

РОЛЬ ПРИНЦИПА СУБСИДИАРНОСТИ В ПРОЦЕССЕ ИНТЕГРАЦИИ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПРАВОВОЙ СИСТЕМЫ

Савунов И.М., Белорусский государственный университет

В настоящее время в мире большое влияние имеет процесс глобализации. Безусловно, его результаты отражаются во всех сферах общественной жизни. В том числе эффекты глобализации особенно четко проявляются именно в политико-правовой сфере, принимая во внимание усиливающееся взаимодействие национальных правовых систем.

Взаимодействие национальных правовых систем как объективный процесс может выражаться в антагонистическом смысле, примером чего служит конфликт трактовки системы прав человека со стороны западной христианской и исламской цивилизаций. При этом в противоречие приходит, прежде всего, ценностная база нормативной системы права как необходимая предпосылка для ее нормального функционирования.

Однако взаимодействие правовых систем может выражаться и в позитивном аспекте. Речь идет об интеграции правовых систем и вообще о роли права в историческом процессе интеграции человеческого общества. Можно согласиться с Ю.М. Колосовым и В.Н. Кудрявцевым, что право в данном процессе играет роль двоякую. Во-первых, это роль одной из многих фундаментальных линий взаимосвязей в структуре мирового объединительного процесса (наряду с взаимосвязями по линиям экономики, культуры, науки, морали и др.). Во-вторых, право играет роль специфической формы упорядочения и стимулирования интеграционного процесса. Связь между интеграцией и ее правовой формой настолько существенна, что отношение общества к праву может служить своего рода индикатором самого состояния процесса.

Для процесса правовой интеграции немаловажной является задача отыскания адекватного механизма его осуществления. Очевидно, что для любой межгосударственной интеграционной группировки встает проблема соблюдения равновесия между наднациональной правовой и политической компетенцией и выражением национального суверенитета каждого государства-участника. Еще более важна структура правовых принципов, определяющая характер механизма интеграции и ее пределы. Таким образом, представляется интересным исследовать влияние концепции и принципа subsidiarity как важной составляющей данной структуры и основы для развития интеграционных процессов, прежде всего в праве.

В самом общем виде принцип subsidiarity можно представить как формулу разграничения компетенции между интеграционным объединением в целом, его органами и институтами, с одной стороны, и каждым отдельным государством-участником – с другой. То есть, если для урегулирования конкретного вида отношений государству достаточно принять собственный нормативно-правовой акт, то интеграционное объединение лишается права регулировать данные общественные отношения на своем уровне. И наоборот, если в силу масштабов или специфики определенной ситуации наиболее эффективно осуществлять наднациональное регулирование, государство отказывается от своего права в пользу интеграционного объединения.

При всей кажущейся простоте принципа, существует ряд сложностей в отношении его реально-го закрепления. Принцип subsidiarity не действует автоматически. Многое зависит от того, как он трактуется и применяется как на уровне интеграционного объединения, так и в каждом государстве-участнике. И здесь особенно важную роль играют два фактора. Во-первых, правовая культура той или иной страны, ее традиции, ее конкретно-исторические условия. Известно, что в сфере управления принцип subsidiarity значительно легче и полнее воспринимается в федеративных, чем в унитарных государствах. Во-вторых, немаловажное значение имеет общий подход того или иного государства-участника к интеграции и прежде всего к наделению интеграционных институтов наднациональными полномочиями.

При исследовании принципа subsidiarity часто следует руководствоваться не только сравнительно-правовым, но и отраслевым методом исследования. Очевидно, что для решения публично-правовых задач вопрос о разграничении компетенции будет решаться чаще не в пользу наднациональных органов. Принятие решения, например в сфере конституционного строительства, является неотъемлемым атрибутом государственного суверенитета. Следовательно, интеграция должна быть основана не на передаче полномочий по определенным заранее правилам, а только лишь на согласовании и сближении позиций независимых участников процесса интеграции. В таком случае принятие решения зависит от консенсуса между всеми участниками, тогда как для издания общеобязательных

предписаний в частноправовой сфере интеграционное объединение может руководствоваться как собственными полномочиями, так и мнением лишь некоторого количества государств-участников.

