

---

---

# КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО И АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

---

## CONSTITUTIONAL LAW AND ADMINISTRATIVE LAW

---

---

УДК 342.53

### ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ НАЦИОНАЛЬНЫХ ГОСУДАРСТВ И ОРГАНОВ ИНТЕГРАЦИОННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ

Г. А. ВАСИЛЕВИЧ<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup>Белорусский государственный университет,  
пр. Независимости, 4, 220030, г. Минск, Республика Беларусь

Анализируется правовое регулирование правовых отношений, складывающихся в рамках таких интеграционных образований, как Содружество Независимых Государств, Союзное государство, Евразийский экономический союз, участницей которых является Республика Беларусь. Основное внимание уделено взаимодействию представительных органов межгосударственных образований и Республики Беларусь. Высказан ряд предложений, направленных на повышение эффективности работы названных интеграционных образований.

**Ключевые слова:** Содружество Независимых Государств; Союзное государство; Евразийский экономический союз; представительные органы; модельные акты; парламенты; международные договоры.

---

#### Образец цитирования:

Василевич Г. А. Правовые основы взаимодействия представительных органов национальных государств и органов интеграционных объединений // Журн. Белорус. гос. ун-та. Право. 2017. № 1. С. 20–30.

#### For citation:

Vasilevich G. A. Legal bases of interaction of the representative bodies of national states and integration associations bodies. *J. Belarus. State Univ. Law*. 2017. No. 1. P. 20–30 (in Russ.).

---

#### Автор:

**Григорий Алексеевич Василевич** – доктор юридических наук, профессор; заведующий кафедрой конституционного права юридического факультета.

#### Author:

**Grigorii Vasilevich**, doctor of science (law), full professor; head of the department of constitutional law, faculty of law. [gregory\\_1@tut.by](mailto:gregory_1@tut.by)

---

## LEGAL BASES OF INTERACTION OF THE REPRESENTATIVE BODIES OF NATIONAL STATES AND INTEGRATION ASSOCIATIONS BODIES

G. A. VASILEVICH<sup>a</sup>

<sup>a</sup>Belarusian State University, Nezavisimosti avenue, 4, 220030, Minsk, Republic of Belarus

The article analyzes the legal regulation of legal relations in the framework of such integration structures as Commonwealth of Independent States, Union State, the Eurasian Economic Union, to which the Republic of Belarus. The focus is on the interaction of the representative bodies of interstate formations and the Republic of Belarus. Made a number of proposals aimed at improving the efficiency of their work.

**Key words:** Commonwealth of Independent States; the Union State; the Eurasian Economic Union; representative bodies; model acts; parliaments; international agreements.

Республика Беларусь является участницей ряда интеграционных объединений на просторах Содружества Независимых Государств (СНГ): непосредственно СНГ, Союзное государство России и Беларуси, Евразийский экономический союз (ЕАЭС). Достижение поставленных целей и решение задач, определенных учредительными договорами данных объединений, невозможно без соответствующего правового обеспечения на национальном уровне, что находится в плоскости компетенции высших коллегиальных (парламенты) и единоначальных (главы государств) представительных органов. Участие Беларуси в указанных межгосударственных образованиях основано на международных договорах. Это типичная практика правового регулирования интеграционных объединений, хотя есть и иные механизмы, присутствующие, например, функционированию Северного совета, созданного скандинавскими государствами [1, с. 307–332]. Законом Республики Беларусь от 14 ноября 2005 г. «Об утверждении основных направлений внутренней и внешней политики Республики Беларусь» [2] с последующими изменениями и дополнениями определены основные направления внешней политики государства (следует иметь в виду, что названный закон является программным). Согласно ст. 23 указанного закона внешняя политика Республики Беларусь основывается на следующих принципах:

- соблюдение общепризнанных принципов и норм международного права;
- соразмерность внешнеполитических целей политико-дипломатическому, экономическому, оборонному, научно-техническому, интеллектуальному потенциалу государства, обеспечение их реализации для укрепления международных позиций Республики Беларусь и ее международного авторитета;
- повышение эффективности политических, правовых, внешнеэкономических и иных инструментов защиты государственного суверенитета Республики Беларусь и ее национальной экономики в условиях глобализации;

- развитие на основе общепризнанных принципов и норм международного права всестороннего сотрудничества с иностранными государствами, международными организациями и межгосударственными образованиями, взаимный учет и соблюдение интересов всех членов международного сообщества;
- добровольность вхождения и участия в международных организациях и межгосударственных образованиях;
- приверженность политике последовательной демилитаризации международных отношений;
- отсутствие территориальных претензий к сопредельным государствам, непризнание территориальных притязаний к Республике Беларусь.

В качестве основных направлений внешней политики Республики Беларусь в сфере международного экономического сотрудничества законом предусмотрено:

- участие в многостороннем сотрудничестве в рамках международных организаций и межгосударственных образований, институтов и форумов в качестве фактора органичной интеграции в мировое сообщество в интересах развития национальной экономики;
- участие в таможенных союзах, зонах свободной торговли и иных формах экономической интеграции с иностранными государствами;
- привлечение иностранных инвесторов;
- развитие делового сотрудничества с государствами, участвующими в многосторонней системе регулирования торговли;
- рациональное использование географического положения, развитие эффективной системы обслуживания международных транспортных систем и коммуникаций [2].

Названным законом определены также основные направления внешней политики государства в сферах международного сотрудничества в области космической деятельности, международного военного сотрудничества, международного сотрудничества по реализации государственной пограничной политики, международной безопасности,

гуманитарного сотрудничества и сотрудничества в области прав человека, международного сотрудничества в области здравоохранения, образования, науки, информации и информатизации, культуры, спорта, туризма, охраны окружающей среды, предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, трансграничного сотрудничества.

