



Комплексный подход

Необходим постоянный мониторинг принятых правовых актов



Игорь ГОЛУБИЦКИЙ,
начальник управления
конституционного
и международного права
Национального центра
законодательства
и правовых исследований
Республики Беларусь

Законодательство не является застывшим феноменом, оно периодически подвергается корректировке, но важно обеспечить механизм контроля, чтобы избежать противоречий в изменениях, внесенных в ранее унифицированные законодательные акты.

Подобные семинары важны тем, что позволяют широко обсуждать эти проблемы и, что самое важное, находить решения, двигаться вперед в вопросах создания общего правового пространства в наших государствах, а в конечном итоге в создании комфортных условий для жизни наших граждан как на территории Беларуси, так и России.

Одной из основных проблем является то, что многие институты, предусмотренные договором, которые позволили бы более эффективно двигаться в направлении создания Союзного государства, в том виде, который закладывался при подписании договора, не работают или работают не в полной мере. Это относится и к системе правовых актов.

Из всего многообразия видов правовых актов, определяющих правовую систему Союзного государства, широкое распространение получили лишь постановления его органов.

Другие виды правовых актов (законы, основы законодатель-

ства, декреты, директивы) не принимаются или практически не принимаются, я имею в виду, что все-таки отдельные случаи принятия декретов и директив имеют место.

Основная причина такой ситуации заключается в том, что так и не решена проблема обеспечения конституционности принимаемых наднациональными органами правовых актов и их прямого действия на территории Беларуси и России (в частности, законов и декретов).

Данную проблему должен был решить Конституционный акт и основанная на нем корректировка конституций наших стран. Однако до настоящего времени такой документ не принят и перспективы его принятия в ближайшее время не просматриваются.

По этой причине приходится использовать другие механизмы формирования и развития правовой системы Союзного государства.

В договоре и в программе действий Республики Беларусь и Российской Федерации по реализации положений договора отмечается необходимость проведения работы по сближению (гармонизации, унификации) законодательства Беларуси и России.

Надо отметить как положительный шаг в этом направлении принятие концепций развития

определенных сфер общественных отношений. Примером могут служить концепции социального развития Союзного государства, утверждаемые постановлениями ВГС Союзного государства.

Принятие подобных концепций оправданно в силу того, что процесс сближения национальных законодательств является чрезвычайно сложным в правовом плане, он должен носить постоянный характер и в силу этого нуждается в выработке долгосрочной общей концепции его осуществления. Подобные концепции должны носить комплексный, научно обоснованный характер, иметь четкие приоритетные направления, а также содержать критерии проведения процесса унификации, гармонизации законодательства.

Концепция должна являться основой для принятия решений по разработке конкретных правовых актов, составляющих и правовую базу Союзного государства, и системы национальных законодательств наших стран.

В развитии подобных концепций необходимо также разрабатывать специальные Программы поэтапной унификации национальных законодательств.

Вместе с тем проблема разработки и реализации подобных концепций и программ осложняется отсутствием механизма координации действий по вопросу унификации национальных законодательств.

В этих целях важно осуществлять на постоянной основе мониторинг принятых правовых актов Союзного государства и сфер национального законодательства, нуждающихся в унификации, исходя из целей и задач, закрепленных в договоре.

Целесообразно также в интересах системного подхода, координации такой работы, опреде-

лить орган, который на постоянной основе осуществлял бы такие функции.

Приходится констатировать, что, несмотря на наличие в рамках юридической экспертизы такого критерия оценки проектов правовых актов, как соответствие проекта требованию унификации законодательства, осуществляемой в рамках интеграционных процессов Беларуси и России, подобная оценка на практике практически не осуществляется. Это объясняется тем, что механизм такой оценки четко не определен в законодатель-

уже программах поэтапной унификации национального законодательства.

В соответствии с пунктом 3 статьи 59 договора акты органов Союзного государства, принятые по предметам совместного ведения, подлежат имплементации.

Имплементация правовых актов Союзного государства предполагает обязанность государств принять соответствующие национальные правовые акты, с помощью которых обеспечить реализацию положений, содержащихся в актах Союзного государства.

В проработке и более четкой регламентации нуждается и сам институт унификации законодательства

стве, а ориентация при подготовке национальных правовых актов на правовое регулирование другого государства не всегда эффективна, поскольку не исключает последующего изменения подходов в регламентации соответствующих правоотношений в таком государстве, не гарантирует сохранения существующих подходов в будущем.

Как следствие отсутствия комплексного решения указанной проблемы, в настоящее время требование об унификации законодательства в рамках Союзного государства не оказывает практического влияния на деятельность нормотворческих органов Беларуси и России.

