

Г. А. Василевич

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ НАЦИОНАЛЬНЫХ ГОСУДАРСТВ И ОРГАНОВ ИНТЕГРАЦИОННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ



Василевич Григорий Алексеевич — доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Республики Беларусь, заведующий кафедрой конституционного права юридического факультета Белорусского государственного университета.

Республика Беларусь является участницей ряда интеграционных объединений на просторах СНГ: непосредственно Содружества Независимых Государств, Союзного государства, которое образовали Россия и Республика Беларусь, Евразийского экономического союза (ЕАЭС). Достижение поставленных целей и решение задач, определенных учредительными договорами, невозможно без соответствующего правового обеспечения на национальном уровне. Оно находится в плоскости компетенции высших коллегиальных (парламентов) и единоначальных (глав государств) представительных органов. Участие Беларуси в указанных межгосударственных образованиях основано на международных договорах. Это типичная практика создания интеграционного образования, хотя есть и исключения, присущие, например, функционированию Северного совета, образованного скандинавскими государствами¹.

¹ Шульга С. В. Механизмы правового регулирования интеграционных процессов в северо-европейском регионе. С. 307-332.

Законом Республики Беларусь от 14 ноября 2005 г. «Об утверждении основных направлений внутренней и внешней политики Республики Беларусь»¹ с последующими изменениями и дополнениями определены основные направления внешней политики Республики Беларусь (надо иметь в виду, что названный закон является программным). Согласно ст. 23 закона внешняя политика Республики Беларусь основывается на следующих принципах:

- соблюдение общепризнанных принципов и норм международного права;
- соразмерность внешнеполитических целей политико-дипломатическому, экономическому, оборонному, научно-техническому, интеллектуальному потенциалу государства, обеспечение их реализации для укрепления международных позиций Республики Беларусь и ее международного авторитета;
- повышение эффективности политических, правовых, внешнеэкономических и иных инструментов защиты государственного суверенитета Республики Беларусь и ее национальной экономики в условиях глобализации;
- развитие на основе общепризнанных принципов и норм международного права всестороннего сотрудничества с иностранными государствами, международными организациями и межгосударственными образованиями, взаимный учет и соблюдение интересов всех членов международного сообщества;
- добровольность вхождения и участия в международных организациях и межгосударственных образованиях;
- приверженность политике последовательной демилитаризации международных отношений;
- отсутствие территориальных претензий к сопредельным государствам, непризнание территориальных притязаний к Республике Беларусь.

В качестве стратегических целей внешней политики Республики Беларусь закон определил защиту государственного суверенитета и территориальной целостности Республики Беларусь; защиту прав, свобод и законных интересов граждан, общественных и государственных интересов.

Названным законом определены основные направления и в других сферах, в частности, в сфере международного сотрудничества в области космической деятельности, международного военного сотрудничества, в сфере международного сотрудничества по реализации государственной пограничной политики, в сфере международной безопасности, в сфере гуманитарного сотрудничества и прав человека, в сфере международного сотрудничества в области здравоохранения, образования, науки, информации и информатизации, культуры, спорта, туризма, охраны окружающей среды, в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, в сфере трансграничного сотрудничества.

¹ Закон Республики Беларусь 14 ноября 2005 г. № 60-з...

Направлений реализации внешней политики закон определил большое количество. К сожалению, в программном законе не получила прямого закрепления идея укрепления международных связей в рамках тех интеграционных образований, участницей которых в настоящее время является наша республика. Это следовало бы сделать. Показательно, что в Концепции внешней политики Российской Федерации, утвержденной Президентом Российской Федерации 12 февраля 2013 г., в качестве приоритета внешней политики России указано дальнейшее развитие отношений с государствами, которые являются участниками Содружества Независимых Государств¹. Этому вопросу посвящен IV раздел Концепции Региональные приоритеты. В нем прямо закреплено, что приоритетными направлениями российской внешней политики являются развитие двустороннего и многостороннего сотрудничества с государствами — участниками СНГ, дальнейшее укрепление СНГ — основы углубления регионального взаимодействия его участников, имеющих не только общее историческое наследие, но и обширный потенциал интеграции в различных сферах. Россия считает приоритетной задачу формирования Евразийского экономического союза, призванного не только максимально задействовать взаимовыгодные хозяйственные связи на пространстве СНГ, но и стать определяющей будущее стран Содружества моделью объединения, открытого для других государств. Строящийся на универсальных интеграционных принципах, новый союз призван стать эффективным связующим звеном между Европой и Азиатско-Тихоокеанским регионом.

В нашем программном законе можно было бы особо определить «глубину» интеграции (на ближайшую перспективу) в рамках Союзного государства, а также ЕАЭС, предполагаемые шаги, которые государство намерено предпринять в этом направлении.

ДЛЯ ГОСУДАРСТВ, ВХОДЯЩИХ В МЕЖГОСУДАРСТВЕННЫЕ ОБРАЗОВАНИЯ, ВЕСЬМА ВАЖНО РАЗВИВАТЬ ЕДИНОЕ ПРАВОВОЕ ПРОСТРАНСТВО, В РАМКАХ КОТОРОГО ОБЕСПЕЧИВАЮТСЯ ЕДИНЫЕ «ПРАВИЛА ИГРЫ». В ДАННОМ ПРОЦЕССЕ ПЕРВОСТЕПЕННУЮ РОЛЬ ИГРАЮТ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ.

