

**ПАРЛАМЕНТСКОЕ СОБРАНИЕ СОЮЗА БЕЛАРУСИ И РОССИИ**

**МОДЕЛЬНОЕ ЗАКОНОТВОРЧЕСТВО  
В СОЮЗНОМ ГОСУДАРСТВЕ**

*Материалы постоянно действующего семинара  
при Парламентском Собрании Союза Беларуси и России  
по вопросам строительства Союзного государства*

*(Заседание пятьдесят девятое,  
19–20 сентября 2019 года, г. Геленджик)*

**Москва  
Секретариат Парламентского Собрания  
Союза Беларуси и России  
2019**

УДК 659.44

ББК 66.79

Модельное законотворчество в Союзном государстве. Материалы постоянно действующего семинара при Парламентском Собрании Союза Беларуси и России (Заседание пятьдесят девятое, 19–20 сентября 2019 года, г. Геленджик)/Под ред. С. Г. Стрельченко. – М.: Секретариат Парламентского Собрания Союза Беларуси и России, 2019. – 150 стр.

Сборник содержит материалы заседания постоянно действующего семинара при Парламентском Собрании Союза Беларуси и России на тему «Модельное законотворчество в Союзном государстве», состоявшегося по инициативе Комиссии Парламентского Собрания по законодательству и Регламенту 19–20 сентября 2019 года в г. Геленджике.

© Авторы докладов

© Составление, обработка стенограммы.

Секретариат Парламентского Собрания

Союза Беларуси и России, 2019

ISBN 978–5–206–01015–2

## **ВСТУПИТЕЛЬНАЯ ЧАСТЬ**



**А.В. Туров,**

*председатель Комиссии Парламентского Собрания  
по законодательству и Регламенту,  
член Комитета Государственной Думы  
по делам Содружества Независимых Государств, евразийской  
интеграции и связям с соотечественниками*

## **ВСТУПИТЕЛЬНОЕ СЛОВО**

Уважаемые участники пятьдесят девятого заседания постоянно действующего семинара при Парламентском Собрании Союза Беларуси и России по вопросам строительства Союзного государства! Спасибо за то, что нашли время в своем рабочем графике принять участие в нашем мероприятии!

Вначале мне хотелось бы поблагодарить коллег из Администрации и Законодательного Собрания Краснодарского края, из Администрации и Думы муниципального образования город-курорт Геленджик за помощь, которую они оказали нам в ходе подготовки заседания семинара.

Сегодня мы обсудим одну из ключевых тем – «Модельное законодотворчество в Союзном государстве». Об актуальности этой темы говорил Председатель Парламентского Собрания Союза Беларуси и России, Председатель Государственной Думы Вячеслав Викторович Володин.

Начиная с 2016 года Комиссия Парламентского Собрания по законодательству и Регламенту в новом составе активно занималась вопросами гармонизации законодательства. Мы понимали, что за последние годы законодотворческая база двух стран шла не всегда параллельно. Иногда проявлялись значительные отличия, которые необходимо было преодолевать принятием дополнительных законов либо международных договоров. Поэтому мы пришли к выводу о том, что необходимо на практике переходить от методики гармонизации к принятию актов прямого действия.

За это время в нашей работе определились приоритетные направления. В первую очередь, это – обеспечение равных прав граждан Беларуси и России в рамках Союзного государства; второе направление – создание равных условий для деятельности хозяйствующих

субъектов на территории Союзного государства; третье направление – анализ международных договоров и законодательства двух стран на предмет реализации положений Договора о создании Союзного государства. Этот анализ был проведен совместно с коллегами из Постоянного Комитета Союзного государства.

Мне хочется выразить слова благодарности руководителю Постоянного Комитета – Государственному секретарю Союзного государства Григорию Алексеевичу Рапоте, который поддержал предложение нашей Комиссии о подготовке проекта Концепции сближения законодательства Российской Федерации и Республики Беларусь. Проведена тщательная проработка проекта с профильными министерствами двух стран. Дали свое заключение по проекту эксперты Научно-консультативного совета Парламентского Собрания. Мы надеемся, что проект Концепции сближения законодательства в ближайшее время будет рассмотрен на заседании Совета Министров и принят Высшим Государственным Советом Союзного государства.

В этом году мы отмечаем 20-летнюю годовщину строительства Союзного государства. За это время проведена значительная работа, но мы понимаем, что можем сделать еще больше. Как вы знаете, сейчас в рамках белорусско-российской рабочей группы по реализации положений Договора о создании Союзного государства ведется работа по подготовке дорожных карт. Планируется сформировать 31 дорожную карту по всем направлениям взаимодействия наших государств, с тем чтобы интеграционный процесс, запущенный 20 лет, вышел на новый качественный уровень.

Обсуждая сегодня вопросы модельного законотворчества, мы закладываем вектор развития нормотворческих полномочий Парламентского Собрания, направленный на формирование единого правового поля в рамках Союзного государства.

Уважаемые друзья, сегодня на мероприятии присутствуют наши коллеги – члены Комиссии Парламентского Собрания по законодательству и Регламенту, представители Постоянного Комитета Союзного государства, профильных министерств двух стран, представители научного сообщества – эксперты.

Давайте вместе активно поработаем, с тем чтобы по итогам заседания мы смогли сформировать позицию по вопросу о целесообразности использования потенциала модельного законодательства в рамках Союзного государства, а также определить формы и сферы модельного законодательства.

**А.Е. Горбань,**

*председатель комитета Законодательного Собрания  
Краснодарского края по вопросам законности, правопорядка  
и правовой защиты граждан*

## **ПРИВЕТСТВЕННОЕ СЛОВО**

Дорогие друзья, уважаемые сябры!

От имени Председателя краевого парламента – Законодательного Собрания Краснодарского края Юрия Александровича Бурлачко и всего парламента Кубани позвольте тепло и сердечно приветствовать постоянно действующий семинар при Парламентском Собрании Союза Беларуси и России по вопросам строительства Союзного государства.

Мы рады, что заседание семинара проходит на Кубанской земле. Высокий профессиональный уровень участников отвечает важности темы предстоящей работы. Вопрос модельного законотворчества в Союзном государстве, на наш взгляд, является одним из наиболее значимых для формирования единого экономического пространства и выстраивания эффективного интеграционного процесса.

Для Краснодарского края тема сегодняшнего мероприятия важна. Наш край и Республику Беларусь связывают тесные экономические, социальные и культурные связи. Они расширяются год от года. Товарооборот между Кубанью и областями Республики Беларусь с каждым годом растет. Поэтому вопросы формирования единого экономического пространства, новые возможности производственной кооперации в высокой степени интересуют органы исполнительной и законодательной власти Краснодарского края.

Потенциал сотрудничества Кубани и Беларуси, по оценкам признанных специалистов, очень высок. Нам есть что предложить друг другу, есть чему друг у друга поучиться. Структуры наших экономик в значительной мере совпадают. Развитый агропромышленный комплекс и высокий рекреационный потенциал, привлекающие туристов ближнего и дальнего зарубежья, – это то общее, что есть у Кубани и у многих областей Республики Беларусь.



В этих целях парламентарии Кубани стремятся развивать сотрудничество со своими белорусскими коллегами. Такое взаимодействие позволяет нам учиться друг у друга, внедрять наработанные передовые идеи, обмениваться опытом по насущным вопросам. И в конечном счете это способствует повышению качества выстраиваемого в регионах правового поля, которое обеспечивает развитие экономики и решение социальных проблем.

В прошлом году было подписано Соглашение о сотрудничестве между Законодательным Собранием Краснодарского края и Могилевским областным Советом депутатов. Ранее были подписаны соглашения с Гомельским и Брестским областными Советами депутатов.

Поэтому вопросы модельного законодательства, эта проблематика, представляют для нас не академический интерес, а имеют совершенно практическое измерение. Наши контакты по горизонтали должны быть подкреплены на федеральном уровне – через выстраивание общего правового поля. И тогда наши связи в области экономики, культуры, экологии обретут новый импульс и дополнительные перспективы. Я уверен, что тема семинара получит должное развитие.

Позвольте в заключение пожелать всем участникам семинара успешной и плодотворной работы. Надеюсь, что каждый из вас – гостей Кубани возвратится домой с теплыми воспоминаниями о нашем благодатном крае.

---

*Текст выступления приводится по стенограмме заседания.*

**Е.Н. Майстренко,**

*заместитель главы муниципального образования  
город-курорт Геленджик*

## **ПРИВЕТСТВЕННОЕ СЛОВО**

Добрый день уважаемые присутствующие!

Рада приветствовать вас на территории муниципального образования город-курорт Геленджик от имени главы нашего города Вагадистова Алексея Алексеевича.

Хочу сказать, что с Республикой Беларусь нас связывают побратимские связи. Город Витебск – побратим Геленджика. Не далее как в августе к нам приезжала делегация из Витебска на День города. И хочу сказать, что за время пребывания они просто стали нам родными людьми. Это лишний раз доказывает, как у нас много общего. Надеюсь, что и в дальнейшем мы будем ездить в гости друг к другу.

Все мы понимаем, что сближение законодательства, интеграция экономик двух союзных государств – темы весьма актуальные. Я благодарю вас за то, что вы занимаетесь этими вопросами, и хочу подчеркнуть, что эти темы интересны для обеих сторон.

