ПРАВО

К комплексному правовому и организационному обеспечению энергетической и продовольственной безопасности, практики использования информационных технологий и совершенствования медицинского обслуживания в современных условиях

И.В. Карпенко,
заместитель председателя
Постоянной комиссии
по международным делам и связям с СНГ
Палаты представителей
Национального собрания Республики Беларусь

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ МЕЖПАРЛАМЕНТСКОЙ АССАМБЛЕИ ЕврАзЭС В ЗАКОНОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПАРЛАМЕНТОВ

(На опыте Республики Беларусь)

Вопрос об использовании нормативных правовых актов Межпарламентской Ассамблеи ЕврАзЭС является актуальным и с точки зрения системного анализа правовых систем стран, входящих в ЕврАзЭС, и для понимания перспектив дальнейшего совершенствования национального законодательства.

Правовой статус, порядок разработки, принятия и применения нормативных правовых актов Евразийского экономического сообщества определен Соглашением о правовом обеспечении формирования Таможенного союза и единого экономического пространства от 26 октября 1999 года, а также Договором о статусе Основ законодательства Евразийского экономического сообщества, порядке их разработки, принятии и реализации от 18 июня 2004 года.

Предусмотрены различные способы гармонизации национальных законодательств государств – членов ЕврАзЭС, в частности, путем внесения изменений и дополнений (поправок) в национальные законодательства на основании положений заключенных международных договоров и соглашений, принятых Межгосударственным Советом ЕврАзЭС, а также использования национальными парламентами законодательных актов, принимаемых Межпарламентской Ассамблеей ЕврАзЭС.

На заседаниях Межпарламентской Ассамблеи ЕврАзЭС и ее Бюро (с начала образования Межпарламентского Комитета в 1996 г.) принято и одобрено более 140 документов, в том числе 70 типовых проектов законодательных актов (модельных законов) и около 60 рекомендаций, целью которых является гармонизация законодательства государств – членов ЕврАзЭС в различных сферах правоотношений.

С целью реализации своих задач Ассамблеей через парламенты государств – членов ЕврАзЭС на постоянной осно-

ве осуществляется мониторинг использования в национальных парламентах нормативно-правовых документов Межпарламентской Ассамблеи Евразийского экономического сообщества, который свидетельствует о широком применении парламентами положений типовых проектов, Рекомендаций, Концепций, проектов Основ законодательства при разработке национальных законов.

Как и большинство стран ЕврАзЭС, Республика Беларусь – это демократическое государство, прогрессивное развитие которого было бы невозможно без такой правовой базы. Поэтому последние десять лет для нас были периодом активного законотворчества, направленного на формирование современной и эффективной системы законодательства. И благодаря скоординированной деятельности всех заинтересованных государственных органов в Беларуси эта система законодательства сформирована. Она учитывает современные потребности и государства, и общества в целом, едина по своим целям и сбалансирована по содержанию. Приняты и стали законами более восьмисот законопроектов, охватывающих практически все стороны общественно-политической жизни страны: государственное строительство, экономическое развитие, социальную сферу, вопросы национальной безопасности, борьбы с преступностью и др.

Из всего массива белорусских законов особо хотелось бы отметить значимость принятия *программных законов*. В соответствии со статьей 97 Конституции Республики Беларусь предусмотрены два таких закона, и они уже приняты. С 2002 года действует *программный закон об утверждении военной доктрины страны*, на базе которого разработаны и приняты ряд правовых актов в сфере военной политики, военного строительства, реформирования и жизнедеятельности военной организации государства. В 2005 году был принят второй из таких программных законов – *Закон об утверждении основных направлений внутренней и внешней политики Республики Беларусь*.

Республика Беларусь первой из участников ЕврАзЭС приняла закон, позволивший закрепить основные направления ее внутреннего развития и взаимоотношения с международным сообществом. В соответствии с ним внешняя политика Беларуси строится на следующих принципах: соблюдения общепризнанных принципов и норм международного права; соразмерности внешнеполитических целей политико-дипломатическому, экономическому, оборонному, научно-техническому, интеллектуальному потенциалу государства; обеспечения их реализации для укрепления международных позиций Республики Беларусь и ее международного авторитета; повышения эффективности политических, правовых, внешнеэкономических и иных инструментов защиты государственного суверенитета Республики и ее экономики в условиях глобализации; развития на основе общепризнанных принципов и норм международного права всестороннего сотрудничества с иностранными государствами, международными организациями, при взаимном учете и соблюдении интересов всех членов международного сообщества; добровольности участия в межгосударственных образованиях; приверженности политике последовательной демилитаризации в сфере международных отношений; отсутствия территориальных претензий к сопредельным государствам и непризнания территориальных притязаний к Республике Беларусь.