Для государств, входящих в межгосударственные образования, весьма важно развивать единое правовое пространство, в рамках которого обеспечиваются единые «правила игры». В данном процессе первостепенную роль играют представительные органы.

Существует много публикаций о едином европейском правовом пространстве². Мы отстаем в плане развития и реализации идей по гармонизации и унификации законодательства в рамках СНГ. Согласимся с утверждением Н. Б. Пастуховой, что «ныне взаимоотношения между государствами — членами СНГ во многом

¹ Концепция внешней политики Российской Федерации...

² Единое правовое пространство Европы и практика конституционного правосудия... Конюхова И. А. Тенденции, проблемы и перспективы гармонизации конституционного права... С. 14-40.

определяются уже не прошлыми, а новыми национальными приоритетами и собственными интересами. Ряд государств СНГ обрели новых партнеров, вышли на самостоятельное, нередко подчеркнуто независимое ведение и политических, и экономических отношений с различными странами»¹.

Одной из ключевых задач права в сфере интеграционных процессов, как справедливо отмечается в литературе, является обеспечение унификации национального законодательства. Для противодействия дезинтеграции необходимо политическое, экономическое и правовое взаимодействие сделать привлекательным для участников данного межгосударственного образования, необходимо укреплять межпарламентское взаимодействие.

ОДНОЙ ИЗ КЛЮЧЕВЫХ ЗАДАЧ ПРАВА В СФЕРЕ ИНТЕГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ ЯВЛЯЕТСЯ ОБЕСПЕЧЕНИЕ УНИФИКАЦИИ НАЦИОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Содружество Независимых Государств

Поддерживаем критическое отношение российских ученых А. А. Каширкиной и А. Н. Морозова, которые категорически не согласны с высказываемым в зарубежной, в том числе западной, литературе мнением, что СНГ — это не интеграционное объединение, а некий региональный форум, в других случаях, что СНГ провозглашается конфедерацией государств². Конечно, СНГ — это интеграционное образование, которое имеет необходимую правовую основу для своего функционирования, соответствующую институциональную систему, модель которой можно использовать в рамках Евразийского экономического союза. Однако важнейшим условием их эффективной работы должно стать неукоснительное исполнение принятых решений компетентными наднациональными органами в согласованные сроки, что нехарактерно пока для СНГ.

В рамках СНГ функционируют такие представительные органы, как Совет глав государств и Межпарламентская Ассамблея (МПА) СНГ. Оба этих наднациональных института власти принятые решения реализуют на национальном уровне в соответствии со своими полномочиями. С учетом этого может определяться содержание (формулировки) принятых, например, Советом глав государств СНГ решений. Если касаться действий глав государств на национальном уровне, то лишь в определенных случаях они вынуждены выходить на уровень коллегиальных представительных органов (национальных парламентов).

МПА образована в соответствии с Соглашением о Межпарламентской Ассамблее государств — участников СНГ, подписанным главами парламентов Армении, Беларуси, Казахстана, Киргизии, Российской Федерации, Таджикистана и Узбекистана

¹ Пастухова Н. Б. Государственный суверенитет: история и современность. С. 238.

² Каширкина А. А., Морозов А. И. Международно-правовые модели Европейского Союза и Таможенного союза... С. 60.

(не участвует в работе МПА СНГ) 27 марта 1992 г. в городе Алма-Ате¹. В 1993-1995 гг. участниками МПА СНГ стали парламенты Азербайджана, Грузии (вышел в 2010 г.), Молдовы; в 1999 г. к Соглашению о МПА СНГ присоединилась Верховная Рада Украины. В мае 1995 г. главы государств СНГ подписали основной документ, регламентирующий деятельность МПА СНГ, — Конвенцию о Межпарламентской Ассамблее государств — участников Содружества Независимых Государств². Согласно данной Конвенции, вступившей в силу 16 января 1996 г., Ассамблея как международная парламентская организация СНГ получила статус межгосударственного органа. В соответствии с Конвенцией Межпарламентская Ассамблея СНГ осуществляет взаимодействие с Советом глав государств и другими органами Содружества Независимых Государств, разрабатывает модельные (типовые) законодательные акты, принимает рекомендации по синхронизации процедур ратификации парламентами соглашений, заключенных в рамках СНГ, а также по приведению национального законодательства в соответствие с положениями международных договоров, заключенных в рамках Содружества, содействует обмену информацией правового характера между странами-участницами.

Постановлением Верховного Совета Республики Беларусь от 15 декабря 1992 г. № 2045-ХІІ было ратифицировано Соглашение о Межпарламентской Ассамблее государств — участников Содружества Независимых Государств³.

В соответствии с Соглашением парламенты, признавая необходимость более тесного межпарламентского сотрудничества, учредили Межпарламентскую Ассамблею государств — участников Содружества Независимых Государств (в дальнейшем — МПА) как консультативный институт для обсуждения вопросов и рассмотрения проектов документов, представляющих общий интерес.

Соглашением (ст. 2, 3) предусмотрено, что МПА формируется из парламентских делегаций сторон. Парламенты самостоятельно определяют состав и полномочия парламентских делегаций из числа своих депутатов, а также их руководителей. При этом парламентские делегации обладают равными правами, и каждая из них имеет один голос.

Согласно ст. 4 Соглашения МПА имеет право обсуждать политические и социально-экономические вопросы, требующие согласования сторонами; рассматривать вопросы парламентского сотрудничества; разрабатывать и направлять предложения парламентам, являющимся сторонами Соглашения, Совету Глав Государств, Совету Глав Правительств государств — участников СНГ.

