

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ  
УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ  
имени О.Е. КУТАФИНА (МГЮА)»

**V Международная  
научно-практическая конференция  
«Кутафинские чтения»**

Секция международного права

**КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМ  
И ПРАВОВАЯ СИСТЕМА РОССИИ:  
ИТОГИ И ПЕРСПЕКТИВЫ**

*Сборник докладов*

МОСКВА  
Издательский центр Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)  
2014

УДК 342.4+341.01  
ББК 67.400.1(2Рос)+67.91

**Ответственный редактор:**  
профессор кафедры международного права  
Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА),  
доктор юридических наук Н. А. Соколова

**Конституционализм и правовая система России: итоги и перспективы.** Материалы  
секции международного права V Международной научно-практической конферен-  
ции «Кутафинские чтения»: сборник докладов / отв. ред. Н. А. Соколова. — М. :  
Издательский центр Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2014. — 280 с.

УДК 342.4+341.01  
ББК 67.400.1(2Рос)+67.91

ISBN 978-5-906685-13-1

© Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2014

*Екатерина Викторовна Машкова,*  
ассистент кафедры международного права  
юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова

**МОНИТОРИНГ ИСПОЛНЕНИЯ ГОСУДАРСТВАМИ —  
ЧЛЕНАМИ ТАМОЖЕННОГО СОЮЗА И ЕДИНОГО  
ЭКОНОМИЧЕСКОГО ПРОСТРАНСТВА РЕШЕНИЙ  
ОРГАНОВ ТС И ЕЭП  
(ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ОПЫТА МИРОВЫХ  
ЭКОНОМИЧЕСКИХ СОЮЗОВ  
И МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ)**

*Для большинства международных организаций, в основном экономических, и региональных интеграционных объединений характерна практика контроля за исполнением государствами-членами взятых на себя обязательств, а также оценка деятельности государства, связанная с участием этого государства в других международных организациях. В докладе подробно анализируется опыт различных международных объединений на примере процедур оценки регулирующего воздействия.*

*Ключевые слова: международные организации, региональные интеграционные объединения, мониторинг, процедуры оценки регулирующего воздействия, Таможенный союз, Единое экономическое пространство, Европейский Союз, ОЭСР, Меркосур.*

Основными задачами мониторинга, проводимого региональными интеграционными объединениями (РИО) и международными организациями (МО), являются: анализ и оценка решений органов РИО и актов национального законодательства государств-членов, анализ и оценка правоприменительной практики в государствах-членах, выявление и оценка фактических последствий реализации решений органов РИО, в том числе оценка достижения поставленных целей и задач.

В настоящее время нормативные правовые акты, регулирующие осуществление правового мониторинга (мониторинга правоприме-

нения), приняты в Республике Казахстан (РК)<sup>1</sup> и Российской Федерации (РФ)<sup>2</sup>, а в Республике Беларусь (РБ)<sup>3</sup> единая методика мониторинга нормотворческого процесса отсутствует. Однако указанные нормативные правовые акты не предусматривают осуществления мониторинга исполнения государствами — членами Таможенного союза (ТС) и Единого экономического пространства (ЕЭП) положений международных договоров, составляющих договорно-правовую базу ТС и ЕЭП, а также мониторинга исполнения решений, принятых Высшим Евразийским экономическим советом и Евразийской экономической комиссией. При этом такая необходимость явно назрела.

Дело в том, что для большинства МО, в основном экономических, и РИО характерна практика контроля за исполнением государствами-членами взятых на себя обязательств, а также оценка деятельности государства, связанная с участием этого государства в других международных организациях. В рамках дальнейшей евразийской интеграции и в связи с разработкой и принятием Договора «О Евразийском экономическом союзе» такая деятельность тоже предполагается. В частности, в качестве одного из приложений к Договору предполагается разработать Протокол «О проведении мониторинга исполнения государствами — членами Евразийского экономического союза правовых актов Евразийского экономического союза», в рамках которого предполагается выработать единый подход к мониторингу исполнения международных договоров и решений органов ТС и ЕЭП.

