

ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА
МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

ПРАВО
И
МЕЖГОСУДАРСТВЕННЫЕ
ОБЪЕДИНЕНИЯ

ЮРИДИЧЕСКИЙ
ЦЕНТР

Теория и практика международного права

Коллектив авторов

**Право и межгосударственные
объединения**

«Юридический центр»

2003

УДК 341.1
ББК 67.412.1

Коллектив авторов

Право и межгосударственные объединения / Коллектив авторов — «Юридический центр», 2003 — (Теория и практика международного права)

Коллективная монография посвящена актуальным правовым проблемам взаимодействия и развития межгосударственных объединений, образованных как в рамках Содружества Независимых Государств, так и на территории стран Европы (Европейский Союз, Совет Европы). Многие из поставленных в книге проблем освещаются в юридической литературе впервые, при этом делается значительный шаг вперед в разработке новых теоретических вопросов межгосударственного сотрудничества и в освещении обширного практического опыта взаимодействия государств в политической, экономической, социальной сферах. Значительное внимание уделено анализу организационно-правовых аспектов в деятельности межгосударственных объединений. Книга рассчитана на практических работников, занятых в сфере многостороннего межгосударственного взаимодействия, на ученых – специалистов в области международного и конституционного права, преподавателей вузов, аспирантов и студентов, интересующихся вопросами правового сотрудничества государств.

УДК 341.1
ББК 67.412.1

© Коллектив авторов, 2003
© Юридический центр, 2003

Содержание

Предисловие	6
Глава I. Правовая природа межгосударственных объединений	7
§ 1. Взаимодействие государств и интеграция в современном мире	7
§ 2. Формирование и развитие правовой базы межгосударственной интеграции стран СНГ	18
§ 3. Модельные акты как способ гармонизации национальных законодательств государств в процессе интеграции	29
Конец ознакомительного фрагмента.	38

Право и межгосударственные объединения

Под общ. ред. В. Г. Вишнякова

Редакционная коллегия серии «Теория и практика международного права» Л. Н. Галенская (отв. ред.), В. Ф. Сидорченко (отв. ред.), С. В. Бахин, В. Н. Дежкин, В. В. Запевалов, В. С. Иваненко, Н. С. Иванченко, В. П. Кириленко, П. А. Лаптев, С. А. Малинин, И. Е. Тарханов

Рецензенты:

Т. П. Лазарева, кандидат юридических наук, старший научный сотрудник

И. Г. Тимошенко, кандидат юридических наук, старший научный сотрудник

Авторский коллектив:

В. Г. Вишняков, докт. юрид. наук, профессор, академик Международной академии информатизации – § 1, § 2, § 3, § 4 гл. II; § 3, § 4 гл. III; § 1 гл. IV; гл. VI;

В. А. Егiazаров, заслуженный юрист РФ, докт. юрид. наук, профессор – § 5 гл. II; § 2 гл. IV;

Ю. А. Королев, канд. юрид. наук – § 6 гл. II; Б. Г. Манов, канд. юрид. наук – § 1, § 2 гл. III;

Ю. А. Тихомиров, заслуженный деятель науки РФ, докт. юрид. наук, профессор – § 1 гл. I;

Ю. М. Юмашев, докт. юрид. наук – гл. V; Е. А. Юртаева, канд. юрид. наук – § 2, § 3 гл. I;

О. А. Сластунина, мл. науч. сотр. – научно-вспомогательные работы

© Коллектив авторов, 2003

© Ю. А. Тихомиров, предисловие, 2003

© Изд-во «Юридический центр Пресс», 2003

Предисловие

Современный мир представляет собой сообщество различных наций, народов и государств. Их исторический опыт и накопленные научные, культурные, социальные ценности являются бесценным общемировым достоянием, приумножению которого способствует тенденция глобализации, отражающая усиление взаимозависимости государств, их экономики и культуры. Увеличение объема глобальных задач, возникших перед человечеством, требует создания новых институтов сотрудничества между государствами.

Новой формой взаимодействия разных стран являются межгосударственные объединения, которые особенно бурно развиваются в последние 50 лет. Обобщение опыта их организации и деятельности весьма полезно как для общественной практики, так и для юридической науки. Однако крупных научных исследований по этой тематике пока нет. Это побудило авторов подготовить предлагаемую читателю книгу.

В работе дана общая характеристика правовой природы межгосударственных объединений, включая анализ форм взаимодействия государств и правовой системы межгосударственных объединений; подробно раскрываются их общие и особенные черты на примере формирования и развития Содружества Независимых Государств, Союзного государства Беларуси и России, Евразийского экономического сообщества, Европейского Союза и Совета Европы. Учитывая сложность и противоречивость международно-правовых процессов и явлений, авторский коллектив считает целесообразным высказывать по некоторым вопросам различные мнения.

Монография предназначена для ученых, депутатов, работников государственных и международных органов. Она может быть использована в качестве практического пособия, а также при изучении теории права и государства, конституционного и международного права.

Заслуженный деятель науки Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор Ю. А. Тихомиров

Глава I. Правовая природа межгосударственных объединений

§ 1. Взаимодействие государств и интеграция в современном мире

На правовой карте мира существует более 200 государств. Их самостоятельное развитие все больше характеризуется тенденцией усиливающегося международного сотрудничества. Глобальные задачи рационального использования природных ресурсов, научно-технических программ, информационного, торгового обмена, экологии и безопасности требуют совместной и согласованной деятельности государств. Глобализация приобретает универсальный характер, отражая нарастающую взаимозависимость государств в решении общих задач и тесную связь международного и национального права¹. Но это не означает недооценки национально-государственных институтов и умаления суверенитета государств. Их общим делам сопутствуют всеобщие дела. Прирастание общесистемных свойств обогащает потенциал государств и их правовых систем.

Обеспечение суверенных прав государств, по-прежнему, является опорой современного мирового порядка. Именно такой курс позволяет выражать глобальные интересы и гарантировать интересы и права наций и народов, права и интересы человека и гражданина. Противопоставление их чревато большими осложнениями и конфликтами – региональными и международным. Поэтому поиск и использование гибких и одновременно стабильных форм сотрудничества государств является наиважнейшей целью мирового сообщества и задачей каждого государства. Но глобализация не должна приобретать самодавлеющего характера и порождать протестный антиглобализм. Право призвано быть гуманным интегрантом государств и их правовых систем.

Процесс государственно-правовой интеграции реализуется в разных формах.

Во-первых, развиваются и становятся все более многообразными двусторонние и многосторонние связи между государствами, опосредуемые соответствующими международными договорами.

Во-вторых, расширяются прямые международные экономические отношения с участием национальных и международных экономических компаний и транснациональных корпораций.

В-третьих, усиливаются интеграционные процессы в рамках национальных законодательств и между ними. Это осуществляется различными государственно-правовыми способами, среди которых:

- сближение национальных законодательств, т. е. согласование юридических принципов и режимов на основе норм международного права, согласование концепций развития национальных законодательств, выработка общих нормативных понятий и правовых оценок;

- гармонизация законодательств, т. е. внутренняя и внешняя согласованность правовых программ, упорядоченность правовых актов, направленные на обеспечение единства в правовом многообразии;

- унификация законодательств, т. е. осуществление единообразного регулирования правовых отношений, создание единообразных норм или актов, как бы заменяющих соответствующие национальные нормы;

¹ Лукашук И. И. Взаимодействие международного и внутригосударственного права в условиях глобализации // Журнал российского права. 2002. № 3.

– введение стандартов как технико-юридических норм, обязательных для применения при совершении действий технико-экономического и иного характера;

– имплементация, т. е. выполнение государством международно-правовых норм путем их включения в национальную правовую систему², что фактически является реализацией международных обязательств на внутригосударственном уровне.

В-четвертых, создаются международные организации – общие, региональные и специализированные. Государства-члены несут в их рамках строгие обязательства. Причем виды организаций влияют на объем и характер членских прав и обязанностей государств. Существуют специализированные организации (ВТО и ЮНЕСКО); универсальные организации (ООН); региональные организации общего типа (Организация американских государств, Европейский Союз, СНГ); структуры гуманитарно-демократического назначения (Совет Европы); организации тематического, предметного сотрудничества.

Довольно часто в рамках родового понятия «международная организация» используется понятие «межгосударственное объединение». Однако есть основания выделить последнее в отдельную группу со следующими специфическими признаками: во-первых, межгосударственные объединения выражают большую степень региональной интеграции государств в силу сходства их исторической судьбы; во-вторых, структура межгосударственных объединений отражает системы институтов государств-членов; в-третьих, они отличаются большей степенью императивности актов межгосударственных объединений и их влиянием на национальные законодательства; в-четвертых, они имеют судебные институты для разрешения споров и коллизионных процедур³.

Вполне очевидны новые задачи, стоящие перед государствами в связи с их вступлением в межгосударственные объединения. Развитие уставных и членских стандартов в области законодательства, систем государственных и общественных институтов, структур экономики, гарантий прав человека, механизмов социально-правовой защиты – это условия приема государств в межгосударственные объединения. Соответствовать этим требованиям нелегко. И в этом можно убедиться на примере подготовки России к вступлению в состав Совета Европы.

Иногда наблюдаются своего рода «метания» государств в выборе приоритетов для вступления в различные межгосударственные объединения: то СНГ, то ЕврАзЭС, то Европейский Союз, то НАТО – вот амплитуда колебаний, например, Украины в последние годы. Выбор интегративных курсов оказывается непростым. Да и жесткость внешних стандартов бывает чрезмерной, в чем убедилась Россия на этапе подготовки к вступлению в ВТО.

Наращение интеграционных государственно-правовых тенденций приводит в последние годы к увеличению объема участия стран в межгосударственных объединениях. Удельный вес их международных обязательств в рамках различных объединений растет. Причем добровольное принятие членских обязательств нередко сопровождается их «пересечением», дублированием или даже противоречием. Государства начинают избирательно относиться к выполнению членских обязательств, предпочитая одни и оставляя без реализации другие. Подобные приоритеты отражают переменчивость их курсов на международной арене и делают неустойчивыми некоторые объединения.

Какое же право регулирует создание и деятельность межгосударственных объединений? Думается, в этом процессе используется весь набор правовых средств. На этапе формирования приоритет имеют нормы конституционного и международного права, в процессе функционирования и развития – собственно акты межгосударственных объединений и соответствующие отрасли, институты национальных законодательств. Не последнюю роль здесь играет сравни-

² См., напр.: Могунова М. А. Имплементация норм международного права и региональных организаций в национальные правовые системы стран Северной Европы // Журнал российского права. 2002. № 5.

³ См.: Тихомиров Ю. А. Коллизионное право. М., 2000. С. 337–338.

тельное правоведение как инструмент анализа, сравнения и сближения национальных норм и актов различных государств.

Сказанное объясняет необходимость научного анализа проблем государственно-правовой интеграции, ранее остававшихся вне рамок юридической науки.

В соответствии с решением Совета Межпарламентской Ассамблеи СНГ Центр публичного права МПА провел 20 октября 1999 г. международный консультативный семинар на тему «Межгосударственные объединения и эволюция конституционных институтов». В работе семинара приняли участие парламентарии и иные представители государств – участников СНГ, специалисты министерств РФ, работники аппаратов межгосударственных органов, ученые и преподаватели высших учебных заведений. В ходе семинара был обсужден комплекс актуальных вопросов, связанных с новыми аспектами соотношения межгосударственных объединений и национальной государственности. Расширяющееся участие государств СНГ в формировании и деятельности международных структур благоприятным образом отражается на развитии экономики, политической и социальной сфере.

В то же время в условиях интеграции особое значение приобретает механизм деятельности государств в составе объединений. К сожалению, не всегда в полной мере учитывается специфика универсальных и региональных структур и таких объединений государств, как сообщества, содружества, конфедерации, союзы. Это порождает трудности с выполнением обязательств, налагаемых учредительными договорами на участвующие государства.

Участники семинара отметили разнообразие конституционных форм участия государств в межгосударственных объединениях. Выявилась и сложность реального процесса «совмещения» международных и конституционных институтов. На передний план выдвигаются проблемы соотношения национальных и международных правовых актов преодоления расхождений и более мягкой имплементации международных норм в национальной правовой системе.

Действительно, проблема формирования и развития межгосударственных объединений и участия в них государств приобретает важнейшее значение в современный период. Нарастающие интегративные процессы требуют глубокого анализа природы и видов международных объединений, их научно обоснованной классификации. Это позволит обогатить теорию государства новыми выводами о соотношении национально-государственных и межгосударственных начал в жизни общества и мирового сообщества, о пределах ограничения национального суверенитета, об объеме приобретаемых государством общих функций. Поэтому столь важно обстоятельно исследовать механизм вступления государств в межгосударственные объединения и характер участия в выполнении их задач, растущее влияние на государственные структуры и правовую систему межгосударственных институтов и норм, ключевую роль конституции как фактора стабильности и адаптивности к этим процессам.