К сожалению, в программном законе не получила прямого закрепления идея развития международных отношений в рамках тех интеграционных образований, участницей которых в настоящее время является наша республика. Показательно, что в разделе IV «Региональные приоритеты» Концепции внешней политики Российской Федерации, утвержденной Президентом Российской Федерации 12 февраля 2013 г., в качестве приоритета внешней политики России указано дальнейшее развитие двустороннего и многостороннего сотрудничества с государствами – участниками СНГ, укрепление СНГ – основы углубления регионального взаимодействия его участников, имеющих не только общее историческое наследие, но и обширный потенциал интеграции в различных сферах. Россия считает приоритетной задачу формирования ЕАЭС, призванного не только максимально задействовать взаимовыгодные хозяйственные связи в СНГ, но и стать определяющей будущее стран СНГ моделью объединения, открытого для других государств. Строящийся на универсальных интеграционных принципах ЕАЭС призван стать эффективным связующим звеном между Европой и Азиатско-Тихоокеанским регионом.

В программном законе Республики Беларусь можно было бы особо определить глубину интеграции

на ближайшую перспективу в рамках Союзного государства и ЕАЭС, а также предполагаемые шаги, которые государство намерено предпринять в этом направлении.

Для стран, входящих в межгосударственные образования, весьма важно развивать единое правовое пространство. В данном процессе первостепенную роль играют представительные органы. В последние годы вышло много публикаций о едином европейском правовом пространстве (см., например, [4; 5, с. 14–40]), и стоит признать, что развитие идей по гармонизации и унификации законодательства в рамках СНГ несколько отстает, а если подобные работы и появляются, то все равно очень низкой остается реализация этих идей. Согласимся с утверждением Н. Б. Пастуховой о том, что «ныне взаимоотношения между государствами – членами СНГ во многом определяются уже не прошлыми, а новыми национальными приоритетами и собственными интересами. Ряд государств СНГ обрели новых партнеров, вышли на самостоятельное, нередко подчеркнуто независимое ведение и политических, и экономических отношений с различными странами» [6, с. 238].

Одной из ключевых задач права в сфере интеграционных процессов, как справедливо отмечается в литературе, является обеспечение унификации национального законодательства. Для противодействия дезинтеграции необходимо политическое, экономическое и правовое взаимодействие сделать привлекательным для участников межгосударственных образований, укреплять межпарламентское взаимодействие.

## Содружество Независимых Государств

Поддерживаем критическое отношение российских ученых А. А. Каширкиной и А. Н. Морозова к высказываемым в зарубежной литературе мнениям о том, что СНГ – это не интеграционное объединение, а некий региональный форум либо конфедерация государств [7, с. 60]. Безусловно, СНГ – это интеграционное образование, которое имеет необходимую правовую основу для своего функционирования, соответствующую институциональную систему, модель которой можно было бы использовать в рамках ЕАЭС. Однако важнейшим условием эффективной работы должно стать неукоснительное исполнение принятых решений компетентными наднациональными органами в согласованные сроки, что в настоящее время нехарактерно для СНГ.

В рамках СНГ функционируют такие представительные органы, как Совет глав государств – участников СНГ и Межпарламентская ассамблея государств – участников СНГ (далее – МПА СНГ). Эти наднациональные институты власти реали-

зуют принятые решения на национальном уровне в соответствии со своими полномочиями. С учетом этого может определяться содержание (формулировки) принятых, например, Советом глав государств – участников СНГ решений. Главы государств на национальном уровне лишь в определенных случаях вынуждены выходить на уровень коллегийных представительных органов (национальных парламентов).

МПА СНГ образована в соответствии с Соглашением о Межпарламентской ассамблее государств – участников СНГ (далее – Соглашение о МПА СНГ), подписанным главами парламентов Армении, Беларуси, Казахстана, Кыргызстана, России, Таджикистана и Узбекистана (не участвует в работе МПА СНГ) 27 марта 1992 г. в г. Алма-Ате [8]. В 1993–1995 гг. участниками МПА СНГ стали парламенты Азербайджана, Грузии (до 2010 г.), Молдовы. В мае 1995 г. главы государств – участников СНГ подписали основной документ, регламентирующий

деятельность МПА СНГ, – Конвенцию о Межпарламентской ассамблее государств – участников Содружества Независимых Государств (далее – Конвенция о МПА СНГ) [9]. Согласно данной конвенции, вступившей в силу 16 января 1996 г., МПА СНГ, как международная парламентская организация СНГ, получила статус межгосударственного органа. Согласно Конвенции о МПА СНГ данный межпарламентский орган осуществляет взаимодействие с Советом глав государств – участников СНГ и другими органами СНГ; разрабатывает модельные (типовые) законодательные акты; принимает рекомендации по синхронизации процедур ратификации парламентами соглашений, заключенных в рамках СНГ, а также по приведению национального законодательства в соответствие с положениями международных договоров, заключенных в рамках СНГ; содействует обмену между странами-участницами информацией правового характера.

Постановлением Верховного Совета Республики Беларусь от 15 декабря 1992 г. № 2045-ХІІ было ратифицировано Соглашение о МПА СНГ [10]. В соответствии с указанным документом парламентарии – участники Соглашения о МПА СНГ, признавая необходимость более тесного межпарламентского сотрудничества, учредили МПА СНГ как консультативный институт для обсуждения вопросов и рассмотрения проектов документов, представляющих общий интерес [8; 10].