Я желаю всем вам успешной работы, достижения тех целей и результатов, которые вы перед собой поставили!

Очень хотелось бы, чтобы проведение такого рода заседаний стало традиционным для нашего города. Это весьма важно для нас.

И надеюсь на то, что у вас будут свободные минуты отдыха, чтобы посмотреть наш замечательный город и увезти с собой воспоминания о пребывании на территории Краснодарского края.

Успешной работы вам!

---

*Текст выступления приводится по стенограмме заседания.*

**Ю.Н. Соболева,**

*депутат Думы муниципального образования  
город-курорт Геленджик*

## **ПРИВЕТСТВЕННОЕ СЛОВО**

Добрый день, уважаемые гости благодатного Краснодарского края и, в частности, одной из ярких жемчужин нашей любимой Кубани – города-курорта Геленджик!

Для нас огромная честь принимать столь уважаемое собрание на территории нашего муниципального образования. Поэтому позвольте мне от лица Думы шестого созыва города-курорта Геленджик и лично председателя Думы Михаила Дмитриевича Димитриева высказать вам слова глубокой благодарности за то, что вы выбрали в качестве площадки для мероприятия Парламентского Собрания именно наш город.

Почему для нас это архиважно? Мы хотим, чтобы для нашего города-курорта помимо основного назначения – оказания санаторно-курортных услуг – появился еще один вектор развития: стать южной столицей парламентских встреч, местом, где будут решаться судьбы двух народов, будущего России и Беларуси. Мы живем накануне великой даты, которая объединяет нас пролитой кровью и памятью о прошедших годах. Это – 75-летие Великой Победы.

Поэтому огромное спасибо за честь, которую вы нам оказали, и как говорил великий Габриэль Гарсиа Маркес, жизнь – не те дни, что прошли, а те – что запомнились.

Я искренне верю в то, что для вас пребывание на Кубани не только станет плодотворным в плане законотворчества, но и окажется яркой страницей жизни под названием «Геленджик».

До новых встреч, надеюсь, что они станут традиционными!

---

*Текст выступления приводится по стенограмме заседания.*

**ДОКЛАДЫ  
УЧАСТНИКОВ ЗАСЕДАНИЯ**

**В.П. Шилов,**

*заместитель председателя Комиссии Парламентского Собрания по законодательству и Регламенту,  
заместитель председателя Постоянной комиссии Палаты представителей по труду и социальным вопросам*

### **МОДЕЛЬНОЕ ЗАКОНОТВОРЧЕСТВО В СОЮЗНОМ ГОСУДАРСТВЕ**

В последние несколько лет Комиссия Парламентского Собрания по законодательству и Регламенту начала прорабатывать системные и комплексные подходы к переходу от сближения законодательства Беларуси и России к построению единого правового пространства Союзного государства. Это важная цель, и для ее осуществления предстоит многое сделать.

На первом этапе гражданам и субъектам хозяйствования одного государства-участника на территории другого государства-участника мы обеспечиваем равенство прав с гражданами и субъектами хозяйствования принимающей стороны.

Вторым этапом видится широкое и всеобъемлющее сближение законодательства двух стран, в первую очередь в экономической и социальной сферах. Именно на этом этапе оказывается востребованным модельное законодательство, позволяющее выработать единые правила игры для субъектов хозяйствования и единые социальные стандарты для граждан.

Третий этап – это единое правовое поле. Этот этап может быть достигнут, когда мы придем к принятию единых законов Союзного государства, которые будут иметь прямое действие и в Беларуси, и в России. Но это в перспективе.

Считаю необходимым отметить, что вопрос о целесообразности модельного законодательства в Союзном государстве начинает широко обсуждаться. В рекомендациях пятого Форума регионов Беларуси

и России содержится предложение о проработке вопросов использования в рамках Союзного государства потенциала модельного законодательства.

На открытии пятьдесят пятой сессии Парламентского Собрания Председатель Парламентского Собрания Союза Беларуси и России, Председатель Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации В.В. Володин обозначил модельное законодательство в качестве одного из направлений дальнейшего развития форм деятельности Парламентского Собрания.

Согласно заключению отделения по вопросам государственного строительства и права Научно-консультативного совета Парламентского Собрания Союза Беларуси и России принятие модельных законодательных актов в рамках правовой системы Союзного государства целесообразно и будет способствовать достижению одной из целей интеграции – формированию единой правовой системы Союзного государства.

Национальный центр законодательства и правовых исследований Республики Беларусь также посчитал возможным и обоснованным рассмотрение вопроса о принятии модельных законодательных актов в рамках Союзного государства.

Комиссия Парламентского Собрания по законодательству и Регламенту, Комиссия Парламентского Собрания по экономической политике, Комиссия Парламентского Собрания по социальной и молодежной политике, науке, культуре и гуманитарным вопросам и Комиссия Парламентского Собрания по вопросам экологии, природопользования и ликвидации последствий аварий согласились с наличием правовых оснований и целесообразностью использования модельного законодательства в рамках Союзного государства.

В этом ряду рекомендации нашего семинара станут важным этапом на пути подготовки к рассмотрению данного вопроса Парламентским Собранием Союза Беларуси и России.

Хотелось бы отметить, что на этапе формирования Сообщества России и Белоруссии и Союза Беларуси и России Парламентское Собрание уже имело полномочия принимать модельные акты и законодательные рекомендации. Так, в 1996–1997 годах Парламентское

Собрание Сообщества России и Белоруссии имело право принятия модельных законодательных актов.

В 1997–2000 годах Парламентское Собрание Союза Беларуси и России принимало нормативные правовые акты, имеющие статус законодательной рекомендации Союза, подлежащие первоочередному рассмотрению и принятию в установленном порядке парламентами государств – участников Союза в целях унификации законодательства государств-участников.

Парламентским Собранием в 1997–1999 годах были приняты следующие проекты законов Союза Беларуси и России в качестве законодательной рекомендации Союза: «О финансово-промышленных группах», «О гидрометеорологической деятельности», «О порядке разработки, рассмотрения, утверждения и исполнения бюджета Союза», «О единых подходах в пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, и их семей – граждан государств – участников Союза Беларуси и России», «О статусе депутата Парламентского Собрания Союза Беларуси и России».

В первом чтении были приняты проекты законов Союза Беларуси и России «О порядке рассмотрения, принятия и вступления в силу законов Союза Беларуси и России», «О гражданстве Союза», «О союзной собственности», «Об инвестиционной деятельности», «О защите экономической конкуренции».

Разработка проектов нормативных правовых актов осуществлялась научными учреждениями по заказу комиссий Парламентского Собрания за счет средств бюджета Союза Беларуси и России. Часть из этих законопроектов была направлена для первоочередного рассмотрения и принятия в установленном порядке в парламентах государств – участников Союза, другие были направлены в Исполнительный Комитет Союза с целью подготовки на их основе межгосударственных договоров.

С 2000 года Парламентское Собрание Союза Беларуси и России выполняет функции Парламента Союзного государства, который наделен правом принимать: законы Союзного государства по вопросам, отнесенным к исключительному ведению Союзного государства; Основы законодательства Союзного государства по вопросам,

отнесенным к совместному ведению Союзного государства и государств-участников.

Согласно части 4 статьи 70 Договора о создании Союзного государства до выборов в Палату Представителей Парламента Союзного государства функции Парламента Союзного государства выполняет Парламентское Собрание Союза Беларуси и России.

После заключения Договора о создании Союзного государства Парламентским Собранием был разработан ряд нормативных правовых актов, однако в связи с затянувшейся разработкой Конституционного Акта Союзного государства указанные проекты так и не были приняты.

Поэтому я с уверенностью говорю, что Парламентское Собрание имеет многолетний опыт модельного законодательства, который может быть использован на современном этапе.

Сегодня особую актуальность приобретают следующие вопросы: утратило ли Парламентское Собрание право принятия модельных актов и законодательных рекомендаций,

какие нормативные акты необходимо принять, чтобы нормотворческие полномочия Парламентского Собрания были должным образом оформлены,

в форме каких актов могут приниматься модельные акты?

На современном этапе сформировались три различные правовые концепции, по-разному отвечающие на эти вопросы.

Первый подход основан на том, что согласно статье 70 Договора о создании Союзного государства Договор об образовании Сообщества России и Белоруссии 1996 года и Договор о Союзе Беларуси и России от 1997 года прекратили действие, а правовые акты, принятые ранее в рамках Сообщества и Союза, продолжают действовать в части, не противоречащей Договору о создании Союзного государства.

Такие формулировки Договора позволяют считать действующим Соглашение о Парламентском Собрании Сообщества России и Белоруссии от 29 апреля 1996 года, статья 4 которого предусматривает право Парламентского Собрания принимать модельные законодательные акты и вносить соответствующие предложения по вопросам развития нормативно-правовой базы Сообщества России и Белоруссии



в органы государств – участников Договора, имеющие право законодательной инициативы.

Второй подход основывается на статье 59 Договора о создании Союзного государства, согласно которой Основы законодательства Союзного государства принимаются Парламентом Союзного государства (в настоящее время его функции выполняет Парламентское Собрание Союза Беларуси и России).

Предусмотрено, что Основы законодательства реализуются путем принятия национальных нормативных правовых актов государств-участников по соответствующим вопросам. Вопрос об обязательности Основ законодательства Договором не урегулирован, что позволяет сделать заключение об их модельном характере.

