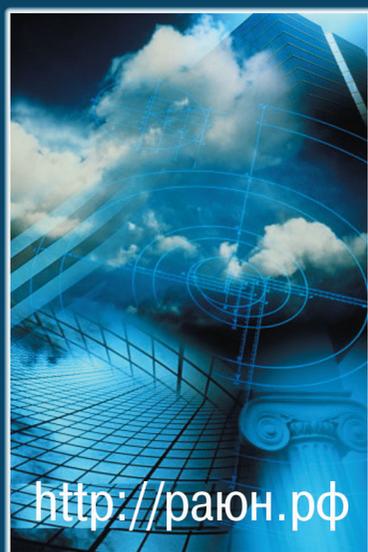


Российская академия
юридических наук

НАУЧНЫЕ ТРУДЫ

22



2022

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ
ЮРИДИЧЕСКИХ НАУК

**НАУЧНЫЕ
ТРУДЫ**

Выпуск 22

Москва
2022

Значение правового мониторинга для достижения основных задач в рамках Европейской ассоциации свободной торговли

20 ноября 1959 года в итоговом коммюнике Стокгольмского саммита было провозглашено создание зоны свободной торговли и подписана Конвенция об учреждении Европейской ассоциации свободной торговли (далее — Конвенция о ЕАСТ)¹. Среди основных задач ЕАСТ необходимо назвать следующие: содействие росту экономической активности хозяйствующих субъектов государств — членов ЕАСТ, повышение благосостояния граждан государств — членов ЕАСТ и обеспечение занятости населения, а также предоставление добросовестных условий конкуренции в торговле между государствами-членами. К началу 90-х гг. XX в. проект ЕАСТ успешно реализован, в частности: сформирована система органов, способных обеспечивать непрерывную деятельность, — зона свободной торговли (ЗСТ), созданы торговый режим, характеризующийся взаимосвязанностью и взаимообусловленностью национальных экономик, и специальная система контроля за движением товара.

В начале 90-х гг. XX в. в качестве самостоятельного проекта по сотрудничеству с третьими странами ЕАСТ стала развивать торгово-экономические отношения с государствами Европы (не членами Европейского союза), Азии, Африки и Латинской Америки². Основной характеристикой «большой ЕАСТ» как ЗСТ можно считать то, что в ее рамках свои внешнеэкономические позиции государства — члены ЕАСТ разрабатывают с учетом тех обязательств, которые они взяли на себя по Конвенции о ЕАСТ, Соглашению о Европейском экономическом пространстве (ЕЭП) и билатеральным соглашениям Швейцарии и Европейского союза (ЕС). Соглашение о Европейском экономическом пространстве было подписано в 1994 г. между ЕС и государствами — членами ЕАСТ. Среди основных целей соглашения учреждение «динамичного и однородного» экономического пространства на пространстве ЕАСТ — ЕС, поддержание гармоничного развития государств-партнеров по ЕЭП, а также содействие непрерывному сбалансированному укреплению торгово-экономических отношений между сторонами соглашения.

¹ Communique and resolution adopted by Great Britain, Austria, Denmark, Norway, Portugal, Sweden, and Switzerland at the ossation of the establishment of the European Free Trade Association. Stockholm, 20 Nov., 1959 // Great Britan. Foreign Policy and the Span of Empire. P. 1689–1971.

² Машкова Е.В. Особенности формирования и новые тенденции развития межрегиональной зоны свободной торговли, созданной Европейской ассоциацией свободной торговли // Пробелы в российском законодательстве. 2016. № 8. С. 389–395.

Реализация указанных целей должна быть достигнута путем готовности государств — членов ЕАСТ (национальных правовых систем) к внесению изменений в свете построения однородного правового пространства на уровне ЕС/ЕАСТ/ЕЭП³. Отдельно отметим, что ЕЭП, в отличие от ЕС, представляет собой форму регионального взаимодействия государств в сфере экономики, в частности, ЕЭП не является международной организацией, институциональная система не обладает наднациональными характеристиками, а в качестве основы регулирования процесса интеграции избран метод координации. При этом Соглашение о ЕЭП выступает своего рода «внешним режимом» по отношению к пространству ЕАСТ и национальным законодательствам государств — членов ЕАСТ.

