2018 г. по делу № СЕ-1-2/4-18-КС бездействие Комиссии было признано не в полной мере соответствующим Договору о ЕАЭС от 29 мая 2014 г. и международным договорам в рамках Союза и нарушающим права и законные интересы одного из обществ с ограниченной ответственностью в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

¹² См. подп. 4 п. 24, подп. 4 п. 43 и подп. 2 п. 55 Положения о ЕЭК.

¹⁰ Пункт 8⁶ решения Апелляционной палаты Суда ЕАЭС от 3 марта 2016 г.

ственно результаты реализации и исполнения указанных актов здесь не приводятся¹³.

Вопросы организации мониторинга правом Союза в полной мере также не урегулированы. Вместе с тем существуют различные варианты организации мониторинга актов ЕАЭС. В первом из вариантов мониторинг осуществляется непосредственно ЕЭК. Однако, как уже отмечалось, в настоящее время отсутствует полноценный нормативный и организационный механизм осуществления мониторинга. В основном возможно направление запросов за подписью члена Коллегии ЕЭК в адрес органов публичной власти государств-членов. При этом существует достаточно слабая обратная связь: органы государственной власти государств-членов нередко игнорируют такие запросы и не отвечают на них. Кроме того, у ЕЭК может быть своя позиция в отношении объектов мониторинга (очередности мониторинга конкретных актов и др.), отличная от органов государственной власти государств-членов.

При реализации второго варианта мониторинг, помимо ЕЭК, осуществляют также уполномоченные органы публичной власти государств-членов (данные органы в любом случае будут являться ключевыми участниками мониторинга, проводимого под эгидой ЕЭК). При этом имеется возможность незамедлительно реагировать на случаи нарушения (неисполнения, несвоевременного или ненадлежащего исполнения) актов ЕАЭС государствами-членами путем проведения оперативного мониторинга. Целесообразно, чтобы мониторинг осуществляли органы, уже ответственные за соблюдение требований соответствующих актов Союза. В этом случае необхо-

димо определить координатора мониторинга.

Каковы недостатки этого варианта? Прежде всего это дублирование функций по осуществлению мониторинга. Имеющиеся в настоящее время соответствующие национальные методики в основном не рассчитаны на мониторинг решений наднациональных органов (в данном случае ЕЭК). В случае если методики проведения мониторинга в каждом из государств-членов будут отличаться как друг от друга, так и от разработок ЕЭК в этой сфере, то возможны различия в сферах мониторинга, отсутствие единых критериев, показателей мониторинга. Это может вызвать сложности для сопоставления итогов мониторинга во всех государствах-членах.

При реализации любого из представленных вариантов следует учитывать, что представители предпринимательского сообщества наиболее заинтересованы в проведении мониторинга. Именно их информация может быть наиболее объективной в отношении практики применения актов. Поэтому целесообразно их максимальное привлечение к осуществлению мониторинга, а также закрепление их прав непосредственно в тексте возможного акта о порядке проведения мониторинга практики применения актов Союза.

Полагаем, что при выборе любого из двух указанных вариантов проведения мониторинга предлагаемая (см. *приложение*) примерная структура положения о порядке проведения мониторинга актов Союза в целом останется неизменной (за исключением раздела о субъектах мониторинга и их полномочиях).

В общей части примерной структуры положения целесообразно дать определение мониторинга, его принципы и основополагающие нормы.

Раздел о планировании мониторинга предполагает как составление ежегодного плана мониторинга,

¹³ URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/act/energetikai/nfr/energ/monitoring/Pages/default.aspx/> (дата обращения: 12.02.2019).

так и проведение внепланового (оперативного) мониторинга.

В разделе «Сбор, обобщение и анализ информации при осуществлении мониторинга» должны быть указаны источники информации, органы и лица, от которых можно получить соответствующую информацию, методы анализа и оценки информации.

В разделе «Осуществление мониторинга» должны быть указаны необходимые для него действия. Также следует перечислить группы критериев анализа и оценки последствий применения актов Союза: правовые критерии, организационные и экономические критерии. Кроме того, должна быть указана информация, обмен которой осуществляют уполномоченные органы государственной власти государств-членов при проведении мониторинга.

В заключительной части должна быть приведена структура итогового доклада о результатах мониторинга, а также отмечена обязательность его размещения в открытом доступе, в том числе в интегрированной информационно-системе внешней и взаимной торговли Союза.