Третий подход основан на праве органов Союзного государства принимать рекомендации и заключения. Это статья 58 Договора о создании Союзного государства. Юридическая сила данных актов Договором не определена, что позволяет предполагать возможность принятия Парламентским Собранием рекомендаций модельного законодательного характера.

Я призываю участников семинара дать правовую и научную оценку этим концепциям и выработать свои предложения по формам и методам модельного законотворчества. Надеюсь, что по результатам анализа докладов мы сможем сформировать рекомендации, которые станут «дорожной картой» для Парламентского Собрания – такой же, как «дорожные карты» по сближению экономик Беларуси и России, над которыми работают правительства наших стран.

**В.Д. Ипатов,**

*директор Национального центра законодательства  
и правовых исследований Республики Беларусь,  
заместитель руководителя отделения по вопросам  
государственного строительства и права Научно-  
консультативного совета  
Парламентского Собрания Союза Беларуси и России*

**О.С. Каширина,**

*заместитель начальника отдела международного права  
Управления конституционного и международного права  
Национального центра законодательства и правовых исследований  
Республики Беларусь*

## **МОДЕЛЬНОЕ ЗАКОНОТВОРЧЕСТВО В РАМКАХ СОЮЗНОГО ГОСУДАРСТВА: НОВЫЕ КОНТЕКСТЫ, ПРЕЖНЯЯ ЗНАЧИМОСТЬ**

### ***Аннотация***

*Тема модельного законодательства в рамках Союзного государства в последнее время приобрела особую актуальность. Данный вопрос обсуждался в формате парламентских слушаний, различных семинаров, которые проводились на площадке Парламентского Собрания Беларуси и России. Тема модельного законодательства является многогранной, требующей изучения с привлечением представителей законодательной власти и научного сообщества. Авторы постарались посмотреть на решение вопроса об использовании модельного законодательства путем сопоставления положений международно-правовых актов, принятых в рамках Союзного государства, и теории международного права.*

В настоящее время все чаще можно услышать позицию о том, что модельное законодательство относится к «мягкому праву» (англ. soft law<sup>1</sup>). Однако рассматриваемое право изначально выступало как

---

<sup>1</sup> Обычно используется для обозначения актов, не имеющих обязательной юридической силы, но обладающих практическим или юридическим значением.

средство восполнения пробелов в международно-правовом регулировании. Постепенно подходы, применяемые при формировании «мягкого права», стали использоваться в преломлении к решению проблем гармонизации национального законодательства государств и, в частности, к модельному законотворчеству.

Основной причиной распространения «мягкого права» являются отсутствие юридической обязательности его норм и, следовательно, отсутствие болезненных последствий в виде юридической ответственности в случае невыполнения таких обязательств. В данном смысле такое право становится выгодным инструментом дипломатического решения возникающих проблем. Акты «мягкого права» не требуют сложной процедуры принятия и внесения изменений, поэтому они становятся оперативным, гибким средством реагирования на быстро меняющуюся ситуацию.<sup>2</sup>

В связи с этим при определении перспективы модельного законотворчества в рамках Союзного государства представляется важным оценить опыт иных международных организаций и интеграционных объединений по использованию «мягкого права» и модельного законотворчества, например, таких, как Организация Объединенных Наций (ООН), Европейский союз (ЕС), Содружество Независимых Государств (СНГ), Организация Договора о коллективной безопасности (ОДКБ) и Евразийский экономический союз (ЕАЭС).

Анализируя деятельность одной из старейших международных организаций, а именно **Организации Объединенных Наций**, можно отметить, что «мягкое право» достаточно активно используется в ее деятельности. Так, например, Генеральная Ассамблея ООН приняла целый ряд резолюций по мирному использованию космического пространства и предотвращению гонки вооружений в космическом пространстве, то есть по вопросам, которые остались за рамками классического нормативно-правового регулирования.

Аналогичное заключение об использовании «мягкого права» можно сделать и в отношении динамично развивающегося экономического и политического объединения – **Европейского союза**, в деятельности

---

<sup>2</sup> Велижанина, М.Ю. «Мягкое право» и его роль в регулировании международных отношений / М.Ю. Велижанина // Юридический портал CenterBereg [Электронный ресурс]. – URL: <http://center-bereg.ru/o5176.html>

которого давно и активно используется «мягкое право» в рамках рекомендаций, коммуникаций и руководств ЕС.<sup>3</sup>

Из всех интеграционных объединений, участницей которых является Республика Беларусь, именно в рамках **функционирования СНГ** наиболее активно принимаются модельные законы и кодексы. Так, в настоящее время принято около 300 модельных законов и более 50 модельных кодексов<sup>4</sup>. На системной основе принимаются перспективные планы модельного законотворчества и сближения национального законодательства в СНГ, которые рассчитаны на пятилетнюю перспективу. Подготовлена методологическая основа для разработки модельных актов.<sup>5</sup>

Положения модельных законов и кодексов являются ориентиром для подготовки соответствующих национальных законодательных актов.

СНГ в настоящее время находится в поиске нового формата функционирования, переживает период пересмотра эффективности деятельности и, соответственно, адаптации к современным реалиям<sup>6</sup>. По итогам указанной работы можно будет сделать определенные выводы о целесообразности использования данного опыта в практической деятельности Союзного государства.

В соответствии с Временным положением о Парламентской Ассамблее **Организации Договора о коллективной безопасности** <sup>7</sup>Парламентская Ассамблея ОДКБ принимает типовые (модельные) законодательные акты, направленные на регулирование отношений в сферах деятельности ОДКБ, и с соответствующими рекомендациями направляет их в парламенты государств – членов ОДКБ. Анализ

---

<sup>3</sup> Кашкин, С.Ю. «Право Европейского Союза» / С.Ю. Кашкин, П.А. Калининченко // Кафедра интеграционного и европейского права МГЮА [Электронный ресурс]. – URL: <https://eulaw.edu.ru/publikatsii/stati-po-pravu-evropejskogo-soyuza/pravo-evropejskogo-soyuza-kashkin-s-yu-kalinichenko-p-a/>

<sup>4</sup> По состоянию на сентябрь 2019 года.

<sup>5</sup> Действует Положение о разработке модельных законодательных актов и рекомендаций Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств, утвержденное постановлением МПА СНГ от 14 апреля 2005 г. № 25-8.

<sup>6</sup> В соответствии с Решением глав государств СНГ от 16 сентября 2016 года.

<sup>7</sup> Принято на заседании парламентских делегаций государств – участников МПА СНГ – членов ОДКБ 30 марта 2007 года.

практики законотворчества в рамках ОДКБ показал, что к модельным актам, принимаемым Парламентской Ассамблеей ОДКБ, относятся модельные законы, модельные соглашения и рекомендации по сближению и гармонизации законодательства государств – членов ОДКБ.<sup>8</sup>

Договором о создании **Евразийского экономического союза**, а также иными международно-правовыми актами, составляющими право ЕАЭС, не предусматривается принятие модельных законодательных актов. Сближение законодательства в рамках данной международной организации достигается исходя из положений указанного Договора (например, сфера обращения лекарственных средств и медицинских изделий, сфера финансового рынка, формирование и проведение валютной политики).

Вопрос об использовании «мягкого права» и модельного законотворчества в настоящее время достаточно актуален и для деятельности Союзного государства.

В настоящее время Договором о создании Союзного государства от 8 декабря 1999 года не предусмотрено принятие Парламентом Союзного государства (Парламентским Собранием Союза Беларуси и России<sup>9</sup>) модельных законодательных актов. Данным полномочием обладало Парламентское Собрание Сообщества России и Белоруссии в соответствии с Договором об образовании Сообщества России и Белоруссии от 2 апреля 1996 года, который утратил силу с момента вступления в силу Договора о создании Союзного государства.

Вместе с тем правовая основа для использования модельного законотворчества в рамках Союзного государства заложена в Соглашении о Парламентском Собрании Сообщества России и Белоруссии от 29 апреля 1996 года (далее – Соглашение)<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> По состоянию на сентябрь 2019 года принято 2 модельных соглашения, 7 модельных законов и 23 рекомендации.

<sup>9</sup> Согласно пункту 4 статьи 70 Договора о создании Союзного государства выполняет функции Парламента Союзного государства до выборов в Палату Представителей Парламента Союзного государства.

<sup>10</sup>Соглашение утверждено постановлением Верховного Совета Республики Беларусь от 21 июня 1996 года и является действующим в настоящее время.

### ***Справочно:***

*В соответствии со статьей 4 Соглашения Парламентское Собрание Сообщества России и Белоруссии принимает модельные законодательные акты и вносит соответствующие предложения по вопросам развития нормативно-правовой базы Сообщества России и Белоруссии.<sup>11</sup>*

Согласно пункту 2 статьи 70 Договора о создании Союзного государства правовые акты, принятые ранее в рамках Сообщества и Союза, продолжают действовать в части, не противоречащей данному Договору.

Таким образом, положения Соглашения не противоречат Договору о создании Союзного государства, остаются действующими в настоящее время и, следовательно, могут применяться к правовому регулированию формата модельного законотворчества в Союзном государстве.