Особое значение для эффективной работы ЕАСТ приобретает согласованность и предсказуемость действий Исландии, Норвегии, Лихтенштейна и Швейцарии, поскольку логика процессов сотрудничества в сфере экономики на пространстве ЗСТ предполагает изменение внутреннего правового регулирования в государствах-членах. Взаимодействие государств в данном случае направлено не только на тесное сотрудничество, но и на создание благоприятных условий для работы хозяйствующих субъектов, связанных друг с другом общими бизнес-процессами. В этой связи вопрос о проведении качественных мониторинговых исследований становится крайне актуальным.

Вопрос о мониторинге международно-правовых актов, в отличие от национальных правовых актов, остается недостаточно исследованным⁴. Ключевым инструментом для обеспечения проверки качества законодательной инициативы в государствах Европы и в ЕС является процедура оценки регулирующего воздействия (ОРВ)⁵. Важная цель проведения ОРВ заключается во влиянии принятого решения на государство или на ЕС, на их экономическое, социальное и политическое развитие. При этом не менее важная цель заключается в определении степени влияния принятого регулирования на работу бизнес-структур, хозяйствующих субъектов, работающих на правовом пространстве ЕС/ЕЭП.

Для улучшения качества реализации мониторинговой деятельности в ЕС в 2006 г. в составе Европейской комиссии (ЕК) был создан Совет по ОРВ для обеспечения независимого контроля качества и поддержания качества при-

³ Agreement on the European Economic Area 1994 the Contracting parties, considering the objective of establishing a dynamic and homogeneous European Economic Area, have decided to conclude the Agreement on the European economic area (OJ No L 1, 3.1.1994, p. 3; and EFTA States' official gazettes).

⁴ Ogus A. Regulation: Legal Forma and economic theory. Oxford — Portland, Oregon, 2004; Habermas Y. Between Facts and Norms. Cambridge, Polity Press, 1997, 1998, 2004.

⁵ ОРВ представляет собой более общую систему механизмов, позволяющих рационализировать процессы выработки и принятия регулирующих решений, учесть мнения заинтересованных групп и достичь консенсуса в отношении целей регулирования и наиболее действенных и эффективных путей их реализации.

нимаемых решений. Результаты проведенных ОРВ в ЕС оформляются в виде доклада или публикуются в «зеленых книгах». Также Совет ЕС обладает полномочиями по оценке всех проектов отчетов о проведении ОРВ на предмет соответствия требованиям к качеству таких отчетов и дает заключения, содержащие рекомендации по вопросам совершенствования ОРВ.

Важным результатом ОРВ следует считать то, что выводы, полученные в ходе ее проведения, необходимо учитывать при принятии правовых предписаний. Итоги проведения ОРВ не могут игнорироваться Советом ЕС и Парламентом ЕС при их участии в законодательных инициативах. Комиссия ЕС при реализации законодательной инициативы должна опираться на результаты ОРВ, при этом принятие решения, отличного от сделанных в результате проведения ОРВ выводов, должно быть серьезно аргументировано⁶.

Процесс проведения ОРВ в рамках ЕС основывается на принципах прозрачности (отчеты об оценке регулирующего воздействия публикуются на порталах ЕК, Совета и Парламента) и всеобъемлемости (сферы проведения ОРВ охватывают все процессы интеграции). Особенностью проведения ОРВ следует считать обязанность создания отдельных исследовательских групп для каждого проведения ОРВ. Такие группы могут состоять из научных сотрудников, являющихся специалистами по исследуемой проблематике, и практиков (представителей бизнеса, социальной среды, национальных и международных чиновников), заинтересованных в решении данного вопроса.

Методика проведения ОРВ в ЕАСТ во многом совпадает с методикой применяемой в ЕС, однако она имеет ряд принципиальных особенностей. Принципиальны также отличия в работе органов ЕАСТ и ЕС и в тех полномочиях, которыми органы ЕАСТ обладают в рамках ЗСТ.