В приложениях могут содержаться перечни типовых вопросов, отражающих возможные проблемы применения актов Союза в целях организации опросов (анкетирования) хозяйствующих и иных заинтересованных субъектов, а также органов публичной власти.

Еще одним значимым элементом системы юридических технологий, призванных способствовать повышению эффективности правового регулирования различных сфер жизни интеграционного объединения, является оценка регулирующего воздействия. Российскими учеными деятельность по ОРВ рассматривается как составная часть института правового мониторинга¹⁴, поскольку указанные технологии, с

одной стороны, являются самостоятельными, не взаимозависимыми видами аналитической деятельности, а с другой — направлены на достижение общего результата, которым является повышение эффективности нормативно-правового регулирования в целом¹⁵.

В рамках ЕАЭС, в отличие от многих иных интеграционных объединений, ОРВ также проводится, причем и порядок, и процедура оценки регулирующего воздействия сформированы. И ЕЭК — основной субъект, который проводит ОРВ проектов решений Комиссии, — занимается этой оценкой весьма активно и успешно¹⁶.

По результатам проведенной оценки Комиссия (ее уполномоченные департаменты) готовит ежегодный отчет о мониторинге проведения ОРВ, в котором приводятся данные о количестве подвергнутых оценке решений ЕЭК, результатах такой оценки, а также о коли-

иторинг: науч.-практ. пособие. М., 2009. С. 85—95.

¹⁵ Ученые признают: правовой мониторинг позволяет отслеживать качество принимаемых и действующих нормативных правовых актов, оценивать состояние системы права, осуществлять ее своевременную корректировку на основе данных о проблемах правоприменения, вызванных недостатками нормативной основы. В свою очередь, ОРВ призвана выявить и оценить возможные экономические последствия действия нормативных правовых актов. Несмотря на то что эта деятельность в большей степени носит экономический характер, позволяя определять издержки и выгоды как для государства, так и для субъектов предпринимательской деятельности, она играет значительную роль в оптимизации законодательства. Подробнее см.: Механизм правового мониторинга: науч.-практ. пособие. М., 2012. С. 105—114.

¹⁶ Подробнее см.: Лукьянова В. Ю. Оценка регулирующего воздействия юридически обязательных актов Евразийской экономической комиссии // Право.by. 2016. № 2. С. 90—97.

¹⁴ См.: Тихомиров Ю. А., Шахрай С. М. Риск и право. М., 2012. С. 50; Правовой мо-

честве случаев несоблюдения департаментами — разработчиками решений установленного порядка проведения ОРВ. Цель проведения такого мониторинга — совершенствование нормотворческой деятельности ЕЭК. Однако негативное влияние на достижение этой цели может оказать тот факт, что включение в Ежегодный отчет о мониторинге проведения ОРВ раздела, содержащего выводы и предложения по результатам мониторинга, не является обязательным. На это указывают положения п. 173 Регламента работы ЕЭК, утвержденного решением Высшего Евразийского экономического совета от 23 декабря 2014 г. № 98. Это значит, что такие ежегодные отчеты будут иметь не столько аналитический, сколько статистический характер, не будут выявлять причины тех или иных негативных явлений или тенденций в нормотворческом процессе, лишь констатируя их наличие.

Раздел Регламента ЕЭК, посвященный вопросу оценки регулирующего воздействия, содержит и иные положения, которые могут привести к снижению эффективности данного правового института¹⁷. В частности, обязывая разработчика проекта юридически обязательного решения ЕЭК дорабатывать его по результатам проведенной в ходе ОРВ процедуры публичного обсуждения и в случае внесения существенных изменений повторно выносить его на публичные обсуждения, Регламент ЕЭК позволяет разработчику самостоятельно оценивать существенность внесенных изменений¹⁸. Представляется, что такая дискреционность полномочий международных чиновников может оказать негативное воздействие на качество принимаемых ЕЭК юридически обязательных решений. И потому ее необходимо устранить, внося в положения

Регламента ЕЭК, посвященные регулированию ОРВ, изменения, направленные на установление четких критериев существенности внесенных изменений либо обязывающие разработчиков отправлять на повторное публичное обсуждение все дорабатываемые проекты решений ЕЭК.