Следует также отметить, что в праве международных организаций существует понятие «подразумеваемые полномочия», когда государства – члены международной организации соглашаются с осуществлением тем или иным органом данной международной организации функций, не предусмотренных прямо учредительным договором. Подразумеваемыми могут быть признаны только те полномочия, которые необходимы для того, чтобы восполнить пробелы в учредительных документах. На этом основании можно сделать вывод о том, что Парламентское Собрание Союза Беларуси и России может принимать модельные законодательные акты.

Кроме того, данный вывод можно сделать, если принимать во внимание «логическую цепочку» преемственности полномочий Парламента Сообщества России и Белоруссии и Парламентского Собрания Союза Беларуси и России.

---

<sup>11</sup>К настоящему времени Парламентским Собранием Союза Беларуси и России принято в качестве законодательной рекомендации Союза четыре проекта закона («О финансово-промышленных группах», «О единых подходах в обеспечении лиц, проходивших военную службу в органах внутренних дел, и их семей – граждан государств – участников Союза Беларуси и России», «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний», «О статусе депутата Парламентского Собрания Союза Беларуси и России»). Но эти законы так и не были рассмотрены парламентами государств – участников Союзного государства.

Необходимо также отметить, что, поскольку модельный акт не носит по своей природе обязательный (самостоятельный) характер, он может быть оформлен в качестве приложения к другому акту, принимаемому органом Союзного государства.

В практике предшественника Союзного государства – Сообщества России и Белоруссии, проекты законов, имеющие статус законодательной рекомендации, принимались постановлениями законодательного органа, а в практике СНГ модельные законы<sup>12</sup> принимаются постановлениями Межпарламентской Ассамблеи СНГ. В связи с этим полагаем обоснованным тезис о целесообразности принятия модельных законов постановлениями Парламентского Собрания Союза Беларуси и России, которые будут носить рекомендательный характер и ориентировать национальные законодательные органы (парламенты) на развитие общественных отношений в определенном направлении с учетом целей унификации и гармонизации законодательства.

С учетом изложенного возможно рассмотрение вопроса о принятии модельных законов в рамках Союзного государства. При этом авторы разделяют точку зрения о том, что принятие модельных законов в виде иных актов органов Союзного государства, указанных в статье 59 Договора о создании Союзного государства, не будет отвечать характеристике модельного закона.

Согласно Договору о создании Союзного государства органы Союзного государства принимают нормативные правовые акты (законы, Основы законодательства, декреты, постановления, директивы и резолюции). Дополнительно органы Союзного государства могут принимать рекомендации и заключения (статья 58).

Что касается статуса Основ законодательства Союзного государства как акта, содержащего нормы рекомендательного характера, полагаем, что **они не могут быть отнесены к актам модельного законодательства.**

---

<sup>12</sup>Под модельным законом СНГ понимается законодательный акт, принятый Межпарламентской Ассамблеей с целью сближения правового регулирования конкретных видов (групп) общественных отношений в государствах Содружества (подпункт 1.3 Положения о разработке модельных законодательных актов и рекомендаций МПА СНГ, принятого МПА СНГ 14 апреля 2005 г.).

### ***Справочно:***

*Согласно юридическим словарям Основы законодательства – это вид нормативного правового акта (по юридической силе закон), устанавливающий основные принципы правового регулирования в определенной сфере общественных отношений.*

Законы и Основы законодательства Союзного государства имеют схожую правовую природу и, соответственно, влекут одинаковые юридические последствия. Согласно Договору о создании Союзного государства и Регламенту процедура рассмотрения Парламентом Союзного государства законов и Основ законодательства идентична.

В Договоре о создании Союзного государства (статья 60) юридическая сила такого акта, как Основы законодательства, напрямую не определена. Однако в соответствии со статьей 58 Договора о создании Союзного государства Основы законодательства относятся к нормативно-правовым актам Союзного государства, несут обязательный характер и реализуются путем принятия национальных нормативно-правовых актов государств-участников по соответствующим вопросам.<sup>13</sup>

В связи с этим можно сделать вывод, что Основы законодательства должны содержать нормы права, но никак не рекомендации. Данная точка зрения прослеживается в проекте Конституционного Акта Союзного государства, в котором данный вопрос предполагалось урегулировать.

### ***Справочно:***

*Согласно версии указанного проекта<sup>14</sup>, Основы законодательства Союзного государства, директивы Высшего Государственного Совета и Совета Министров Союзного государства после их официального опубликования являются обязательными для субъекта Союзного государства, которому они адресованы, при сохранении за его государственными органами свободы выбора форм и методов действий по их исполнению (часть четвертая статьи 45).*

Исходя из этого предполагается, что положения Основ законодательства так же, как и законы, **будут иметь обязательный, а не**

<sup>13</sup> Согласно части третьей статьи 59 Договора о создании Союзного государства.

<sup>14</sup> Данный проект размещен на официальном интернет-сайте Постоянного Комитета Союзного государства (см. URL: <https://www.postkomsmsg.com/news/various/170103/>).



**типовой (модельный) характер.** Отличия между этими актами заключаются лишь в том, что законы Союзного государства будут являться обязательными актами прямого действия на территории каждого субъекта Союзного государства, а для непосредственной реализации Основ законодательства необходимо принятие национальных нормативных правовых актов (по аналогии с директивами Союзного государства).

Возможность принятия модельных актов Союзного государства **в форме рекомендаций** также является дискуссионной. Так, Договор о создании Союзного государства предусматривает возможность принятия рекомендаций органами Союзного государства (статья 58). В свою очередь, принятие рекомендаций Парламентским Собранием Союза Беларуси и России предусмотрено Регламентом, но только по следующим вопросам:

- присоединение к Союзному государству третьих государств;
- по результатам парламентских слушаний.

Таким образом, учитывая указанные выше доводы, полагаем, что в настоящее время модельное законотворчество в рамках Союзного государства должно развиваться с учетом положений Соглашения. После создания Парламента Союзного государства возможен пересмотр форм модельного законотворчества.

В целом же важно создать эффективную систему модельного законотворчества. В свою очередь эффективность такого законотворчества может быть обеспечена только при условии предварительного тщательного изучения законодательства Беларуси и России, отработки процедуры принятия модельных актов, обеспечивающих учет интересов всех государств-участников, а также создания системы мониторинга использования модельных актов при формировании национального законодательства Беларуси и России.

Помимо определения формы модельного законотворчества в рамках Союзного государства важно выделить приоритетные сферы для модельного законотворчества. В частности, к таким сферам могут быть отнесены создание единого образовательного пространства, цифровая экономика, беспилотный транспорт, вопросы роботизации, искусственного интеллекта, киберфизических систем между Республикой Беларусь и Российской Федерацией.

Предложенные идеи относительно развития модельного законодательства в рамках Союзного государства могут быть обсуждены в ходе форумов, семинаров и иных мероприятий по вопросам строительства Союзного государства, организуемых органами Союзного государства.

**А.С. Шпак,**

*заместитель начальника Департамента правового обеспечения  
Постоянного Комитета Союзного государства*

## **ОБ ИСПОЛЬЗОВАНИИ В РАМКАХ СОЮЗНОГО ГОСУДАРСТВА ПОТЕНЦИАЛА МОДЕЛЬНОГО ЗАКОНОТВОРЧЕСТВА**

В декабре этого года мы отмечаем 20-летие подписания Договора о создании Союзного государства. Известно, что ряд его положений не реализован, но основополагающие цели обеспечения равных прав граждан и субъектов хозяйствования достигнуты, что обеспечивается, в том числе посредством сближения законодательства России и Беларуси.

Усилия органов Союзного государства, органов государственной власти и управления государств-участников сосредоточены на реализации положений Договора, регулирующих вопросы формирования единого экономического пространства Союзного государства, так как в сфере обеспечения равных прав граждан в целом вопросы решены. При этом приоритетным направлением этой работы является создание максимально благоприятных и равных условий для деятельности хозяйствующих субъектов обеих стран. Инструментами этой работы служит сближение законодательства государств-участников, которое позволяет устранять имеющиеся в нормативных правовых актах сторон барьеры и ограничения.

Основными формами и методами сближения законодательства государств-участников сегодня являются:

- принятие новых нормативных правовых актов государств-участников;
- внесение изменений и дополнений в уже действующие нормативные правовые акты сторон;

- подготовка и подписание международных договоров в соответствующих сферах;

- обеспечение соответствия проектов нормативных правовых актов, принимаемых в государствах-участниках, международным обязательствам, в том числе в рамках проведения юридической экспертизы;

достижение согласованных позиций государств-участников в формате Евразийского экономического союза и других интеграционных объединений;

обеспечение единообразия правоприменительной практики.

При необходимости для достижения максимально возможного уровня сближения законодательства государства-участники используют один или несколько методов одновременно. Эти методы сближения мы систематизировали в проекте Концепции сближения законодательства государств – участников Договора о создании Союзного государства, разработанной в целях реализации Приоритетных направлений и первоочередных задач дальнейшего развития Союзного государства на 2018–2022 годы, утвержденных Высшим Государственным Советом в 2018 году.

На сегодня опыт подготовки модельных законов как способ сближения законодательства стран имеется в рамках деятельности Межпарламентской Ассамблеи СНГ и Парламентской Ассамблеи ОДКБ. Что касается модельного законотворчества для Республики Беларусь и Российской Федерации в рамках Союзного государства, то следует отметить, что в соответствии со статьей 58 Договора о создании Союзного государства для осуществления целей и принципов Союзного государства его органы в пределах своей компетенции принимают нормативные правовые акты, а именно: законы, Основы законодательства, декреты, постановления, директивы и резолюции. Органы Союзного государства также могут принимать рекомендации и заключения. Такой вид правового акта органов Союзного государства, как модельный закон, не предусмотрен Договором о создании Союзного государства – основополагающим правовым документом для Союзного государства в настоящее время.