Мониторинговая функция, в частности, возложена на Постоянный комитет ЕАСТ, который является одним из основных органов ЕАСТ и самым тесным образом связан с обеспечением процесса общеевропейского экономического сотрудничества государств и построением единого экономического пространства. На Постоянный комитет возложены следующие задачи: поддержание и развитие однородного экономического пространства посредством взаимодействия с Европейской службой внешних связей в Совместном комитете ЕЭП; разработка решений, которые впоследствии будут обсуждены в ходе консультаций и приняты в рамках Совместного комитета ЕЭП и Совета ЕЭП; надзор за исполнением решений, принятых Постоянным комитетом ЕЭП; получение информации от Комиссии ЕС и доведение данной информации до сведения государств — членов ЕАСТ.

⁶ European Commission (2009), Impact Assessment Guidelines, 15 January 2009 (SEC (2009) 92). European Commission (2009), Impact Assessment Guidelines, Part III: Annexes to impact assessment guidelines. Friedman D. Law's Order. What Economics has to do with law and why it matters. Princeton, 2000.

В рамках «большой ЕАСТ» проводится мониторинг созданными на основании соглашений о ЗСТ комитетами, которые осуществляют контроль за добросовестностью выполнения сторонами Конвенции ЕАСТ и соглашений о ЗСТ взятых на себя обязательств — путем обзора внутреннего (национального) законодательства сторон и оценки результатов практики реализации положений конвенции и соглашений. В частности, усилия комитетов направлены на устранение барьеров и других ограничительных мер при регулировании торговли между государствами — членами ЕАСТ и партнерами по соглашению.

Таким образом, можно сделать вывод, что на пространстве ЕАСТ акценты проведения ОРВ смещаются от оценки качества принимаемых решений к оценке качества исполнения решений.

Одним из консультативных органов ЕАСТ является Консультативный комитет ЕАСТ. Основными задачами комитета являются обмен мнениями и информацией между членами комитета и работа совместно со специально приглашенными экспертами по вопросам, связанным с деятельностью ЕАСТ. Таким образом, комитет может восприниматься как своего рода форум для общения, в том числе и представителей бизнес-структур. На Консультативный комитет ЕАСТ также возложена обязанность проведения мониторинга, который направлен на оценку влияния реализации положений Конвенции о ЕАСТ, уже подписанных соглашений о ЗСТ с третьими государствами и Соглашения о ЕЭП как на экономику и правовую среду государств — членов ЕАСТ (включая Швейцарию), так и на развитие бизнес-структур на пространстве «малой» и «большой» ЕАСТ.

Результаты мониторинговой деятельности Консультативного комитета отражаются в докладах комитета. Так, в различные годы Консультативный комитет подготовил доклады, в которых отмечал необходимость расширения сотрудничества ЕАСТ с третьими государствами в таких областях, как промышленные товары, рыба и другие морские продукты, переработка сельскохозяйственной продукции, государственные закупки, в сфере интеллектуальной собственности, торговли услугами и прямых инвестиций, по вопросам энергетики и окружающей среды⁷.

Таким образом, можно говорить, что государства — члены ЕАСТ опираются на результаты проведенных ОРВ при принятии решений на пространстве не только «малой ЕАСТ», но и «большой ЕАСТ».

Отдельно также отметим, что активное информационное взаимодействие между органами интеграции, органами государственной власти, бизнес- и экспертным сообществом является важнейшим условием сохранения экономической целостности и правового единства. Во-первых, при прове-

⁷ An Opinion from the EFTA Consultative Committee EFTA's Third-country relations. C/00/R/010 1 Annex. 11 June 2001 Brussels.

дении ОРВ могут быть использованы данные, доступные только при поддержке государств — членов ЕАСТ (например, внутренние документы министерств и ведомств), однако для принятия решений в рамках ЗСТ важно получение информации, не связанной с деятельностью органов публичной власти. Это вызвано тем, что на органах государственной власти в определенных случаях лежат ограничения на предоставление информации, а также предоставляемые государственными органами данные могут в некоторых случаях носить субъективный характер. Также необходимо учитывать, что у государства нет обязанности давать подробную информацию, или раскрывать какую-либо информацию, которую оно не считает нужным раскрывать. Во-вторых, важной составляющей ОРВ являются выводы, сделанные экспертным и научным сообществом, поэтому как органы интеграционного объединения, так и органы ЗСТ имеют самостоятельную консультативную сеть (специалисты-аналитики, сотрудники международных органов и научные сотрудники (практические работники) различных исследовательских учреждений). И в-третьих, информация для процедур ОРВ может быть представлена заинтересованными частными лицами и хозяйствующими субъектами и содержаться в документах, составляемых по итогам консультаций, проводимых в органах ЕАСТ.