Еще одно перспективное направление совершенствования раздела Регламента ЕЭК, посвященного ОРВ, — дополнение данной юридической технологии оценкой фактического воздействия принятых решений ЕЭК¹⁹.

Не менее значимая задача — сопряжение двух реализуемых Комиссией юридических технологий: оценки регулирующего воздействия и правового мониторинга, согласование порядка и процедур их проведения.

Только при таком подходе правовой мониторинг и оценка регулирующего воздействия проектов решений и иных юридически значимых актов ЕЭК сохраняют статус действенного правового института наднационального (коммунитарного) права, способствующего повышению эффективности интеграционных процессов на евразийском пространстве.

¹⁹ Распоряжением Евразийского межправительственного совета от 27 июля 2018 г. № 12 Коллегии ЕЭК было предписано в срок до 1 октября 2018 г. утвердить план мероприятий по проведению пилотного проекта по дальнейшему развитию ОРВ и проведению оценки фактического воздействия принятых ЕЭК юридических обязательных решений. Соответствующий акт был принят с опозданием: план мероприятий по проведению такого пилотного проекта был утвержден в 2019 г. распоряжением Коллегии ЕЭК от 22 января 2019 г. № 18 «О реализации пилотного проекта по оценке фактического воздействия принятых решений Евразийской экономической комиссии». Этим актом запланировано проведение в 2019 г. оценки фактического воздействия двух решений Коллегии Комиссии и одного решения Совета Комиссии.

¹⁷ См.: Лукьянова В. Ю. Указ. соч.

¹⁸ См. п. 160, 161 Регламента ЕЭК.

Приложение

Примерная структура положения о порядке проведения правового мониторинга практики применения актов Евразийского экономического союза

1. Общие положения

1.1. Понятие мониторинга практики применения актов Союза (комплексная деятельность, включающая сбор, обобщение, анализ и оценку правовых, экономических, социальных и иных последствий применения актов Союза).

1.2. Объекты мониторинга практики применения актов Союза (далее — мониторинг).

1.3. Цель мониторинга.

1.4. Принципы мониторинга (системность, согласованность, объективность, непрерывность, гласность и др.).

1.5. Задачи мероприятий по осуществлению мониторинга.

2. Субъекты мониторинга и их полномочия

2.1. Субъекты мониторинга: органы, ответственные за соблюдение требований соответствующих актов Союза, Евразийская экономическая комиссия.

2.2. Полномочия субъектов мониторинга.

2.3. Координатор мониторинга.

Функции координатора:

обобщает информацию об исполнении актов Союза;

готовит сводную информацию по вопросам мониторинга для информирования правительств и иных органов государств — членов Союза;

готовит обобщенный доклад по всем проведенным мониторингам в течение года и др.

2.4. Представители общественных объединений, предпринимательского сообщества вправе участвовать в мониторинге путем:

обобщения собственного опыта реализации актов Союза;

проведения публичных обсуждений проблем реализации международных договоров и решений;

направления ответственным департаментам Комиссии оперативной информации о соблюдении (или несоблюдении) актов Союза.

2.5. В целях обеспечения всестороннего и полного проведения мониторинга могут создаваться рабочие группы из представителей органов государственной власти государств-членов, иных органов и организаций, а также независимых экспертов.

3. Планирование мониторинга

3.1. План мониторинга определяет общие вопросы осуществления мониторинга на очередной год и включает в себя сведения о:

перечне актов Союза, мониторинг которых планируется провести;

наименовании органов, структурных подразделений и должностных лиц, участвующих в проведении мониторинга;

сроках проведения мониторинга;

иные данные.

3.2. Предложения по проведению мониторинга разрабатываются с учетом:

предложений органов государственной власти;

решений (предложений) Суда Евразийского экономического союза;

предложений Евразийской экономической комиссии;

предложений институтов гражданского общества государств-членов;

предложений органов и организаций, целью деятельности которых является защита и представление интересов субъектов экономической (предпринимательской) и иной деятельности в государствах-членах.

3.3. Оперативный мониторинг — без внесения изменений в план мониторинга.

Основаниями для проведения оперативного мониторинга могут являться выявление случаев нарушения (неисполнения, несвоевременного или ненадлежащего исполнения) государствами-членами актов Союза и решений либо наличие информации о таких случаях.