Полагаем, что такая форма акта Парламентского Собрания как рекомендации, содержащие модель правового регулирования тех или иных правоотношений, также будет способствовать достижению поставленных Договором о создании Союзного государства целей. При этом также полагаем обоснованным учитывать необходимость поиска разработчиков таких проектов и экспертов, а также финансовых средств для подготовки.

Вместе с тем, по нашему мнению, требуется оценка востребованности модельных законов в практической деятельности государственных органов Беларуси и России с учетом практики применения имеющихся принятых модельных законов в рамках деятельности Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ, ПА ОДКБ.

Что касается направлений законодательства, по которым возможной была бы разработка таких моделей, полагаем, что в разработанном проекте Концепции сближения законодательства эти важнейшие сферы, подлежащие гармонизации, определены. Но это в большинстве случаев по принятым нормативным правовым актам.

Также следует отметить, что ряд комиссий Парламентского Собрания отметили, что по подведомственным им сферам деятельности нет необходимости в модельных актах.

Полагаем, что новый инструмент нужно использовать при разработке новых сфер жизнедеятельности, в частности, это могло бы быть такое направление, как цифровизация экономики. Активное развитие информационных технологий требует согласования подходов к формированию законодательства государств-участников в этой сфере.

В целом считаем, что любые формы достижения сходного или идентичного правового регулирования будут способствовать развитию экономических отношений наших стран, обеспечению равных прав граждан, безопасности Союзного государства.

Следует также проинформировать, что принятие Концепции сближения законодательства затягивается в связи с позицией ряда министерств о необходимости синхронизации ее принятия с деятельностью Белорусско-Российской рабочей группы по реализации положений Договора о создании Союзного государства. Хотя мы планируем рассмотрение этого вопроса на очередных заседаниях Группы высокого уровня Совета Министров Союзного государства и Совета Министров Союзного государства.

**Р.А. Курбанов,**

*директор Научно-исследовательского Института правовых исследований и региональной интеграции Российского экономического университета имени Г. В. Плеханова, доктор юридических наук, профессор, руководитель отделения по вопросам государственного строительства и права Научно-консультативного совета Парламентского Собрания Союза Беларуси и России*

## **РОЛЬ МОДЕЛЬНОГО ЗАКОНОТВОРЧЕСТВА В ЕВРАЗИЙСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ: ПЕРСПЕКТИВЫ И ОСНОВНЫЕ ОБЛАСТИ ПРИМЕНЕНИЯ**

Нормы международного права, регулирующие отношения в сфере интеграции России и Беларуси, все еще крайне редко применяются напрямую ввиду большого количества в них норм отсылочного характера, указывающих на применение норм гражданского законодательства соответственно России и Беларуси, которые имеют ряд принципиальных различий.

Методами гармонизации и унификации законодательства являются принятие и использование модельных (типовых) законов, которые со временем либо становятся общеобязательными актами (например, Германское гражданское уложение), либо остаются рекомендуемыми к закреплению (путем инкорпорации в действующее законодательство) документами (например, Единообразный торговый кодекс США). Используется метод принятия модельных (типовых) законов и на международном уровне. Общеизвестны модельные (типовые) Законы Комиссии ООН по праву международной торговли (ЮНСИТРАЛ) «О международном коммерческом арбитраже», «Об электронной торговле», «Об электронной подписи».

На постсоветском пространстве большой опыт модельного законотворчества наработан в рамках СНГ, а также в рамках ОДКБ, членами которых являются Россия и Беларусь.

Устав Содружества Независимых Государств 1993 года не содержит положений о модельном (типовом) законодательстве. Статья 20 Устава

предусматривает, что государства-члены осуществляют сотрудничество в области права, в частности, путем заключения многосторонних и двусторонних договоров об оказании правовой помощи и способствуют сближению национального законодательства.

Раздел VII Устава СНГ предусматривает, что Межпарламентская Ассамблея проводит межпарламентские консультации, обсуждает вопросы сотрудничества в рамках Содружества, разрабатывает совместные предложения в сфере деятельности национальных парламентов.

В 1995 году в Минске была принята Конвенция о Межпарламентской Ассамблее государств – участников Содружества Независимых Государств (МПА СНГ). В частности, в соответствии со статьей 4 Межпарламентская Ассамблея принимает типовые (модельные) законодательные акты и с соответствующими рекомендациями направляет их парламентам государств – участников Конвенции.

Во исполнение данных полномочий Межпарламентской Ассамблеей государств – участников СНГ 14 апреля 2005 года (дополнено постановлением МПА СНГ от 25.11.2008 г. № 31–21) принято Положение о разработке модельных законодательных актов и рекомендаций Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств. В нем, в частности, даются понятия модельного законотворчества – деятельность Межпарламентской Ассамблеи по разработке, принятию и опубликованию модельных законодательных актов, отвечающих целям сближения (унификации) законодательства государств – участников Межпарламентской Ассамблеи и задачам интеграционного развития Содружества Независимых Государств.

Модельным законодательным актом СНГ признается законодательный акт рекомендательного характера, принятый Межпарламентской Ассамблеей в установленном порядке в целях формирования и осуществления согласованной законодательной деятельности государств – участников Межпарламентской Ассамблеи по вопросам, представляющим общий интерес, приведения законодательства государств – участников Содружества в соответствие с международными договорами, заключенными в рамках Содружества, и иными международными договорами, участие в которых государств – участников

Содружества является весьма желательным для достижения общих целей.

К модельным законодательным актам Содружества относятся:

- модельный кодекс Содружества Независимых Государств – систематизированный законодательный акт рекомендательного характера, принятый Межпарламентской Ассамблеей с целью сближения правового регулирования однородных сфер общественных отношений в государствах Содружества;
- модельный закон Содружества Независимых Государств – законодательный акт рекомендательного характера, принятый Межпарламентской Ассамблеей с целью сближения правового регулирования конкретных видов (групп) общественных отношений в государствах Содружества.

В необходимых случаях модельные законодательные акты могут иметь форму типовых положений, уставов, соглашений.

Рекомендации МПА СНГ – предложения, принятые с целью сближения законодательства государств – участников Содружества по вопросам общих интересов, приведения их законодательства в соответствие с положениями международных договоров, заключенных в рамках Содружества, и содействия синхронизации процедур их ратификации.

К рекомендациям, принимаемым Межпарламентской Ассамблеей, относятся:

- рекомендации по сближению законодательства государств – участников Содружества;
- рекомендации по синхронизации процедур ратификации парламентами государств – участников Содружества договоров (соглашений), заключенных в рамках Содружества, и иных международных договоров, участие в которых государств – участников Содружества является весьма желательным для достижения общих целей;
- рекомендации по приведению законодательства государств – участников Межпарламентской Ассамблеи в соответствие с положениями международных договоров, заключенных в рамках Содружества;



- рекомендации по вопросам сотрудничества государств – участников Межпарламентской Ассамблеи в различных областях;
- рекомендации по вопросам, переданным Межпарламентской Ассамблее Советом глав государств и Советом глав правительств Содружества Независимых Государств.

На примере Содружества Независимых Государств видно, что само по себе отсутствие в Уставе положений о модельном законодательстве не является причиной отказа от этого инструмента правового регулирования. Заключение отдельного международного акта о порядке разработки модельных актов решило данную проблему, и при этом весьма успешно: работа ведется постоянно, за весь период принято около 400 модельных актов, а также 80 рекомендаций.

Организация Договора о коллективной безопасности (ОДКБ) также имеет практику принятия модельного законодательства. Сам Договор о коллективной безопасности 1992 года не содержал положений о модельном законотворчестве, как и упоминания о Парламентской Ассамблее ОДКБ. Однако уже в отдельных актах положение Парламентской Ассамблеи уточняется. В 2007 году на заседании парламентских делегаций государств – участников МПА СНГ – членов ОДКБ было принято Временное положение о Парламентской Ассамблее Организации Договора о коллективной безопасности. В соответствии со статьей 3 Положения Парламентская Ассамблея:

- а) обсуждает вопросы сотрудничества государств – членов ОДКБ в международной, военно-политической, правовой и иных областях и направляет свои предложения по этим вопросам Совету коллективной безопасности, другим органам ОДКБ, парламентам в зависимости от существа рассматриваемого вопроса;
- б) рассматривает вопросы по предложению Совета коллективной безопасности ОДКБ и направляет рекомендации по ним соответственно Совету коллективной безопасности, а также другим органам ОДКБ;
- в) принимает рекомендации по сближению законодательства государств – членов ОДКБ в международной, военно-политической, правовой и иных областях;

- г) принимает типовые (модельные) законодательные акты, направленные на регулирование отношений в сферах деятельности ОДКБ, и с соответствующими рекомендациями направляет их в парламенты государств – членов ОДКБ;
- д) принимает рекомендации по синхронизации процедур ратификации парламентами международных договоров, заключенных в рамках ОДКБ, а в случае соответствующего решения, принятого Советом коллективной безопасности, и иных международных договоров, участие в которых государств – членов ОДКБ является желательным для достижения их общих целей, закрепленных в Уставе Организации Договора о коллективной безопасности 2002 года;
- е) принимает рекомендации по приведению законодательства государств – членов ОДКБ в соответствие с положениями международных договоров, заключенных этими государствами в рамках ОДКБ;
- ж) содействует осуществлению обмена между государствами – членами ОДКБ информацией правового характера;
- з) осуществляет взаимодействие и сотрудничество с международными парламентскими и другими организациями в соответствии с целями своей деятельности;
- и) обсуждает иные вопросы межпарламентского сотрудничества.

