

## К единому правовому пространству

Вопросы оформления юридической системы Союзного государства решаются непросто.

**Татьяна МОСКАЛЬКОВА, председатель Комиссии Парламентского Собрания Союза Беларуси и России по законодательству и Регламенту, депутат Госдумы РФ:**



– Создание и развитие Союзного государства России и Беларуси с неизбежностью связано с формированием единого правового пространства, контуры которого были определены первоначально в Договоре о Союзе Беларуси и России от 2 апреля 1997 года (ратифицирован в России Федеральным законом от 10 июня 1997 года № 89-ФЗ), а затем в Договоре о создании Союзного государства от 8 декабря 1999 года (ратифицирован в России Федеральным закон от 2 января 2000 года № 25-ФЗ). Последний довольно подробно регламентировал принципы построения единой правовой системы Союзного государства, виды и правовой статус входящих в нее нормативных актов, их иерархию и процедуру принятия органами власти Союзного государства, контроль за их реализацией на практике. В частности, статьей 58 Договора о создании Союзного государства от 8 декабря 1999 года (далее – Договор 1999 года) предусмотрено, что его органы вправе принимать следующие нормативно-правовые акты: законы, основы законодательства, декреты, постановления, директивы и резолюции. К числу распорядительных документов данной статьей Договора отнесены рекомендации и заключения.

При этом законы и декреты Союзного государства определены актами прямого действия, подлежащими применению на территории каждого государства – участника и имеющими более высокую юридическую силу, чем национальные законодательные акты.

В случае коллизии нормы закона или декрета Союзного государства и нормы внутреннего закона государства-участника преимущественную силу должны были иметь нормы закона или декрета Союзного государства, за исключением конституционных норм государств – участников (ч. 2 статьи 60 Договора 1999 года). Предполагалось, что Основы законодательства должны быть имплементированы в национальное законодательство союзных государств.

Директивы определялись в Договоре 1999 года как обязательные для каждого государства, которому они адресованы, нормативные акты при сохранении за органами соответствующего государства свободы выбора форм и методов действий (ч. 4 статьи 60 Договора 1999 года); остальные акты – как адресные, рекомендательные или распорядительные (ч. 3, 5 статьи 60 Договора 1999 года).

Татьяна Москалькова. К единому правовому пространству

Нормативно-правовые акты Союзного договора были, кроме того, разделены на две группы в зависимости от того, регулируют они вопросы, отнесенные Договором 1999 года к исключительному ведению Союзного государства или к совместному ведению. По предметам исключительного ведения Союзного государства должны приниматься законы, декреты, постановления и резолюции, а по предметам совместного ведения Союзного государства и государств-участников – Основы законодательства, директивы и резолюции.

Разработчики Договора полагали, что указанные положения о правовой системе вступят в силу после принятия Конституционного акта Союзного государства и формирования Парламента Союзного государства, а также внесения соответствующих изменений в конституции государств-участников. При этом неоднократно озвучивались оптимистические прогнозы о максимально коротких сроках завершения работы по созданию единого правового пространства Союзного государства, поскольку в общественном сознании граждан обоих государств распад СССР воспринимался крайне негативно и любая идея об исправлении этой исторической ошибки встречала понимание и поддержку.

Однако объективные процессы вызревания и укрепления суверенизации молодых государств, а также опасения политических элит, что вынесение Конституционного акта на референдум и внесение изменений в конституции государств – членов Союзного государства могут привести к дестабилизации общества, а возможно, и коррекции новой политической модели, признающей и защищающей частную собственность, многообразие идеологий и новую систему формирования органов государственной власти и местного самоуправления, не позволили реализовать этот замысел. Соответственно и стратегическая задача по формированию единой правовой системы Союзного государства, главным звеном которой был Конституционный акт, осталась невыполненной. Органы Союзного государства в настоящее время используют только право принятия рекомендательных и адресных актов – постановлений. Единственным видом актов прямого действия остаются декреты Высшего Госсовета Союзного государства. В форме Декрета Высшего Государственного Совета Союзного государства принимается только бюджет Союзного государства.

Вместе с тем сконструированная в вышеуказанном Договоре 1999 года политическая и правовая модель межгосударственного объединения не была полностью дезавуированной и начала реализовываться через иные формы, позволившие обеспечить дальнейшее движение российско-белорусских интеграционных процессов в экономической, гуманитарной, военно-технической и правоохранительной сферах. Главные из них – практические программы и комплексные мероприятия. В 2011 году из средств союзного бюджета финансировались 41 совместная программа и комплекс мероприятий.

Реалии сегодняшнего дня, связанные с созданием в июле 2010 года Таможенного союза России, Беларуси и Казахстана (далее – ТС), а с 1 января 2012 года – Единого экономического пространства этих государств (далее – ЕЭП) с перспективой образования к 2015 году Евразийского экономического союза, выдвинули на повестку

дня комплекс вопросов, направленных на «размораживание» проекта создания отдельных секторов единого правового пространства Союзного государства России и Беларуси, поскольку все три названные выше интеграционные системы (ТС, ЕЭС и Союзное государство) в определенной степени налагаются друг на друга, взаимосвязаны друг с другом и взаимозависимы друг от друга.

В связи с этим на передний план в качестве стратегической задачи выдвигается разработка законов о порядке формирования и исполнения бюджета Союзного государства; о символике Союзного государства; о статусе депутата Парламентского Собрания; об управлении собственностью Союзного государства.

Для проведения такой работы имеются и юридические основания, и политические предпосылки.

Договор от 1999 года, возлагая на Парламентское Собрание выполнение функций Парламента Союзного государства, не содержит указаний на изъятие нормотворческих полномочий. Функция принятия законов Союзного государства входит в компетенцию Парламента Союзного государства и строго по формулировке Договора 1999 года должна выполняться Парламентским Собранием. Однако в силу его очевидно временного характера такие законы не могут быть приняты по всем вопросам, обозначенным в Договоре. Иначе Парламентское Собрание можно было бы обвинить в превышении полномочий.

В законе Союзного государства «О Бюджете Союзного государства» следует предусмотреть цели и задачи Бюджета, среди которых выделить порядок и условия финансирования программ и проектов Союзного государства, процедуру его утверждения высшим органом законодательной власти Союзного государства; вопросы расходования бюджетных средств на финансово-хозяйственную деятельности органов Союзного государства и т. д. В данном законе следует также предусмотреть механизмы контроля за исполнением бюджета.

В Законе о статусе депутатов Парламентского Собрания необходимо предусмотреть их полномочия, порядок и гарантии реализации таковых, систему антикоррупционных мер и т. д.

В Законе о собственности Союзного государства нужно закрепить нормы о реестре собственности Союзного государства, о порядке признания союзной собственности, о балансодержателе и расходах на ее содержание.

Работа, связанная с подготовкой указанных законопроектов, представляется весьма объемной и трудоемкой. Поэтому она потребует привлечения сил экспертного сообщества России и Беларуси, в качестве которого могли бы выступить, например, специалисты Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, Института экономики РАН, НКО «Фонд конституционных реформ», [Академии наук Республики Беларусь](#) и иных организаций.

В общем, пришло время действовать. Двигаться вперед активно и уверенно. Иначе мы упустим свой шанс вновь объединиться, стать сильными, авторитетными, и наши потомки вряд ли нам скажут за это «спасибо».