В МПА для осуществления полномочий могут быть созданы рабочие органы. Организацию деятельности МПА осуществляет

¹ Соглашение о Межпарламентской ассамблее государств — участников Содружества Независимых Государств.

² Конвенция о Межпарламентской Ассамблее государств — участников Содружества Независимых Государств.

³ Постановление Верховного Совета Республики Беларусь от 15 декабря 1992 г. № 2045-ХІІ.

Совет Ассамблеи, состоящий из руководителей парламентских делегаций. Решения МПА по обсуждаемым вопросам принимаются на основе общего согласия (консенсуса) в форме следующих актов: заявлений, обращений, рекомендаций, предложений. В контексте рассматриваемого нами вопроса отметим, что МПА может разрабатывать рекомендательные законодательные акты (модельные) по вопросам, находящимся в сфере общих интересов сторон.

Тем самым определено направление взаимодействия между парламентами государств СНГ и структурами, созданными в рамках СНГ.

На двадцать пятом пленарном заседании Межпарламентской ассамблеи государств — участников Содружества Независимых Государств (постановление № 25-8 от 14 апреля 2005 года, с последующими изменениями и дополнениями) было принято Положение о разработке модельных законодательных актов и рекомендаций Межпарламентской ассамблеи государств — участников Содружества Независимых Государств¹.

Положение определило условия привлечения МПА государств — участников СНГ к разработке проектов модельных законодательных актов и рекомендаций МПА, порядок организации и осуществления законопроектной деятельности, а также выполнения требований к оформлению ее результатов. Согласно Положению предложения о разработке модельных законодательных актов и рекомендаций, их проекты, а также принимаемые МПА законодательные акты и рекомендации должны отвечать целям сближения (унификации) законодательства государств — участников СНГ.

Основу правотворческой деятельности МПА составляют Устав Содружества Независимых Государств; Конвенция о Межпарламентской Ассамблее государств — участников Содружества Независимых Государств от 26 мая 1995 г.; Соглашение о Межпарламентской Ассамблее государств — участников Содружества Независимых Государств от 27 марта 1992 г.; Регламент МПА государств — участников Содружества Независимых Государств от 15 сентября 1992 г.; международные договоры, заключенные в рамках Содружества; соглашения, заключенные МПА с уставными органами и органами отраслевого сотрудничества Содружества; названное Положение и другие нормативные правовые акты Межпарламентской Ассамблеи.

В Положении дано определение *модельного законодательного акта СНГ*. Это законодательный акт рекомендательного характера, принятый МПА в установленном порядке в целях формирования и осуществления согласованной законодательной деятельности государств — участников МПА по вопросам, представляющим общий интерес, а также в целях приведения законодательства государств — участников СНГ в соответствие с международными

¹ Положение о разработке модельных законодательных актов и рекомендаций межпарламентской ассамблеи государств — участников Содружества Независимых Государств.

договорами, заключенными в рамках Содружества, и иными международными договорами, участие в которых государств — участников Содружества является весьма желательным для достижения общих целей. К модельным законодательным актам Содружества отнесены *модельный кодекс Содружества* — систематизированный законодательный акт рекомендательного характера, принятый МПА с целью сближения правового регулирования однородных сфер общественных отношений в государствах Содружества; *модельный закон СНГ* — законодательный акт рекомендательного характера, принятый МПА с целью сближения правового регулирования конкретных видов (групп) общественных отношений в государствах Содружества. В необходимых случаях модельные законодательные акты могут иметь форму типовых положений, уставов, соглашений.

МПА может принимать *рекомендации* — принятые в установленном порядке предложения с целью сближения законодательства государств — участников СНГ по вопросам общих интересов, приведения их законодательства в соответствие с положениями международных договоров, заключенных в рамках Содружества, и содействия синхронизации процедур их ратификации. К таким рекомендациям относятся рекомендации по сближению законодательства государств — участников Содружества; рекомендации по синхронизации процедур ратификации парламентами государств — участников Содружества договоров (соглашений), заключенных в рамках Содружества, и иных международных договоров, рекомендации по приведению законодательства государств — участников МПА в соответствие с положениями международных договоров, заключенных в рамках Содружества; рекомендации по вопросам сотрудничества государств — участников МПА в различных областях; рекомендации по вопросам, переданным Межпарламентской Ассамблее Советом глав государств и Советом глав правительств СНГ.

Другие организации государств Содружества могут инициировать разработку модельных законодательных актов через парламенты государств — участников Межпарламентской Ассамблеи и органы отраслевого сотрудничества Содружества, депутатов парламентов — членов парламентских делегаций и постоянные комиссии Межпарламентской Ассамблеи (далее — постоянные комиссии).

Обращение в Межпарламентскую Ассамблею о необходимости разработки и принятия конкретного модельного законодательного акта должно содержать:

- обоснование необходимости сближения законодательства по конкретным направлениям правового регулирования с предварительной оценкой текущего состояния правового регулирования соответствующей сферы общественных отношений в государствах Содружества;
- цели, задачи, прогнозируемую эффективность использования модельного законодательного акта в законодательстве

государств Содружества и примерную структуру модельного законодательного акта;

- предложения о головных разработчиках проекта модельного законодательного акта или о составе рабочей группы;
- предложения о сроках разработки и представления проекта модельного законодательного акта в соответствующую постоянную комиссию Межпарламентской Ассамблеи.