В целях реализации данных положений на шестом пленарном заседании ПА ОДКБ 28 ноября 2013 года постановлением № 6–11 принято Положение о разработке и принятии модельных законодательных актов, рекомендаций и иных правовых актов Парламентской Ассамблеей Организации Договора о коллективной безопасности, аналогичное соответствующему положению МПА СНГ.

В результате были приняты:

Постановление № 10–4.2 Парламентской Ассамблеи Организации Договора о коллективной безопасности «О модельном законе ОДКБ «О гуманитарной помощи»;

Постановление № 10–4.1 Парламентской Ассамблеи Организации Договора о коллективной безопасности «О модельном законе ОДКБ «Об энергетической безопасности»;

Постановление № 9–5.1 Парламентской Ассамблеи Организации Договора о коллективной безопасности «О модельном законе «О противодействии незаконному присвоению прав на владение и управление юридическим лицом и (или) его активами»;

Постановление № 10–3.1 Парламентской Ассамблеи Организации Договора о коллективной безопасности «О модельном законе ОДКБ «О государственной тайне».

Нормы модельных (типовых) законов активно используются в межгосударственных судах и судах международного коммерческого арбитража как доказательство существования международного обычая и служат средством восполнения пробелов в правовом регулировании даже без указания на то в международном договоре или в законе, или в частноправовом соглашении.

Необходимо, чтобы и на этом уровне существовали нормы, соответствующие интересам государств – участников Союзного государства. В связи с этим следует отметить, что, согласно статье 10 прекратившего свое действие Договора об образовании Сообщества России и Белоруссии от 2 апреля 1996 года, Парламентское Собрание было уполномочено принимать модельные законодательные акты и вносить соответствующие предложения в органы, имеющие право законодательной инициативы, в парламенты Сторон и в Высший Совет – по вопросам развития правовой базы Сообщества. При этом формирование единой нормативно-правовой базы Сообщества было прямо отнесено к компетенции органов Сообщества.

В соответствии со статьей 23 Устава к Договору о Союзе Беларуси и России от 2 апреля 1997 года (утратил силу в соответствии с частью 1 статьи 70 Договора о создании Союзного государства) Парламентское Собрание Союза Беларуси и России было уполномочено решать вопросы развития нормативно-правовой базы интеграции государств – участников Союза в политической, правовой, экономической, социальной, гуманитарной и других областях, а также принимать нормативные правовые акты, имеющие статус законодательной рекомендации Союза, подлежащие первоочередному рассмотрению и принятию в установленном порядке парламентами государств – участников Союза в целях унификации их законодательства.

Реализуя свои полномочия по принятию нормативных актов, имеющих статус законодательной рекомендации, Парламентским Собранием Союза Беларуси и России были подготовлены и приняты проекты законов Союза Беларуси и России «О финансово-промышленных группах», «О статусе депутата Парламентского Собрания Союза Беларуси и России», «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» и ряд иных. Данный механизм принятия рекомендательных актов не был в полной мере реализован на практике и не был имплементирован национальными парламентами.

Со вступлением в силу Договора о создании Союзного государства утратили силу Договор об образовании Сообщества России и Белоруссии от 2 апреля 1996 года и Договор о Союзе Беларуси и России от 2 апреля 1997 года, в связи с чем Парламентское Собрание Союза Беларуси и России утратило право принимать акты, имеющие статус законодательной рекомендации.

Выполняя функции Парламента Союзного государства, Парламентское Собрание Союза Беларуси и России в своей деятельности руководствуется положениями Договора о создании Союзного государства, нормативными правовыми актами Союзного государства, иными актами, а также Регламентом Парламентского Собрания Союза Беларуси и России. Согласно статье 3 Регламента, Парламентское Собрание Союза Беларуси и России вправе принимать законы Союзного государства по вопросам, отнесенным к исключительному ведению Союзного государства; а также основы законодательства Союзного государства по вопросам, отнесенным к совместному ведению Союзного государства и государств-участников.

Статья 20 Договора о создании Союзного государства указывает на унификацию в Союзном государстве законодательства, регулирующего хозяйственную деятельность, в том числе гражданского законодательства, которое в перспективе может стать единым.

Статья 18 Договора о создании Союзного государства относит гармонизацию и унификацию законодательства государств – участников Союзного государства к совместному ведению независимо от того, принадлежит ли регулируемая область правовых или общественных

отношений к предмету совместного ведения государств-участников или к предмету исключительного ведения Союзного государства.

По предметам совместного ведения Союзного государства и государств-участников принимаются такие акты, как Основы законодательства, директивы и резолюции (часть 2 статьи 59 Договора о создании Союзного государства). Таким образом, в области гармонизации и унификации законодательства России и Беларуси могут быть приняты Основы законодательства, директивы и резолюции.

Согласно статье 60 Договора о создании Союзного государства резолюция является актом, которым обеспечивается текущая деятельность Союзного государства. Данное указание учредительного акта Союзного государства прямо исключает указанную форму из возможных для принятия модельного закона. Директивы обязательны для каждого государства, которому они адресованы, при сохранении за органами соответствующего государства свободы выбора лишь форм и методов действий (часть 4 статьи 60 Договора о создании Союзного государства), что не соответствует характеристике модельного закона в качестве акта, устанавливающего наиболее общие, принципиальные и абстрактные требования к субъектам права. Принимаемые по предметам исключительного ведения Союзного государства такие акты, как 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 (часть 1 статьи 60 Договора о создании Союзного государства).

Согласно статье 58 Договора о создании Союзного государства его органы также уполномочены принимать рекомендации и заключения. Содержание названных актов непосредственно в учредительном акте Союзного государства не раскрывается, однако в соответствии с положениями Договора о создании Союзного государства заключения может давать в рамках своей компетенции по отдельным вопросам только Счетная палата Союзного государства (часть 4 статьи 56 Договора о создании Союзного государства), а рекомендации могут быть приняты Парламентом Союзного государства по вопросам присоединения к Союзному государству третьих государств (статья 40 Договора о создании Союзного государства).

Изложенное свидетельствует о том, что рекомендации и заключения также не могут быть использованы в качестве норм модельного законодательства.

Что касается такого документа, как Основы законодательства, Договор о создании Союзного государства не придал нормам, содержащимся в этом документе, юридического качества общеобязательности. Таким образом, в настоящее время с учетом проведенного анализа норм Договора о создании Союзного государства именно Основы законодательства могут содержать нормы рекомендательного характера и использоваться в качестве правовой формы модельного законодательства в области гармонизации действующего законодательства участников Союзного государства. Основы законодательства могут приниматься Парламентским Собранием Союза Беларуси и России по вопросам, отнесенным к совместному ведению России и Беларуси.

Положительный зарубежный опыт использования модельного законодательства свидетельствует о высоком потенциале данной формы гармонизации и унификации национального законодательства стран – участников различных интеграционных объединений.

Действительно, существуют и опасения относительно практики принятия модельных актов на уровне Союзного государства.

Для успешной реализации необходимо:

четко определить сферы законодательства (отдельные вопросы гражданского права, социальные вопросы, здравоохранение, наука), то есть те, которые успешно осуществляются в формате «двойки»;

принять положение о порядке разработки модельных актов и их имплементации в национальное законодательство.

Возвращаясь к началу доклада, отмечу, что вектор уже задан – принятие единого Гражданского кодекса и Налогового кодекса. В отличие от Евразийского экономического союза это как раз удобно осуществить на уровне Союзного государства России и Беларуси. Кроме того, принятие подобных актов способно в дальнейшем экстраполировать данный опыт и на ЕАЭС.

Нельзя забывать, что гражданское законодательство – это далеко не только Гражданский кодекс. Принятие единого кодекса хоть и станет важным шагом для укрепления интеграции, но без иных мер оно

не будет полноценным. И здесь как раз модельное законодательство способно заполнить этот вакуум – путем создания модельных корпоративных процедур, порядка регистрации юридических лиц, положений о ценных бумагах и тому подобного.

**Е.Ф. Гулевич,**

*начальник Департамента экономики  
и отраслевых программ Постоянного Комитета  
Союзного государства*

### **ОБЕСПЕЧЕНИЕ РАВНЫХ УСЛОВИЙ СУБЪЕКТАМ ХОЗЯЙСТВОВАНИЯ БЕЛАРУСИ И РОССИИ ПУТЕМ УСТРАНЕНИЯ БАРЬЕРОВ И ОГРАНИЧЕНИЙ ВО ВЗАИМНОЙ ТОРГОВЛЕ**

Важнейшим показателем сотрудничества Беларуси и России является объем товарооборота. Я приведу несколько цифр: в 2018 году товарооборот в Союзном государстве составил 35,5 миллиарда долларов США, что превысило показатель 2017 года на 9,4 процента. Надо отметить, что для Российской Федерации этот показатель всегда является положительным, чего нельзя сказать о Беларуси в силу многих объективных обстоятельств. Для Беларуси сальдо внешней торговли отрицательное и составило 9,6 млрд долларов США. В 2001 году этот показатель был также отрицательным, но составлял 1,47 млрд долларов. То есть внешнее отрицательное сальдо для Беларуси увеличилось в 6,5 раза. Эта цифра заставляет нас задуматься.