Согласно ст. 4 Соглашения о МПА СНГ образованный межпарламентский орган «имеет право обсуждать политические и социально-экономические вопросы, требующие согласования Сторонами; рассматривать вопросы парламентского сотрудничества; разрабатывать и направлять предложения парламентам, являющимся Сторонами настоящего Соглашения, Совету глав государств, Совету глав правительств государств – участников Содружества Независимых Государств» [8]. В МПА СНГ для осуществления полномочий могут быть созданы рабочие органы. Организацию деятельности МПА СНГ осуществляет Совет МПА СНГ, состоящий из руководителей парламентских делегаций. Решения МПА СНГ по обсуждаемым вопросам принимаются на основе общего согласия (консенсуса) в форме заявлений, обращений, рекомендаций, предложений. В контексте рассматриваемого нами вопроса отметим, что МПА СНГ может разрабатывать рекомендательные (модельные) законодательные акты по вопросам, находящимся в сфере общих интересов участников СНГ. Тем самым определено направление взаимодействия между парламентами государств СНГ и структурами, созданными в рамках данного международного объединения.

На 25-м пленарном заседании МПА СНГ было принято постановление МПА СНГ от 14 апреля 2005 г. № 25-8 О модельном законодательстве в Со-

дружестве Независимых Государств, которым утверждено Положение о разработке модельных законодательных актов и рекомендаций Межпарламентской ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств [11].

Положение определило условия привлечения межпарламентским органом государств – участников СНГ к разработке проектов модельных законодательных актов и рекомендаций МПА СНГ, порядок организации и осуществления законопроектной деятельности, а также выполнения требований к оформлению ее результатов. Положение содержит следующее определение *модельного законодательного акта СНГ*: это законодательный акт рекомендательного характера, принятый МПА СНГ в установленном порядке в целях формирования и осуществления согласованной законодательной деятельности государств – участников МПА по вопросам, представляющим общий интерес, приведения законодательства государств – участников СНГ в соответствие с международными договорами, заключенными в рамках СНГ, и иными международными договорами, участие в которых государств – участников СНГ является весьма желательным для достижения общих целей. К модельным законодательным актам СНГ отнесены *модельный кодекс СНГ* – систематизированный законодательный акт рекомендательного характера, принятый МПА СНГ в целях сближения правового регулирования однородных сфер общественных отношений в государствах Содружества; *модельный закон СНГ* – законодательный акт рекомендательного характера, принятый МПА СНГ в целях сближения правового регулирования конкретных видов (групп) общественных отношений в государствах СНГ [11]. В необходимых случаях модельные законодательные акты могут иметь форму типовых положений, уставов, соглашений.

МПА СНГ может принимать в установленном порядке *рекомендации* – предложения, вносимые в целях сближения законодательства государств – участников СНГ по вопросам общих интересов, приведения законодательства стран в соответствие с положениями международных договоров, заключенных в рамках СНГ, и содействия синхронизации процедур их ратификации. К таким законодательным актам относятся рекомендации по сближению законодательства государств – участников СНГ; рекомендации по синхронизации процедур ратификации парламентами государств – участников СНГ договоров (соглашений), заключенных в рамках Содружества, и иных международных договоров, участие в которых государств – участников СНГ является весьма желательным для достижения общих целей; рекомендации по приведению законодательства государств – участников МПА СНГ в соответствие с положениями международных договоров,

заключенных в рамках Содружества; рекомендации по вопросам сотрудничества государств – участников МПА СНГ в различных областях; рекомендации по вопросам, переданным МПА СНГ Советом глав государств – участников СНГ и Советом глав правительств государств – участников СНГ.

Одобренный на заседании постоянной комиссии проект модельного законодательного акта в установленном порядке направляется в парламенты государств – участников МПА СНГ для получения отзывов и замечаний профильных комитетов (комиссий), которые направляют их в адрес Секретариата Совета МПА СНГ.

Текст проекта, доработанный с учетом отзывов, замечаний и предложений комитетов (комиссий) парламентов государств – участников МПА СНГ, а также результатов экспертных заключений, направляется в Секретариат Совета МПА СНГ.

Постоянная комиссия с учетом поступивших замечаний и предложений от парламентов государств – участников МПА СНГ после рассмотрения представленного проекта принимает одно из решений:

- одобрение проекта модельного законодательного акта и представление его на рассмотрение пленарного заседания МПА СНГ;
- направление проекта модельного законодательного акта на доработку;
- признание нецелесообразности дальнейшей разработки проекта модельного законодательного акта.

Для оценки качества разрабатываемых проектов модельных законодательных актов постоянные комиссии в необходимых случаях назначают проведение независимых научных экспертных исследований указанных проектов по экономическим, юридическим, финансовым, техническим, экологическим и другим аспектам.

Модельные законодательные акты публикуются в «Информационном бюллетене Межпарламентской ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств». Модельные законодательные акты направляются в парламенты государств – участников МПА СНГ.

Парламенты государств – участников МПА СНГ принимают меры по регламентации процедур рассмотрения и использования в нормотворческом процессе поступивших модельных законодательных актов в комитетах (комиссиях) парламентов государств – участников МПА СНГ.

Использование модельных законодательных актов в целом или отдельных их положений парламентами государств – участников МПА СНГ может осуществляться в следующих формах:

- разработка и принятие внутригосударственных нормативных правовых актов;
- внесение изменений и дополнений в действующие нормативные правовые акты.

Комитеты (комиссии) парламентов государств – участников МПА СНГ рассматривают поступившие модельные законодательные акты в соответствии с внутренними регламентами.