В случае принятия решения о целесообразности разработки проекта модельного законодательного акта постоянная комиссия обращается к Совету Межпарламентской Ассамблеи с предложением о включении данного проекта в Перспективный план модельного законотворчества в Содружестве Независимых Государств и, в случае необходимости, о формировании рабочих групп, организации их деятельности и руководителей.

В состав рабочих групп могут быть включены депутаты парламентов государств Содружества, представители межгосударственных органов Содружества, ученые и специалисты научных учреждений, заинтересованных ведомств, юристы, эксперты государств Содружества и других международных организаций.

Предусмотрено формирование Перспективного плана модельного законотворчества в Содружестве Независимых Государств. Он обеспечивает решение следующих задач:

- содействие реализации заключенных в рамках Содружества международных договоров, а также решений Совета глав государств и Совета глав правительств Содружества Независимых Государств;
- расширение взаимодействия МПА с комитетами (комиссиями) парламентов, межгосударственными органами, научными и экспертными учреждениями государств Содружества по совершенствованию правового регулирования перспективных сфер интеграционного сотрудничества и осуществлению наиболее актуальных проектов в целях сближения законодательства государств Содружества;
- развитие отношений в сфере правового сотрудничества с другими международными организациями.

Проект Перспективного плана формируется постоянными комиссиями в соответствии с вопросами их ведения и представляется на рассмотрение Совета Межпарламентской Ассамблеи и пленарного заседания Межпарламентской Ассамблеи.

Принятие Межпарламентской Ассамблеей Перспективного плана не исключает возможности внесения в него изменений на заседаниях Совета Межпарламентской Ассамблеи с обоснованием данной необходимости и соблюдением процедуры, предусмотренной разделом 2 рассматриваемого Положения.

После принятия Межпарламентской Ассамблеей Перспективного плана (внесения в него изменений) постоянные комиссии осуществляют непосредственный контроль за его реализацией, проводят на своих заседаниях обсуждение результатов деятельности рабочих групп или иных разработчиков, поддерживают постоянные контакты с парламентами государств Содружества.

Одобренный в основном на заседании постоянной комиссии проект модельного законодательного акта в установленном порядке направляется в парламенты государств — участников Межпарламентской Ассамблеи для получения отзывов и замечаний профильных комитетов (комиссий), которые направляют их в адрес Секретариата Совета Межпарламентской Ассамблеи.

Текст проекта, доработанный с учетом отзывов, замечаний и предложений комитетов (комиссий) парламентов государств — участников Межпарламентской Ассамблеи, а также результатов экспертных заключений, направляется в Секретариат Совета Межпарламентской Ассамблеи.

Постоянная комиссия с учетом поступивших замечаний и предложений от парламентов государств — участников Межпарламентской Ассамблеи после рассмотрения представленного проекта принимает решение:

- об одобрении проекта модельного законодательного акта и представлении его на рассмотрение пленарного заседания Межпарламентской Ассамблеи;
- о направлении проекта модельного законодательного акта на доработку;
- о признании нецелесообразности дальнейшей разработки проекта модельного законодательного акта.

Для оценки качества разрабатываемых проектов модельных законодательных актов постоянные комиссии в необходимых случаях назначают проведение независимых научных экспертных исследований указанных проектов по экономическим, юридическим, финансовым, техническим, экологическим и другим аспектам.

Модельные законодательные акты публикуются в Информационном бюллетене Межпарламентской Ассамблеи государств — участников Содружества Независимых Государств. Также они направляются в парламенты государств — участников Межпарламентской Ассамблеи.

Парламенты государств — участников Межпарламентской Ассамблеи принимают меры по регламентации процедур рассмотрения поступивших модельных законодательных актов в комитетах (комиссиях) парламентов государств — участников Межпарламентской Ассамблеи и использования в нормотворческом процессе.

Использование модельных законодательных актов в целом или отдельных их положений парламентами государств — участников Межпарламентской Ассамблеи может осуществляться в следующих формах:

- разработка и принятие внутригосударственных нормативных правовых актов;
- внесение изменений и дополнений в действующие нормативные правовые акты.

Комитеты (комиссии) парламентов государств — участников Межпарламентской Ассамблеи рассматривают поступившие модельные законодательные акты в соответствии с внутренними регламентами.

С целью мониторинга использования модельных законодательных актов парламенты государств — участников Межпарламентской Ассамблеи в соответствии со статьей 11 Конвенции о Межпарламентской Ассамблее государств — участников Содружества Независимых Государств и статьей 15 Регламента Межпарламентской Ассамблеи государств — участников Содружества Независимых Государств регулярно (не позднее чем за 30 дней до пленарного заседания Межпарламентской Ассамблеи и заседания ее Совета) направляют в Секретариат Совета Межпарламентской Ассамблеи информацию об использовании модельных законодательных актов в нормотворческой деятельности парламентов с указанием формы их использования или причин, по которым использование модельных законодательных актов представляется нецелесообразным.

Аппараты парламентов государств — участников Межпарламентской Ассамблеи принимают меры по обеспечению парламентских делегаций информацией об использовании модельных законодательных актов в нормотворческой деятельности.

Информация парламентов об использовании модельных законодательных актов рассматривается на заседаниях Межпарламентской Ассамблеи, ее Совета и постоянных комиссий. По результатам рассмотрения постоянные комиссии разрабатывают предложения по совершенствованию процесса модельного законодательства.