<sup>1</sup> Закон РК от 24.03.1998 № 213-І «О нормативных правовых актах». URL: [http://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=1009108](http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1009108); постановление Правительства РК от 25.08.2011 № 964 «Об утверждении Правил проведения правового мониторинга нормативных правовых актов». URL: [http://base.spinform.ru/show\\_doc.fwx?rgn=46622](http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=46622). Институтом законодательства Республики Казахстан разработаны Методические рекомендации по проведению правового мониторинга нормативных правовых актов, которые утверждены приказом и. о. министра юстиции РК от 28.10.2011 № 350.

<sup>2</sup> Указ Президента РФ от 20.05.2011 № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» // СЗ РФ. 23.05.2011. № 21. Ст. 2930; постановление Правительства РФ от 19.08.2011 № 694 «Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации» // Российская газета. № 186. 24.08.2011. В настоящее время распоряжением Правительства РФ от 01.08.2012 № 1396-р утвержден план мониторинга правоприменения в Российской Федерации на 2013 г.

<sup>3</sup> Были разработаны изменения в Законе «О нормативных правовых актах», а также проект указа Президента РБ, регламентирующий осуществление правового мониторинга.

В рамках рассматриваемого вопроса особое внимание следует обратить на практику Европейского Союза (ЕС) и деятельность Европейской комиссии (ЕК), которая аккумулирует, обобщает и анализирует сведения, относящиеся к состоянию дел в ЕС, констатирует наличие фактов нарушения или возникновения ситуаций, создающих угрозу интересам ЕС со стороны государств-членов, предпринимает меры по устранению выявленных нарушений. Следует отметить, что в ЕС термин «мониторинг» не применяется в отношении деятельности по оценке исполнения актов ЕС. Такая деятельность преимущественно осуществляется в рамках процедур оценки регулирующего воздействия (ОРВ), которые могут проводиться не только в отношении проектов актов ЕС, но и действующих актов.

Органом, ответственным за проведение ОРВ в ЕС, является ЕК (Совет ЕС и Парламент могут участвовать в проведении ОРВ и выражать свое предпочтение определенному варианту действий). В составе ЕК в 2006 г. был создан Совет по ОРВ для обеспечения независимого контроля и поддержания качества ОРВ. Одним из видов деятельности Совета по ОРВ является составление заключений и отчетов, содержащих рекомендации по вопросам совершенствования ОРВ. Такие заключения и итоговые варианты отчетов об ОРВ сопровождают соответствующие предложения по проведению политики в процессе принятия Комиссией соответствующего решения.

Для проведения ОРВ создаются отдельные исследовательские группы, которые состоят из научных сотрудников, являющихся специалистами по исследуемой проблеме, практиков (представителей бизнеса, культуры и т.д.), которые заинтересованы в обсуждении и разрешении возникшего вопроса; также в проведении ОРВ могут участвовать граждане, выражающие свою активную гражданскую позицию, например принимать участие в анкетировании, проводимом с помощью Интернета органами ЕС. Для ОРВ также создаются межведомственные комиссии, состоящие как из чиновников ЕС (представителей заинтересованных департаментов), так и из представителей государств-членов (чиновников заинтересованного министерства или ведомства).

Итоги ОРВ в ЕС не могут игнорироваться органами ЕС при разработке законодательных инициатив: принятие законодательного решения, отличного от сделанных в результате проведения ОРВ выводов, должно быть серьезно аргументировано. Особое внимание результатам ОРВ уделяется при реализации законотворческой функции, при выборе вида акта, который будет принят для достижения поставленных целей, обязательного (регламент, директива) или рекомендательного (постановление, заключение), а также при выборе

адресата реализации данных инициатив и поддержки этих инициатив государствами-членами. Государства — члены ЕС не могут не учитывать результаты ОРВ при заключении международных договоров или соглашений, как с государствами-партнерами по ЕС, так и с третьими государствами, если ОРВ проведена в сфере совместного ведения ЕС и государств-членов.