За период 2019 года взаимный товарооборот составил 16,7 млрд долларов и снизился по отношению к аналогичному периоду прошлого года на 4,4%. При чем это без учета поставок топливно-энергетических ресурсов, что все-таки в наших балансах является преобладающим. По поставкам в Республику Беларусь взаимный товарооборот составляет 1,8 миллиарда долларов, что на 2 процента выше, чем в аналогичный период 2018 года.

Такое влияние оказывает снижение по итогам 2019 года поставок Республики Беларусь в Российскую Федерацию продовольственных товаров и сельскохозяйственной продукции. Сумма таких поставок – 4104 млн долларов, что на 2,4 процента ниже, чем в 2017 году.



В январе – июне этого года тенденция к снижению сохраняется, что можно объяснить, в том числе, наличием ограничений поставок белорусской продукции на российский рынок.

Хотелось бы отметить, что это одна из самых «чувствительных» тем для Республики Беларусь, поэтому я остановлюсь на ней более подробно. В 2018–2019 годах и ранее Россельхознадзором вводились временные ограничения на поставки из Беларуси некоторых видов молочной продукции и продукции свиноводства, которые в настоящее время сняты лишь частично. Картина на протяжении этих лет глобально не меняется. Постоянным Комитетом Союзного государства, Департаментом экономики в частности, ведется постоянный мониторинг этой ситуации. И сегодня в этом направлении нашего сотрудничества складывается следующая картина.

Всего в перечне на поставки заявлено 742 предприятия. Из них введены временные ограничения на 11 из 102 молочных предприятий, на 42 из 161 предприятия мясного комплекса, на 10 из 30 рыбных предприятий и так далее. В целом ограничения касаются 66 предприятий. Есть брать в процентом соотношении с цифрой «742», это почти 9 процентов. Это вроде бы не катастрофично, если бы речь не шла о крупных, по сути, бюджетообразующих для Беларуси предприятиях. Тем не менее в течение 2018 года в рамках реализации «дорожных карт» двустороннего сотрудничества по процедуре снятия ограничительных мер по поставкам молочной продукции и продукции животноводства сторонами велась соответствующая работа: проведено несколько раундов переговоров между Россельхознадзором, Департаментом ветеринарного и продовольственного надзора Минсельхозпрода Беларуси. По итогам сняты ограничения на ввоз продукции животноводства с ряда белорусских предприятий, также частично сняты ограничения и на поставки молочной продукции.

В целях недопущения фальсифицированной, контрафактной продукции на продовольственный рынок Союзного государства важным мероприятием в рамках сотрудничества является интеграция информационных систем. Мы возлагаем на нее большие надежды, думаем, что она каким-то образом стабилизирует ситуацию.

Определенную роль в устранении барьеров и ограничений сыграл подписанный 3 марта 2015 года правительствами двух стран план по торгово-экономическому сотрудничеству. В реализации этого плана самым действенным инструментом (непосредственно мы предлагали именно этот инструмент) было создание пяти рабочих групп по направлениям деятельности по снятию ограничений. Это рабочие группы по импортозамещению и промышленности; по сельскому хозяйству; строительству; фармацевтике; взаимной торговле и государственным закупкам.

Всего в 2018 году проведено 14 заседаний, в этом году – шесть, и надо отметить, что заседания этих рабочих групп проводятся в большей части на площадке Постоянного Комитета, где мы являемся не просто наблюдателями, а участвуем на всех этапах работы, от формирования повестки до выработки позиции.

Если говорить о перечне проблемных вопросов, то в реестре, который был сформирован сторонами из 25 позиций, по многим направлениям все-таки были сняты ограничения. Я могу назвать, по каким направлениям удалось достичь консенсус: снят запрет на допуск программного обеспечения путем внесения постановлением Правительства Российской Федерации от 20 декабря 2017 года № 1594 изменений в Постановление № 1236.

Надо отметить, что все ограничения связаны все-таки с законодательной, нормативной базой сторон. Она является главным фактором, который препятствует нашей взаимной торговле.

Также снят запрет на допуск товаров, происходящих из иностранных государств, для нужд обороны и безопасности государства. Это постановление № 9 Правительства Российской Федерации. Мы тоже очень долго над этим бились, но вроде такие ограничения сняты, хотя периодически все равно волна проблематики проявляется.

Урегулирован вопрос о неприменении национального режима в отношении ряда товаров налогом на добавленную стоимость – внесены изменения в статью 112 Налогового кодекса Республики Беларусь. По сути, снято ограничение на осуществление деятельности в области рекламы в Республике Беларусь. Министерством антимонопольного регулирования и торговли Республики Беларусь также по результатам

заседаний наших рабочих групп был подготовлен проект закона Республики Беларусь о внесении изменений в закон по вопросам рекламы.

Также урегулированными по согласованию сторон являются такие вопросы, как введение в отношении неограниченного круга продукции, ввозимой в Республику Беларусь, дополнительной санитарно-эпидемиологической экспертизы. Белорусская сторона взяла на себя обязательства внести изменения в нормативно-правовую базу. Мы соответственно мониторим и контролируем выполнение этих обязательств.

Сняты ограничения на участие Минского завода гражданской авиации в открытых аукционах по закупкам товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

С целью выравнивания условий ведения хозяйственной деятельности машиностроительных предприятий Минпромторгом России и Минпромом Беларуси проведен сравнительный анализ мер государственной поддержки машиностроительного комплекса. Достигнута договоренность о выработке согласованной позиции относительно глубины унификации действующих национальных критериев признания промышленной продукции, хозяйствующие субъекты Беларуси допущены к получению субсидий в области автомобильного машиностроения и сельскохозяйственного машиностроения. Это тема тоже была достаточно напряженной. Очень долго вырабатывались общие позиции. Но, к счастью, ряд предприятий, в первую очередь речь идет о брянских предприятиях, получили доступ к этим субсидиям.

Кроме того, достигнуты договоренности по обмену информацией о заинтересованности потенциальных белорусских покупателей в российской технике и российских покупателей в белорусской технике в разрезе регионов и областей.

В сфере строительства вообще позитивные подвижки. Отменены административные меры и ограничения на допуск российских и белорусских предприятий на строительный рынок. Все, наверное, помнят, что раньше белорусские строительные предприятия не допускались на аукционы по строительству на рынок Российской Федерации.

Также решены были вопросы по допуску белорусского цемента, щебня и строительных материалов на территорию особой экономической зоны в Калининградской области, поставок из Беларуси мела, гравия, песка и глины.

В области фармацевтики (министерства здравоохранения двух стран нас постоянно информируют) разногласия урегулированы, проблем не существует. Главное, что мы достигли в сотрудничестве в отрасли здравоохранения, – это принятие решения о взаимном признании сертификатов GMP.

Кстати, 6 августа было проведено заседание рабочей группы именно по вопросам здравоохранения. Белорусской стороной был поднят вопрос о возможности проведения на территории Российской Федерации разовой индексации предельных отпускных цен на отдельные востребованные на рынке Российской Федерации лекарственные препараты из перечня жизненно важных лекарственных препаратов. Мы ждем от российского Минздрава удовлетворительных решений по этому вопросу.

Теперь кратко о том, что в настоящее время является нерешенным и что вызывает напряженность в сотрудничестве в области торговли между двумя странами. Нам пока не удалось решить вопросы о взаимном признании электронной цифровой подписи и о признании банковских гарантий, выданных белорусскими банками, на территории Российской Федерации для участия в электронных торгах. Мы являлись инициаторами того, чтобы собрать заинтересованные стороны, экспертов и обсудить эти вопросы. К сожалению, пока компромисс не найден, и эти вопросы включены в повестки предстоящих заседаний Группы высокого уровня и Совета Министров Союзного государства.

Итоги заседаний рабочих групп всегда являются первым вопросом для рассмотрения Группой высокого уровня Совета Министров. И на всех заседаниях ГВУ, которые проходили в течение двух лет, они всегда заслушивались, причем их обсуждение было самым длительным.

Я больше говорила о негативной составляющей – факты есть факты. Но хотела бы подчеркнуть и положительные моменты в нашем

сотрудничестве. Есть такая площадка, как Форум регионов, и она очень результативна. На состоявшемся шестом Форуме было принято и подписано соглашение о поддержке экспорта совместной российской и белорусской продукции в третьи страны на сумму до 50 млн долларов.

Приоритетное внимание уделяется сторонами промышленной кооперации, что также, на мой взгляд, очень важно. Предприятия Республики Беларусь успешно создают дилерские центры по продаже и сервисному обслуживанию техники в регионах России. Продолжен обмен разработками и технологиями в производстве сельскохозяйственной продукции. Достигнуты договоренности по обмену информацией о заинтересованности потенциальных белорусских покупателей в российской технике и российских покупателей в белорусской технике. Более 8 тысяч белорусских и российских предприятий связаны производственной кооперацией. В Беларуси около 2 тысяч организаций с российским капиталом, в том числе более 1,3 – это совместные российско-белорусские предприятия, что составляет 40 процентов общего количества организаций с иностранным капиталом, работающих в Беларуси. На территориях 40 субъектов Российской Федерации зарегистрировано 45 совместных сборочных производств. Создано 154 субъекта товаропроводящих сетей с белорусским уставным капиталом.