Предстоит продолжить анализ статуса и видов международных организаций, межгосударственных объединений и союзов, имея в виду специфику их целей, функций и прав, сфер действия, внутреннего устройства. Особого внимания заслуживает оценка структуры внутренних органов и представительства государств, разграничения их компетенции, а также соотношения с компетенцией государственных органов – законодательных, исполнительных и судебных. Актуален вопрос о процедурах передачи полномочий надгосударственным органам.

Межгосударственные объединения создаются на основе суверенных прав государств и их свободного волеизъявления в соответствии с нормами конституций. Но конституционные модели участия неодинаковы в разных странах.

Так, ст. 79 *Конституции РФ* констатирует, что Российская Федерация может участвовать в межгосударственных объединениях, передавать межгосударственным объединениям часть своих полномочий в соответствии с международными договорами при условии, что, передача полномочий не влечет ограничения прав и свобод человека и гражданина и не противоречит основам конституционного строя России.

С указанными положениями коррелируют нормы п. 4 ст. 15 Конституции РФ об общепризнанных принципах и нормах международного права и международных договорах РФ как составной части ее правовой системы. Установлен приоритет применения правил международного договора, если им не соответствуют нормы закона.

Более конкретно урегулированы рассматриваемые вопросы в *Конституции Республики Беларусь*. К компетенции Конституционного суда отнесена дача заключений о соответствии актов межгосударственных объединений, в которые входит страна, конституции и ратифицированным международно-правовым актам, законам и декретам (ст. 116). Предусмотрена проверка на соответствие ратифицированным международно-правовым актам актов любого государственного органа.

Вопросам участия Федеративной Республики Германии в межгосударственных объединениях посвящены нормы *Конституции Германии*. В ст. 23 содержатся положения о том, что для создания объединенной Европы Федеративная Республика Германия участвует в развитии Европейского Союза, который привержен принципам демократии, правового, социального и федеративного государства, а также принципу субсидиарности, и обеспечивает защиту основных прав. Для этого Федерация может путем принятия закона, требующего одобрения Бундесрата, передавать суверенные права. На учредительные договоры Европейского Союза, а также на изменение его договорных основ и на аналогичные нормы, которые изменяют или дополняют содержание Основного закона, либо сделают такие изменения или дополнения возможными, распространяются абз. 2 и 3 ст. 79.

С учетом федеративного устройства стран установлено, что Бундестаг и – через Бундесрат – земли участвуют в делах Европейского Союза. Федеральное правительство должно незамедлительно предоставлять Бундестагу и Бундесрату полную информацию. Федеральное правительство до начала своего участия в принятии правовых актов Европейского Союза предоставляет Бундестагу возможность дать по ним заключение. На переговорах Федеральное правительство учитывает заключения Бундестага. Подробности регулируются законом.

Федерация может на основании закона передавать осуществление своих суверенных прав межгосударственным учреждениям (ст. 24). Осуществление суверенных прав в области государственных полномочий и государственных задач, входящих в компетенцию земель, может передаваться ими с согласия Федерального правительства приграничным учреждениям сопредельных государств.

Федерация может в целях обеспечения мира войти в систему взаимной коллективной безопасности; при этом она согласится на ограничения своих суверенных прав в целях установления и обеспечения мирного и прочного порядка в Европе и в отношениях между народами всего мира.

В целях урегулирования межгосударственных споров Федерация присоединится к соглашениям о международном арбитраже с единой для всех широкой и обязательной юрисдикцией.

Общепризнанные нормы международного права являются составной частью федерального права. Они имеют приоритет перед законами и непосредственно порождают права и обязанности для проживающих на территории Федерации лиц (ст. 25).

В *Конституции Франции* разд. XIV посвящен соглашениям об объединении. Республика может заключать соглашения с государствами, которые желают соединиться с ней с целью развития их цивилизации (ст. 78).

В разд. XV «О Европейских сообществах и Европейском Союзе» установлено, что Республика принимает участие в Европейских сообществах и Европейском Союзе, учрежденных свободным выбором государств в силу заключенных ими договоров, для совместной реализации некоторых своих полномочий.

На основе взаимности и в порядке, предусмотренном Договором о Европейском Союзе, подписанным 7 февраля 1992 г., Франция соглашается с передачей необходимых полномочий институтам Европейского экономического и валютного союза.

На тех же условиях и в порядке, предусмотренном Договором о Европейском Сообществе в редакции от 2 октября 1997 г., может быть выражено согласие на передачу необходимых полномочий на установление правил, касающихся свободного передвижения лиц, и вопросов, с этим связанных.

Правительство передает в Национальное Собрание и Сенат проекты и предложения актов Европейского Сообщества и Европейского Союза законодательного характера с момента их подачи в Совет Европейского Союза. Им также может быть передан любой проект или предложение акта, а также любой документ, исходящий от учреждения Европейского Союза.

Согласно *Конституции Нидерландов* Правительство содействует развитию международного правопорядка (ст. 90).

Обязанности исполнительной и судебной власти могут быть возложены на международные организации в соответствии с договором при соблюдении, в случае необходимости, положений ст. 91. Положения договоров и резолюций международных организаций, которые могут быть обязательным для всех лиц в силу своего содержания, становятся обязательными после ратификации. Правовые нормы, действующие на территории Нидерландов, не подлежат применению, если они противоречат положениям договоров или резолюций международных организаций, которые обязательны для всех лиц. Решение о публикации договоров и резолюций международных учреждений принимается Законом.

Как отмечалось выше, для межгосударственных объединений характерна своего рода параллельная структура институтов. Их построение отражает систему национально-государственных институтов. Основные конституционные институты государств-членов получают надгосударственное представительство, и поэтому участие в их формировании и деятельности придает актуальность способам взаимодействия институтов межгосударственных объединений и государств. Рассмотрим их подробнее.

Евразийское экономическое сообщество (ЕврАзЭС) было создано 10 октября 2000 г. Главы Беларуси, Казахстана, Кыргызстана, России и Таджикистана заявили о создании этой новой международной экономической организации. Сообщество призвано реализовать потребность в более тесном сближении и унификации национального законодательства, проведении мероприятий по увеличению совокупного экономического потенциала пяти стран, согласованной структурной перестройке их экономик. Вырабатываемые в рамках Сообщества новые формы и механизмы взаимодействия нацелены на то, чтобы обеспечить завершение формирования таможенного союза и создание единого экономического пространства.

Созданы и активно работают основные органы управления ЕврАзЭС – Межгосударственный Совет, Интеграционный Комитет, Межпарламентская Ассамблея. Предстоит создание Суда сообщества и Комиссии постоянных представителей.

Межгосударственный Совет (Межгосссовет) – высший орган ЕврАзЭС. В его состав входят главы государств и главы правительств стран Сообщества. Межгосссовет призван рассматривать принципиальные вопросы Сообщества, связанные с общими интересами государств-участников, определять стратегию, направления и перспективы развития интеграции, принимать решения, направленные на реализацию целей и задач ЕврАзЭС. Межгосссовет наделен правом учреждать вспомогательные органы Сообщества. На уровне глав государств Межгосударственный Совет собирается один раз в год, на уровне глав правительств – два раза в год.

Интеграционный Комитет – постоянно действующий орган ЕврАзЭС. В его состав входят заместители глав правительств государств Сообщества. На Интеграционный Комитет возлагается задача обеспечения взаимодействия органов ЕврАзЭС, подготовка предложений по повестке дня заседаний Межгосссовета и уровню их проведения, а также проектов реше-

ний и документов. Интеграционный комитет делает предложения по формированию бюджета ЕврАзЭС и контролирует его исполнение. Под контролем комитета находится реализация решений, принятых Межгоссоветом. Организация работы и информационно-техническое обеспечение Межгосударственного Совета и Интеграционного Комитета возлагается на Секретариат последнего

Межпарламентская Ассамблея — орган парламентского сотрудничества в рамках ЕврАзЭС, который рассматривает вопросы гармонизации национального законодательства государств Сообщества и приведения его в соответствие с договорами, заключенными в рамках ЕврАзЭС в целях реализации задач Сообщества.

Суд Сообщества обеспечивает единообразное применение договоров действующих в рамках ЕврАзЭС, а также принимаемых органами Сообщества решений. Суд Сообщества рассматривает также споры экономического характера, возникающие между его членами по вопросам реализации решений органов ЕврАзЭС и положений договоров, действующих в рамках Сообщества, дает по ним разъяснения и заключения.

Комиссия постоянных представителей стран ЕврАзЭС при Сообществе призвана обеспечивать текущую работу в период между заседаниями Интеграционного Комитета. До создания этой комиссии ее функции выполняет межправительственная рабочая группа на уровне заместителей министров.

Высшим административным должностным лицом ЕврАзЭС является Генеральный секретарь.

В Сообществе применяется эффективная формула интеграционного взаимодействия: каждое государство участвует в работе всех органов управления; решения подписываются всеми государствами, а их исполнение обеспечивается путем принятия необходимых национальных правовых актов в соответствии с национальным законодательством; договоры вступают в силу после выполнения внутригосударственных процедур всеми участниками. Это позволяет добиваться единства подходов, полной реализации международных актов странами Сообщества.

В ЕврАзЭС предусмотрен механизм реализации провозглашенных целей. Эта международная организация формируется исключительно как альянс, основанный на сближении и интеграции экономик государств-участников. Конечными целями ЕврАзЭС являются обеспечение непрерывного сбалансированного роста экономик пяти государств, стабильность развития и повышение уровня жизни населения.

ЕврАзЭС обладает международным статусом. Подготовлены документы для регистрации этой организации в соответствии с Уставом ООН. Представляя и защищая интересы государств Сообщества в отношениях с другими государствами и международными организациями, руководство ЕврАзЭС будет способствовать выходу Сообщества на международные торговые рынки и заключению взаимовыгодных договоров с третьими странами и их объединениями, включая Всемирную торговую организацию.

В Содружестве Независимых Государств сформирована структура, которая соответствует основным государственным институтам стран-участников и включает: Совет глав государств, Совет глав правительств, Межпарламентскую Ассамблею, советы министров по отраслям их деятельности, Экономический суд. В Европейском Союзе, о чем подробнее будет сказано ниже, есть Европарламент, Комиссия сообществ как исполнительный орган, суд. В Совете Европы действуют Комитет министров, Парламентская Ассамблея, Конгресс региональных и местных властей. Его палаты формируются из национальных делегаций руководителей региональных и муниципальных органов.

И в более специализированных региональных объединениях есть структуры, сходные с соответствующими национальными институтами. Так, Устав организации Черноморского экономического сотрудничества (ЧЭС) предусматривает Совет министров иностранных дел как

основной действующий на регулярной основе орган, принимающий решения, Комитет старших должностных лиц. Органом, связанным с организацией ЧЭС, является Парламентская Ассамблея, обеспечивающая постоянную поддержку процесса сотрудничества на консультативной основе. Созданы Деловой Совет ЧЭС и Банк торговли и развития.

Вполне объясним интерес к проблеме институционального взаимодействия. В материалах международного консультативного семинара «Межгосударственные объединения и эволюция конституционных институтов», проведенного Центром публичного права МПА 20 октября 1999 г., содержатся полезные рекомендации. В частности, отмечено первостепенное значение механизма взаимодействия органов межгосударственных объединений и государственных органов государств-членов, который включает:

- строгое соблюдение порядка осуществления совместных предметов их ведения;
- закрепление в статутных законах и положениях об органах (в частности, о министерствах) функций соответствующих органов в данной сфере, в том числе в общем правотворчестве;
- активизацию специальных структур, парламентов, правительств, министерств и ведомств, координацию деятельности в рамках межгосударственных объединений;
- повышение роли межведомственных советов (с отраслевыми секциями) по обеспечению приведения национальных решений и законодательств в соответствие с актами органов межгосударственных объединений, так как не исключены коллизии между актами разных объединений;
- регулярную информацию о выполнении обязательств государств, об отчетах о выполнении международно-правовых актов;
- организацию и юрисдикцию судов межгосударственных объединений и характер принимаемых ими решений.

Рассмотрим теперь акты межгосударственных объединений и их реализацию. Как отмечалось, вступление государства в международную организацию сопровождается, как правило, комплексом мер по его подготовке независимо от того, идет речь об изменении и отмене действующих законодательных или иных актов, принятии новых или о перестройке национально-государственных институтов, о направлениях и приоритетах деятельности. Подлежит оценке общая готовность государства выполнять обязательства члена этой организации.

В мире сложились или формируются самые разные межгосударственные объединения. Их акты более четко структурированы и приближены по форме к национальным актам. Отсюда и более «податливая» реакция последних.

