

6 Стабильность и системность

Развивая интеграцию, важно обеспечить преемственность изменений



Григорий ДЕГТЯРЕВ,
доктор экономических
наук, заместитель
руководителя
Департамента
стратегического развития
Фонда социального
страхования Российской
Федерации, главный
научный сотрудник
Института экономики РАН

Восьмого декабря 1999 года был подписан Договор о создании Союзного государства, который определил современную институциональную конфигурацию объединения России и Беларуси – Союзное государство.

“К единому правовому пространству” – так называется глубокая, содержательная статья председателя Комиссии Парламентского Собрания Союза Беларуси и России по законодательству и Регламенту, депутата Госдумы Российской Федерации, д. ю. н., д. ф. н., профессора Т. Н. Москальковой, опубликованная в “Народной газете” (12.06.2012).

В ней отмечается, что “неоднократно озвучивались оптимистичные прогнозы о максимально коротких сроках завершения работы по созданию единого правового пространства Союзного государства”. Но “стратегическая задача по формированию единой правовой системы Союзного государства, главным звеном которой был Конституционный акт, осталась невыполненной”.

Убедителен вывод, что политический оптимизм по поводу скорейшего принятия Конституционного акта, который определит политическое устройство Союзного государства, сдерживают объективные процессы “вызревания и укрепления суверенизации молодых государств”, а сложившиеся политические элиты России и Беларуси опасаются дестабилизации и возможной коррекции политической модели. В то же время единое правовое пространство должно быть пространством стабильности и предсказуемости. Важно обеспечить преемственность изменений, избежать чрезмерного радикализма.

Опыт Европейского союза показывает, что, несмотря на дебаты о ведущей роли интерна-

Беларуси было преобразовано в Союз. В качестве одной из целей Союза были заявлено сближение национальных правовых систем, формирование правовой системы Союза.

В качестве задачи в экономической сфере следует выделить согласование структурной политики с целью эффективного использования экономического потенциала государств – участников Союза. Задачи в социальной сфере практически идентичны задачам, сформулированным в

договоре об образовании Сообщества России и Беларуси. Решение поставленных задач предполагало выработку единых подходов при определении мер социальной защиты, в том числе в области занятости, охраны труда, производственной и социальной гигиены, социального страхования, пенсионного обеспечения.

**Важно сохранить “пилотную” роль
Союзного государства, “обкатать”
модели, которые могут быть применены
при построении ЕЭП**

Считалось, что благодаря снятию пограничных и таможенных барьеров, предоставлению равных прав в области образования, медицинской помощи, в вопросах трудоустройства и оплаты труда граждане двух государств не будут чувствовать себя иностранцами на территории друг друга. В целях урегулирования такого предоставления равных прав одновременно с Декларацией 25 декабря 1998 года Российской Федерацией и Республикой Беларусь был подписан Договор о равных правах граждан, который предусматривал:

доступность и равные права граждан в получении среднего, среднего специального, высшего и послевузовского профессионального образования; равные права на трудоустройство, оплату труда и предоставление других социально-правовых гарантий на территориях России и Беларуси; равные права на социальное обеспечение, медицинскую помощь и доступ к услугам лечебно-оздоровительных учреждений на территориях договаривающихся сторон.

Почти через год, 8 декабря 1999 года, был подписан Договор о создании Союзного государства, который определил современную институциональную

конфигурацию объединения России и Беларуси – Союзное государство.

Динамично протекавший процесс движения от Союза Суверенных Государств к Сообществу, Союзу и, наконец, к Союзному государству завершён и положено начало весьма длительному, сложному и трудоемкому процессу строительства, формирования, создания Союзного государства.

Постановлением ВГС Союзного государства от 2 апреля 2001 года было одобрено Постановление Парламентскому Собранию Союза Беларуси и России “О положении в Союзном государстве и ходе его строительства”, в котором дана оценка ходу строительства Союзного государства и выделены наиболее существенные проблемы. Заявлялось, что при рассмотрении правовых ос-

татков, оплаты труда, пенсионного обеспечения, упорядочить социальные пособия и льготы, сближить национальные пенсионные системы.

Постановлением ВГС Союзного государства от 20 января 2003 г. была утверждена Концепция социального развития Союзного государства до 2005 года как всеобъемлющий и многоплановый документ, охватывающий все стороны социальной жизни. Ее реализация предполагает приложение значимых интеллектуальных усилий, привлечение значительных материальных ресурсов, проведение широкой информационно-разъяснительной работы.