Модельные акты, к сожалению, на наш взгляд, используются не столь широко и интенсивно. Однако можно привести ряд позитивных примеров, когда белорусский парламент использовал соответствующие наработки. Есть примеры, когда Конституционный Суд, в отсутствие национальных актов, ориентировался при формировании собственной позиции по делу на модельные законодательные акты, например, на модельный закон о нормативных правовых актах.

К сожалению, механизм имплементации рекомендательных (модельных) законодательных актов в рамках СНГ «пробуксовывает». В литературе обращено внимание, что наибольшую пользу из их реализации можно извлечь, когда будет отлажен механизм их имплементации, выработаны критерии оценки полезности содержащихся в них положений¹.

С нормами так называемого мягкого права, к которым можно отнести положения модельных законодательных актов, обычно знакомы лишь те парламентарии, которые причастны к их подготовке, они редко доводятся до широкого сведения общественности. Было бы полезно, чтобы с их содержанием (концепцией такого акта) были знакомы парламентарии, СМИ.

Помимо опыта Европейского Союза, привлекает внимание практика скандинавских государств, в которых регулярно (не реже

¹ Бризкун К. А. Механизм имплементации рекомендательных актов международных организаций во внутригосударственное законодательство.

одного раза в три года) проводятся Конференции по нордическому праву, целью которых является сближение правовых систем региона¹.

Полагаем целесообразным в регламентах национальных парламентов закрепить положение, в соответствии с которым обращение МПА подлежит обязательному рассмотрению на пленарном заседании. В качестве варианта можно определить в регламенте комиссию парламента (его палат), которая не только ответственна

РАБОТА ПО УНИФИКАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В РАМКАХ СНГ ДОЛЖНА БЫТЬ ГИБКОЙ, В ОДНИХ СЛУЧАЯХ ЦЕЛЕСООБРАЗНО ПРИНЯТЬ УНИФИЦИРОВАННЫЙ АКТ, В ДРУГИХ — МОЖНО ОГРАНИЧИТЬСЯ ГАРМОНИЗАЦИЕЙ

за взаимодействие с МПА, но и регулярно (например, по итогам года) готовит письменную информацию о реализованных решениях МПА и внесении комиссиями национальных парламентов (палат) предложений в МПА.

Конечно, работа по унификации законодательства в рамках СНГ должна быть гибкой, в одних случаях целесообразно принять унифицированный акт, в других — можно ограничиться гармонизацией. Однако польза от модельных законодательных актов состоит в том, что в них часто содержатся

принципы, которые становятся концептуальной основой для подготовки национального акта. Согласимся с позицией, высказанной в литературе, что успех международной унификации зависит не только от её предмета, но и от метода реализации².

Союзное государство

Вполне обоснованно отмечается в литературе, что «многообразие и сложность политических и экономических процессов послужили импульсом для регионального объединения государств — участников СНГ, интересы которых в плане экономической интеграции оказались наиболее близкими и взаимно приемлемыми в условиях переходного периода 90-х годов»³. Неудивительно, что в рамках крупного интеграционного образования, каким является СНГ, государства, которые имеют более тесные связи, посчитали возможным осуществить еще более углубленную интеграцию. Так, 8 декабря 1999 г. (в очередную годовщину образования СНГ) в Москве между Россией и Республикой Беларусь был заключен Договор о создании Союзного государства⁴. Среди целей Союзного государства названы формирование единой правовой системы демократического государства; проведение согласованной социальной политики, направленной на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

¹ Лафитский В. И. Региональная интеграция: модели и основные тенденции развития. С. 292.

² Каширкина А. А., Морозов А. И. Международно-правовые модели Европейского Союза и таможенного союза... С. 76.

³ Вилкова Н. В. Методы унификации права международных коммерческих контрактов. С. 60.

⁴ Договор о создании Союзного государства.

Этому должны способствовать органы Союзного государства. Так, высшим органом Союзного государства является Высший Государственный Совет (ВГС). В его состав входят главы государств, главы правительств, руководители палат парламентов государств-участников. В заседаниях Высшего Государственного Совета участвуют Председатель Совета Министров, Председатели Палат Парламента, Председатель Суда Союзного государства.

Как зафиксировано в ст. 35 Договора Высший Государственный Совет:

- решает важнейшие вопросы развития Союзного государства;
- образует в пределах своей компетенции органы Союзного государства, включая органы управления отраслевого и функционального характера;
- назначает выборы в Палату Представителей Парламента Союзного государства;
- утверждает бюджет Союзного государства, принятый Парламентом Союзного государства, и годовые отчеты о его исполнении;
- утверждает международные договоры Союзного государства, ратифицированные Парламентом;
- утверждает государственную символику Союзного государства;
- определяет местопребывание органов Союзного государства;
- заслушивает ежегодный отчет Председателя Совета Министров о реализации принятых решений.

Высший Государственный Совет выполняет иные функции, отнесенные к его ведению Договором либо переданные на его рассмотрение государствами-участниками. Высший Государственный Совет в пределах своих полномочий издает декреты, постановления и директивы.