Значительную роль в мире играет Европейский Союз (ЕС), имеющий различные институты для принятия правовых решений. Их разделяют по объему и характеру регулирования на регламенты (Договор о Евроатоме и др.) и общие решения. Первая группа – это акты права ЕС, обладающие одинаковой юридической силой на территории всех государств ЕС и применяемые странами-участниками полностью. Вторую группу актов с обязательной силой образуют директивы. В соответствии с ними адресаты должны принимать меры для решения определенных задач в установленные сроки. К необязывающим актам относятся заключения и рекомендации. В них выражены позиция и оценка органов ЕС, побуждающие адресатов к определенным действиям. В процессе реформы европейских институтов большое внимание уделяется подготовке к принятию Европейской Конституции.

Большую работу по формированию демократических ценностей и институтов Европы проводит Совет Европы⁴. В его структуру входят Комитет министров, принимающий решения; Парламентская Ассамблея, организующая анализ и обсуждение проблем развития демократии; Конгресс региональных и местных властей – рупор низовых структур и населения.

⁴ См.: Конвенции Совета Европы и Российской Федерации: Сборник документов. М., 2000.

Круг вопросов охватывает различные сферы: от защиты компьютеризированных данных, насилия во время спортивных мероприятий и охраны природы до деятельности средств массовой информации, культурного сотрудничества, предотвращения пыток и защиты национальных меньшинств.

Принимаемые конвенции и хартии, а их около 200, служат как бы эквивалентом более 80 тыс. двусторонних соглашений и образуют правовой фундамент для внесения изменений в национальные законодательства государств-членов и их гармонизации. В отношении проблем, не подходящих для разработки по ним конвенций, Комитет министров принимает рекомендации, содержащие предложения по основным направлениям политики для национальных правительств.

Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод направлена на защиту основных прав и свобод каждой личности. Право процедур позволяет государствам-членам или отдельным гражданам подать жалобу на то государство, которое, как они считают, нарушает положения Конвенции. Европейский Суд по правам человека обеспечивает подателям жалоб прямой доступ к Суду.

Европейская социальная хартия легла в основу законодательных реформ в области семьи, защиты молодых рабочих, прав профсоюзов, социального страхования и т. д. Она гарантирует 23 основных права. Европейская культурная конвенция является базисом для межправительственного сотрудничества в сфере образования, культуры, спорта и молодежной политики.

В рамках СНГ за 10 лет принято 1194 документа, 84 % из которых вступили в силу со дня подписания, а 16 % – после ратификации и т. п.

Межпарламентская Ассамблея СНГ (МПА) принимает разные акты – постановления, заявления и др. Особое место занимают модельные акты, которые разрабатываются в целях создания единого правового пространства СНГ, сближения законодательных решений его государств-участников по наиболее важным, принципиальным вопросам, требующим унификации правового регулирования, устранения противоречий и расхождений между правовыми нормами разных государств-участников, которые могут нанести существенный вред регулированию общественных отношений.

К видам модельных законодательных актов относятся Общие (основные) принципы, Основы единой политики, модельный закон как типовый законодательный акт Межпарламентской Ассамблеи, содержащий нормы, регулирующие определенную сферу общественных отношений; модельный кодекс.

Подготовка модельного акта осуществляется в виде научной концепции законодательного акта; проекта законодательного акта; проекта определенной части законодательного акта. Модельный акт рассматривается на пленарном заседании и принимается ее постановлением. Он направляется парламентам государств-участников для рассмотрения в рамках их процедур, без какой-либо ратификации. Однако опыт реализации более 100 модельных актов свидетельствует о низкой степени их действия. На это МПА обратила внимание участников международного консультативного семинара «Модельный законодательный акт и национальный закон», проведенного центром публичного права МПА в апреле 2000 г.

В Договоре об учреждении Евразийского экономического сообщества 2000 г. предусмотрены решения и рекомендации, принимаемые Межгосударственным Советом и Интеграционным Комитетом. Межпарламентская Ассамблея СНГ вправе разрабатывать Основы законодательства в базовых сферах правоотношений, принимать типовые проекты для последующей разработки актов национального законодательства.

В Договоре о Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве есть гл. V «Сближение и унификация законодательства», в соответствии с которой Стороны принимают согласованные меры по сближению и унификации законодательных и иных правовых актов,

оказывающих непосредственное воздействие на выполнение сторонами положений Договора. К ним относятся:

- а) координация деятельности по подготовке проектов законодательных и иных правовых актов, включая проекты правовых актов о внесении поправок в законы и иные акты;
- б) заключение международных договоров;
- в) принятие модельных актов;
- г) принятие соответствующих решений Межгосударственным Советом либо Советом глав правительств;
- д) иные меры, которые стороны сочтут целесообразными и возможными, при условии утверждения таких мер Межгосударственным Советом.

В случаях, когда, по общему мнению сторон, это является необходимым и оправданным, Межгосударственный Совет вправе принимать:

- а) решения, устанавливающие единые для государств – участников Договора правила, которые являются обязательными во всех своих частях и подлежат непосредственному применению государствами-участниками;
- б) резолюции, являющиеся обязательными для государства-участника или государств-участников, которым они адресованы, в том, что касается ожидаемого результата, при сохранении за органами сторон свободы выбора форм и методов действий;
- в) рекомендации, не являющиеся обязательными.

Предложения о принятии мер по гармонизации законодательства, вносимые Межпарламентским Комитетом, подлежат предварительному рассмотрению Интеграционным Комитетом, который после консультаций с Межпарламентским Комитетом вносит в Совет глав правительств соответствующие рекомендации. Данное положение не ограничивает право Межпарламентского Комитета принимать модельные акты, носящие рекомендательный характер, как это предусматривается ст. 22 Договора между Республикой Беларусь, Республикой Казахстан, Кыргызской Республикой и Российской Федерацией об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях от 26 марта 1996 г.

В этой связи представляют интерес рекомендации международного научно-практического семинара «Проблемы правового обеспечения Евразийского экономического сообщества», проведенного Центром публичного права МПА СНГ 1 марта 2001 г. Формированию общей правовой системы ЕврАзЭС послужат определение типологии и соотношений актов органов Сообщества, разработка перечней национальных законов и иных актов, подлежащих сближению и унификации, процедур подготовки, принятия и применения Основ законодательства как императивных актов и типовых проектов, как нормативно-ориентирующих актов. Отрадно отметить, что в январе 2002 г. одобрен договор об Основах законодательства.

Новой ступенью государственно-правовой интеграции является разд. VI «Акты Союзного государства» Договора о Союзном государстве России и Беларуси, в котором установлено, что для осуществления целей и принципов Союзного государства его органы в пределах своей компетенции принимают нормативные правовые акты, предусмотренные настоящим Договором, а именно: законы, основы законодательства, декреты, постановления, директивы и резолюции. Органы Союзного государства также могут принимать рекомендации и заключения.

По предметам исключительного ведения Союзного государства принимаются законы, декреты, постановления и резолюции. Декреты и постановления принимаются органами Союзного государства на основании настоящего Договора и законов Союзного государства. По предметам совместного ведения Союзного государства и государств-участников принимаются Основы законодательства, директивы и резолюции. Нормативно-правовые акты Союзного государства по предметам совместного ведения Союзного государства реализуются путем принятия национальных нормативно-правовых актов государств-участников по соответствующим вопросам.

Законы и декреты предназначены для общего применения, являются обязательными во всех частях и после их официального опубликования подлежат прямому применению на территории каждого государства-участника. Договором установлено, что в случае коллизии нормы закона или декрета Союзного государства и нормы внутреннего закона государства-участника преимущественную силу имеет норма закона или декрета Союзного государства. Однако данное положение не применяется к коллизии норм закона или декрета Союзного государства и норм, содержащихся в конституциях и конституционных актах государств-участников. Постановления являются обязательными во всех своих частях для конкретных адресатов, директивы – для адресатов и правил выбора форм и методов действий. Резолюции принимаются по вопросам текущей деятельности.

Вполне очевидно, что для государственных органов стран, входящих в межгосударственные объединения, актуален вопрос о совершенствовании процедуры реализации международно-правовых актов в национальной правовой системе. В связи с этим заслуживают внимания предложения ученых-юристов о подготовке модельного закона МПА СНГ «О порядке участия государств СНГ в межгосударственных объединениях», Федерального закона «О порядке выполнения международных правовых актов в законодательстве Российской Федерации».

В соответствии с актами межгосударственных объединений целесообразно:

- а) предварительно согласовывать программы законодательной деятельности государств-участников в целом и по определенной тематике;
- б) периодически корректировать действующие законодательные и иные правовые акты;
- в) своевременно принимать новые национально-правовые решения, особенно в отраслях законодательства, в которых быстрее идет процесс сближения,
- г) подготовить по линии научных юридических учреждений и министерств юстиции стран Содружества согласованный «Словарь нормативных понятий и терминов», просить Правовую комиссию МПА организовать эту работу;
- д) ввести регулярную информацию о реализации в рамках национальных законодательств актов межгосударственных объединений;
- е) сделать доступной информацию и законодательных и подзаконных актах государств-членов о международных договорах.

Таким образом, становление и динамичное развитие межгосударственных объединений является важнейшим фактором государственно-правовой интеграции в современном мире. Позитивный опыт их функционирования позволяет успешно решать региональные и глобальные проблемы экономики, науки, образования, экологии, безопасности, волнующие человечество.

Примечательной чертой межгосударственных объединений является увеличение в структуре создаваемого ими права норм, «пришедших» из внутреннего права государств-членов. Своего рода укрупнение этих норм и придание им свойств типичных международно-правовых регуляторов ведет к постепенному включению их во внутреннее право, в котором возрастает удельный вес международных норм в обличье закона и иных форм одобрения.⁵ Эта тенденция порождает другую тенденцию, а именно – появление в праве межгосударственных объединений не только традиционных договорных актов, но и актов, свойственных внутреннему праву.

В Европейском Союзе подготовлен и опубликован в 2002 г. проект Европейской Конституции. В нем несколько разделов: преамбула, учреждение ЕС, цели ЕС, компетенция ЕС, акты ЕС (конституционной, органической, законодательной, регламентной, административной при-

⁵ См. подр.: Тихомиров Ю. А. Глобализация: взаимовлияние внутреннего и международного права // Журнал Российского права. 2002. № 11.

роды), институты ЕС, консультативные комитеты, усиление кооперации, финансовые положения. Готовится Конституционный Акт Союзного государства России и Беларуси.

Все больше появляется актов, близких по содержанию и форме к международным законам и кодексам. В ЕС готовятся Кодексы социальный, гражданский и др., в СНГ действуют модельные Гражданский и Налоговый кодексы.

Вместе с тем, увеличение международно-правового «слоя» не должно вести к давлению и вмешательству в суверенные права государств-членов, однако такая практика существует и в НАТО, и в ЕС, и в ВТО как на стадии принятия в них новых членов, так и в процессе деятельности. Россия испытывает такое давление и, естественно, меры правовой защиты должны быть использованы в полной мере. Ведь внутреннее право – громадная ценность и своего рода прародитель международных договоренностей.

В заключение можно сделать следующие выводы:

- обеспечение суверенных прав государств по-прежнему является основополагающим принципом мирового устройства, признанным как международным правом, так и национальным законодательством;
- нарастание интеграционных процессов обуславливает растущую роль межгосударственных объединений, создаваемых на добровольной основе;
- участие государств в межгосударственных объединениях влечет за собой, с одной стороны, передачу им части полномочий, но в рамках сохраняемых суверенных прав;
- усиливается правовая зависимость и «связанность» государств действиями институтов и норм межгосударственных объединений;
- актуальна стратегическая цель согласования баланса этих интересов и взаимно компенсированных механизмов их выражения.

§ 2. Формирование и развитие правовой базы межгосударственной интеграции стран СНГ

С подписания в декабре 1991 г. главами большинства бывших союзных республик Союза ССР Алма-Атинских соглашений началось развитие их отношений в рамках Содружества Независимых Государств. Позднее отдельные государства СНГ с целью углубления интеграции объединились в организации регионального и межрегионального сотрудничества, такие, как Организация участников Договора о коллективной безопасности, ЕврАзЭС, ГУУАМ, Союз Беларуси и России и другие, именуемые для краткости «пятерки», «четверки», «двойки» по количеству участвующих в объединении государств. В свою очередь отдельные группы государств СНГ стали участниками региональных организаций (преимущественно экономического характера, но не только), включающих, помимо членов СНГ, и другие государства, например, Организации Черноморского экономического сотрудничества, Шанхайской организации сотрудничества («Шанхайского форума») и др.

Динамичные процессы, происходящие в рамках этих ассоциаций, требуют разработки механизмов их регулирования с привлечением всего арсенала средств межгосударственного сотрудничества. Продвижение интеграционных процессов, предполагаемое в рамках СНГ, других международных организаций регионального и межрегионального сотрудничества невозможно без взаимодействия в правовой сфере, устранения препятствующих факторов правового характера, без взаимного согласования законодательной работы национальных парламентов.