Наряду с регулированием социального обеспечения были приняты нормативные правовые документы о регулировании общего рынка труда Союзного государства.

Концепция стала важным ориентиром в проведении взаимно согласованной социальной политики в Республике Беларусь и Российской Федерации.

В целях обеспечения контроля за ходом разработки и проведения согласованной социальной политики в рамках Союзного государства ежегодно утверждается план мероприятий по реализации концепции. К сожалению, в нем весьма скромно представлены мероприятия в сфере социальной защиты.

Некоторые выводы и предложения

10 декабря 2009 года была принята Декларация по случаю 10-й годовщины подписания Договора о создании Союзного государства.

В декларации отмечено, что за прошедшие годы достигнут прогресс в формировании единого экономического и гуманитарного пространства, унификации национального законодательства России и Беларуси. На новый уровень вышли двусторонние торгово-экономические связи. Получила ощутимый импульс производственная кооперация. Эффективно реализуются многие союзные программы. Существенно повысилась результативность межрегионального сотрудничества. Особое значение

придается обеспечению равных прав и созданию единой системы социальных гарантий для граждан двух стран, которые пользуются одинаковыми возможнос-

тями при трудоустройстве, выборе места жительства, получении образования и медицинском обслуживании.

В конце 2014 года наступит 15-я годовщина подписания Договора о создании Союзного государства. Поскольку пятилетний период привычен по советским пятилеткам, то важны некоторые обобщающие итоги интеграционных процессов на разномасштабных пространствах Союзного государства, в том числе социального пространства.

По мнению Государственного секретаря Постоянного Комитета Григория Рапоты (“Быть пилотником” всегда просто” – <http://www.eurassec.com/evrazijskie-novosti/1592/>), следует усилить социальную составляющую деятельности Союзного государства.

Создана неплохая правовая база для решения вопросов трудоустройства, пенсионного обеспечения, медицины, “но надо двигаться дальше”. Необходимы как анализ дальнейшего развития Союзного государства, так и формирование приоритетов развития. Задача заключается в том, чтобы “понять ситуацию и представить свое видение руководству двух стран”. Участниками интеграционных процессов признано, что в рамках “двойки” достигнуто значительно более за-

метное продвижение, чем в любых иных интеграционных объединениях. Поэтому важно сохранить “пилотную” роль Союзного государства, “обкатать” модели, которые могут быть применены при построении ЕЭП.

Для решения данных интеллектуально и профессионально сложных задач важно действовать и активно, на регулярной основе, использовать потенциал и возможности Научно-консультативного совета (НКС) Парламентского Собрания, привлекать научные учреждения государств-участников. Очередное расширенное заседание президиума НКС состоялось 26 ноября в Москве.

Также необходим тщательный и детальный сравнительный анализ норм национальных законодательств и законопроектов, особенно в социальной сфере, с тем, чтобы исключить их противоречивость, обеспечить постепенное, но неуклонное сближение, согласование, унификацию, кодификацию и гармонизацию. Необходимы анализ, обобщение и систематизация уже значительного массива нормативно-правовой базы Союзного государства, мониторинг законодательной деятельности. Это длительные и трудоемкие процессы, которые окантуются совершенно непродук-

тивными, если будут реализовываться спорадически, время от времени, только на общественных началах и без соответствующей финансовой поддержки.

Существенным препятствием являются традиции “слитности” политики, права и закона, когда политические веяния оказывают непосредственное, сиоимичное влияние на принятие законодательных актов. К сожалению, данные традиции также вызывают опасения легкости перехода от принципа “верховенства права” к требованию, предписанию “диктатуры закона”, к исполнению буквы, а не духа закона.