Следует также обратить внимание на возможность принятия в перспективе основ законодательства Союзного государства, как на одну из ключевых форм, способствующих унификации законодательства.

Разработка подобных основ законодательства могла бы предусматриваться в упомянутых

При этом четкие нормы о порядке имплементации отсутствуют, хотя необходимость подобных правовых норм подтверждает предыдущий опыт Сообщества и Союза Беларуси и России. Их высшие органы в пределах своих полномочий приняли целый ряд важнейших документов по интеграции. Но поскольку включенные в эти акты нормы не относятся к нормам непосредственного действия, а механизм их реализации (в частности, имплементации в национальное законодательство) не был четко определен, реализация их не всегда оказывалась успешной.

Кроме того, как известно, законодательство является не застывшим явлением, оно периодически подвергается корректировке. В связи с этим важно обеспечить механизм контроля, чтобы изменения, вносимые в национальное законодательство, в те акты, которые были ранее уже унифицированы, не противоречили требованию такой унификации.

Данная работа могла бы проводиться в рамках экспертизы принимаемых национальных правовых актов и носила бы обязательный характер.

Хотел бы остановиться еще на одном важном направлении унификации национальных законодательств в рамках Союзного государства – принятии двусторонних международных договоров. Особое значение подобной формы унификации объясняется отсутствием возможности принятия правовых актов Союзного государства прямого действия (в первую очередь законов). Принятие подобных договоров между нашими странами получило достаточно широкое распространение. Начиная с 1996 года их принято более пятидесяти.

Эффективность заключения двусторонних международных договоров связана с их обязательностью для государств-участников, прямым действием норм международных договоров, отсутствием недостатков, характерных для норм так назы-

ваемого мягкого права, носящих рекомендательный характер.

Вместе с тем при унификации законодательства путем заключения международных договоров следует тщательно оценивать те обязательства, которые стороны будут брать на себя в рамках таких двусторонних договоров, на предмет их соответствия обязательствам, взятым нашими государствами в рамках иных интеграционных объединений (в первую очередь в рамках Таможенного союза и Единого экономического пространства).

Учитывая уровень развития законодательства в экономической сфере государств – участников Таможенного союза и Единого экономического пространства, усилия органов Союзного государства по формированию и развитию правовой базы следует сконцентрировать прежде всего на вопросах социальной сферы, национальной безопасности, межгосударственного сотрудничества и др.

Кроме того, необходимо учитывать, что заключение указан-

ных международных договоров предпочтительно в сферах и по вопросам, которые не предполагают частых изменений в будущем, поскольку, как известно, процедура принятия международных договоров является достаточно непростой.

Работу по унификации законодательства Беларуси и России следует строить на системной основе, начиная с принятия концепций развития определенных сфер общественных отношений, программ разработки правовых актов в этих сферах, предусматривающих по вопросам, требующим максимально схожего подхода в регулировании правоотношений, разработку международных договоров, а в иных сферах – основ законодательства, которые служили бы ориентиром для унификации национального законодательства наших государств.

Кроме того, в проработке и более четкой регламентации нуждается и сам институт унификации законодательства.

РАБОЧИЕ МОМЕНТЫ



Баланс интересов

В перечне первостепенных задач – вопросы обеспечения равных прав граждан двух стран



Юрий КНЯЗЕВ,
доцент кафедры
конституционного
и международного права
Института
государственного
управления и права
Государственного
университета управления
(Москва)

Восьмого декабря – очередная годовщина со дня подписания Договора о создании Союзного государства. За 14 лет ежегодный товарооборот между Россией и Беларусью увеличился до нескольких десятков миллиардов долларов. В 2011 году Беларусь заняла второе место во внешней торговле России со странами СНГ и шестое – среди основных ее торговых партнеров. Бюджет Союзного государства с 500 миллионов рублей вырос до 5 миллиардов и обеспечивает более 40 совместных программ.

Главное между нашими странами создана серьезная нормативная правовая база, на основе которой постоянно осуществляется взаимодействие на уровне не только органов Союзного государства, но и государственных структур Российской Федерации и Республики Беларусь. Достаточно назвать такие направления, как оборона и безопасность, борьба с преступностью, военное строительство, координация деятельности внешнеполитических ведомств.

Кто бы что ни говорил, какие бы «сенсации» порой ни выдавали СМИ, но сегодня любой россиянин или белорус при пересечении границы между своими государствами не проходит таможенный и пограничный контроль, не требуется ему и заполнение миграционной карты. По взаимной договоренности два союзных государства стремятся обеспечить гражданам Союзного государства равные возможности для трудоустройства, выбора места жительства, получения об-

разования, медицинской помощи и социального обеспечения. Примеры можно продолжить.