4. Сбор, обобщение и анализ информации при осуществлении мониторинга

4.1. При осуществлении мониторинга проводятся сбор и обобщение информации:

- об актах государств-членов и международных договоренностях, принятых (заключенных) в связи с исполнением актов Союза;

- об изменениях, внесенных в акты государств-членов в целях исполнения актов Союза;

- об осуществлении государствами-членами мероприятий, предусмотренных положениями актов Союза;

- о правоприменительной практике государств-членов в рамках исполнения актов Союза;

- о фактических последствиях реализации актов Союза;

- иной информации, необходимой исходя из перечня конкретных задач мониторинга.

4.2. При осуществлении мониторинга могут использоваться следующие источники информации:

- программные документы, включая программы социально-экономического развития государств-членов, приоритетные национальные проекты, планы действий на соответствующий период, планы законопроектной деятельности правительств государств-членов;

- официальные издания нормативных правовых актов государств-членов, базы нормативных правовых актов и иной правовой информации;

- постановления, письма (включая информационные) высших национальных судов, с обобщениями и обзорами судебной и арбитражной практики; решения и определения нижестоящих национальных судов, опубликованные в периодических изданиях, а также на официальных сайтах указанных судов;

- доклады правительств и органов исполнительной власти государств-членов;

- документы комитетов и комиссий представительных органов государств-членов, результаты парламентских и общественных слушаний;

- индивидуальные правовые акты государственных органов и ответственных должностных лиц государств-членов;

- контрольная информация, в том числе материалы проверок деятельности государственных органов государств-членов;

- рекомендации и предложения консультативных и совещательных органов при государственных органах государств-членов по обеспечению выполнения актов Союза;

- данные государственной статистики;

- документы, содержащие результаты процедур оценки регулирующего воздействия проектов актов Союза, а также актов государств-членов;

- документы, содержащие результаты правовой и иных экспертиз проектов актов Союза, а также актов государств-членов;

- документы, содержащие результаты правового мониторинга (мониторинга правоприменения) актов Союза, а также актов государств-членов;

- документы, содержащие результаты оценки финансовых последствий исполнения актов Союза, а также актов государств-членов, включая заключения соответствующих органов государств-членов о финансовых последствиях принятия соответствующих решений для общенациональных и (или) региональных бюджетов;

- сведения, предоставленные представителями социальных групп, интересы которых затрагиваются актами Союза;

- сведения по сходным проблемам, предоставленные иными странами (представителями органов публичной власти, негосударственных организаций);

- экспертные исследования, проводимые привлеченными организациями либо независимыми экспертами;

- консультации с экспертами, независимыми организациями, иными заинтересованными организациями и лицами по вопросам мониторинга;

документы, содержащие результаты публичных консультаций (слушаний) и обсуждений по сходным вопросам;

данные социологических исследований, в том числе опросов и анкетирования представителей групп интересов в соответствующей области;

документы, содержащие результаты рассмотрения устных и письменных жалоб и обращений государственными органами и органами местного самоуправления, обобщения обращений в органы власти;

решения и рекомендации общественных объединений, общественных палат и советов тематической направленности при государственных органах государств-членов;

иные публикации по соответствующим проблемам, включая публикации в средствах массовой информации и на интернет-ресурсах;

иные источники информации.

4.3. Информация, необходимая для проведения мониторинга, может быть получена от следующих органов и лиц:

органов законодательной и исполнительной власти государств-членов;

Суда Евразийского экономического союза, судебных органов государств-членов и иных судебных органов;

юридических и физических лиц государств-членов или третьего государства (в виде жалоб, претензий, обращений и др.);

общественных, научных, правозащитных и иных организаций;

средств массовой информации;

иных источников.

4.4. При проведении мониторинга могут использоваться следующие методы анализа и оценки информации:

методы социологических исследований;

методы экспертных оценок;

проведение публичных консультаций (слушаний);

методы правового анализа;

методические подходы к анализу информации о последствиях реализации актов Союза и актов государств-членов, используемые в рамках процедур оценки регулирующего воздействия;

другие методы.

Перечень типовых вопросов, отражающих возможные проблемы применения актов Союза, в целях организации опросов (анкетирования) ассоциаций производителей и поставщиков может быть приведен в приложениях.