Выявление и правильное обозначение общих направлений совместного взаимовыгодного развития – задача не только сегодняшнего дня. Однако в правовой плоскости уже обозначилось немало вопросов, выверенное решение которых зависит и от их своевременной постановки.

Одним из вопросов, острота которого в настоящее время представляется явно преувеличенной, является однозначное определение формы различных межгосударственных объединений стран СНГ, обозначенных в их учредительных документах. Объединение государств в разного рода союзы, содружества, сообщества новых государств, за редчайшим исключением, не происходит. Достижение желаемого результата в определенных областях хозяйствования или жизнедеятельности человека – основной стимул для сотрудничества и консолидации ресурсов государств. Поэтому целью объединения выступает развитие сотрудничества между заинтересованными странами, обеспечение общих интересов. При этом универсальность (или всеобщность) сотрудничества в рамках одних объединений не препятствует их членам создавать другие ассоциации, нацеленные на сотрудничество в каких-либо отдельных областях, или устанавливать более тесные связи в направлении совместного развития ограниченного круга субъектов. Государства при этом сохраняют собственный суверенитет и, как правило, никакой надгосударственной власти не подчинены.

В правовой характеристике сотрудничества государств в рамках межгосударственного объединения, независимо от его формально-видовых характеристик и продолжительности существования, определяющим элементом является наличие общих целей и интересов государств-членов. Взаимное общение государств происходит на добровольной основе, на базе соглашений между ними. Соглашение об образовании межгосударственного объединения составляет основу и для формирования правового механизма, обеспечивающего достижение целей, поставленных при его учреждении.

Вместе с тем, нынешние тенденции в развитии межгосударственного сотрудничества таковы, что государства-участники могут (и делают это) ограничивать собственные властные прерогативы в пользу совместно создаваемого наднационального органа, осуществляющего интеграционную функцию. При этом наднациональные полномочия международных органи-

заций всегда установлены в пределах какого-либо круга вопросов, а решения могут касаться даже обязанностей граждан и юридических лиц входящих в организацию государств. Исполнение решений в таких организациях может обеспечиваться, в том числе, принудительными мерами.

Добровольная межгосударственная интеграция необходимо предполагает некоторое «самоограничение» государственного суверенитета. Самоограничение суверенитета, конечно, следует понимать не буквально, а только как делегирование государством части своих суверенных полномочий. Участие в СНГ не только не умаляет суверенитета государств-членов, но и раздвигает рамки их влияния, расширяет сферу их действий «далеко за пределы территориального верховенства».⁶ По этой же причине наделение наднациональными функциями органов международной организации, когда они вправе принимать решения, не требующие последующей трансформации в национальное право, нельзя считать ограничением суверенитета государств – членов этой организации. Это – добровольный, самообязывающий шаг стран-участниц, защита и обеспечение собственных национальных интересов через отстаивание интересов сообщества в целом, поскольку «даже великая держава не в состоянии обеспечить свои интересы без активного взаимодействия с международным сообществом и без учета его интересов».⁷ Общемировые тенденции развития межгосударственного сотрудничества находят отражение и во внешнеполитическом курсе государств – членов СНГ. Однако прагматизм современной политики обеспечения интересов государства часто мешает при решении текущих вопросов учитывать неизбежную взаимосвязь принимаемых сегодня решений и возникающих в перспективе нежелательных явлений, порожденных сегодняшними решениями.

Замедление темпов развития интеграционного процесса в СНГ, осужденное, кстати, официально на кишиневской встрече глав государств Содружества в 1997 г., имеет немало причин, в том числе правовых. Фактором, препятствующим углублению интеграции, выступает национальное законодательство государств – участников СНГ. Сложилась ситуация, когда заключенные в рамках СНГ договоры не вписываются в национальные законодательные системы, и национальные парламенты длительное время не ратифицируют их. Общепризнанные нормы о приоритете международного права не действуют, неисполнение договорных норм государствами никак не объясняется, хотя государства-участники продолжают подтверждать свою приверженность принципам международного права.

Применение актов, принятых государствами в рамках СНГ, с той же четкостью и эффективностью, что и национальных законов, безусловно, было бы желательной целью межгосударственной интеграции. Но часто одних объективных условий бывает недостаточно, а политическую позицию государства выражают не четко. Цели сближения национального законодательства, национальных правовых систем провозглашаются во всех учредительных и большинстве иных мало-мальски значительных документах. Сближение по многим направлениям одновременно имеет, конечно же, плюсы. Из множества могут определиться приоритетные темы, и далее сближение будет идти по этим направлениям. Однако такое «распыление» по многим мелким темам часто не дает возможности сосредоточиться на решении главных задач, и государства – участники Содружества нередко затрудняются в определении направлений, которые следует избрать в качестве приоритетных.

Успешность сотрудничества государств в некоторых сферах государственной или общественной жизни, таких, например, как использование топливных ресурсов и энергетика, железнодорожный и авиационный транспорт, защита природы, противодействие транснациональной преступности, правовое регулирование в интеграционных объединениях государств, будет зависеть от того, насколько государства окажутся готовыми корректировать национальное

⁶ Колосов Ю. М. К вопросу о примате международного права // Международное право в современном мире. М., 1991. С. 8.

⁷ Лукашук И. И. Внешняя политика России и международное право. М., 1997. С. 51.

законодательство посредством унификации принципов и основных нормативных положений. Государства СНГ не всегда охотно идут на это. Поэтому неурегулированность определенных вопросов в национальном законодательстве государств-участников выступает существенным препятствием на пути формирования общего права Содружества. А между тем, процесс сближения немыслим без взаимных встречных движений, без обоюдного учета интересов, без разумных компромиссов при согласовании национальных правовых норм и правовых норм СНГ. Кроме того, решения органов Содружества не могут быть реализованы без непосредственного участия государств-членов, их исполнительных, правоприменительных органов.

Несмотря на значительный объем работы, проводимой государствами для поддержания интеграционных процессов, создания условий для большей отдачи от совместных усилий по объединению экономического потенциала, наибольшие практические результаты по созданию правовой базы интеграции дает заключение двусторонних межгосударственных соглашений.⁸ Разнообразные по составу и программным целям союзы государств – участников СНГ, определяемые терминами «разноуровневой» или «разноскоростной» интеграции, существенно изменить ситуацию с преобладанием двусторонних договоренностей пока не могут. Мало того, двусторонние соглашения занимают место ранее заключенных в рамках Содружества коллективных договоренностей как более эффективный инструмент регулирования, к примеру, безвизового передвижения граждан или создания зоны свободной торговли.

Расширение двусторонней договорно-правовой практики в рамках межгосударственных объединений, конечно, имеет и положительные стороны. Но при таком подходе договорно-правовое сотрудничество в уставных границах межгосударственного образования все более приобретает вид «средства моральной поддержки». Двусторонние соглашения, заключаемые государствами – членами СНГ между собой, за редчайшим исключением, минуют органы Содружества, хотя, с одной стороны, определенные вопросы могут представлять интерес для большего круга субъектов, с другой, – выработка единообразных подходов к их решению может стать важным и принципиальным элементом в деле углубления интеграции, а сама интеграция – залогом качественного улучшения экономической, хозяйственной, социальной, юридической сфер жизни государств.

Интеграционные процессы на постсоветском пространстве конечной целью имеют улучшение жизни граждан государств – участников межгосударственных объединений, рост экономического, социального благосостояния интегрирующихся стран в целом. С этих позиций следует рассматривать пути согласованного развития национальных законодательств стран СНГ, совместную деятельность государств по разработке межгосударственных соглашений и по подготовке их к ратификации, формирование правовой базы интеграционных объединений стран, входящих в Содружество.

Решение всех правовых и связанных с ними других проблем межгосударственного сотрудничества стран СНГ в рамках разного рода региональных организаций требует комплексного подхода. Не в последнюю очередь нуждается в переоценке общий подход к решению внутренних проблем государств, главным образом экономических, когда они рассматриваются в отрыве от решения проблем взаимного правового сотрудничества. Представляется целесообразной концептуальная проработка вопросов перспектив сотрудничества и координации деятельности стран Содружества в различных областях государственного развития, предложение ясных, реалистичных и гибких решений построения общего союзного пространства. Очевидно, что в настоящее время нужно максимально полно использовать возможности национального законодательства государств-участников, практически подтверждая приверженность провозглашенным ориентирам на общепризнанные принципы и нормы международного права

⁸ Некоторые примеры такого рода успешного сотрудничества приводятся в кн.: *Сухопаров Д. И.* Россия в Содружестве Независимых Государств // Вестник МПА СНГ. 2002. № 1. С. 184, 185.

и стандарты межгосударственного общения. Неизбежные взаимные уступки государств в процессе сотрудничества не должны рассматриваться как посягательство на их суверенитет.

Развитие законодательства государств-участников, их сближение в рамках СНГ, других объединений бывших союзных республик как европейского региона, так и среднеазиатских, имеет особую значимость. Взаимное тяготение стран Содружества объяснимо не только общей недавней историей, оно имеет глубокие корни. Кроме того, повышение экономической отдачи от совместного пользования транспортной, энергетической, коммуникационной и другими общими системами требует коллективных усилий по оптимизации режимов их эксплуатации и, соответственно, в правовом опосредовании нуждается механизм сотрудничества, межгосударственный интеграционный процесс в целом.

Уже заложенная в своей основе правовая база развития межгосударственных отношений стран СНГ позволяет говорить о сложившейся устойчивой тенденции к согласованному сближению национальных законодательств государств-участников, формированию общего права Содружества. Специально оговоримся, что под общим правом Содружества – безусловно, не самым удачным с точки зрения как национального конституционного права, так и международного, – мы будем понимать нормативный комплекс, состоящий из юридических договорных норм, которые установлены государствами – участниками СНГ для регулирования отношений в сфере их общих интересов и норм-рекомендаций, издаваемых органами межгосударственных объединений в рамках Содружества. Отметим также, что цели данного исследования не ограничиваются рассмотрением специфики развития права в СНГ. Комплексные нормативные блоки, сформированные из учредительных и иных актов Евразийского экономического сообщества, Союза Беларуси и России, других межгосударственных объединений стран – участниц СНГ также предоставляют значительный материал для оценок, выводов, рекомендаций.

К числу ключевых понятий права Содружества, которыми оперируют составители учредительных документов и от единообразного понимания которых будет зависеть последовательность, этапность, логичность процесса согласованного развития национальных законодательств, формирования общего права в СНГ, можно отнести такие, как сближение, гармонизация, унификация законодательств государств – участников СНГ.

Сближение национальных законодательств государств-участников – понятие, принятое для обозначения процесса создания условий для сглаживания различий, начавших проявляться в национальных законодательствах новых суверенных государств, – одним из первых появилось в документах СНГ еще в 1992 г. Под сближением, исходя из текста межгосударственных документов, следует понимать правовое обеспечение интеграционных процессов как на межгосударственном уровне (СНГ; объединений государств – участников Договора между Республикой Беларусь, Республикой Казахстан, Кыргызской республикой, Российской Федерацией и Республикой Таджикистан об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях, о Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве, об учреждении Евразийского экономического сообщества; Союза Беларуси и России), так и на национальном уровне государств-участников. Сближение законодательств видится не одноактным действием, а систематической работой. Это и выработка общих направлений и методологических подходов в законотворческой работе в государствах-участниках, и совместная разработка научных концепций правового развития в отраслевых и комплексных сферах национальных законодательств, и деятельность по планированию законоподготовительной работы, и использование рекомендательных законодательных актов Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ, Межпарламентской Ассамблеи ЕврАзЭС, законодательных рекомендаций Парламентского Собрания Союза Беларуси и России.

Нужно заметить, что таким семантически точным понимание сближения законодательств – как вообще всякой работы, нацеленной на поддержание сходства и достижение согласованного в общих интересах государств-участников юридического результата, было в

документах преимущественно начальной стадии формирования права СНГ. Позднее терминологическая точность была утрачена. В документах межгосударственных объединений стран Содружества стало говориться о сближении, гармонизации, унификации, согласованном развитии и даже о «продвинутых интеграционных отношениях». В учредительных актах, актах межгосударственных межправительственных органов СНГ, на политическом уровне, да и в научных публикациях термины «сближение», «унификация», «гармонизация» стали неоправданно использоваться как взаимозаменяемые, хотя практика межгосударственного сотрудничества в мировом масштабе отнюдь не дает к тому оснований.