В рамках Союзного государства действует принцип консенсуса. Так, согласно ст. 37 Договора акты Высшего Государственного Совета принимаются на основе единогласия государств-участников. Акт не является принятым, если одно из государств-участников высказалось против его принятия. Голосование на заседаниях Высшего Государственного Совета от имени государства-участника осуществляет глава государства либо лицо, им уполномоченное. Таким образом, стратегическую линию в рамках Союзного государства вырабатывают президенты наших республик. Глава Республики Беларусь обладает большими возможностями для скорейшей реализации решений ВГС, так как он обладает правом издания декретов, т.е. актов, имеющих силу закона. Президент Российской Федерации в силу его статуса в большей степени зависим от Федерального собрания. Взаимодействие получается эффективным тогда, когда и Президент, и Федеральное собрание придерживаются единого курса. В предшествующий период в Российской Федерации во время острого противостояния между ветвями власти получило развитие так

называемое указное право, когда многие важные отношения регулировались актами Президента, хотя решение находилось в компетенции парламента.

Отличительной чертой Союзного государства является предусмотренное Договором создание Парламента Союзного государства как представительного и законодательного органа Союзного государства.

Парламент Союзного государства (ст. 40 Договора) наделен следующими важными полномочиями:

- принимает законы и Основы законодательства Союзного государства по вопросам, отнесенным Договором к компетенции Союзного государства;
- содействует унификации законодательства государств-участников;
- заслушивает ежегодные послания Высшего Государственного Совета о положении в Союзном государстве и основных направлениях его развития;
- заслушивает доклады и информации о деятельности Совета Министров;
- принимает бюджет и заслушивает годовые и полугодовые отчеты о его исполнении;
- утверждает отчет, заслушивает доклады и сообщения Счетной палаты Союзного государства;
- ратифицирует международные договоры, заключаемые от имени Союзного государства;
- заключает соглашения о сотрудничестве с парламентами государств, не входящих в Союзное государство, и парламентскими организациями;
- назначает по представлению Высшего Государственного Совета судей Суда Союзного государства;
- утверждает по представлению Высшего Государственного Совета членов Комиссии по правам человека;
- назначает по представлению Совета Министров членов Счетной палаты Союзного государства;
- устанавливает символику Союзного государства;
- рассматривает предложения по вопросам присоединения к Союзному государству третьих государств, принимает соответствующие рекомендации, направляет их для утверждения в Высший Государственный Совет;
- обеспечивает взаимодействие парламентов государств-участников;
- осуществляет иные полномочия, предусмотренные настоящим Договором.

Согласно ст. 43 Договора право внесения законопроектов принадлежит Высшему Государственному Совету, Совету Министров Союзного государства, Палате Союза, а также группе депутатов Палаты Представителей численностью не менее 20 депутатов. Полагаем, что было бы полезно для укрепления и развития взаимодействия между Парламентом Союзного государства и

национальными парламентами наделение палат последних также правом законодательной инициативы в Союзном парламенте.

Согласно Договору законопроекты вносятся в Палату Представителей. После принятия закона Палатой Представителей он направляется на одобрение в Палату Союза. Законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет бюджета Союзного государства, могут быть внесены только при наличии согласия Совета Министров Союзного государства. Решение Палаты Представителей считается не принятым, если против него проголосовало более одной четверти от общего числа депутатов.

Законы Союзного государства принимаются большинством голосов от общего числа членов каждой палаты. В случае неодобрения законопроекта Палатой Союза палаты могут создать согласительную комиссию для преодоления возникших разногласий, после чего законопроект подлежит повторному рассмотрению в палатах. Принятый закон не позднее 7 дней со дня одобрения Палатой Союза направляется в Высший Государственный Совет для подписания Председателем Высшего Государственного Совета и обнародования. Председатель Высшего Государственного Совета не позднее 30 дней со дня принятия закона подписывает его, если у него и у главы государства-участника, не являющегося на момент подписания закона Председателем Высшего Государственного Совета, нет возражений в отношении принятия этого закона. Если же возражения имеются, закон отклоняется. Отклонение закона оформляется решением Высшего Государственного Совета и направляется в палаты Парламента не позднее 7 дней со дня его отклонения. Председатель Высшего Государственного Совета вправе предложить палатам Парламента создать согласительную комиссию для преодоления возникших разногласий.

Такая редакция Договора свидетельствует о наличии у глав государств права абсолютного вето.

Недостатком Договора (если исходить из желания сделать его реально исполняемым) является то, что в статье 61 зафиксирована расплывчатая формулировка: положения Договора, поэтапная реализация которых может потребовать внесения поправок и дополнений в конституции государств-участников, вступают в силу после осуществления необходимых внутригосударственных процедур по изменению конституции каждого государства-участника. Опыт европейской интеграции свидетельствует о том, что заключение учредительного договора предполагает его неукоснительное, добросовестное исполнение; задача государства — привести свое национальное законодательство в соответствие с учредительным договором, в противном случае договор заключать не следует.

Однако при заключении Договора пошли по иному пути. Предусмотрено (ст. 62), что после вступления в силу Договора по предложению ВГС Совета Парламент Союзного государства рассмотрит проект Конституционного Акта, определяющего на основе Договора государственное устройство Союзного государства и его правовую систему. После одобрения Парламентом Союзного

государства проект Конституционного Акта передается президентами государств-участников на рассмотрение парламентов государств-участников, а затем в соответствии с их законодательством выносятся на референдумы в государствах-участниках. После одобрения Конституционного Акта на референдумах государств-участники вносят необходимые дополнения и изменения в свои конституции.

В целях поэтапного претворения в жизнь Договора Республика Беларусь и Российская Федерация приняли Программу действий Республики Беларусь и Российской Федерации по реализации положений Договора о создании Союзного государства¹.