В выступлении 24 октября 2013 года в Минске на заседании Высшего Евразийского экономического совета президент Казахстана Нурсултан Назарбаев, отметив трудности доступа казахстанской продукции на рынки, весьма жестко заявил, что действия созданной Евразийской комиссии должны быть направлены на устранение сложившихся диспропорций, тогда как “в работе комиссии наблюдается явная политизация и распыление средств. Перед Евразийской комиссией, видимо, пока даже не поставлены проблемы формирования единого евразийского социального пространства, что является дополнительным свидетельством и убедительным подтве-

РАБОЧИЕ МОМЕНТЫ



Модель активных действий

Правовая сфера является фундаментом построения Союзного государства



Анатолий КРАСУЦКИЙ,
доцент кафедры теории
и истории права
Белорусского института
правоведения,
заслуженный юрист
Республики Беларусь

В таких межпарламентских объединениях, как МПА СНГ, МПА ЕврАзЭС и Парламентское Собрание Союза Беларуси и России есть единая главная задача – создание законодательной базы данных интеграционных объединений, содействие унификации и гармонизации национальных законодательств стран-участниц.

Работу межпарламентских структур знаю не понаслышке, поскольку на протяжении многих лет представлял белорусский парламент в МПА СНГ, работал председателем комиссии по изучению опыта государственного строительства и местного самоуправления, в МПА ЕврАзЭС – заместителем председателя комиссии по таможенной политике, а также являлся депутатом первого состава Парламентского Собрания, членом комиссии по законодательству и регламенту, участвовал в разработке и принятии правовых актов этих организаций.

Основными формами правовых актов, принимаемых МПА СНГ, являются модель-

ные законодательные акты (модельные законы, конвенции, концепции) и рекомендации по сближению национальных законодательств стран-участниц.

В свою очередь МПА ЕврАзЭС разрабатывает основы законодательства ЕврАзЭС, типовые проекты законодательного акта, рекомендации по гармонизации национальных законодательств участников ЕврАзЭС. И если в МПА СНГ основной акцент сделан на модельном законодательстве, то в МПА ЕврАзЭС преобладают рекомендации по гармонизации национальных законодательств на основе сравнительно-правового анализа.

Вся деятельность в этой сфере осуществляется в соответствии с утвержденным в МПА СНГ Перспективным планом модельного законодательства и сближения национального законодательства СНГ (ранее он был ежегодным, сейчас уже на период 2011–2015 годов), которым предусматривается разработка и принятие правовых актов под каждую утвержденную программу и концепцию сот-

рудничества государств – участников СНГ, в свою очередь в МПА ЕврАзЭС – Программой законотворческой деятельности на 2012 и последующие годы (до 2015 года), которая определяет конкретные сферы законотворчества, формы правовых актов, основания разработки этих актов, исполнителей и ответственных за их разработку, сроки исполнения.

С сожалением приходится констатировать, что такие планы законотворческой деятельности в Парламентском Собрании Союза Беларуси и России отсутствуют, хотя в первые годы своей работы они принимались. А ведь вполне реально начать разработку комиссиями Парламентского Собрания проектов правовых актов по реализации конкретных союзных программ и принятии соглашений между Беларусью и Россией.

Разработчиками проектов правовых актов в МПА СНГ выступают: профильные комитеты Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (чаще всего) либо Госдумы с участием Секретариата Совета МПА СНГ;

профильные комитеты национальных парламентов либо сами национальные парламенты, как правило, в тех случаях, когда инициатива исходит от них;

академические организации государств – участников СНГ; государственные органы государств – участников СНГ. Например, ЦИК РФ является разра-

ботчиком модельного закона “О национальном референдуме”; специальные создаваемые Советом МПА СНГ рабочие группы из числа членов постоянных комиссий МПА СНГ, специалистов, ученых и сотрудников госорганов.

Финансирование деятельности этих рабочих групп осуществляется за счет средств на реализацию программ разработки модельных законов, рекомендаций и концепций, выделяемых на содержание МПА СНГ. Хочу сказать, что на эти цели на текущий год выделено МПА СНГ 16 млн российских рублей.

Разработчиками типовых проектов законодательных актов и рекомендаций по гармонизации национальных законодательств в МПА ЕврАзЭС являются: постоянные комиссии МПА ЕврАзЭС совместно с Секретариатом; национальные парламенты государств – участников ЕврАзЭС; рабочие группы, созданные при постоянных комиссиях ассамблеи.

Если говорить откровенно, то комитеты Совета Федерации Федерального Собрания являются разработчиками абсолютного большинства правовых актов МПА СНГ, и это понятно, учитывая, что Матвиенко Валентина Ивановна является председателем Совета МПА СНГ и председателем Совета Федерации и весьма активна.