В целях мониторинга использования модельных законодательных актов парламенты государств – участников МПА СНГ, в соответствии со ст. 11 Конвенции о МПА СНГ и ст. 15 Регламента МПА СНГ, регулярно (не позднее чем за 30 дней до пленарного заседания МПА СНГ и заседания Совета МПА СНГ) направляют в Секретариат Совета МПА СНГ информацию об использовании модельных законодательных актов в нормотворческой деятельности парламентов с указанием формы их применения или причин, по которым использование модельных законодательных актов представляется нецелесообразным.

Аппараты парламентов государств – участников МПА СНГ принимают меры по обеспечению парламентских делегаций информацией о применении модельных законодательных актов в нормотворческой деятельности.

Информация парламентов об использовании модельных законодательных актов рассматривается на заседаниях МПА СНГ, Совета МПА СНГ и постоянных комиссий. По результатам рассмотрения постоянные комиссии разрабатывают предложения по совершенствованию процесса модельного законодательства.

Модельные акты, на наш взгляд, применяются не столь широко и интенсивно как следует, однако можно привести ряд позитивных примеров использования белорусским парламентом соответствующих наработок. Есть случаи, когда Конституционный Суд Республики Беларусь, в отсутствие национальных актов, ориентировался при формировании собственной позиции по делу на модельные законодательные акты, например модельный закон о нормативных правовых актах.

К сожалению, механизм имплементации рекомендательных (модельных) законодательных актов в рамках СНГ «пробуксовывает». В литературе обращается внимание на то, что наибольшую пользу от их реализации можно извлечь при наличии отлаженного механизма имплементации, выработке критериев оценки полезности содержащихся в этих актах положений [12].

С нормами так называемого мягкого права, к которым можно отнести положения модельных законодательных актов, обычно знакомы лишь те парламентарии, которые причастны к их подготовке, эти законы редко доводятся до сведения общественности. Полагаем, что было бы полезным ознакомление с их содержанием (концепция акта) парламентариев, СМИ.

Одной из ключевых задач права в сфере интеграционных процессов, как справедливо отмечают

некоторые исследователи, является обеспечение унификации национального законодательства. Помимо опыта Европейского союза, обращается внимание на практику скандинавских государств, в которых регулярно (не реже одного раза в три года) проводятся конференции по нордическому праву, целью которых является сближение правовых систем региона [13, с. 292].

Представляется целесообразным закрепление в регламентах национальных парламентов положения, в соответствии с которым обращение МПА СНГ должно подлежать обязательному рассмотрению на пленарном заседании. В качестве варианта можно определить в регламенте комиссию парламента (его палат), которая будет ответственна не только за взаимодействие с МПА СНГ, но и за ре-

гулярную (например, по итогам года) подготовку письменной информации о реализованных решениях МПА СНГ и внесении комиссиями национальных парламентов предложений в МПА СНГ.

Конечно, работа по унификации законодательства в рамках СНГ должна быть гибкой, в одних случаях целесообразно принять унифицированный акт, в других – ограничиться гармонизацией законодательства стран СНГ. Однако польза от модельных законодательных актов состоит в том, что в них часто содержатся принципы, которые становятся концептуальной основой для подготовки национальных актов. Согласимся с позицией, высказанной российскими учеными, согласно которой не только предмет унификации, но и метод ее реализации влияет на успех международной унификации [7, с. 76].

### Союзное государство

Исследователь Н. В. Вилкова вполне обоснованно отмечала, что «многообразие и сложность политических и экономических процессов послужили импульсом для регионального объединения государств – участников СНГ, интересы которых в плане экономической интеграции оказались наиболее близкими и взаимно приемлемыми в условиях переходного периода 90-х годов» [14, с. 60]. Неудивительно, что в рамках крупного интеграционного образования, каковым является СНГ, государства, которые имеют более тесные связи, посчитали возможным осуществить еще более углубленную интеграцию. Так, 8 декабря 1999 г. (в очередную годовщину образования СНГ) в Москве между Российской Федерацией и Республикой Беларусь был заключен Договор о создании Союзного государства [15]. Среди целей данного объединения названы формирование единой правовой системы демократического государства, проведение согласованной социальной политики, направленной на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Этому должны способствовать органы Союзного государства.

Высшим органом Союзного государства является Высший государственный совет (ВГС), в состав которого входят главы государств, главы правительств, руководители палат парламентов государств-участников. В заседаниях ВГС участвуют председатель Совета министров Союзного государства, председатели палат Парламента Союзного государства, председатель Суда Союзного государства.

Как зафиксировано в ст. 35 Договора о создании Союзного государства, на ВГС возложены следующие функции:

- решение важнейших вопросов развития Союзного государства;

- образование в пределах своей компетенции органов Союзного государства, включая органы управления отраслевого и функционального характера;

- назначение выборов в Палату представителей Парламента Союзного государства;

- утверждение бюджета Союзного государства, принятого Парламентом Союзного государства, и годовых отчетов о его исполнении;

- утверждение международных договоров Союзного государства, ратифицированных Парламентом Союзного государства;

- утверждение государственной символики Союзного государства;

- определение местопребывания органов Союзного государства;

- заслушивание ежегодного отчета председателя Совета министров Союзного государства о реализации принятых решений [15].

ВГС выполняет и иные функции, отнесенные к его ведению Договором о создании Союзного государства либо переданные на его рассмотрение государствами-участниками. В пределах своих полномочий ВГС может издавать декреты, постановления и директивы.