Приходится констатировать, что реализация Программы и положений Договора, в частности, о принятии Конституционного Акта, не получили полного развития. Работа по его подготовке приостановлена. В концептуальном плане можем отметить, что система органов Союзного государства может быть смоделирована с учетом совпадающих полномочий глав государств и парламентов, в нем должна быть закреплена совокупность всего спектра личных, политических, экономических и социальных прав, о предоставлении которых стороны договорятся.

С достижением определенного предела развития Союзного государства Россия и Беларусь с участием Казахстана стали активно формировать единое экономическое пространство, вначале в рамках ЕврАзЭС, а в настоящее время в рамках Евразийского экономического союза.

Евразийский экономический союз

Договор о Евразийском экономическом союзе подписан в г. Астане 29 мая 2014 года². 9 октября 2014 г. принят закон Республики Беларусь «О ратификации договора о евразийском экономическом союзе»³. В настоящее время, как известно, в него входят, помимо России, Беларуси, Казахстана, Киргизская республика и Армения.

Согласно ст. 8, 10 Договора органами Союза являются:

- Высший Евразийский экономический совет (Высший совет);
- Евразийский межправительственный совет (Межправительственный совет);
- Евразийская экономическая комиссия (Комиссия, ЕЭК);
- Суд Евразийского экономического союза (Суд Союза).

Органы Союза действуют в пределах полномочий, которые предоставлены им Договором и международными договорами в рамках Союза.

Высший совет является высшим органом Союза. В состав Высшего совета входят главы государств-членов.

¹ Программа действий Республики Беларусь и Российской Федерации по реализации положений Договора о создании Союзного государства.

² Договор о Евразийском экономическом союзе.

³ Закон Республики Беларусь «О ратификации договора о Евразийском экономическом союзе».

Договором (ст. 11) определено, что заседания Высшего совета проводятся не реже 1 раза в год. Для решения неотложных вопросов деятельности Союза по инициативе любого из государств-членов или Председателя Высшего совета могут созываться внеочередные заседания Высшего совета. В заседаниях Высшего совета по приглашению Председателя Высшего совета могут участвовать члены Совета Комиссии, Председатель Коллегии Комиссии и иные приглашенные лица.

Полагаем целесообразным, чтобы на постоянной основе (как это предусмотрено Договором о Союзном государстве) в работе Высшего совета принимали участие руководители палат парламентов государств-участников. Это повысило бы эффективность взаимодействия представительных органов различного уровня, тем более что в некоторых государствах происходит трансформация формы правления от президентской к парламентской республике.

Учитывая, что согласно части четвертой ст. 11 Договора порядок организации проведения заседаний Высшего совета утверждается Высшим советом, наше предложение может быть еще до внесения дополнений в Договор реализовано на уровне соответствующего решения Высшего совета. Это тем более важно, если взглянуть на содержание ст. 12 Договора, определяющей полномочия Высшего совета.

Высший совет рассматривает принципиальные вопросы деятельности Союза, определяет стратегию, направления и перспективы развития интеграции и принимает решения, направленные на реализацию целей Союза, осуществляет иные важные полномочия. Реализация ряда полномочий предполагает принятие на национальном уровне законодательных актов, поэтому весьма важно уже на этом этапе обеспечить взаимопонимание между наднациональными органами и национальными парламентами. Так, одним из наиболее активных наднациональных органов в рамках ЕАЭС является Евразийская экономическая комиссия (ЕЭК). В этой связи возникает вопрос о роли и месте в национальной правовой системе актов ЕЭК.


Любой договор должен добросовестно исполняться. Этот принцип стал аксиомой в Европейском Союзе. Напомним, что и Президент Республики Беларусь отмечал: «Евразийский союз я вижу как необходимую часть общеевропейской интеграции»¹.

Нами уже высказывалась позиция относительно возможности непосредственного действия актов ЕЭК². В силу ее полномочий, основанных на международном договоре, обосновывался их высокий юридический статус. Аргументация сводилась к тому, что международные договоры (об учреждении Евразийского экономического сообщества, о Евразийской экономической комиссии) «прокладывали мост» между ними и внутригосударственными актами.

¹ Лукашенко А. Г. О судьбах нашей интеграции.

² Василевич Г. А. Реализация актов Евразийской экономической комиссии на национальном уровне.

В статье 116 Конституции Республики Беларусь определены полномочия Конституционного Суда по обеспечению конституционности нормативных правовых актов в государстве. Ее анализ позволяет выстроить правовую пирамиду, определить иерархию источников права, включая соотношение актов национального законодательства, международных договоров, а также актов наднациональных органов. Обратим внимание, что согласно части четвертой ст. 116 Основного Закона Республики Беларусь Конституционный Суд, в частности, дает заключение о соответствии актов межгосударственных образований, в которые входит Республика Беларусь, Конституции, международно-правовым актам, ратифицированным Республикой Беларусь, законам и декретам. Такая формулировка дает основание полагать, что акты межгосударственных образований имеют подзаконный характер. Нами обосновалось предложение, чтобы в законе Республики Беларусь «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» было закреплено признание верховенства специального закона над законом общего характера. На уровне специального закона можно определить статус актов межгосударственных образований, не посягая на конституционные полномочия государственных органов и соблюдая международные договоры. В одних случаях, например, применительно к ЕАЭС, эти акты согласно указанному закону будут обладать непосредственным характером действия и будут выше по юридической силе, чем национальный закон (законодательный акт), в других (например, в рамках СНГ) — для их реализации необходимо издание актов Президентом, Парламентом, Правительством, министерством и т.п.