Унификация (от лат. *unus facere* – делать единым) национальных законодательств предполагает их сведение к полному единообразию, единой норме, единой форме. Под унификацией законодательства подразумевается деятельность по созданию единых норм, а не аналогичных или похожих. Такое понимание унификации применительно к национальным законодательствам интегрирующихся государств позволяет воспринимать ее как одну из сторон общего процесса сближения национальных законодательств: после согласования государствами нацеленный на преодоление правовых различий результат может быть выражен в создании как абсолютно идентичных (унифицированных) правил, так и лишенных явных расхождений и противоречий, связанных, сходных, близких (гармонизированных, гармоничных) норм. Поэтому в общем процессе сближения законодательств государств-участников интеграционных объединений следует выделять две формы – унификацию и гармонизацию.

Несколько иную, отличную от унификации, цель преследует *гармонизация* национальных законодательств государств. Это – устранение в интересах интеграции препятствующих факторов правового характера, которые могут возникать из-за различий в национальных законодательствах, а также формирование единых основ политики государств в определенных сферах общественной жизни или секторах экономики. Семантический акцент в понимании гармонизации делается на непротиворечивости, согласованности, соответствии отдельных элементов внутри общего целого.

В документах СНГ говорится также о *координации* законотворческой деятельности парламентских органов государств-участников. В понимании координации как перманентного процесса установления взаимной сочетаемости программ, планов, сроков, тематики законодательных работ национальных парламентов, обмена методическим опытом национальной законотворческой работы наблюдается единодушие как творцов документов, так и их толкователей. Это же можно сказать и о таких процессах, как *согласованное развитие* национального законодательства, *согласование законодательной деятельности* национальных парламентов государств-членов.

Итак, два основных направления – унификация и гармонизация – выступают в межгосударственной сфере магистральными путями сближения национальных законодательств интегрирующихся государств.

Унификация. Заметно отошедшее в межгосударственных документах стран СНГ на задний план строгое словоупотребление еще сохраняется в научных исследованиях. Это касается и понимания унификации.

Приведем пример того, как представляется унификация в новейших публикациях. Опустив контекст, обратим внимание на употребление этого термина. «Развитие источников права как в странах континентального права, так и в странах общего права проходит под все усиливающимся влиянием процессов сближения обеих правовых систем. Характеризуя эти процессы, теоретики называют их также процессами интернационализации права, гармонизации права, хотя, по существу, речь идет об одних и тех же процессах. Возможно, что отработке определения нужно было бы уделить особое внимание... Процессы сближения правовых систем уси-

ливаются настолько, что в ряде областей права заговорили уже об унификации права».⁹ Приведенная цитата с очевидностью демонстрирует различие в «степени» сближения в процессе гармонизации и унификации права.

Для наглядности унификацию права в межгосударственных отношениях можно сопоставить с законодательной деятельностью государства. Если уподобить унификацию обычному внутригосударственному законодательному процессу – от законодательной инициативы до принятия акта, – то следует заметить, что унификация предполагает более кропотливую подготовительную работу еще до инициирования.

Этот процесс оказался довольно сложным и трудно поддающимся регулированию в национальном законодательстве Российской Федерации, федеративная структура которой обусловила наличие в правовой системе государства собственных законодательных систем субъектов федерации и, как следствие, – необходимость корреляции этих систем с нормами федерального законодательства.

Законодательная деятельность государства и унификация в рамках межгосударственных объединений имеют и общие цели: стремление обеспечить гарантии в какой-либо особой области отношений и желание избежать коллизий национальных законов.

Как фактор, облегчающий унификацию законодательств отдельных государств СНГ в межгосударственных объединениях, например России и Беларуси в их союзно-договорном альянсе, выступает то, что эти государства сотрудничают в рамках региональной организации, одной из уставных целей которой является активная работа в направлении «развития Содружества Независимых Государств».¹⁰ Они действуют в единых геополитических рамках, решают сходные экономические, социальные и другие проблемы, близки их общие правовые системы. В то же время некоторые неудобства создает то обстоятельство, что эти государства входят в состав других региональных организаций. Россия и Беларусь являются участниками СНГ, Таможенного союза, ЕврАзЭС, других организаций стран – членов СНГ. Рамки этих организаций часто перекрываются, и поэтому возникает необходимость в координации их деятельности.

Запланированная унификация наряду с очевидными преимуществами, объясняемыми ее целями, несет и определенную опасность. Риск того, что усилия по унификации окажутся бесплодными, если только они не касаются некоторых вопросов межгосударственной торговли или коммуникаций, очень высок. Кроме того, поспешное провозглашение установок на унификацию нередко ставит больше проблем, чем разрешает. Пример тому – введение в оборот термина «законы Союза Беларуси и России», под которыми понимались законодательные рекомендации, которые должны были обеспечивать унификацию законодательства России и Беларуси, хотя не были установлены ни порядок реализации этих актов, ни процедура их прохождения в национальных парламентах Российской Федерации или Беларуси. Кроме того, поскольку унификация – создание единых, одинаковых норм, то возникают обоснованные сомнения в действенности законодательных рекомендаций для унификации национальных законодательств: рекомендации по своей юридической природе не способны непосредственно обеспечить целей унификации – единства правового регулирования в законодательных системах суверенных государств.

Авторы отдельных исследований более широко подходят к понятию унификации – как к «выработке общих правил по созданию и принятию норм права».¹¹ В этой связи, по-видимому,

⁹ *Топорнин Б. Н.* Система источников права: тенденции развития // Судебная практика как источник права. М., 2000. С. 29, 30.

¹⁰ Статья 2 Договора о создании Союзного государства // Российская газета. 2000. 29 янв.

¹¹ См.: *Каменков В. С.* Формирование правового государства. Вопросы унификации законодательства // Доклады участников научно-практического семинара «Декларация о дальнейшем единении Беларуси и России: институциональные и правовые аспекты создания Союзного государства», 12 марта 1999 г., г. Москва // Информационный бюллетень Парламентского

есть необходимость различать еще одну пару понятий: «унификация» и «методика унификации».

Наравне с условиями унификации практическую сложность представляет техника ее осуществления. Наиболее существенным с технической стороны в процессе унификации следующие процедуры: выявление круга вопросов, подлежащих унификации; градация этих вопросов по срочности постановки и решения; выявление потребности в унификации или хотя бы ее желательности для всех участвующих в унификационном процессе сторон; сравнительное изучение правовых систем, социально-экономических условий государств, стремящихся ее осуществить. При этом сравнительное исследование не должно ограничиваться правовыми рамками, оно должно носить главным образом социоведческий характер, с акцентом на принципиальные различия социальных институтов и процессов, закономерностей общественного поведения в сотрудничающих государствах.

Для унификации законодательства в межгосударственных объединениях стран Содружества вполне применимы те подходы и методы, которые были выработаны ранее в процессе межгосударственного общения, в том числе в рамках Европейского Сообщества, Совета Европы, других международных организаций. Технически целям унификации служат два способа юридического правотворчества. Первый способ – заключение договоров, которые обязывают государства изменить их действующее право, привести нормы национального законодательства в соответствие с нормами договоров, при этом выбор форм и методов такого изменения остается за государством. «Унификация предполагает, прежде всего, разработку общих нормативных актов», – замечает М. Г. Пронина, а «главной формой» унификации справедливо считает «разработку... международных конвенций».¹² Второй способ – издание акта, выступающего как результат творчества законодательной власти межгосударственного объединения, содержащего единые, подлежащие немедленной реализации всеми государствами нормы.

Первый из названных способов, о котором много говорится, но действенность которого для постсоветских стран пока не очевидна – заключение договоров. Договоры между государствами, как устанавливает Федеральный закон Российской Федерации «О международных договорах Российской Федерации»¹³, могут иметь различные наименования: конвенция, протокол, декларация, устав, хартия, собственно соглашение или договор и т. д. Различия в наименованиях не влекут юридических отличий. Общим для всех договоров является закрепление прав, полномочий и обязательств участников этих соглашений. Обязательства, в соответствии с которыми вносятся изменения в собственное национальное законодательство, берут на себя не только «первичные» государства-участники: и к заключенным, и к действующим договорам возможно присоединение – необходимо только официальное заявление государства о желании стать участником договора.

Заключение договоров в рамках межгосударственных объединений эффективно в тех случаях, когда в процессе взаимодействия многих государств необходимо установить единый правовой режим регулирования для определенного предмета, или когда для функционирования создаваемой государствами системы требуется, чтобы в рамках этих государств или части из них применялась унифицированная законодательная регламентация.

Договоры обеспечивают максимальное единообразие законодательств государств-участников и потому удобны в межгосударственных отношениях тем, что их заключение не требует предварительного изучения законодательства участвующих государств. Подписывая договоры, государства-участники обязуются обеспечить соответствие собственного национального зако-

Собрания Союза Беларуси и России. 1999. № 1. С. 46.

¹² Пронина М. Г. Механизм исполнения договоров и соглашений, заключенных в рамках СНГ и Союза Беларуси и России // Научно-практическая конференция «О совершенствовании законодательства Республики Беларусь и роли в этом процессе Парламента»: Тезисы докладов и выступлений. 28–29 мая 1998 г. Минск, б.г. С. 99.

¹³ СЗ РФ. 1995. № 29. Ст. 2757.

нодательства принимаемому международному обязательству. При этом государства свободны корректировать свое участие в обязательствах посредством оговорок, которые, в то же время, не могут изменять объект договора, его цели. Это общее правило о невозможности изменения некоторых условий договора весьма полезно, ведь иное может свести на нет саму идею совместной деятельности государств. Правда, у договорной практики имеются существенные минусы. Соглашение, нацеленное на унификацию национальных законодательств государств-участников, неприемлемое в какой-то своей части для некоторых государств, может лишить их возможности участвовать в таком соглашении.

Думается, в рамках Содружества может оказаться полезным и следующий способ унификации посредством договоров: нормы законодательного акта разрабатываются МПА государств – участников СНГ по запросам отдельных государств, которые обязуются в последующем ратифицировать их.¹⁴ Регулирование унифицированными актами целесообразно устанавливать в тех сферах государственной и общественной жизни, которые представляют существенный интерес для всех государств-участников.

Договор или соглашение в рамках СНГ – еще и универсальный акт-основа, создающий унифицированные правила и условия для деятельности разнообразных межгосударственных союзов внутри Содружества. Формирование интеграционных объединений суверенных стран СНГ, ранее бывших единым государством, проходило в специфической политической обстановке, а сам договорный процесс учреждения международных организаций странами – бывшими партнерами по Союзу ССР проходил по-разному. Учредительные договоры разнородных межгосударственных образований дополнялись новыми соглашениями, обозначающими современные тенденции и цели в процессе межгосударственной интеграции. Как правило, такие договоры давали новый импульс развитию объединительных движений государств навстречу друг другу.¹⁵

На практике только два названных способа (заключение межгосударственных договоров и законодательная деятельность специально созданных или наделенных государствами соответствующими полномочиями интеграционных органов) реально могут обеспечить создание общих норм, обязательных для государств, т. е. унифицировать законодательства государств в рамках межгосударственных объединений. Хотя и здесь могут возникать известные барьеры для унификационных процессов.

¹⁴ См.: Селезнев Г. Н. К новому видению задач Межпарламентской Ассамблеи // Вестник МПА СНГ. 1997. № 1. С. 24.

¹⁵ В СНГ вначале было подписано Соглашение о его создании (8 декабря 1991 г.) руководителями России, Белоруссии и Украины, в котором говорилось и об упразднении Союза ССР. Членство в СНГ всех его настоящих субъектов (12-й, последней, 9 декабря 1993 г. к договору присоединилась Грузия) «на равноправных началах» было оформлено 21 декабря 1991 г. Протоколом к Соглашению 8 декабря 1991 г. Одновременно была принята Алма-Атинская декларация, где отмечено, что СНГ «не является ни государством, ни надгосударственным образованием». Формирование консультативных институтов в рамках СНГ оформлено Соглашением 27 марта 1992 г., а Устав Содружества был принят Советом глав государств СНГ 22 января 1993 г. Отношения государств-союзников по СНГ в других объединениях развиваются похожим путем. Российская Федерация, Республика Беларусь, Республика Казахстан, Кыргызская республика и Республика Таджикистан стали участниками Таможенного союза, соглашение о создании которого подписали 6 января 1995 г. Россия и Беларусь. К нему присоединились Казахстан, позднее Кыргызстан, последним – Таджикистан. 29 марта 1996 г. между Российской Федерацией, Республикой Беларусь, Республикой Казахстан и Кыргызской республикой (к которым присоединился и Таджикистан) был заключен Договор об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях. Договором о Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве (26 февраля 1999 г.) и Соглашением о правовом обеспечении формирования Таможенного союза и Единого экономического пространства (26 октября 1999 г.) были провозглашены установки на завершение формирования Таможенного союза, создание Единого экономического пространства, гармонизацию национальных законодательств государств-участников. Новый договор о преобразовании Таможенного союза 10 октября 2000 г. в Евразийское экономическое сообщество призван стимулировать дальнейшее развитие интеграционных процессов отдельных государств СНГ в экономической сфере. Предполагается, что повышение статуса ЕврАзЭС будет гарантировано не только его целями (обеспечение экономической безопасности внешних границ Сообщества, согласованных действий по борьбе с таможенными нарушениями, согласование позиций во взаимоотношениях с ВТО, создание общей платежной системы и др.), но и способом принятия и обеспечения исполнения решений, отчасти заимствованным у Европейского Союза.