В рамках Союзного государства действует принцип консенсуса. Так, согласно ст. 37 Договора о создании Союзного государства акты ВГС принимаются на основе единогласия государств-участников. Акт не является принятым, если одно из государств-участников высказалось против его принятия. Голосование на заседаниях ВГС от имени государства-участника осуществляет глава государства либо лицо, им уполномоченное. Таким образом, стратегическую линию в рамках Союзного государства вырабатывают президенты России и Беларуси. Глава белорусского государства имеет обширные возможности для скорейшей реализации решений ВГС, так как

обладает правом издания декретов, т. е. актов, имеющих силу закона. Президент Российской Федерации в силу своего статуса в большей степени зависим от Федерального собрания Российской Федерации. Взаимодействие эффективно в том случае, когда и Президент Российской Федерации, и Федеральное собрание Российской Федерации придерживаются единого курса. Ранее в Российской Федерации, в период острого противостояния между ветвями власти, получило развитие так называемое указное право, когда многие важные отношения регулировались актами Президента Российской Федерации, хотя решение находилось в компетенции парламента.

Отличительной чертой Союзного государства является создание Парламента Союзного государства, являющегося представительным и законодательным органом объединения.

Парламент Союзного государства, согласно ст. 40 Договора о создании Союзного государства, наделен следующими важными полномочиями:

- принятие законов и основ законодательства Союзного государства по вопросам, отнесенным Договором о создании Союзного государства к компетенции данного международного объединения;
- содействие унификации законодательства государств-участников;
- заслушивание ежегодных посланий ВГС о положении в Союзном государстве и основных направлениях его развития;
- заслушивание докладов и информации о деятельности Совета министров Союзного государства;
- принятие бюджета и заслушивание годовых и полугодовых отчетов о его исполнении;
- утверждение отчета, заслушивание докладов и сообщений Счетной палаты Союзного государства;
- ратификация международных договоров, заключаемых от имени Союзного государства;
- заключение соглашений о сотрудничестве с парламентами государств, не входящих в Союзное государство, и парламентскими организациями;
- назначение по представлению ВГС судей Суда Союзного государства;
- утверждение по представлению ВГС членов Комиссии по правам человека;
- назначение по представлению Совета министров Союзного государства членов Счетной палаты Союзного государства;
- установление символики Союзного государства;
- рассмотрение предложений по вопросам присоединения к Союзному государству третьих государств, принятие соответствующих рекомендаций, направление их для утверждения в ВГС;
- обеспечение взаимодействия парламентов государств-участников;
- осуществление иных полномочий, предусмотренных Договором о создании Союзного государства [15].

Предусмотрена также регулярность проведения заседаний палат и Парламента Союзного государства в целом. В соответствии со ст. 43 Договора о создании Союзного государства право внесения законопроектов принадлежит ВГС, Совету министров Союзного государства, Палате Союза, а также группе депутатов Палаты представителей численностью не менее 20 депутатов. Полагаем, что для укрепления и развития взаимодействия между Парламентом Союзного государства и национальными парламентами являлось бы полезным наделение палат национальных парламентов правом законодательной инициативы в союзном парламенте.

Согласно Договору о создании Союзного государства законопроекты вносятся в Палату представителей. После принятия закона Палатой представителей он направляется на одобрение в Палату Союза. Законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет бюджета Союзного государства, могут быть внесены только при наличии согласия Совета министров Союзного государства России и Беларуси. Решение Палаты представителей считается непринятым, если против него проголосовало более 25 % депутатов.

Законы Союзного государства принимаются большинством голосов членов каждой палаты. В случае неодобрения законопроекта Палатой Союза палаты могут создать согласительную комиссию для преодоления возникших разногласий, после чего законопроект подлежит повторному рассмотрению в палатах. Принятый закон не позднее 7 дней со дня одобрения Палатой Союза направляется в ВГС для подписания председателем ВГС и обнародования. Председатель ВГС не позднее 30 дней со дня принятия закона подписывает его, если у него и главы государства-участника, не являющегося на момент подписания закона председателем ВГС, нет возражений в отношении принятия этого закона. Если у председателя ВГС или главы государства-участника имеются возражения, то закон отклоняется. Отклонение закона оформляется решением ВГС и направляется в палаты Парламента Союзного государства не позднее 7 дней со дня его отклонения. Председатель ВГС вправе предложить палатам парламента создать согласительную комиссию для преодоления возникших разногласий.

Такая редакция Договора о создании Союзного государства свидетельствует о наличии у глав государств права абсолютного вето.

Недостатком Договора о создании Союзного государства (если исходить из желания сделать его реально исполняемым) является фиксация в ст. 61 расплывчатой формулировки: «Положения настоящего Договора, поэтапная реализация которых может потребовать внесения поправок и дополнений в конституции государств-участников, вступают

в силу после осуществления необходимых внутригосударственных процедур по изменению конституции каждого государства-участника» [15]. Опыт европейской интеграции свидетельствует о том, что заключение учредительного договора предполагает его неукоснительное, добросовестное исполнение. Приведение национального законодательства в соответствие с учредительным договором является задачей государств-участников, в противном случае такой договор заключать не следует.

Однако при заключении Договора о создании Союзного государства пошли по иному пути. В ст. 62 данного документа закреплено, что после его вступления в силу по предложению ВГС Парламент Союзного государства рассмотрит проект Конституционного акта, определяющего на основе Договора о создании Союзного государства государственное устройство и правовую систему Союзного государства. После одобрения Парламентом Союзного государства проект Конституционного акта передается президентами государств-участников на рассмотрение парламентов государств-участников, а затем в соответствии с их законодательством выносятся на референдумы в государствах-участниках. После одобрения на референдумах Конституционного акта государства-

участники вносят необходимые дополнения и изменения в свои конституции.