Особо следует отметить, что после вступления в силу акта ЕС, т.е. практической реализации той или иной рекомендации, содержащейся в Отчете по ОРВ, проводится повторная ОРВ. Как указывается в документах по ОРВ ЕС, ответа требуют такие вопросы, как фактические значения основных показателей в достижении «общих целей», дальнейшая проработка политики по данному вопросу, степень эффективности реализации принятого решения. В качестве показателя эффективности может использоваться цель меры регулирующего воздействия, что позволяет измерить, в какой степени политика была реализована правильно или каких изменений она требует. То есть ОРВ представляет собой длящийся процесс по изучению вопросов и не заканчивается одним или несколькими исследованиями на стадии разработки проекта акта.

Консультации являются обязательным этапом при ОРВ в ЕС, они проводятся как с государствами-членами, так и с заинтересованными лицами, которые будут (были) затронуты в процессе реализации новой политики или инициативы или которые будут (были) непосредственно реализовывать такую политику. Консультация представляет собой динамический процесс, и для его реализации может потребоваться прохождение нескольких этапов. Документ, составляемый на стадии планирования консультации, должен включать: информацию о целях консультации (разработка новых идей, сбор фактических данных, подтверждение гипотезы и т.д.); элементах ОРВ, для которых консультация необходима (природа проблемы, вопросы субсидиарности, цели и варианты проведения политики, виды воздействия, сопоставление вариантов проведения политики); целевых группах (неопределенный круг лиц, определенная категория заинтересованных лиц либо отдельные лица или организации); соответствующих средствах для консультации (консультативные комитеты, экспертные группы, открытые слушания, встречи *ad hoc*, консультации с использованием Интернета, анкетирование, фокус-группы, семинары и т.д.); соответствующих этапах проведения консультации (консультации могут начинаться в начале ОРВ, но могут проводиться и в дальнейшем).

Процедуры ОРВ являются основным способом оценки реализации разного рода регулирующих мер также в государствах — членах

ОЭСР. Органы, ответственные за проведение ОРВ в разных государствах-членах различны, однако общей чертой является то, что во всех государствах-членах за ОРВ отвечают в основном сами регулирующие органы. Можно выделить также некоторые ключевые характеристики этого процесса: тип документа, подготовка которого требуется в рамках программы ОРВ, и наличие законодательных актов, в которых зафиксировано это требование; охват регулирующих актов (типы актов, для которых ОРВ обязательна); требования по обнародованию информации по ОРВ; методы контроля качества и контролирующие органы; требования по проведению анализа «издержки-выгоды»; особенности требований по использованию ставки дисконтирования; требования по оценке рисков; требования по оценке последствий для конкуренции; наличие мониторинга воздействия законодательного акта после его введения в действие в рамках процедур ОРВ.

Опыт стран ОЭСР позволяет выделить следующие принципы, которые должны быть положены в основу схемы функционирования ОРВ: четкое указание (например, в законодательстве), что регулирующее ведомство несет основную ответственность за проведение качественной ОРВ и за решения, принятые на основе ОРВ; инструкции центрального экспертно-координационного органа, дающие основу для последовательного подхода к ОРВ в различных областях регулирования; регулярная проверка методологии ОРВ и самого анализа центральным и независимым экспертным органом; создание стимулов для проведения регуляторами (регулирующими ведомствами) последовательного и качественного анализа, представление ОРВ для изучения и комментариев со стороны общественности на наиболее ранней стадии ее подготовки; создание условий для получения комментариев со стороны общественности; требование обязательных ответов со стороны регуляторов на комментарии.