Важной составляющей ОРВ являются статистические данные, поэтому к настоящему моменту реализовано сотрудничество ЕАСТ и ЕС в технической сфере и сфере статистики и установлены тесные связи по линии Европейской статистической системы. При этом в рамках самой ЕАСТ существует постоянно действующая статистическая программа для обеспечения целостности данных. При реализации этой программы в ЕАСТ используются аналогичные с ЕС методики проведения ОРВ.

В связи с «многоуровневостью» правового регулирования на пространстве ЕАСТ проблема расхождений или противоречий между отдельными правовыми актами, регулируемыми одинаковые либо смежные общественные отношения, постоянно остается актуальной. Противоречия, возникающие в процессе правоприменительной деятельности и реализации компетентными субъектами своих полномочий, могут порождать правовые коллизии, что влечет нарушение системности правового регулирования⁸. Таким образом, мониторинговые исследования проводятся также непосредственно в государствах — членах ЕАСТ, в том числе и с привлечением представителей органов ЕАСТ.

На основании вышеизложенного можно сделать следующие выводы:

Во-первых, основная задача проведения ОРВ в ЕАСТ заключается в формулировании прогноза воздействия правовых предписаний ЕС и ЕЭП

⁸ Правовой мониторинг : научно-практическое пособие / под ред. Ю.А. Тихомирова и Д.Б. Горохова. М., 2009. С. 3–4.

на экономику и социальную среду государств — членов ЕАСТ и самой ЕАСТ, а также оценке прежде всего экономических и правовых последствий того или иного регулирования.

Во-вторых, особенностью правового мониторинга на пространстве ЕАСТ следует считать то, что выбранные методики предполагают и на практике демонстрируют значительную степень общности государств — членов ЕАСТ с государствами — членами ЕС и самим ЕС. В частности, данная взаимосвязь наиболее заметна в части формирования критериев (показателей) эффективности и методологии установления их значений.

В-третьих, столь сложные усилия государств по взаимодействию на пространстве ЕАСТ направлены на активизацию в первую очередь деятельности коммерческих структур. Как показало исследование, органы ЕАСТ при проведении мониторинга изменяют критерии оценки эффективности, которые смещаются от таких показателей, как степень взаимной торговли (товарооборота) государств интеграционного объединения, рост экономики государств и экспортных доходов, объем валовой внутренней продукции и иностранных инвестиций, отражающих в основном важные для государства критерии оценки состояния экономики, в сторону таких показателей, как уровень жизни населения, эффект масштаба производства, состояние инвестиционного климата, качество и доступность инфраструктуры и услуг, распространение новейших технологий, и многих других, которые важны как для деятельности хозяйствующих субъектов, так и для благосостояния жителей государств — членов ЕАСТ.

Машкова Е.В.,

ассистент кафедры международного права

Юридического факультета

Московского государственного университета (МГУ)

имени М.В. Ломоносова

(г. Москва)

Литература

1. Машкова Е.В. Особенности формирования и новые тенденции развития межрегиональной зоны свободной торговли, созданной Европейской ассоциацией свободной торговли / Е.В. Машкова // Пробелы в российском законодательстве. 2016. № 8.
2. Правовой мониторинг : научно-практическое пособие / под редакцией Ю.А. Тихомирова и Д.Б. Горохова. Москва : Юриспруденция, 2009.
3. Friedman D. Law's Order: What Economics Has to Do with Law and Why It Matters / D. Friedman. Princeton University Press, 2001.
4. Ogus A. Regulation: Legal Forma and economic theory / A. Ogus. Portland, Oregon : Oxford, 2004.
5. Habermas Y. Between Facts and Norms / Y. Habermas. Cambridge : Polity Press, 1997, 1998, 2004.