В целях поэтапного претворения в жизнь Договора о создании Союзного государства Республика Беларусь и Российская Федерация приняли Программу действий Республики Беларусь и Российской Федерации по реализации положений Договора о создании Союзного государства [16].

К сожалению, приходится констатировать, что реализация данной программы и положений Договора о создании Союзного государства, в частности статьи о принятии Конституционного акта, не получила полного развития. Работа по подготовке документа приостановлена. В концептуальном плане можем отметить, что система органов Союзного государства может быть смоделирована с учетом совпадающих полномочий глав государств и парламентов, в нем должна быть закреплена совокупность всего спектра личных, политических, экономических и социальных прав, о предоставлении которых стороны договариваются.

С достижением некоторого предела развития Союзного государства Россия и Беларусь с участием Казахстана стали активно формировать единое экономическое пространство, вначале в рамках ЕвразЭС, а в настоящее время – ЕАЭС.

### Евразийский экономический союз

Договор о Евразийском экономическом союзе (далее – Договор о ЕАЭС) подписан в г. Астане 29 мая 2014 г. [17], а 9 октября 2014 г. был принят Закон Республики Беларусь «О ратификации Договора о Евразийском экономическом союзе» [18]. В настоящее время, как известно, в ЕАЭС, помимо России, Беларуси и Казахстана, входят Кыргызстан и Армения.

Согласно ст. 8, 10 Договора о ЕАЭС органами данного международного объединения являются Высший Евразийский экономический совет (далее – Высший совет), Евразийский межправительственный совет (далее – Межправительственный совет), Евразийская экономическая комиссия (ЕЭК), Суд Евразийского экономического союза (далее – Суд ЕАЭС).

Органы ЕАЭС действуют в пределах полномочий, которые предоставлены им Договором о ЕАЭС и международными договорами, заключенными в рамках ЕАЭС.

Высший совет является высшим органом ЕАЭС, в состав которого входят главы государств-членов.

Договором о ЕАЭС (ст. 11) определено, что заседания Высшего совета проводятся не реже одного раза в год. Для решения неотложных вопросов деятельности ЕАЭС по инициативе любого из государств-членов или председателя Высшего совета могут созываться внеочередные заседания. В засе-

даниях Высшего совета по приглашению председателя могут участвовать члены Совета ЕЭК, председатель Коллегии ЕЭК и иные приглашенные лица.

Полагаем, что целесообразным является участие в работе Высшего совета на постоянной основе руководителей палат парламентов государств – участников ЕАЭС (Договором о создании Союзного государства аналогичный порядок предусмотрен). Это повысит эффективность взаимодействия представительных органов различного уровня, тем более в некоторых государствах происходит трансформация формы правления от президентской к парламентской республике.

С учетом того что согласно п. 4 ст. 11 Договора о ЕАЭС порядок организации заседаний Высшего совета утверждается Высшим советом, наше предложение может быть реализовано на уровне соответствующего решения Высшего совета еще до внесения дополнений в Договор о ЕАЭС. Это тем более важно, если взглянуть на содержание ст. 12 Договора о ЕАЭС, определяющей полномочия Высшего совета.

В частности, Высший совет рассматривает принципиальные вопросы деятельности ЕАЭС, определяет стратегию, направления и перспективы развития интеграции и принимает решения, направленные на реализацию целей ЕАЭС.

Реализация ряда полномочий предполагает принятие на национальном уровне законодательных актов, поэтому весьма важно уже на этом этапе обеспечить взаимопонимание между наднациональными органами и национальными парламентами.

Так, одним из наиболее активных наднациональных органов в рамках ЕАЭС является ЕЭК.

Любой договор должен добросовестно исполняться. Этот принцип стал аксиомой в Европейском союзе. Отметим, что и Президент Республики Беларусь отмечал: «Евразийский союз я вижу как необходимую часть общеевропейской интеграции» [19].

Нами уже высказывалась позиция относительно возможности непосредственного действия актов ЕЭК [20]. В силу полномочий данного органа, основанных на международном договоре, обосновывался их высокий юридический статус. Аргументация сводилась к тому, что международные договоры (об учреждении Евразийского экономического сообщества, о Евразийской экономической комиссии) прокладывают мост между ними и внутригосударственными актами.

В ст. 116 Конституции Республики Беларусь определены полномочия Конституционного Суда Республики Беларусь по обеспечению конституционности нормативных правовых актов в государстве. Анализ Конституции позволяет выстроить правовую пирамиду, определить иерархию источников права, включая соотношение актов национального законодательства, международных договоров, а также актов наднациональных органов. Обратим внимание на то, что согласно ч. 4 ст. 116 Конституции Республики Беларусь Конституционный Суд Республики Беларусь, в частности, дает за-

ключение о соответствии актов межгосударственных образований, в которые входит Республика Беларусь, Конституции Республики Беларусь, международно-правовым актам, ратифицированным Республикой Беларусь, законам и декретам. Такая формулировка дает основание полагать, что акты межгосударственных образований имеют подзаконный характер. Нами обосновано предложение о закреплении в Законе Республики Беларусь «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» признания верховенства специального закона над законом общего характера. На уровне специального закона можно определить статус актов межгосударственных образований, не посягая на конституционные полномочия государственных органов и соблюдая международные договоры. В одних случаях, например применительно к ЕАЭС, эти акты, согласно указанному закону, обладают непосредственным характером действия и имеют большую юридическую силу, чем национальный закон (законодательный акт), в других случаях (например, в рамках СНГ) для их реализации понадобится издание актов президентом, парламентом, правительством, министерствами и т. п.