Унификация через заключение межгосударственных договоров может оказаться малоэффективной, например, из-за оговорок, вносимых в унификационные соглашения, или из-за различных толкований унифицированных норм в национальных правовых системах. Трудности с реализацией второго способа наглядно демонстрирует опыт межгосударственной интеграции России и Беларуси в Союзном государстве, где политические решения пока не находят адекватного отражения в национальном праве стран-союзниц.

Выявляя сферы межгосударственного сотрудничества, приемлемые для унификации и требующие введения унифицированных правовых режимов для их успешного совместного развития, следует опираться на опыт и практические достижения в этой области других межгосударственных сообществ, учитывать их трудности.

Опыт унификации в Европейском Сообществе показал, что она оказывается полезной, действенной лишь в некоторых сферах, приносит пользу только в определенных областях. Практика показывает успешные примеры унификации, если она затрагивает технические, медико-санитарные или регулирующие международное воздушное или водное сообщение нормы. Для России и Беларуси как участников СНГ, к примеру, очевидно успешными для унификации выступают некоторые вопросы из области железнодорожного сообщения, дизельного машиностроения. Продвижение в других направлениях пока не дает оснований говорить об унификации.

Нужно иметь в виду, что даже в унификационных соглашениях государств в рамках достаточно глубоко интегрированных стран Европейского Союза чаще речь идет не столько об установлении норм права, сколько о провозглашении стандартов, т. е., строго говоря, унификация предлагается не на уровне правовых норм, а на уровне общих принципов. В рамках ЕС введение стандартов практикуется при установлении общих характеристик качества продукции (промышленной, потребительской), а также цен и системы бухгалтерского учета.

Гармонизация. В интегрирующихся государствах Европы достаточно осмотрительно провозглашается и гармонизация в области общественной жизни. Сам термин «гармонизация» увязывается с ограниченным кругом сфер – таможенное регулирование, социальное обеспечение, цены. Странам СНГ также, по-видимому, целесообразнее по отдельным вопросам, в отношении которых трудно добиться унификации, главной целью сближения национальных законодательств ставить не унификацию, а гармонизацию или координацию законодательной работы. Тем более что национальное законодательство каждой из стран СНГ магистрально не ориентировано на унифицированное законодательное творчество в рамках этого регионального объединения.

Гармонизация способствует более «мягкому» по сравнению с унификацией, воздействию межгосударственных механизмов интеграционных объединений на формирование непротиворечивой, взаимосоответствующей, согласованно сочетаемой деятельности национальных законодательных органов. В то же время гармонизация как способ сближения национальных законодательств отнюдь «не проигрывает» унификации. В межгосударственных отношениях субъекты далеко не всегда стремятся к нивелированию национальных различий, в том числе в праве. Мало того, эта цель не ставится государствами в интеграционном процессе: ни в обязательном, ни в добровольном порядке государства не пропагандируют «отказ от специфики национальных традиций права, отражающих разнообразие и уникальность организации жизни в разных государствах».¹⁶

В то же время современный международный правопорядок, нацеленный на обеспечение миролюбивых отношений и сотрудничества между государствами, диктует такое развитие связей между ними, когда межгосударственные институты и механизмы международного нормотворчества должны учитывать и сочетать интересы не только отдельных государств, но и

¹⁶ Бачило И. Л. Проблемы гармонизации в законодательстве // Журнал российского права. 2000. № 8. С. 90.

мирового сообщества в целом. Гармонизация законодательств государств – один из правовых механизмов обеспечения международного правового порядка.

Гармонизация национальных законодательств предполагает как проведение одноактных действий, реализация последствий которых и составляет собственно процесс гармонизации, так и систематически проводимую работу в направлении выявления и преодоления несогласованностей в национальных законодательствах государств, препятствующих либо просто не способствующих развитию межгосударственного сотрудничества. В первом случае речь идет о международных соглашениях. В таких соглашениях, в отличие от «унификационных», устанавливаются не единообразные правила или единые нормы права, а формулируются основные начала, направления, принципиальные подходы государств в установлении порядка и юридических процедур согласования национальной нормотворческой практики. Имплементацией таких соглашений в национальные нормативные системы и будет достигаться гармонизация законодательств интегрирующихся государств. Этим свойством, главным образом, отличаются «унификационные» международные договоры от «гармонизационных». «При выборе направления (принципа) правового регулирования, – отмечает эту особенность Н. Г. Доронина, – единообразные нормы права как таковые не создаются».¹⁷

Как во всякой деятельности, в том числе и правотворческой, при осуществлении гармонизации законодательства значителен – и по срокам проведения и по объему проводимой работы – подготовительный ее этап (о важности конечного результата – не говорим). Однако вряд ли будет правильным идентифицировать межгосударственный процесс гармонизации национальных законодательств с «изначальной формой работы» и связывать его с «выявлением наличности правовой базы каждого государства, проведением сравнительного анализа, выявлением различий и противоречий, пробелов, оценки актуальности и преимуществ законодательства».¹⁸ Точно так же результатом успешно проводимой (проведенной) гармонизации законодательств интегрирующихся государств никак не может быть «становление и развитие международной правосубъектности» организации межгосударственного сотрудничества.¹⁹ Процесс гармонизации имеет иную структуру и нацелен на иные последствия.

Согласованное, гармоничное развитие законодательств государств – бывших республик Союза ССР – один из реально существующих и способный в настоящее время приносить хоть какие-то результаты путь формирования единого экономического пространства, создания единой таможенной территории. Явно заниженное значение, придаваемое иногда этому процессу в литературе, не может быть поддержано. В современных условиях развития интеграционных процессов в масштабах СНГ, когда немалые затруднения встречает реализация межгосударственных соглашений стран-участниц, крайне неверным будет говорить о «всего лишь гармонизации законодательства».²⁰ Более того, нельзя не согласиться с мнением, что «способ гармонизации права, исключающий вовсе появление такой категории, как «единообразная норма», в условиях экономической интеграции оказывается более эффективным».²¹ Не следует забывать и того, что аналогичные процессы в рамках, например, европейских государств развивались не одно десятилетие.

¹⁷ Доронина Н. Г. Унификация и гармонизация права в условиях международной интеграции // Журнал российского права. 1998. № 6. С. 57.

¹⁸ Бачило И. Л. Указ. соч. С. 89.

¹⁹ См.: Раздел 11 Программы гармонизации национальных законодательных и иных нормативных правовых актов государств – участников Договора о Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве от 26 февраля 1996 г. (утв. решением Межгосударственного Совета Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской республики, Российской Федерации и Республики Таджикистан от 26 октября 1999 г.).

²⁰ См.: Румянцев О. Г. Некоторые проблемы формирования правовой системы Союза Беларуси и России // Информационный бюллетень Парламентского Собрания Союза Беларуси и России. 1998. № 2. С. 14.

²¹ Доронина Н. Г. Унификация и гармонизация права в условиях международной интеграции // Журнал российского права. 1998. № 6. С. 58.

Другой курс гармонизации состоит в постоянной, систематической деятельности органов межгосударственных объединений по выявлению несогласованностей в национальных законодательствах государств и разработке предложений по преодолению препятствий на пути гармоничного развития межгосударственного сотрудничества и заключается в подготовке разнообразных документов рекомендательного характера.

Далеко не всегда государства оказываются готовыми к выработке однозначного определения общего подхода, общего правила или положения по конкретному вопросу национальной правотворческой практики в силу объективных причин либо потому, что не убеждены в его необходимости. В таких случаях общие принципы, цели оформляются в виде рекомендаций по пересмотру действующих редакций законодательных текстов или рекомендаций по законопроектной деятельности вообще.

На каких-то этапах развития интеграции может быть целесообразной, а иногда и необходимой для стимулирования объединительных процессов, разработка юридического руководства по составлению межгосударственных договоров, национальному нормотворчеству стран-участниц. Разъяснение многих вопросов совместного нормотворчества государств – участников СНГ, ЕврАзЭС, Союза Беларуси и России представляется в настоящее время вполне назревшей потребностью. Воздействию правовых механизмов на углубление процессов интеграции справедливо отводится значительная роль. «Законодательная деятельность органов ЕЭС, направленная на гармонизацию права, привела к более высокой ступени интеграции – Европейскому Союзу», – обоснованно считает Н. Г. Доронина.²²

В практике рекомендательной деятельности СНГ, других межгосударственных объединений стран Содружества заметное место занимает модельное законодотворчество межпарламентского органа – подготовка и издание рекомендательных (модельных) законодательных актов (законов). В некоторых актах Межпарламентской Ассамблеи СНГ используется другое наименование – типовые (модельные) законодательные акты;²³ аналог модельного закона МПА государств – участников СНГ в ЕврАзЭС именуется типовым проектом.²⁴ По Уставу Союза Беларуси и России, как упоминалось, статус законодательной рекомендации Союза имели принимаемые Парламентским Собранием нормативные правовые акты.²⁵

Само наименование рекомендации – «модельный закон» – иногда вызывает неприятие из-за недостаточной обоснованности употребления термина «закон» применительно к рекомендациям. Но, как представляется, все возможные возражения снимает указание на то, что этот акт, хотя и именуется законом, но является «примерным», «типовым», актом-образцом, т. е. «модельным». Можно согласиться, что более предпочтительным было бы именовать такие акты не «законами», а «законопроектами». Однако чаще всего рекомендуемые Межпарламентской Ассамблеей государствам – участникам Содружества законодательные образцы принимаются как «рекомендательный законодательный акт» либо как «модельный закон».

²² Доронина Н. Г. Указ. соч. С. 53.

²³ См., напр.: Основные положения программы модельного законотворчества в Содружестве Независимых Государств // Информационный бюллетень МПА СНГ. 1997. № 12. С. 97–100.

²⁴ См.: Статья 7 Договора об учреждении Евразийского экономического сообщества // Бюллетень международных договоров. 2002. № 5.

²⁵ Статья 23, п. «б» Устава Союза Беларуси и России // Информационный бюллетень Парламентского Собрания Союза Беларуси и России. 1998. № 1.

§ 3. Модельные акты как способ гармонизации национальных законодательств государств в процессе интеграции

Модельный акт как типовой образец нормативного правового регулирования конкретной области общественных отношений, как примерный акт, ориентирующий национального законодателя в правотворческой деятельности, как целенаправленное влияние межпарламентского органа на национальную законодательскую практику государств – участников межгосударственного объединения позволяет без навязывания жестких рамок обеспечить общность концептуальных подходов, а в некоторых сферах (например, транспортные коммуникации, природопользование и охрана окружающей природной среды), и детальную согласованность развития национальных законодательных систем государств-членов. Модельный акт дает возможность интегрирующимся странам еще в процессе подготовки юридического нормативного решения устранить возникающие неоправданные расхождения при регулировании однотипных вопросов, правовом решении похожих задач.

Модельный акт подходит для тех случаев, когда государства предполагают создать национальный акт на основе единого текста, но при этом учесть собственную специфику, традиции. Применим он и для усовершенствования, модернизации национального законодательства. Модельные акты, как правило, разрабатываются с учетом международного опыта, в их основу положены общепризнанные принципы международного права, единые начала, принятые в большинстве стран Европы и мира, включая законодательские традиции континентального права. Использование модельных актов для сближения национальных законодательств – путь, предоставляющий большие возможности для маневрирования: отдельные его положения могут быть исключены, изменены. Издание рекомендательных законодательных актов МПА государств – участников СНГ можно сопроводить постановлением МПА о рекомендуемых государствам мерах для достижения удовлетворительной степени сближения.

Модельное законодательство представляет собой разработку акта в виде полного текста закона, отдельных законодательных правил или положений. Полнотекстовые модельные акты под названием «кодекс», «устав», собственно «закон» отличаются главным образом формальными характеристиками: по содержанию кодексы, в отличие от других законов, охватывают значительную массу отраслевых норм. Будучи законом сводного характера, содержащим наибольший объем нормативного правового материала, относящегося к определенной сфере общественных отношений, кодекс имеет и более сложную, в сравнении с иными законами, структуру. Уставы представляют собой тоже кодифицированные акты; традиционно они определяют статус и вопросы функционирования «путейного хозяйства» – транспортной сферы.