К стратегическим целям внешней политики Республики Беларусь относятся: защита государственного суверенитета и территориальной целостности Республики, прав, свобод и законных интересов граждан, общественных и государственных интересов. Указанный закон определяет основные задачи внешней политики, реализуемые в следующих сферах деятельности: внешнеэкономической, в том числе в международном экономическом сотрудничестве, международном сотрудничестве в области космической деятельности, международном военном сотрудничестве, сотрудничестве при реали-

зации государственной пограничной политики; в сфере международной безопасности; гуманитарном сотрудничестве и сотрудничества по правам человека, международном сотрудничестве в области здравоохранения, образования, науки, информации и информатизации, культуры, спорта, туризма, охраны окружающей среды, в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, в области кодификации и прогрессивного развития международного права, в трансграничном сотрудничестве.

Основой стратегии Республики Беларусь, реализуемой на международной арене, является принцип *многовекторности* и *сбалансированности: прагматизм, последовательность, гибкость*, *способность адекватно реагировать* на вызовы современности и *находить разумные компромиссы* в отношениях с партнерами.

Данный закон вполне мог бы стать основой при разработке соответствующего модельного закона для государств – членов ЕврАзЭС.

Вместе с тем, характерными компонентами белорусского законодательства в целом стали *высокий уровень планирования законотворчества и системность в правовом регулировании общественных отношений*. Важнейшие задачи законотворческой деятельности, основные векторы развития правовой системы излагаются в *ежегодных посланиях Президента Республики Беларусь белорусскому народу и Национальному собранию Республики Беларусь,* которые определяют стратегию развития белорусской экономики и социальной сферы, поднимают вопрос о совершенствовании политической системы и укреплении безопасности государства, формируют основные ориентиры его внешнеполитической деятельности. Повышению уровня планирования законотворчества способствуют утверждение Президентом Республики Беларусь *ежегодных планов подготовки законопроектов, в которой, наряду с Правительством и Администрацией Президента, активное участие принимают обе палаты Парламента Беларуси***.** *Это создает дополнительные возможности для реализации конституционного права законодательной инициативы на более высоком профессиональном уровне.*

Такие планы принимаются в стране с 1998 года, что позволяет сконцентрировать законодательную деятельность Национального собрания Республики Беларусь на важнейших направлениях, определить наиболее актуальные законотворческие задачи на ближайшую перспективу и новые, эффективные, подходы к организации законотворческого процесса. Для белорусского парламента при этом одной из важнейших задач в области законотворчества остается оптимальное отражение в принимаемых законах потребностей общества и государства с учетом интересов избирателей.

Процедура рассмотрения законопроектов в Палате представителей Национального собрания Республики Беларусь осуществляется в соответствии с регламентом с привлечением специалистов, ученых, представителей субъектов права законодательной инициативы и общественности, других заинтересованных лиц. Данная процедура учитывает широкий спектр мнений и способствует всестороннему анализу законопроекта, позволяет оперативно корректировать статьи законопроектов.

Важную роль при рассмотрении законопроектов играют документы, обосновывающие необходимость принятия того или иного закона, информация о предполагаемых затратах, связанных с его реализацией, материалы исследования проблем, сферу которых будет регулировать закон, изучение мнений различных категорий граждан, статистических данных и различные модельные законы, в том числе принимаемые Межпарламентской Ассамблеей ЕврАзЭС.

Существуют различные схемы использования этих модельных актов в национальном законодательстве. Но в любом случае *эта работа не является автоматическим переписыванием правовых норм*.

В зависимости от степени урегулирования правоотношений можно выделить использование следующих видов модельных законодательных актов: концепций, структуры этих актов, подходов к правовому регулированию, отдельных нормативных предписаний, терминологии.

Анализ законотворческой деятельности обеих палат белорусского парламента, а также Национального центра законодательства и правовых исследований Республики Беларусь свидетельствует, что модельные законы, типовые проекты и рекомендации Межпарламентской Ассамблеи Евразийского экономического сообщества нашли действительно широкое применение при подготовке проектов законов Республики, а также при их доработке в Палате представителей Национального собрания. Реализованы наиболее актуальные рекомендации модельных законов, типовых проектов и других документов МПА ЕврАзЭС. Использовано около 50 типовых проектов и рекомендаций, в частности, модельные законы МПА ЕврАзЭС «Об образовании», «О постдипломном образовании», «О военном образовании», «Об образовании лиц с ограниченными возможностями здоровья», отдельные нормы модельных законов МПА ЕврАзЭС «О правовом регулировании организации охраны труда», «О надзоре и контроле законодательства об охране труда», «О службах охраны труда». Последние нашли отражение в Трудовом кодексе Республики Беларусь и Законе Республики от 23 июня 2008 г. № 356-З «Об охране труда». Это относится и к положениям модельного Закона «О социальном туризме» и к положениям типового проекта законодательного акта «Об общих принципах охраны репродуктивного здоровья населения государств – членов Евразийского экономического сообщества» (частично отраженных в главе 4 Закона Республики Беларусь «О здравоохранении» – в редакции Закона от 20 июня 2008 г. № 363-З).