Хотя законы, как справедливо отмечает известный российский ученый В. Е. Чиркин, могут издавать иные органы, а не только парламенты [21, с. 165], все же полагаем, что роль коллегиальных представительных органов должна возрастать, в том числе в рамках действующих интеграционных объединений, участницей которых является Республика Беларусь. Это окажет благотворное воздействие на позицию наших граждан, чье мнение в процессе углубления интеграции является решающим.

## Библиографические ссылки

1. Шульга С. В. Механизмы правового регулирования интеграционных процессов в североевропейском регионе // Глобализация и интеграционные процессы в Азиатско-Тихоокеанском регионе (правовое и экономическое исследование) : сборник / под ред. Т. Я. Хабриевой. М., 2014. С. 307–332.
2. Об утверждении Основных направлений внутренней и внешней политики Республики Беларусь : Закон Респ. Беларусь от 14 нояб. 2005 г. № 60-3 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. 2005. № 188. 2/1157.
3. Концепция внешней политики Российской Федерации [Электронный ресурс] : утв. Президентом Рос. Федерации 12 февр. 2013 г. // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «КонсультантПлюс». М., 2016.
4. Единое правовое пространство Европы и практика конституционного правосудия : сб. докл. М., 2007.
5. Колюхова И. А. Тенденции, проблемы и перспективы гармонизации конституционного права и международного публичного права в условиях современного развития // Конституционное право и международное право: взаимодействие и развитие в современную эпоху : сб. науч. ст. по материалам Вторых конституц. чтений (Москва, 14–17 окт. 2008 г.). М., 2010. С. 14–40.
6. Пастухова Н. Б. Государственный суверенитет: история и современность. М., 2013.
7. Каширкина А. А., Морозов А. И. Международно-правовые модели Европейского союза и Таможенного союза: сравнительный анализ : монография / отв. ред. А. Я. Капустин. М., 2012.
8. Соглашение о Межпарламентской Ассамблее государств – участников Содружества Независимых Государств [Электронный ресурс]. URL: <http://sngcom.ru/iacis/agreement.html> (дата обращения: 17.01.2017).
9. Конвенция о Межпарламентской Ассамблее государств – участников Содружества Независимых Государств // Ведомасці Вярхоўнага Савета Рэсп. Беларусь. 1996. № 28. Ст. 515.
10. О ратификации Соглашения о Межпарламентской Ассамблее государств – участников Содружества Независимых Государств : постановление Верхов. Совета Респ. Беларусь от 15 дек. 1992 г. № 2045-XII // Ведомасці Вярхоўнага Савета Рэсп. Беларусь. 1992. № 35. Ст. 561.

11. Положение о разработке модельных законодательных актов и рекомендаций Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств // Информ. бюл. Межпарламент. Ассамблеи СНГ. 2013. № 57, ч. 1. С. 295–307.
12. Бризкун К. А. Механизм имплементации рекомендательных актов международных организаций во внутригосударственное законодательство // Журн. рос. права. 2011. № 11. С. 119–127.
13. Лафитский В. И. Региональная интеграция: модели и основные тенденции развития // Глобализация и интеграционные процессы в Азиатско-Тихоокеанском регионе (правовое и экономическое исследование) : сборник / под ред. Т. Я. Хабриевой. М., 2014. С. 289–295.
14. Вилкова Н. В. Методы унификации права международных коммерческих контрактов // Гос. и право. 1998. № 7. С. 73–78.
15. Договор о создании Союзного государства : [подписан в г. Москве 08.12.1999 г.] // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. 2000. № 4. 2/118.
16. Программа действий Республики Беларусь и Российской Федерации по реализации положений Договора о создании Союзного государства // Сов. Белоруссия. 1999. 11 дек. (№ 296) С. 5–6.
17. Договор о Евразийском экономическом союзе [Электронный ресурс] : [подписан в г. Астане 29.05.2014 г.] // Нац. правовой интернет-портал Респ. Беларусь, 24.10.2014. 3/3050.
18. О ратификации Договора о Евразийском экономическом союзе [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь от 9 окт. 2014 г. № 193-З // Нац. правовой интернет-портал Респ. Беларусь, 14.10.2014. 2/2191.
19. Лукашенко А. Г. О судьбах нашей интеграции // Известия. 2011. 19 окт. С. 1–5.
20. Василевич Г. А. Реализация актов Евразийской экономической комиссии на национальном уровне // Юрист. 2013. № 9 (148). С. 69–72.
21. Чиркин В. Е. Сравнительное правоведение. М., 2012.

