В.Д. Ипатов,
директор Национального центра
законодательства и правовых исследований
Республики Беларусь

Проблемы и перспективы гармонизации национальных законодательств на современном этапе

По мере усиления интеграции в рамках ЕврАзЭС особую актуальность приобретают вопросы гармонизации национальных законодательств государств – членов данной международной организации.

Гармонизация законодательств государств – членов Сообщества представляет собой согласование общих подходов и концепций, совместную разработку правовых принципов и выработку совместных решений по актуальным для всех его государств проблемам. Целью такой работы является установление согласованности, стройности и, как минимум, непротиворечивости регулирования отношений в различных сферах законодательства государств – членов ЕврАзЭС. Для этого необходимо придерживаться согласованности правового регулирования, синхронности принятия актов законодательства, последовательности проведения работ по гармонизации законодательства государств Сообщества. При этом отказ от специфики национальных правовых традиций, отражающих разнообразие и уникальность организации жизни в разных государствах, не является ни целью, ни условием гармонизации законодательства.

Процесс гармонизации законодательства затрагивает содержание законов и практику их применения, что предполагает оценку степени соответствия закона состоянию реальных отношений, подлежащих регулированию на основе данного закона. Нельзя волевым решением сблизить закон одного государства с аналогичными законами других государств. Гармонизация законодательства предполагает наличие объективных условий сближения отношений в той или иной сфере – наличие оснований для нее, а также согласованной политической воли всех государств – членов ЕврАзЭС.

При проведении работ, направленных на гармонизацию национальных законодательств государств ЕврАзЭС, основными принципами должны стать добровольность и самостоятельность государств в определении направлений

участия в процессе гармонизации законодательства и ее интенсивности. Это, в свою очередь, диктует необходимость системного подхода к работе по гармонизации национальных законодательств.

Следует отметить, что в настоящее время Договором об учреждении Евразийского экономического сообщества от 10 октября 2000 года, Договором о статусе Основ законодательства Евразийского экономического сообщества, порядка их разработки, принятия и реализации и решениями органов ЕврАзЭС от 18 июля 2004 года предусмотрены механизмы, способствующие гармонизации национальных законодательств государств – членов ЕврАзЭС. К таким механизмам можно отнести:

- международные договоры, заключенные в рамках ЕврАзЭС;
- решения органов ЕврАзЭС;
- собственная инициатива государств–членов ЕврАзЭС;
- Основы законодательства ЕврАзЭС;
- типовые проекты законодательных актов, на основе которых государства – члены ЕврАзЭС разрабатывают акты национального законодательства;
- комендации по гармонизации (сближению, унификации) законодательств государств-членов, предложения по синхронизации процедур принятия законодательных актов в парламентах Сообщества.

Наша справка.

При подготовке проектов законов Республики Беларусь учитывались положения отдельных типовых проектов законодательных актов и документы рекомендательного характера Межпарламентской Ассамблеи ЕврАзЭС, например:

типовые проекты законодательных актов «Об информатизации« и «Об информационной безопасности», принятые постановлением МПА ЕврАзЭС от 28 мая 2004 года № 5-20, – при подготовке Закона Республики Беларусь от 10 ноября 2008 года «Об информации, информатизации и защите информации»; типовой проект законодательного акта «О защите прав потребителей», принятый постановлением МПА ЕврАзЭС от 26 мая 2006 года № 7-12,– при подготовке Закона Республики Беларусь от 8 июля 2008 года «О внесении изменений и дополнений в некоторые Законы Республики Беларусь о защите прав потребителей»;

типовой проект законодательного акта «Об объединениях коммерческих организаций», принятый постановлением МПА ЕврАзЭС от 28 мая 2004 года № 5-18, – при подготовке проекта Закона Республики Беларусь от 20 июля 2006 года «О внесении изменений и дополнений в Гражданский кодекс Республики Беларусь» и др.

Говоря о механизмах гармонизации законодательств государств –членов ЕврАзЭС, хотелось бы несколько слов сказать об опыте Республики Беларусь при осуществлении данной работы применительно к разработке законопроектов. Важную роль в законотворческом процессе играет Национальный центр законодательства и правовых исследований Республики Беларусь (далее – Центр), являющийся научно-практическим государственным учреждением, обеспечивающим подготовку проектов законодательных актов в Республике Беларусь, методическое руководство нормотворческой деятельностью, проведение научных исследований в области права и подготовку научных работников высшей квалификации.