Еще более глубокой является проблема влияния принципа субсидиарности на интеграцию правовых систем, если рассматривать этот процесс не только с точки зрения гармонизации и унификации законодательства, но и с позиции взаимодействия различных правовых культур и вариантов правосознания. В этом случае, правосознание ориентировано на существование двойной системы норм права: национальной и наднациональной, что создает определенную сложность при реализации права. Становится необходимым четкое понимание того, что представляет собой нормативная иерархия с учетом наднационального характера, и каким образом распределяется компетенция.

Влияние принципа субсидиарности на правовую интеграцию известно, прежде всего, в контексте европейской интеграции. Впервые официально этот термин был употреблен в 1975 г. в заключении Комиссии Европейских Сообществ. Следовательно, нельзя сказать, что принцип субсидиарности был сразу же четко и определенно сформулирован в Договоре о ЕЭС. По предложению Европейского Парламента в 1984 г. указанный принцип стал рассматриваться как один из основных принципов правовой системы Европейских Сообществ. Далее его можно встретить в документах, посвященных защите окружающей среды, в рамках Единого европейского акта. В 1989 г. упомянутый принцип был заложен в Хартию основных социальных прав трудящихся Сообщества. В Маастрихтском договоре принцип субсидиарности не просто назван, а раскрывается достаточно подробно: «В областях, которые не подпадают под его исключительную компетенцию, Сообщество действует в соответствии с принципом субсидиарности, если и поскольку цели предполагаемого действия не могут быть достигнуты в достаточной мере государствами-членами и поэтому, в силу масштабов и результатов предполагаемого действия, могут быть более успешно достигнуты Сообществом» (ст. 3 «в»). То есть, говоря проще, вопросы должны решаться в рамках Европейского Союза каждый раз на том уровне, где их решение будет наиболее квалифицированным и эффективным.

Союзное государство Беларуси и России построено, как и ЕС, во многом на основе широкой наднациональной компетенции союзных органов. Для Беларуси представляется важным определить, насколько последовательно соблюдается в ее отношении принцип субсидиарности, а, следовательно, правила разграничения компетенции. Согласно статье 3 Договора от 8 декабря 1999 г., Союзное государство основано на разграничении предметов ведения и полномочий между Союзным государством и государствами-участниками. Однако в дальнейшем по тексту отсутствует четкий критерий разграничения компетенции, поскольку Раздел II Договора вводит понятие «совместного ведения». А значит, будет обоснованным предположить, что во многом неудачи правовой интеграции Беларуси связаны с отсутствием предпосылки для реализации на практике принципа субсидиарности.

МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ В СФЕРЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ НЕЗАКОННОЙ МИГРАЦИИ

Сакович Т.В., МИД Республики Беларусь

По разным причинам в течение последних лет для Республики Беларусь серьезными проблемами являются рост незаконной и экономической миграции, а также увеличение числа иностранных граждан, которые стремятся прибыть в Республику Беларусь на постоянное жительство или временное пребывание. Проблема незаконной миграции является новой для Беларуси. Открытая граница между Беларусью, Российской Федерацией и Украиной, а также отсутствие адекватного контроля за миграционным перемещением привели к массовому притоку незаконных мигрантов и незаконных транзитных мигрантов.

По официальным оценкам, незаконные мигранты прибывают в Беларусь, используя различные каналы, например, в качестве туристов, с целью транзита, по частным и деловым приглашениям. Многие выдают себя за беженцев. Большинство таких мигрантов рассматривают Беларусь в качестве транзитной страны и намерены двигаться дальше на Запад. Германия, Франция и в последнее время страны Скандинавии являются главными целями передвижения. Для ограничения проникновения незаконных мигрантов в большинстве таких государств предприняты весьма эффективные меры по ужесточению своего миграционного законодательства и визовой политики. Визовая политика отдельных государств СНГ либеральна в выдаче разрешений на въезд потенциальных незаконных мигрантов, прибывающих, как правило, из стран Юго-Восточной Азии и Африки.