## References

1. Shul'ga S. V. Mekhanizmy pravovogo regulirovaniya integratsionnykh protsessov v severoevropейском regione [The mechanisms of legal regulation of integration processes in the Nordic region]. *Globalizatsiya i integratsionnye protsessy v Aziatsko-Tikhookeanskom regione (pravovoe i ekonomicheskoe issledovanie)* : sbornik. Ed. by T. Ya. Khabrieva. Mosc., 2014. P. 307–332 (in Russ.).
2. Ob utverzhenii Osnovnykh napravlenii vnutrennei i vneshnei politiki Respubliki Belarus' : Zakon Resp. Belarus' ot 14 noyabrya 2005 goda No. 60-3. *Natsional'nyi reestr pravov. aktov Resp. Belarus'*. 2005. No. 188. 2/1157 (in Russ.).
3. Kontseptsiya vneshnei politiki Rossiiskoi Federatsii [Electronic resource]. Utverzhd. Prezidentom Ross. Federatsii 12 fevralya 2013 goda. *Konsul'tantPlyus. Rossiya*. Closed JSC «Konsul'tantPlyus». Mosc., 2016 (in Russ.).
4. Edinoe pravovoe prostranstvo Evropy i praktika konstitutsionnogo pravosudiya : sb. dokl. Mosc., 2007 (in Russ.).
5. Konyukhova I. A. Tendentsii, problemy i perspektivy garmonizatsii konstitutsionnogo prava i mezhdunarodnogo publichnogo prava v usloviyakh sovremennogo razvitiya [Trends, Problems and Perspectives of harmonization of constitutional law and international public law in terms of modern development]. *Konstitutsionnoe pravo i mezhdunarodnoe pravo: vzaimodeistvie i razvitie v sovremennuyu epokhu* : sb. nauchn. statei po materialam Vtorykh konst. chten. (Moscow, 14–17 Oct., 2008). Mosc., 2010. P. 14–40 (in Russ.).
6. Pastukhova N. B. Gosudarstvennyi suverenitet: istoriya i sovremennost' [State sovereignty: Past and Present]. Mosc., 2013 (in Russ.).
7. Kashirkina A. A., Morozov A. I. Mezhdunarodno-pravovye modeli Evropeiskogo soyuza i Tamozhennogo soyuza: sravnitel'nyi analiz [International legal models of the European Union and Customs Union: A Comparative analysis] : monograph. Ed. by A. Y. Kapustin. Mosc., 2012 (in Russ.).
8. Soglashenie o Mezhpaparlamentsoi Assamblee gosudarstv – uchastnikov Sodruzhestva Nezavisimykh Gosudarstv [Electronic resource]. URL: <http://sngcom.ru/iacis/agreement.html> (date of access: 17.01.2017) (in Russ.).
9. Konventsiya o Mezhpaparlamentsoi Assamblee gosudarstv – uchastnikov Sodruzhestva Nezavisimykh Gosudarstv. *Vedam. Vjarhownaga Saveta Rjespubliki Belarus'*. 1996. No. 28. Stat'ya 515 (in Russ.).
10. O ratifikatsii Soglasheniya o Mezhpaparlamentsoi Assamblee gosudarstv – uchastnikov Sodruzhestva Nezavisimykh Gosudarstv : postanovlenie Verkhov. Soveta Resp. Belarus' ot 15 dekabrya 1992 goda No. 2045-XII. *Vedam. Vjarhownaga Saveta Rjespubliki Belarus'*. 1992. No. 35. Stat'ya 561 (in Russ.).
11. Polozhenie o razrabotke model'nykh zakonodatel'nykh aktov i rekomendatsii Mezhpaparlamentsoi Assamblei gosudarstv – uchastnikov sodruzhestva nezavisimykh gosudarstv. *Informatsionnyi byull. Mezhpaparlamentsoi Assam. SNG*. 2013. No. 57, part 1. P. 295–307 (in Russ.).
12. Brizkun K. A. Implementation mechanism of recommendatory acts of international organizations into domestic legislation. *Zhurnal ross. prava*. 2011. No. 11. P. 119–127 (in Russ.).
13. Lafitskii V. I. Regional'naya integratsiya: modeli i osnovnye tendentsii razvitiya [Regional integration: the model and the basic tendencies of development]. *Globalizatsiya i integratsionnye protsessy v Aziatsko-Tikhookeanskom regione (pravovoe i ekonomicheskoe issledovanie)* : sbornik. Ed. by T. Y. Khabrieva. Mosc., 2014. P. 289–295 (in Russ.).
14. Vilkova N. V. Metody unifikatsii prava mezhdunarodnykh kommercheskikh kontraktov [Methods of unification of the law of international commercial contracts]. *Gos. i pravo*. 1998. No. 7. P. 73–78 (in Russ.).
15. Dogovor o sozdanii Soyuznogo gosudarstva : [podpisan v gor. Moskve 08.12.1999]. *Natsional'nyi reestr pravovykh aktov Resp. Belarus'*. 2000. No. 4. 2/118 (in Russ.).

16. Programma deistvii Respubliki Belarus' i Rossiiskoi Federatsii po realizatsii polozhenii Dogovora o sozdanii Soyuznogo gosudarstva. *SB. Belarus' segodnya*. 1999. 11 Dec. (No. 296). P. 5–6 (in Russ.).
17. Dogovor o Evraziiskom ekonomicheskom soyuze [Electronic resource] : [podpisan v gor. Astane 29.05.2014]. *Natsional'nyi pravov. internet-portal Resp. Belarus'*, 24.10.2014. 3/3050 (in Russ.).
18. O ratifikatsii Dogovora o Evraziiskom ekonomicheskom soyuze [Electronic resource] : Zakon Respubliki Belarus' ot 9 oktyabrya 2014 goda. No. 193-3. *Natsional'nyi pravov. internet-portal Resp. Belarus'*, 14.10.2014. 2/2191 (in Russ.).
19. Lukashenko A. G. O sud'bakh nashei integratsii [On the fate of our integration]. *Izvestiya*. 2011. 19 Oct. P. 1–5 (in Russ.).
20. Vasilevich G. A. Realizatsiya aktov Evraziiskoi ekonomicheskoi komissii na natsional'nom urovne [Implementing acts of the Eurasian Economic Commission at the national level]. *Yurist*. 2013. No. 9 (148). P. 69–72 (in Russ.).
21. Chirkin V. E. *Sravnitel'noe pravovedenie [Comparative Law]*. Mosc., 2012 (in Russ.).

Статья поступила в редколлегию 28.12.2015.  
Received by editorial board 28.12.2015.