Законопроектные предложения оцениваются Центром на предмет обоснованности правового регулирования соответствующих общественных отношений на уровне закона, а также необходимости принятия данного закона в первоочередном порядке.

На стадии подготовки законопроектных предложений анализируются международные договоры Республики Беларусь, относящиеся к предмету правового регулирования проекта, а также практика их применения.

В свою очередь на стадии подготовки соответствующего законопроекта проводится оценка возможного изменения концептуальных положений законодательства, базовых институтов отрасли (отраслей) законодательства и правовых последствий такого изменения. Изучается зарубежный опыт правового регулирования, в том числе и государств – членов ЕврАзЭС, рекомендации и модельные законы, принятые в рамках международных организаций, участницей которых является Республика Беларусь.

Уже подготовленный законопроект подлежит обязательной юридической экспертизе. Одним из критериев оценки законопроектов при проведении данной экспертизы является его соответствие международным договорам Республики Беларусь, в том числе и заключенным в рамках ЕврАзЭС и других интеграционных образований.

Таким образом, в Республике Беларусь на всех стадиях законотворческого процесса осуществляется мониторинг состояния проведения работ по гармонизации законодательства Республики Беларусь с законодательством других государств ЕврАзЭС на основе заключенных в рамках данной международной организации международных договоров.

В свою очередь в законотворческой деятельности в рамках ЕврАзЭС важную роль в процессе гармонизации национальных законодательств играет орган межпарламентского сотрудничества, действующий в рамках рассматриваемой международной организации – МПА ЕврАзЭС. Одной из основных задач данного органа является координация законотворческой деятельности национальных парламентов, обеспечивающей реализацию целей и задач ЕврАзЭС.

Безусловно, помимо МПА ЕврАзЭС, весьма значимую роль в процессе обеспечения гармонизации национальных законодательств государств–членов ЕврАзЭС играют и другие органы данной международной организации, а именно – прежде всего Межгосударственный Совет и Интеграционный Комитет.

Оценивая деятельность органов ЕврАзЭС по разработке и принятию нормативных правовых актов и документов рекомендательного характера, следует особо отметить широкий тематический охват созданного массива документов, что позволяет использовать его в качестве ценного источника информации при подготовке многих национальных законопроектов.

Однако, несмотря на достаточно активную работу в направлении гармонизации национальных законодательств государств Сообщества и, несомненно, хорошие результаты ее осуществления, можно отметить отдельные проблемные вопросы.

Так, анализ проведения работ по гармонизации законодательства государств – членов ЕврАзЭС позволяет сделать вывод о том, что в настоящее время представители государств – членов ЕврАзЭС недостаточно активно привлекаются для осуществления мероприятий по гармонизации национальных законодательств. Не в полной мере используется и научный потенциал этих государств. Отсутствуют достаточно глубокие научные исследования проблематики гармонизации законодательств государств ЕврАзЭС.

Говоря о проблемах, стоящих на пути проведения успешной гармонизации законодательства, необходимо отметить отсутствие системного подхода, а зачастую и четких целей осуществления гармонизации, а также синхронности в принятии гармонизированных актов в государствах – членах ЕврАзЭС.

К недостаткам процесса гармонизации законодательств на современном этапе можно отнести и некоторые вопросы юридической техники, например, отсутствие унифицированных классификаторов отраслей законодательства и справочников юридических терминов.



Решению указанных проблем, по нашему мнению, будет способствовать реализация следующих мероприятий.

Прежде всего необходимо определить отрасли законодательства (отдельные институты), которые требуют гармонизации. Этой работе должен предшествовать анализ национальных законодательств государств – членов ЕврАзЭС с выявлением состояния, различий, противоречий и пробелов, а также оценки актуальности, преимуществ и недостатков законодательной базы государств ЕврАзЭС. От качества осуществления работ на данном этапе зависит результативность всех остальных этапов и эффективность гармонизации в целом. В этой связи важно определить конечный результат, который должен быть достигнут в итоге проводимой работы по гармонизации законодательства.

При этом представляется, что приоритетом гармонизации должно стать законодательство о правах и свободах граждан, о хозяйственной (экономической) деятельности.