Хотя законы, как справедливо отмечает известный российский ученый В. Е. Чиркин, могут издавать иные органы, а не только парламенты¹, все же полагаем, что роль коллегиальных представительных органов должна возрастать, в том числе в рамках действующих интеграционных объединений, участницей которых является наша республика. Это окажет благотворное воздействие на позицию наших граждан, чье мнение в процессе углубления интеграции является решающим. 

¹ Чиркин В. Е. Сравнительное правоведение. С. 165.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Бризкун, К. А. Механизм имплементации рекомендательных актов международных организаций во внутригосударственное законодательство / К. А. Бризкун // Журнал российского права. — 2011. — № 11. — С. 119-127.
2. Василевич, Г. А. Реализация актов Евразийской экономической комиссии на национальном уровне / Г. А. Василевич // Юрист. — 2013. — № 9 (148). — С. 69-72.
3. Вилкова, Н. В. Методы унификации права международных коммерческих контрактов / Н. В. Вилкова // Государство и право. — 1998. — № 7. — С. 73-78.
4. Договор о Евразийском экономическом союзе // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь, 24.10.2014, 3/3050 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://pravo.by>. — Дата доступа: 09.12.2015.
5. Договор о создании Союзного государства // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 14.01.2000, № 4, 2/118.
6. Единое правовое пространство Европы и практика конституционного правосудия: сб. докл. — М.: Институт права и публичной политики, 2007. — 259 с. 7. Закон Республики Беларусь «О ратификации договора о Евразийском экономическом союзе» // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь, 14.10.2014, 2/2191 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://pravo.by>. — Дата доступа: 09.12.2015.
8. Закон Республики Беларусь 14 ноября 2005 г. № 60-з «Об утверждении основных направлений внутренней и внешней политики Республики Беларусь» // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 01.12.2005, № 188, 2/1157.
9. Каширкина, А. А. Международно-правовые модели Европейского Союза и Таможенного союза: сравнительный анализ: монография / А. А. Каширкина, А. И. Морозов. — М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ; Юридическая фирма «Контракт», 2012. — 368 с. 10. Конвенция о Межпарламентской Ассамблее государств — участников Содружества Независимых Государств // Ведамасці Вярхоўнага Савета Рэспублікі Беларусь. — 1996. — № 28. — С. 515.
11. Концепция внешней политики Российской Федерации, утвержденная указом Президента Российской Федерации 12 февраля 2013 г. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://kremlin.ru>. — Дата доступа: 20.02.2013.
12. Конюхова, И. А. Тенденции, проблемы и перспективы гармонизации конституционного права и международного публичного права в условиях современного развития / И. А. Конюхова // Конституционное право и международное право: взаимодействие и развитие в современную эпоху: сборник научных статей по материалам Вторых Конституционных чтений. — М.: РАП, 2010. — С. 14-40.
13. Лафитский, В. И. Региональная интеграция: модели и основные тенденции развития / В. И. Лафитский // Глобализация и интеграционные процессы в Азиатско-Тихоокеанском регионе (правовое и экономическое исследование): монография / И. И. Шувалов, Т. Я. Хабриева, А. Я. Капустин и др.; под ред. академика РАН Т. Я. Хабриевой. — М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ИНФРА-М., 2014. — 333 с.
14. Лукашенко, А. Г. О судьбах нашей интеграции / А. Г. Лукашенко // Известия. — 2011. — 19 октября. — С. 1, 4.

15. Пастухова, Н. Б. *Государственный суверенитет: история и современность* / Н. Б. Пастухова. — М.: ЗАО Издательство Аспект Пресс, 2013. — 366 с. 16. Положение о разработке модельных законодательных актов и рекомендаций межпарламентской ассамблеи государств — участников Содружества Независимых Государств // Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи СНГ. — 2013. — № 57.
17. *Постановление Верховного Совета Республики Беларусь от 15 декабря 1992 г. № 2045-ХП «О ратификации соглашения о Межпарламентской ассамблее государств — участников Содружества Независимых Государств»* // Ведамасці Вярхоўнага Савета Рэспублікі Беларусь. — 1992. — № 35. — С. 561.
18. *Программа действий Республики Беларусь и Российской Федерации по реализации положений Договора о создании Союзного государства* // Союзная Беларусь — 1999. — 11 декабря. — С. 5-6.
19. *Соглашение о Межпарламентской ассамблее государств — участников Содружества Независимых Государств* [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://sngcom.ru/iacis/agreement.html>. — Дата доступа: 25.01.2016.
20. Чиркин, В. Е. *Сравнительное правоведение: учебник для магистратуры* / В. Е. Чиркин. — М.: Междунар. отношения, 2012. — 336 с.
21. Шульга, С. В. *Механизмы правового регулирования интеграционных процессов в северо-европейском регионе*. / С. В. Шульга // *Глобализация и интеграционные процессы в Азиатско-Тихоокеанском регионе (правовое и экономическое исследование): монография* / И. И. Шувалов, Т. Я. Хабриева, А. Я. Капустин и др.; под ред. академика РАН Т. Я. Хабриевой. — М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ИНФРА-М., 2014. — С. 307-332.

Дата поступления ў рэдакцыю 09.12.2015.