Таким образом, можно сделать вывод, что ОРВ является ключевым инструментом для обеспечения законодательной инициативы в ЕС и в государствах — членах ОЭСР; результаты анализа ОРВ находят свое отражение в политических программах и законодательных инициативах в государствах — членах ОЭСР и ЕС, причем принятие решения, отличного от сделанных в результате ОРВ выводов, должно быть серьезно аргументировано; при проведении ОРВ государствами-членами предоставляется довольно объемная информация (с использованием таких методологий, как экономическое моделирование, анализ «затраты-выгода» или «затраты-эффективность», многокритериальный анализ); государства — члены ЕС и ОЭСР не могут не учитывать результаты ОРВ при заключении международ-

ных договоров или соглашений как с государствами-партнерами и третьими государствами, так и в рамках иных МО.

Еще одним РИО, заслуживающим внимания, является Общий рынок стран Южной Америки (Меркосур). Необходимо отметить, что РИО отличаются не только по сферам и характеру межгосударственных договоренностей, но и по степени вовлеченности в интеграционный процесс частных хозяйствующих субъектов.

Деятельность органов Меркосур направлена в основном на поддержание межгосударственных связей внутри интеграционного сообщества (совещательные полномочия). Документы, на основании которых создан Меркосур, не предусматривают передачи властных полномочий от государств-членов к РИО. Хотя органы Меркосур и принимают акты Общего рынка (Совет — решения, Группа — резолюции, Комиссия — директивы), исполнение содержащихся в актах положений относится к сфере ответственности государств-членов, которые в рамках учредительных документов взяли на себя обязательства о принятии всех мер к исполнению актов на соответствующих национальных территориях. В 2007 г. в рамках соглашений об общей миграционной политике был создан Социальный институт Меркосур, одной из задач которого является мониторинг социально-экономических ситуаций в государствах-членах, разработка совместных программ социального развития и оценка их реализации государствами — членами Меркосур. Страны Меркосур являются экономическими партнерами, в частности, США и ЕС, и для успешной реализации такого партнерства проводятся совместные исследования странами Меркосур и НАФТА посредством привлечения независимых экспертов и институтов НАФТА, странами Меркосур и ЕС — в рамках сотрудничества с ЕК<sup>4</sup>.

Таким образом, как показывает анализ международного опыта в сфере контроля за исполнением решений органов МО или РИО, необходимо отметить, что участие государств в деятельности международной организации вызвано несколькими обстоятельствами. Среди них — заинтересованность государства стать членом МО или РИО и иметь возможность участвовать в регулировании тех процессов, которые входят в сферу деятельности данных субъектов международного права; стремление иметь возможность использовать данную организацию как форум общения с другими властными и невласт-

<sup>4</sup> Межрегиональное рамочное соглашение о сотрудничестве между ЕС и МЕРКОСУР 1995 г. — URL: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/external\\_relations/relations\\_with\\_third\\_countries/latin\\_america/r14013\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/latin_america/r14013_en.htm).

ными субъектами международного права; стремление привести свое национальное законодательство в соответствие с требованиями МО или РИО, и таким образом упростить деятельность хозяйствующих субъектов в сфере международной торговли и финансов; стремление иметь возможность пользоваться информацией, которую предоставляет государству МО или РИО по вопросам своего ведения. Авторитет МО или РИО зависит не от формальной фиксации обязанности государства предоставить ей определенную информацию, а от ее реальной способности самостоятельно проводить анализ ситуации, что и определяет степень готовности и заинтересованности государств предоставлять необходимую для мониторинга информацию. МО и РИО осуществляют контроль в таких формах как проведение инспекций, создание комиссий (межведомственные комиссии в ЕС), проведение консультаций и конференций, а также неформальных встреч (ОЭСР, ЕС); проведение самостоятельного сбора сведений об исполнении решений органов и проведение аналитической работы (ОЭСР, ЕС), создание самостоятельных исследовательских групп (ЕС), мониторинг исполнения решений органов в рамках более общей процедуры ОРВ (ОЭСР, ЕС); новейшей формой является проведение совместного мониторинга в рамках сотрудничества между РИО и между МО (ЕС и Меркосур, ЕС и ОЭСР).