На следующем этапе важно выработать согласованную тактику проведения работ по гармонизации национальных законодательств государств – членов Сообщества. Например, осуществлять разработку ежегодных планов подготовки законопроектов (планов законотворческой деятельности) с учетом отраслей (отдельных институтов), которые требуют первоочередной гармонизации.

Затем необходимо обеспечить максимально сближенное во времени принятие гармонизированных актов.

Результативность работ по гармонизации законодательства во многом зависит от наличия обратной связи между нормой права и ее адресатом. Способствовать этому будет изучение практики применения решений по вопросам гармонизации, а также самих гармонизированных актов национальных законодательств государств – членов ЕврАзЭС.

Таким образом, процесс гармонизации должен осуществляться поэтапно и в максимальной степени согласованно всеми государствами Сообщества. Такой подход предполагает, во-первых, необходимость изучения потребности в гармонизации тех или иных областей общественных отношений, во-вторых, подготовки рекомендаций по гармонизации законодательства для государств ЕврАзЭС, в-третьих, изучения того, насколько успешно они реализуются в тех или иных государствах ЕврАзЭС. В случае положительных результатов практического применения названных рекомендаций можно выходить на выработку соответствующего модельного (типового) проекта законодательного акта.

Представляется также целесообразным именно на стадии формирования предложений, направленных на гармонизацию законодательства, в большей степени привлекать представителей государств – членов ЕврАзЭС, в том числе государственных органов этих государств, реализующих государственную политику в той или иной сфере общественных отношений. Делать это необходимо на этапе рассмотрения законопроектных предложений советов и комиссий при Интеграционном Комитете Сообщества, а также постоянных комиссий МПА ЕврАзЭС, проведения сравнительно-правового анализа национальных законодательств и иных нормативных правовых актов государств – членов ЕврАзЭС и практики их применения.

Полагаем, что решению проблемы отсутствия синхронности и системности в принятии гармонизированных актов национальных законодательств государств ЕврАзЭС будет способствовать разработка ежегодных планов подготовки законопроектов (планов законотворческой деятельности) в каждом из государств с учетом программ законотворческой деятельности МПА ЕврАзЭС.

Несомненно, позитивный эффект на процесс гармонизации законодательства государств Сообщества окажет разработка тезауруса – словаря юридических терминов по аналогии с разработанным в рамках Европейского Союза тезаурусом EUROVOC. Данный словарь выпущен на девяти европейских языках. Разработка и использование аналогич-

ного тезауруса в рамках ЕврАзЭС позволит синхронизировать юридический понятийный аппарат, унифицировать процесс классификации правовых актов в государствах – членах ЕврАзЭС.

Положением о Межпарламентской Ассамблее Евразийского экономического сообщества, утвержденным решением Межгосударственного Совета Евразийского экономического сообщества от 13 мая 2002 г. № 52, предусмотрена разработка типовых проектов законодательных актов, а также рекомендаций по гармонизации (сближению, унификации) законодательств и предложений по синхронизации процедур принятия законодательных актов в парламентах государств – членов ЕврАзЭС. Однако в настоящее время не определен порядок подготовки указанных методических документов. В свою очередь разработка Положения о подготовке типовых проектов законодательных актов, а также рекомендаций по гармонизации (сближению, унификации) законодательств и предложений по синхронизации процедур принятия законодательных актов в парламентах государств ЕврАзЭС положительно скажется на процессе гармонизации законодательства государств – членов Сообщества. В названных методических документах целесообразно регламентировать стадии подготовки указанных типовых проектов и рекомендаций, а также определить равную степень участия представителей сторон в их разработке.

В заключение хотелось бы отметить, что гармонизация законодательства государств – членов ЕврАзЭС является одной из основных и актуальных задач современного развития данной международной организации и во многом от успешности ее реализации зависит и результативность интеграционных процессов.

Ключевые слова: общие подходы и концепции; законы и практика их применений; законотворческий процесс; правовое регулирование; отрасли (отдельные институты) законодательства; постоянные комиссии МПА ЕврАзЭС; правовые акты государств.

Keywords: the general approaches and concepts; laws and practice of their applications; legislative process; legal regulation; branches (separate institutes) legislations; Standing commissions of the IPA EurAsEC; legal acts of the states.