Разработка модельных положений и правил²⁶ – менее распространенный способ гармонизации национальных законодательств, но его положительные свойства очевидны. К подготовке модельных правил и положений целесообразно обращаться для единообразного урегулирования определенного вопроса в национальном законодательстве. Полезна их разработка для случаев, когда национальная законодательная регламентация осуществляется через принятие не одного, а нескольких актов. Включением модельного правила в различные национальные акты решается задача гармонизации национальных законодательств менее затратным, чем подготовка целого закона, способом.

²⁶ Здесь имеется в виду не разновидность нормативного правового акта (Положения... или Правила...), а структурная часть правового акта: «положение» как правовой тезис и «правило» как норма.

Полезна подготовка рекомендательных законодательных правил и положений в условиях «многоуровневой» интеграции государств СНГ, когда одно государство выступает участником и Содружества Независимых Государств, и Евразийского экономического сообщества, и др. Сейчас практика модельного законотворчества в этих объединениях такова, что отдельные рекомендательные законодательные акты предлагаются для одних и тех же субъектов на трех уровнях: МПА государств – участников СНГ, МПА ЕврАзЭС и Парламентского Собрания Союза Беларуси и России. Так, модельные законы «О финансово-промышленных группах», «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» подготовлены и в СНГ, и в Союзе Беларуси и России. Модельный Налоговый кодекс и модельные законы «Об образовании», «О борьбе с терроризмом» есть и в СНГ, и в «пятерке». Похожи модельные законы МПА государств – участников СНГ «Об охране труда» и «О службах охраны труда» и модельные законы «пятерки» «О надзоре и контроле за соблюдением законодательства об охране труда». Очевидно, что нет необходимости в издании модельных актов одинаковой тематики и практически идентичных по содержанию во всех этих межгосударственных объединениях. В этой ситуации парламентским органам СНГ, государств – участников Договора «пяти» достаточно в качестве моделей предложить отдельные положения и правила, а то и отдельные статьи, в которых отразить специфику регулирования для государств, входящих в тот или иной межгосударственный союз.

Рекомендательные модели МПА государств – участников СНГ могли бы сыграть свою положительную роль в координации развивающейся в настоящее время практики заключения международных договоров между государствами Содружества, в том числе и двусторонних. Это еще одна из сфер, где МПА государств – участников СНГ может разрабатывать и активно разрабатывает в последнее время образцы для включения в международные договоры государств СНГ. Перспективный план модельного законотворчества МПА государств – участников СНГ предусматривает разработку рекомендательных конвенций, в числе которых: Хартия о правах национальных меньшинств, Конвенция по приграничному сотрудничеству, Хартия равных прав и равных возможностей мужчин и женщин и др.²⁷

Подготовка в качестве рекомендаций модельных статей будет оптимальной, когда планируется заключение нескольких договоров по определенному вопросу. Таковыми, например, могли бы стать модельные статьи о разрешении межгосударственных споров²⁸: когда государства СНГ заключают однотипные двухсторонние договоры общей тематики, нет необходимости в каждом случае вырабатывать индивидуальный порядок рассмотрения споров и разногласий.

Утвержденный постановлением МПА государств – участников СНГ и действующий в настоящее время Перспективный план модельной законопроектной работы на период до 2005 г. с изменениями и дополнениями включает 139 рекомендаций, планируемых к принятию. В их числе – 12 кодексов (Торговый, Жилищный, Информационный, Экологический, Кодекс судопроизводства по экономическим отношениям и др.), 15 разного рода рекомендаций, ориентирующих на сближение национальных законодательств, и моделей международных конвенций, более 100 модельных законов. Большинство из запланированных рекомендаций в случае успешной их подготовки, как представляется, окажут весомую помощь национальным законодателям в реализации общей установки на гармоничное развитие законодательств «содружествующих» стран. Но некоторые позиции плана вызывают вопросы.

²⁷ См.: Перспективный план модельного законотворчества и сближения национального законодательства в Содружестве Независимых Государств на период до 2005 г. / Приложение 1 к Постановлению МПА государств – участников СНГ «О задачах Межпарламентской Ассамблеи в реализации межгосударственных программ развития Содружества Независимых Государств» // Информационный бюллетень МПА СНГ. 2001. № 26. С. 92–108.

²⁸ См.: Манов Б. Г. Механизмы разрешения споров, возникающих между государствами – участниками СНГ // Журнал российского права. 2000. № 2. С. 136.

Как рекомендацию в Перспективном плане намечено подготовить, например, документ под названием «Правовые и нормативные основы защищенности статуса спасателей, участвующих в спасательных работах на трансграничной территории». Однако очевидно, что все государства-участники будут заинтересованы не столько в согласовании общих подходов к решению данного вопроса, сколько в унифицированном его решении, и поэтому здесь было бы более правильным предложить общие единообразные нормы, согласовав которые, государства могли бы обеспечить их обязательную юридическую силу.

В Перспективном плане предусмотрена разработка модельного Информационного кодекса, а наряду с ним модельного закона «Об информации, защите информации и информационных продуктов». Разработчиком первого является Верховная Рада Украины, постоянная комиссия МПА государств – участников СНГ по культуре, информации, туризму и спорту, ответственная за подготовку кодекса; разработчик модельного закона – Государственная Дума России и Комиссия по вопросам обороны и безопасности. Оба проекта должны были быть подготовлены в 2002 г. Здесь возникают возражения как в целесообразности одновременной разработки тематически близких актов, так и рациональности такого «распыления» научных сил и средств государственно-правового обеспечения сотрудничества.

Разработке проектов конкретных модельных актов и их принятию может предшествовать мониторинг действующего законодательства в известной сфере, проводимый экспертами.²⁹

Процедурные вопросы разработки модельных актов – от предложений о подготовке модельных законов до их принятия – в какой-то мере были представлены в документах МПА государств – участников СНГ³⁰, МПК «пятерки»³¹ и могли быть в отдельных частях заимствованы другими межгосударственными объединениями для собственной практики модельного законотворчества.

Значимость предполагаемого к разработке модельного акта определяет процедурные особенности его подготовки. Работе над наиболее сложными и значимыми для государственной жизни модельными законопроектами может предшествовать подготовка (с последующим утверждением) концепции акта. В концепции, как правило, дается общая характеристика действующего нормативного регулирования в государствах-участниках СНГ, предлагается схематичный план будущего модельного закона. Разработчиками как концепции, так и самих модельных актов в настоящее время могут быть комитеты, комиссии парламентов, парламентские делегации, органы СНГ, научно-исследовательские институты, рабочие группы МПА государств – участников СНГ или МПА ЕврАзЭС, ученые и специалисты в соответствующих отраслях государственной и общественной жизни.

Известно, что большая часть рекомендательных законодательных актов инициируется и разрабатывается научными юридическими центрами, а также парламентами и отдельными депутатами через постоянные комиссии МПА. Думается, безосновательно самоустраиваются от этой работы органы СНГ. Разрабатывая проекты рекомендательных актов для национального законодателя наряду с проектами соглашений межгосударственного характера, органы СНГ создавали бы не только договорно-правовую базу для развития межгосударственных отноше-

²⁹ См.: О концепции по унификации законодательства в сфере реформирования экономики на 1996–1997 гг. в Сообществе Беларуси и России: Приложение к Постановлению Парламентского Собрания Сообщества Беларуси и России «О концепции и плане мероприятий по унификации законодательства в сфере экономики» от 24 октября 1996 г. // Информационный бюллетень Парламентского Собрания Союза Беларуси и России. 1998. № 1. С. 93.

³⁰ См., напр.: Постановление МПА государств – участников СНГ «О программе модельного законотворчества в Содружестве Независимых Государств на 1996–1998 гг.». Приложение 2 // Информационный бюллетень МПА СНГ. 1997. № 12. С. 97–100.

³¹ См.: Положение о модельных законодательных и других актах Межпарламентского Комитета Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской республики и Российской Федерации // Приложение к Информационному бюллетеню МПА СНГ. 1997. № 14. С. 102–107.

ний, но и обеспечивали бы национальную нормативную основу для реализации будущих межгосударственных соглашений.

Порядок подготовки и рассмотрения конкретного модельного акта определяет постоянная комиссия МПА государств – участников СНГ, на которую возложена ответственность за подготовку документа, либо определенная комиссия МПА ЕврАзЭС в соответствии с их регламентами.

Утвержденные в первом чтении в комиссиях МПА государств – участников СНГ или МПА ЕврАзЭС модельные акты направляются в парламенты стран Содружества для их оценки.

Модельный акт, подготовка которого завершена разработчиками, направляется в постоянную комиссию МПА государств – участников СНГ, либо в соответствующее структурное звено МПА ЕврАзЭС на экспертизу. Экспертной оценке подвергаются его соответствие нормам международного права, договорам и соглашениям государств – участников Содружества, юридические свойства проекта. В зависимости от тематики проводится специальная экспертиза – научно-техническая, экологическая, финансовая и т. д. При необходимости проект модельного акта может быть направлен на экспертизу в международные организации либо экспертам из числа признанных специалистов в определенной сфере из государств, не являющихся участниками договора «пятерки».

Для принятия модельного акта необходимо, чтобы его одобрили все участвующие в заседании парламентские делегации государств-участников. Модельный акт может быть поддержан с оговорками, т. е. в основном.

В целях согласования правовой политики и установления единообразного правового регулирования в государствах – участниках Содружества, как модель законодательного регулирования целесообразно использовать и другие акты, например, наиболее удачные из законодательных актов отдельных государств, входящих в Содружество. Пропаганда лучших образцов законов государств – участников СНГ, использование взаимного позитивного опыта ничего иного, кроме пользы государствам, принести не может.³² Эффект действия норм национальных законов, разработанных на основе модельных актов МПА, с учетом достижений национального правотворчества других государств, будет только выше. Замечено, что положительным примером нормативного регулирования в сфере науки может служить соответствующее законодательство Беларуси и Украины, значительны наработки по законодательству об охране окружающей природной среды в Молдове, Грузии, Азербайджане, о противодействии нелегальному обороту наркотиков – в Армении, Казахстане, Таджикистане.

Предложение законодательных рекомендаций в виде модельных законов опирается на богатую практику интеграции в европейских странах. Но там порядок их подготовки, как и исполнения, отличен от того, который существует в СНГ. В европейских государствах целью таких законов (они именуются по-разному: «примерные», «типовые», просто «рекомендации») является внесение изменений в национальное законодательство, причем эти изменения должны быть одинаковыми для всех государств. Типовые законы вносятся в национальные парламенты, и после принятия, как правило, если и имеют некоторые отличия, то минимальные, поэтому иначе, чем в СНГ, расставлены акценты в процедуре их подготовки.

Модельные рекомендательные акты для стран СНГ после их подготовки специалистами и экспертной оценки проходят еще дополнительно как бы два этапа обсуждения парламентами: в пленарном заседании межпарламентского органа, потом рассматриваются (в идеале – в процессе троекратного чтения перерабатываются, изменяются и дополняются, принима-

³² Справедливо отмечен как позитивный опыт законодательных заимствований даже на конституционном уровне. См.: Кривенко Л. Т. Проблемы дальнейшего развития модельного законодательства для государств – участников СНГ // Вестник МПА СНГ. 2000. № 4. С. 241.

ются) в национальных парламентах. В европейских государствах основная работа по подготовке типовых актов лежит на интеграционных органах: они готовят акты с такой степенью их согласованности, чтобы «превращение» их в акт национального законодательства проходило без внесения сколько-нибудь существенных поправок.

После принятия модельные акты направляются в парламенты как рекомендации для рассмотрения. В документах МПА государств – участников СНГ и МПА ЕврАзЭС предлагаются такие формы использования правил модельных актов:

1) государства-участники принимают модельный закон как документ национального законодательства, допуская, при необходимости, его корректировку с учетом особенностей политического, социально-экономического, культурного развития, исторических традиций государства;

2) государства-участники используют отдельные нормы модельного акта, включая их в действующие национальные законы;

3) государства-участники разрабатывают собственный нормативный правовой акт на базе модельного.

Использование и роль модельных законов в процессе национального законотворчества определяется такой его характеристикой, как юридическое значение. Модельные законы, принимаемые уполномоченным органом стран Содружества, сопровождаются постановлением: «Направить указанный акт в парламенты государств для дальнейшего использования». Ни круг полномочий межпарламентского органа Содружества, ни эта формулировка не способны породить для государств-участников обязательности норм модельных законов. Авторитет принявшего модельный закон органа никак не может сказаться на основном юридическом свойстве модельного закона – его рекомендательном характере. Не влияют на правовую характеристику модельных актов их видовые отличия (модельный устав, модельный закон, модельный кодекс или модельное положение). Модельный закон может быть принят заинтересованным законодательствующим субъектом только в добровольном порядке.