Априори установлено, что МПА СНГ возглавляет председатель Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, а Парламентского

Собрания Союза Беларуси и России – председатель Госдумы, и хотелось бы, чтобы огромный потенциал аппарата Госдумы, депутатов, ее Председателя Нарышкина Сергея Евгеньевича также был задействован в полном объеме в вопросах подготовки законодательных актов.

За двадцать один год своей деятельности МПА СНГ принята более полутора тысяч модельных законодательных актов, рекомендаций, сравнительно-правовых анализов и других право-

**Необходимо инициировать
принятие союзной программы
“О разработке Концепции
совершенствования правовой
базы Союзного государства”, что
позволило бы в
концентрированном виде
реализовывать все предложения**

вых документов, направленных на сближение национальных правовых систем Содружества. В свою очередь МПА ЕврАзЭС за 14 лет принято 150 типовых проектов законодательных актов и более двухсот рекомендаций по гармонизации законодательства государств – членов ЕврАзЭС.

Следует отметить и такую важную форму деятельности МПА ЕврАзЭС, как утверждение планов обмена опытом правового обеспечения развития интеграции в рамках ЕврАзЭС, которым и предусматриваются регулярные заслушивания на засе-

даниях МПА докладов по этим вопросам представителей национальных парламентов и Интеграционного комитета ЕврАзЭС.

В целях повышения эффективности работы по гармонизации законодательства проводится определенный мониторинг правоприменительной практики путем регулярного обсуждения на заседаниях постоянных комиссий МПА СНГ и МПА ЕврАзЭС вопросов использования в законодательстве государств – участников этих интеграционных объ-

единений модельных и типовых законодательных актов, а также рекомендаций, разработанных межпарламентскими ассамблеями, и через направление запросов в национальные парламенты и получение информационных писем.

Предложения Парламентскому Собранию, реализации которых ничто не мешает:

1. Утвердить Перспективный план (программу) законотворческой деятельности на ближайшие два-три года.

2. Приступить к реализации в полном объеме своих полно-

мочий, предусмотренных статьями 40 и 58 договора о создании Союзного государства и статьей 3 Регламента Парламентского Собрания. В частности, начать проведение сравнительно-правового анализа и на его основе принятие рекомендаций по унификации национальных законодательств Беларуси и России в рамках Союзного государства. Например, рекомендаций по унификации нормативно-правовой базы по вопросу унификации автомобильного транспорта в государствах-участниках. Тема эта представляет общий интерес, поскольку в России по данному вопросу уже принят ряд нормативно-правовых актов, а в Беларуси только готовятся к их разработке. Различия в правовой базе уже сегодня ощущают на себе граждане Беларуси, которые приобретают новые автомобили, произведенные в России, поскольку цены на них уже поднялись. Или с учетом наиболее развитой формы интеграции, такой как межрегиональное сотрудничество (достаточно сказать, что правительством Беларуси заключены соглашения почти со всеми регионами России), и принять Парламентским Собранием Рекомендации по правовому обеспечению межрегионального сотрудничества.

3. По опыту МПА ЕврАзЭС начать разработку и принятие основ законодательства Союзного государства с целью реальной наработки общей законодательной базы. Здесь надо иметь в виду, что согласно части 3 статьи

59 договора, нормативно-правовые акты Союзного государства по предметам совместного ведения (основы законодательства являются именно такими актами) в любом случае реализуются путем принятия национальных нормативно-правовых актов государств-участников по соответствующим вопросам. Поэтому МПА ЕврАзЭС, несмотря на наличие аналогичных проблем, хотя и имеет принятый еще в 2004 году, но не действующий Договор о статусе основ законодательства ЕврАзЭС, порядке их разработки, принятии и реализации (который, кстати, ратифицирован Беларусью), уже разработала основы таможенного законодательства, законодательства о труде, налогового законодательства, которые используются парламентом Беларуси в своей законотворческой деятельности.

4. Инициировать принятие союзной программы “О разработке Концепции совершенствования правовой базы Союзного государства”, что позволило бы в концентрированном виде реализовывать все предложения по этой проблеме. Принятие такой союзной программы позволило бы привлечь к этой работе потенциал как государственных, так и негосударственных правовых институтов, создать рабочие группы. Итоги такой работы позволят реально оценить, насколько мы близки или далеки друг от друга в правовой сфере, которая является фундаментом построения Союзного государства и основой для выработки политических решений.