5. Осуществление мониторинга

5.1. Осуществление мониторинга предполагает совершение следующих действий:

определение положений актов Союза, являющихся объектом мониторинга;

определение круга лиц, на которых распространяется действие положений актов Союза, их прав и обязанностей; определение перечня уполномоченных указанными положениями органов и их компетенции;

предварительное изучение темы мониторинга (сферы отношений, состояния правового регулирования);

формирование системы показателей и критериев, которые будут характеризовать степень реализации актов Союза в правоприменительной практике;

сбор и обобщение информации о практике применения положений актов Союза;

анализ и оценка практики применения на основе выбранных показателей и критериев;

формирование итоговых выводов о состоянии практики реализации положений актов Союза;

формирование рекомендаций по совершенствованию практики применения актов Союза.

5.2. Правовые критерии анализа и оценки последствий применения актов Союза.

5.3. При проведении мониторинга уполномоченные органы государственной власти государств-членов осуществляют обмен следующей информацией о практике применения актов Союза:

наиболее часто получаемых запросов от субъектов предпринимательской и иной деятельности;

об актах, по которым наиболее часто возникают проблемы в правоприменительной практике;

о наличии в актах положений, устанавливающих дополнительные, необремененные обременения для субъектов предпринимательской и иной деятельности;

решениях по результатам обобщения практики применения актов Союза;

проводимых научных исследованиях в регулируемой сфере;

направлениях совершенствования актов Союза по результатам правового мониторинга;

принятых по результатам решениях и рекомендациях.

6. Доклад о результатах мониторинга

6.1. Доклад о результатах мониторинга может иметь следующую структуру:

вводная часть;

основная часть;

заключительная часть.

6.2. В вводной части целесообразно указывать: основание проведения, цель, задачи и объекты мониторинга, наименования органов, участвовавших в мониторинге, используемые критерии и показатели, а также сроки проведения мониторинга.

6.3. Основная часть содержит результаты проведенного мониторинга.

6.4. В заключительной части формулируются выводы и предложения, сделанные по результатам мониторинга.

6.5. Доклад о результатах мониторинга размещается в открытом доступе, в том числе в интегрированной информационной системе внешней и взаимной торговли Союза.

Библиографический список

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

Лукьянова В. Ю. Оценка регулирующего воздействия юридически обязательных актов Евразийской экономической комиссии // Право.by. 2016. № 2.

Механизм правового мониторинга: науч.-практ. пособие. М., 2012.

Нешатаева Т. Н. Единообразное правоприменение — цель Суда Евразийского экономического союза // Международное правосудие. 2015. № 2.

Павлушкин А. В., Нанба С. Б. Правовой мониторинг межгосударственных актов // Журнал российского права. 2015. № 4.

Тихомиров Ю. А., Шахрай С. М. Риск и право. М., 2012.

Хабриева Т. Я. Современные юридические технологии в теории и практике правотворчества и правоприменения // Эффективность законодательства и современные юридические технологии (материалы заседания Международной школы-практикума молодых ученых-юристов, Москва, 29—31 мая 2008 г.). М., 2009.

References

Kashirkina A. A., Morozov A. N. International legal models of the European Union and the Customs Union: comparative analysis. Ed. by A. Ya. Kapustin. Moscow, 2012. 368 p. (In Russ.)

Khabrieva T. Y. Modern legal technologies in the theory and practice of lawmaking and law enforcement. *The effectiveness of legislation and modern legal technologies (proceedings of the international school-workshop of young legal scholars*, Moscow, May 29—31, 2008). 500 p. (In Russ.)

Legal monitoring mechanism. Moscow, 2012. 160 p. (In Russ.)

Luk'yanova V. Yu. Regulatory Impact Assessment of the Eurasian Economic Commission Legal Acts. *Pravo.by = Law.by*, 2016, no. 2, pp. 90—97. (In Russ.)

Neshataeva T. N. Uniform law enforcement as a purpose of the Eurasian Economic Union Court. *Mezhdunarodnoe pravosudie = International Justice*, no. 4, pp. 115—125. (In Russ.)

Pavlushkin A. V., Nanba S. B. Legal Monitoring of Transnational Acts. *Zhurnal rossijskogo prava = Journal of Russian Law*, 2015, no. 4, pp. 18—24. (In Russ.) DOI: 10.12737/10296

Tikhomirov Yu. A., Shakhrai S. M. Risk and law. Moscow, 2012. 64 p. (In Russ.)