Модельные законы, типовые проекты законодательных актов, принятые МПА ЕврАзЭС, активно используются и при разработке (доработке) проектов законодательных актов в банковской сфере и сфере рынка ценных бумаг.

При совершенствовании налогового законодательства Республики Беларусь в 2005–2009 годах, подготовке нормативных правовых актов в сфере налогообложения в Республике Беларусь и при проведении работы по сближению законодательства, на многосторонней и на двусторонней основах, также использовались рекомендации МПА ЕврАзЭС.

В сфере законодательства об экономической деятельности типовой проект законодательного акта МПА ЕврАзЭС «О защите прав потребителей» использовался при разработке и принятии законов Республики Беларусь «О защите прав потребителей (в редакции Закона от 8 июля 2008 года) и «О защите прав потребителей жилищно-коммунальных услуг» (от 16 июля 2008 года). Положения модельного закона «О бухгалтерском учете» использованы при подготовке Закона Республики Беларусь от 29 декабря 2006 года «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики «О бухгалтерском учете и отчетности». Модельный закон «Основы аудиторской деятельности» в определенной степени был использован при подготовке новой редакции Закона Республики Беларусь «Об аудиторской деятельности».

Аналогичная работа по использованию правовых актов Межпарламентской Ассамблеи осуществляется и другими парламентами государств Сообщества.

По информации Сената Парламента Республики Казахстан, основные положения и нормы нормативно-правовых актов, а также предложения и рекомендации Ассамблеи нашли полное или частичное отражение во многих законах Казахстана, в том числе «О частном предпринимательстве», «О государственном регулировании развития агропромышленного комплекса и сельских территорий», «Об электроэнергетике», «О государственной поддержке инновационной деятельности», «О техническом регулировании», «О борьбе с терроризмом», «Об экспортном контроле», «О бухгалтерском

учете и финансовой отчетности», «Об электронном документе и электронной цифровой подписи», «О кредитных товариществах», «О рынке ценных бумаг», «О валютном регулировании и валютном контроле», а также в Таможенном, Бюджетном, Трудовом кодексах Республики Казахстан.

Значительная часть типовых проектов законодательных актов МПА ЕврАзЭС использована Федеральным Собранием Российской Федерации, парламентами Республики Кыргызстан и Республики Таджикистан.

Часть документов Межпарламентской Ассамблеей была подготовлена по предложению Интеграционного Комитета ЕврАзЭС для разработки международных договоров, в том числе по вопросам формирования единых принципов регулирования деятельности естественных монополий, выработки скоординированной политики в области государственных закупок, Соглашения об организации и функционирования рынка зерна государств – членов ЕврАзЭС, а также ряда соглашений в таможенной сфере.

Республика Беларусь всегда ответственно относилась к своим международным обязательствам. Депутаты палаты представителей и члены Совета республики совместно с заинтересованными министерствами и ведомствами стремятся выполнять внутригосударственные процедуры по ратификации соглашений в рамках ЕврАзЭС качественно, в установленные национальным законодательством сроки.

В октябре 2009 года Палата представителей приняла проект Закона Республики Беларусь «О ратификации Соглашения о поощрении и взаимной защите инвестиций в государствах – членах Евразийского экономического сообщества» – Соглашения, которое будет способствовать развитию интеграционных процессов на пространстве ЕврАзЭС, расширению взаимного торгово-экономического и научно-технического сотрудничества входящих в Сообщество государств.

Принят проект Закона Республики Беларусь «О ратификации Протокола о внесении изменения в Соглашение об основах гармонизации технических регламентов государств – членов Евразийского экономического сообщества от 24 марта 2005 года» в целях упрощения процедуры корректировки технических регламентов ЕврАзЭС. Протоколом предусматривается, что порядок разработки технических регламентов ЕврАзЭС должен утверждаться решением Интеграционного Комитета Евразийского экономического сообщества.

Белорусский парламент продолжает подготовку пакета соглашений о Таможенном союзе между Беларусью, Россией и Казахстаном к ратификации. Все 13 документов, которые входят в этот пакет, уже направлены в постоянные комиссии и Главное экспертно-правовое управление Палаты представителей. Ратификация этих межправительственных соглашений станет логичным продолжением выполнения Беларусью ранее принятых обязательств по формированию Таможенного союза.

Ключевые слова: системный анализ законодательства стран ЕврАзЭС; способы гармонизации национального законодательства; мониторинг использования правовых актов Межпарламентской Ассамблеи ЕврАзЭС в национальных парламентах Сообщества; формирование эффективной системы законодательства с учетом международных договоров и соглашений.

Keywords: systematic analysis of the legislation of the EurAsEC countries; ways of harmonizing national legislation; monitoring the use of legal acts of the Inter-Parliamentary Assembly of the Eurasian Economic Community in the national parliaments of the Community; the formation of an effective system of law based on international treaties and agreements.