Судить о практических результатах реализации модельных актов, принятых МПА государств – участников СНГ и МПА ЕврАзЭС довольно сложно: информацию о динамике потребностей национальных законодателей в законодательных моделях парламенты предоставляют не регулярно. В «Вестнике Межпарламентской Ассамблеи», в ежегодных публикациях об итогах деятельности МПА государств – участников СНГ информация об использовании национальными парламентами модельных законодательных актов обновляется не часто. Поскольку парламенты не всегда информируют органы МПА государств – участников СНГ о своих актах, принятых на базе модельных, не высказывают пожеланий относительно законодательных моделей, в принятии которых они заинтересованы, то и МПА в подготовке модельных актов ориентируется не на реальные потребности национальных парламентов, а на общую картину хода законотворческих работ в одной-двух республиках СНГ.

На практике национальные парламенты, как правило, учитывают в своей работе модельные акты, подготовленные до начала разработки собственных законов. Причем используются не только принятые МПА государств – участников СНГ модельные законы, но и проекты модельных законодательных актов, которые направляются в парламенты для рассмотрения после первого чтения этих актов на заседаниях постоянных комиссий. Интересно и то, что как рекомендации для использования в национальной законотворческой работе, Ассамблея направляет и утвержденные ею концепции модельных законов, например, концепции модельных Трудового и Образовательного кодексов.³³

Относительно других актов, принятых МПА государств – участников СНГ после того, как был утвержден национальный закон, можно с уверенностью говорить, что существенного

³³ См., напр.: Информационный бюллетень МПА СНГ. 2001. № 26. С. 250, 340.

влияния на национальный процесс законотворчества они не оказывают. Выход из такого положения предлагался в «пятерке». В Программе гармонизации национальных законодательных и иных правовых актов предусматривается подготовка и принятие модельных законодательных актов только в областях, не урегулированных национальными законодательствами, международными договорами и соглашениями.³⁴ Представляется, что такие рамки практически не оставляют пространства для рекомендаций в виде модельных законов.

Механизм использования модельных законов в национальных законодательных системах сложился уже в достаточно отработанном виде; каждое из государств вырабатывает свои средства «адаптации», учитывая множество факторов, в первую очередь, особенности состава населения, территориальное и административное построение, характер и специфику внешних связей. К «наполнению» модельного акта привлекаются специалисты юридических институтов, заинтересованных учреждений для того, чтобы в национальном законе были учтены конкретные особенности государства, рассмотрены возможные варианты предлагаемых законодательными моделями решений и уменьшена вероятность принятия ошибочных законодательных решений. В России, например, практика использования модельного законодательства достаточно широка, причем модельные законодательные акты проходят апробацию на двух уровнях – модельные акты межпарламентских органов объединений стран СНГ и проекты модельных законов, подготовленные в Российской Федерации для ее субъектов по вопросам совместного с федерацией ведения или собственного ведения субъектов РФ.

Моделирование законотворческой деятельности в рамках Содружества получило позитивную практическую оценку: Государства СНГ накопили достаточный опыт использования рекомендательных законодательных актов. В Республике Беларусь, например, парламентом при подготовке национальных законов были использованы помимо деклараций и обращений МПА государств – участников СНГ 20 модельных актов, в числе которых: Гражданский кодекс, модельные законы «О согласованных принципах регулирования гражданства», «О государственной поддержке малого предпринимательства», блок модельных законов об экологии («О принципах экологической безопасности в государствах Содружества», «Об экологической экспертизе», «Об экологическом образовании населения»), «О борьбе с организованной преступностью». До 18 проектов законов разработаны с использованием рекомендательных законодательных актов в Республике Казахстан (в том числе модельные ГК, УК, УПК, УИК).

Полезность рекомендательных законодательных актов при разработке национального законодательства отмечается всеми государствами СНГ, и все они, по их признанию, в той или иной степени в собственной правотворческой деятельности опираются на законодательные модели МПА государств – участников СНГ. Число рекомендательных актов, использованных законодательными собраниями государств – участников СНГ, колеблется от 10 в Республике Таджикистан до 28 в Кыргызской республике. Общее количество использованных в законотворческой практике парламентов пяти государств (Беларуси, Казахстана, России и Украины) модельных законов к 2000 г. составляло 71 акт.³⁵

В то же время очевидно, что потенциал законодательного моделирования используется не полностью.³⁶ Предложение модельных законов намного опережает спрос; общее число изданных МПА государств – участников СНГ к настоящему времени модельных законов около 130. Есть, правда, этому и объективные объяснения: принятие национальных законодательных решений зависит от множества факторов – это и экономика, и социальная, и политическая, и

³⁴ См.: Раздел 8 Программы гармонизации национальных законодательных и иных нормативных правовых актов государств – участников Договора о Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве от 26 февраля 1996 г. (утв. решением Межгосударственного совета Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской республики, Российской Федерации и Республики Таджикистан от 26 октября 1999 г.).

³⁵ См.: Информационный бюллетень МПА СНГ. 2001. № 27. С. 47.

³⁶ См.: Тихомиров Ю. А. Право: национальное, международное, сравнительное // Государство и право. 1999. № 8. С. 11.

геополитическая обстановка – модельные рекомендации в этом ряду не занимают главенствующего места.

Внешне текст и структура модельных актов МПА государств – участников СНГ, МПА ЕврАзЭС (постатейное построение, логичность изложения содержания) соответствуют пониманию закона в традиционном смысле, принятом в государствах континентальной правовой семьи. Согласно процедурным правилам, издаваемый МПА государств – участников СНГ или МПА ЕврАзЭС модельный акт должен быть поддержан парламентариями государств-участников. Поэтому в том виде, в каком он принимается МПА (или МПК), с точки зрения технико-юридической и содержательной подготовки модельный закон вполне может быть предложен к слушанию в национальных парламентах.

Однако на практике дело обстоит иначе. Парламентарии далеко не всегда в своей законотворческой деятельности тексты модельных актов берут за основу. Несмотря на то, что процедурными правилами подготовки и принятия модельных законодательных актов прямо предусмотрено полномочие парламентских делегаций вносить предложения о принятии национальных актов на основе модельных и содействовать их прохождению в национальных парламентах, для Российской Федерации, по крайней мере, модельные законы не стали тем образцом, на который бы строго ориентировался законодатель и принятие которого отстаивали бы парламентарии по мотиву его содействия сближению национальных законодательств стран СНГ. Как справедливо замечает А. Л. Маковский, «вряд ли кто-либо из депутатов парламентов стран Содружества вспомнит случай, когда проект национального закона вызвал бы критику или возражения из-за того, что он не скоординирован (не гармонизирован и т. д.) с соответствующими законами других “содружествующих” государств».³⁷

Отсутствие необходимой мобильности в контактах МПА государств – участников СНГ и национальных парламентов по линии создания и использования модельных законов препятствует качественному улучшению самого модельного законодательства МПА СНГ. Например, в 1996 г., спустя два месяца после принятия модельного закона «Об экологической экспертизе», аналогичный закон был принят в Молдове, причем изложение многих позиций в национальном законе оказалось более удачным. Цели и задачи государственной экологической экспертизы, независимость и ответственность государственных экологических экспертов, а также вопросы, связанные с проведением государственной экологической экспертизы с участием нештатных экспертов и повторной экспертизы в законе Молдовы были представлены, в отличие от модельного закона, с учетом международной конвенции «Об оценке воздействия на окружающую среду» (ОВОС). Более удачная юридическая проработанность некоторых положений закона Молдовы была признана на уровне Постоянной комиссии МПА государств – участников СНГ по экологии и природным ресурсам, однако какие-либо коррективы в модельный законодательный акт для стран СНГ внесены не были.

Известно, что улучшению модельные законы после их принятия МПА государств – участников СНГ до недавнего времени не подвергались, однако некоторые переломные тенденции намечаются. Так, в связи с необходимостью развития экономической интеграции в рамках СНГ и правового обеспечения формирования зоны свободной торговли государств – участников СНГ возникла потребность в доработке ранее принятых модельных законов «О государственной статистике» (1994 г.), «О защите экономической конкуренции» (1996 г.), «О финансово-промышленных группах» (1996 г.), «О стандартизации» (1997 г.). Действующий Перспективный план предусматривает внесение изменений и дополнений в модельные законы «Об образовании взрослых» (1997 г.), «Об образовании» (1999 г.).

³⁷ Маковский А. Л. Об унификации частного права в Содружестве Независимых Государств // Право и экономика в Европе и Азии. 1996. № 1. С. 6.

Признаны не соответствующими современным требованиям и международным стандартам некоторые положения модельного закона «Об авторском праве и смежных правах» (1996 г.) и было решено подготовить его новую редакцию. Сочтено нецелесообразным дальнейшее использование в качестве рекомендательного законодательного акта разд. «Интеллектуальная собственность» ч. III модельного ГК. В то же время МПА на время, до завершения подготовки новых текстов этих модельных законов, предложила Рекомендации по совершенствованию национальных законов об авторском праве и смежных правах государств – участников СНГ с учетом Договора ВОИС по авторскому праву и Договора ВОИС по исполнениям и фонограммам 1996 г.³⁸

Новым в практике МПА стало и то, что модельные законы могут приниматься для ограниченного круга участников. Так, модельные законы «О чрезвычайном положении» и «О порядке допуска и условиях пребывания воинских формирований других государств – участников Договора о коллективной безопасности на территории государства-участника ДКБ» были приняты и рекомендованы МПА для использования в парламентах государств – участников Договора о коллективной безопасности; Модельный закон «О чрезвычайном положении» был направлен в парламенты других государств СНГ, «заинтересованных в его использовании».³⁹

В СНГ принятием рекомендательного (типового, модельного) акта государства-участника выражают одобрение факту консультативной помощи парламентариям в законодательской работе. Поэтому МПА ориентирует законодателей на принятие национальных актов не только по образцу модельных законов, кодексов, уставов, но и другими рекомендациями. Из рекомендаций МПА, нацеленных на гармонизацию национального законодательства стран – участниц Содружества, содержательно и структурно оформлены в виде модельных законов (кодексов, уставов) большинство. Кроме того, законодательные рекомендации принимаются МПА и в виде концептуальных замечаний и предложений к разработке национальных законодательных актов. Одним из такого рода документов стали рекомендации «Основные направления реформирования заработной платы в государствах – участниках СНГ». Эти рекомендации предлагают детально проработанные подходы к решению вопросов организации заработной платы, минимальной зарплаты, особенностей организации зарплаты в бюджетных организациях, на предприятиях негосударственных форм собственности, оплаты труда работников по договорам, гарантийных и компенсационных выплат, обеспечения защиты заработной платы.

Рекомендации в таком виде имеют очевидные плюсы. По основным позициям заявленной темы предлагается убедительная аргументация, исходя из которой национальный законодатель решает, есть ли необходимость включать новые нормы в национальное законодательство.

Как законодательную модель МПА предлагает рекомендации и в виде модельного плана-схемы законодательного акта: поглавная структура с постатейной разбивкой, где обозначены основные предметы, которые могут быть урегулированы предлагаемым актом, создают нечто вроде каркаса будущего законодательного акта. В таком виде приняты рекомендации «Об основных гарантиях избирательных прав и общих принципах организации и проведения выборов и референдумов». МПА предложила государствам-участникам разрабатывать соответствующие национальные нормативные правовые акты, приняв за основу эти рекомендации.

Соотношение рекомендаций концептуального плана и модельных законов в практике рекомендательного правотворчества МПА составляет примерно 1: 20. Хотя потенциал здесь,

³⁸ См.: Постановление МПА государств – участников СНГ «О предложениях по совершенствованию национального законодательства государств – участников СНГ в области интеллектуальной собственности с учетом требований современных международных стандартов» // Информационный бюллетень МПА СНГ. 2001. № 26. С. 327–331.

³⁹ См.: Постановление МПА государств – участников СНГ «О Модельном законе “О чрезвычайном положении”» // Информационный бюллетень МПА СНГ. 2000. № 25. С. 286; а также Информационный бюллетень МПА СНГ. 2002. № 29. С. 192.

как представляется, довольно велик. Применительно к некоторым отраслям законодательства или по отдельным законодательным вопросам государствам, по-видимому, целесообразно определять, заинтересованы ли они иметь в качестве типовой модели текст закона или отдают предпочтение концептуальным рекомендациям, при этом, конечно, взвесив все плюсы и минусы разного рода рекомендаций – возможности их оптимального использования, учет трудоемкости их подготовки, реальной отдачи от этой работы в интересах сближения законодательств государств СНГ.

Модельные акты, предлагаемые к использованию в национальном законодательстве, должны отвечать требованию соответствия темпам интеграции. Для того чтобы рекомендательный законодательный акт был реализован, необходимо наличие, по меньшей мере, двух условий: во-первых, готовность государств к восприятию принципиальной, основной их части (объективная готовность государства, обусловленная уровнем его экономико-социального и политического развития), и, во-вторых, готовность государств к взаимосогласованному сближению позиций по вопросам, представляющим обоюдный интерес.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.