Наряду с взаимодействием в рамках «двойки» Беларусь и Россия лидируют и в других интеграционных проектах на постсоветском пространстве, в таких как ЕврАзЭС и Единое экономическое пространство.

Союзный договор России и Беларуси от 8 декабря 1999 года закрепил и развивает новую модель отношений между бывшими республиками после распада СССР. То, что не могли решить проекты новых союзных договоров СССР 1990 года, не смогло сделать СНГ модели 1991 года, подготовили Сообщество Рос-

ссийского государства, согласно договору 1999 года, приобретает свою актуальность.

Договор и программа действий по его реализации как приложение и часть договора является основным и базовым документом, который определяет статус органов Союзного государства и формы их деятельности. Он обозначил основные принципы формирования единого правового пространства Союзного государства, основные параметры государственного устройства и формы правового воздействия его публичных органов (ВГС, Совета Министров Союзного государства, их контрольного и распорядительного органа – Постоянного Комитета, Парламентского Собрания).

Важно отметить, что любой договор отражает баланс интересов, а ряд его статей представляет собой компромисс сторон на момент заключения договора. Так бывает и при принятии основных законов (конституций),

что-то да значит, что на данном этапе интеграции этот орган в полном объеме может исполнять лишь представительские функции. Какие?

Это подготовка комиссиями ПС основ законодательства Союзного государства, а также некоторых актов, правовая природа которых не определена договором. А именно рекомендации и заключения комиссий, которые могли бы направляться как в национальные парламенты, так и в органы интеграционных объединений.

Действенной формой могла бы стать подготовка межпарламентских соглашений, которые выполняли бы функцию координации работы между национальными парламентами, а также с различными межгосударственными объединениями на постсоветском пространстве.

В Регламенте Парламентского Собрания Союза Беларуси и России определены вопросы его компетенции, многие из которых пока остаются его «спящими» полномочиями. На мой взгляд, в настоящих условиях данный орган мог бы полнее реализовывать свои представительские функции в таких формах, как проведение парламентских слушаний, внесение предложений (рекомендации или заключения) в профильные комиссии парламентов по вопросам развития нормативно-правовой базы Союзного государства. Было бы целесообразно, если бы Постоянный Комитет направлял готовые проекты нормативных правовых актов для дополнительной проработки в Парламентское Собрание.

В настоящее время Союзное государство представляет собой такую форму государственно-подобного объединения, при которой объединившиеся государства, сохраняя полностью суверенитет и независимость, передают часть своих властных полномочий совместным органам власти для выполнения определенных функций, то есть речь идет об объединении государств в некое межгосударственное образова-

ние с элементами конфедерации. А конфедерация – вовсе не форма государственного устройства подобно унитарной или федеративной, а именно межгосударственный союз. Со временем такой союз может привести к созданию федерации двух государств (подобно Швейцарии), или государства так и останутся независимыми и суверенными, при различных формах межгосударственных объединений.

В настоящее время отношения между Россией и Беларусью носят в основном характер международно-правовых, что определяет и особенности формирования, и структуру органов Союзного государства, и способы принятия решений (одно государство, один голос).

Правомерно квалифицировать данный вид интеграции как движение по пути Европейского союза, в котором международное право и международные договоры играют ведущую роль в системе источников права. Другое дело, если будет принят Конституционный акт (так называемая временная конституция). Тогда речь будет идти об отношениях государственно-правовых.

Во взаимоотношениях властных структур России и Беларуси сложился определенный баланс интересов, основанный на взаимовыгодности, взаимопонимании и закреплении в договорной базе Союзного государства.

Речь идет о первичности суверенитета государств – участников Договора о создании Союзного государства, о правосубъектности Союзного государства, о добровольности передачи части властных полномочий государствам-участникам Союзному государству, о равноправии в выработке и принятии решений в органах Союзного государства.

На мой взгляд, перейдут ли международно-правовые отношения между нашими двумя государствами в государственно-правовые, не имеет существенного значения. Срок союзных отношений по договору от 8 декабря 1999 года небольшой, особенно если учесть историю Европей-

Наряду с взаимодействием в рамках «двойки» Беларусь и Россия лидируют и в других интеграционных проектах на постсоветском пространстве, в таких как ЕврАзЭС и Единое экономическое пространство

сии и Беларуси 1996-го и их Союз 1997 года. Именно они сформулировали общие цели и задачи: формирование единого экономического, таможенного и правового пространства, координация внешней политики, вопросы безопасности и пограничной политики, борьба с преступностью, обеспечение равных прав граждан России и Беларуси. Договор о создании Союзного государства продолжил реализацию этих целей и задач в новом формате, сочетая методы международно-правового и наднацио-