Анализ итогов – и по рабочим группам, и по снятию барьеров – все-таки показывает, что, несмотря на то, что проблемы остаются, можно с уверенностью говорить, что созданный механизм взаимодействия все-таки работает, и его результаты очевидны.

В настоящее время (об этом говорил и Артем Викторович, и другие выступавшие) мы возлагаем определенные надежды на программу действий, работа над которой сейчас ведется профильными министерствами, на «дорожные карты», которые сейчас отрабатываются. Их завершение, как нам известно, должно быть осуществлено к 1 ноября этого года. Основные мероприятия запланированы, как известно, на 8 декабря – знаменательную дату – 20-летие подписания Договора о создании Союзного государства.

В качестве пожелания мне хотелось бы, чтобы на такие мероприятия союзного формата приглашались как можно больше представителей профильных министерств, из уст которых можно было бы получить

ответы на волнующие всех вопросы – как говорится, из первых рук, из первых уст. Потому что работа ведется, и хотелось бы о ней знать больше.

---

*Текст выступления приводится по стенограмме заседания.*

**М.А. Хиль,**

*начальник Главного управления нормотворческой  
деятельности в сфере экономики и экологии  
Министерства юстиции Республики Беларусь*

## **НА ПУТИ ГАРМОНИЗАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА: ПРИОРИТЕТЫ И НАПРАВЛЕНИЯ**

От имени Министерства юстиции Республики Беларусь и себя лично приветствую всех участников семинара! Как представителю системы органов юстиции Республики Беларусь почетно принять участие в столь значимом мероприятии и отметить высокий уровень его организации.

Тема моего выступления посвящена вопросам сближения подходов в сфере гражданского законодательства, в том числе в части определения возможных направлений совместной работы, которую в ближайшее время предстоит провести нашему ведомству совместно с российскими коллегами и иными заинтересованными органами.

Договор о создании Союзного государства (далее – Договор) закрепил положение о том, что одной из целей Союзного государства является создание единого экономического пространства. Его реализация предполагает наличие соответствующей правовой составляющей. Взаимодействие в вопросах определения правовой основы сотрудничества является важным шагом на пути реализации намеченных задач.

Сближение законодательства, его унификация или гармонизация являются на данный момент приоритетными направлениями союзного строительства, в котором важны слаженная и продуманная работа всех заинтересованных структур: депутатского корпуса, национальных регуляторов, экспертов, представителей научных кругов. Определить направления и расставить приоритеты – одна из составляющих эффективности такой работы.

В литературе термины «сближение», «унификация», «гармонизация» упоминаются и обеспечивают процесс создания общих правовых механизмов и подходов правового регулирования.

Основное различие приведенных понятий усматривается в следующем: унификация сводится к приведению законодательства и права к единой системе, форме, к единообразию, а гармонизация – это более мягкий способ сближения национального законодательства и правовых систем, состоящий в выработке общих подходов, моделей регламентации, допускающих определенные расхождения в национальном регулировании.

Следует констатировать, что Договор оперирует терминами «унификация» и «гармонизация», но не раскрывает их правовую сущность. В то же время Республика Беларусь и Российская Федерация являются активными участниками иных межгосударственных образований. В частности, речь идет о Евразийском экономическом союзе. Нарботанный опыт в рамках ЕАЭС может и должен быть использован при реализации задач, стоящих перед Союзным государством.

Ряд аспектов в контексте евразийского сотрудничества, касающихся формирования общей правовой базы, активно прорабатывается и находит свою реализацию в национальном законодательстве государств-членов. Ярким тому подтверждением служит Таможенный кодекс ЕАЭС, являющийся кодифицированным документом прямого действия, подлежащим применению на территории ЕАЭС.

Претворяя в жизнь намеченные Программой действий Республики Беларусь и Российской Федерации по реализации положений Договора о создании Союзного государства, мы должны выработать подходы по гармонизации различных сфер законодательства, в том числе гражданского, как одного из приоритетных направлений экономического сотрудничества двух стран. При этом в Республике Беларусь предприняты реальные шаги в этом направлении.

Так, в рамках совершенствования гражданского законодательства на постоянной основе изучаются практика применения, подходы и правовые механизмы, заложенные в гражданском законодательстве Российской Федерации.

В целях дальнейшего сближения гражданского законодательства Республики Беларусь и Российской Федерации в настоящее время заинтересованными государственными органами республики проводится работа по подготовке проекта Закона Республики Беларусь



«Об изменении кодексов», предусматривающего комплексную корректировку Гражданского кодекса. Кодекс предполагается дополнить положениями с учетом правоприменительной практики, в том числе наработанной в Российской Федерации.

При подготовке данного законопроекта разработчиками принимались во внимание, в частности, следующие механизмы правового регулирования, предусмотренные в Гражданском кодексе Российской Федерации:

- правовые подходы, направленные на обеспечение прав кредиторов при реорганизации юридического лица, а также дополнительных обязанностей реорганизуемого юридического лица;

- порядок погашения требований по однородным обязательствам;

- положения, регулирующие заключение межкредиторского соглашения, заключение договоров залога в обеспечение обязательства, которое возникнет в будущем, опцион на заключение договора и опционный договор.

В то же время с учетом состояния и тенденций социально-экономического развития двух стран, структуры экономик, особенностей проводимой денежно-кредитной политики, особенностей гражданского оборота следует признать, что процесс гармонизации гражданского законодательства требует поэтапности. Совместная с российской стороной работа в данном направлении, как видится, должна базироваться на следующем:

- проведение анализа гражданских кодексов с учетом правоприменительной практики;

- определение основных положений (институтов), которые должны стать объектом первоочередного внимания;

- обмен опытом и обсуждение имеющейся правоприменительной практики, поиск наиболее оптимальных подходов с сохранением лучших наработок и учетом национального положительного опыта и интересов участников гражданских правоотношений.

Со своей стороны, Министерство юстиции выражает готовность обмениваться опытом и обсуждать перспективы и направления совершенствования гражданского законодательства Республики Беларусь и Российской Федерации.

**Т.В. Рускевич,**

*начальник Главного управления  
платежной системы и цифровых технологий  
Национального банка Республики Беларусь*

## **ЦИФРОВАЯ ТРАНСФОРМАЦИЯ БАНКОВСКОГО СЕКТОРА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ**

Хотелось бы рассказать о самых интересных и актуальных направлениях, связанных с цифровой трансформацией банковского и финансового сектора в нашей стране, а также о тех направлениях, которые вошли в совместную «дорожную карту» по координации развития платежных систем в сфере ответственности центральных национальных банков наших стран.

Современные бизнес-процессы в банковской деятельности в значительной мере основаны на использовании возможностей цифровых технологий для реализации концепции клиентоориентированности, включая постоянное обеспечение удаленного доступа клиентов к услугам банков. Движение бизнес-процессов в первую очередь затрагивает канал банковских услуг и продуктов. В банковской системе благодаря цифровым технологиям уже сейчас идет освобождение персонала от рутинных работ в расчетно-кассовом обслуживании, бухгалтерии, отчетности, что позволяет направить кадровые и финансовые ресурсы банков на развитие высокотехнологических направлений деятельности.

Мировой и отечественный опыт со всей очевидностью показывает, что наиболее быстро воспринимаются и внедряются новые цифровые технологии именно в финансовом и банковском секторе, которые, по сути, являются локомотивом цифровой трансформации в нашей стране, являясь примером, мотивируя и подтягивая другие сектора экономики.

Как показывает практика, именно цифровизация финансовых отношений объединяет реальные и виртуальные миры и делает возможным совершение всех жизненно необходимых в реальном мире действий через виртуальное пространство. Важными условиями для

этого процесса являются высокая эффективность и низкая стоимость информационно-коммуникационных технологий, доступность цифровой инфраструктуры.

Важность поставленных перед нашими странами задач требует межведомственной, межотраслевой и, конечно же, международной координации, в том числе в банковско-финансовой сфере, которая сохраняет огромный потенциал для развития и внедрения цифровых технологий.

На сегодняшний день Республике Беларусь есть чем гордиться. По каждому из генеральных направлений развития цифровизации ведется активная работа.

Новые возможности для клиентов открыла реализованная в Беларуси межбанковская система идентификации, благодаря которой клиент любого из белорусских банков может воспользоваться любыми услугами других банков страны, что способствует развитию конкуренции и стремлению банков оперативно внедрять инновационные продукты. Развитие системы было начато с загрузки в базу данных физических лиц, а с января 2018 года – данных юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Однако Национальный банк решил не останавливаться на достигнутом, и уже 18 апреля текущего года главой государства был подписан указ, который существенно расширяет функционал нашей системы идентификации. Указ предусматривает, что доступ к информации о клиентах, хранящейся в этой системе, кроме банков получают также страховые организации, профессиональные участники рынка ценных бумаг, лизинговые и микрофинансовые организации, форекс-компании и прочие организации, которые осуществляют финансовые операции. Также предусмотрена возможность получения доступа к информации, которая хранится в системе, государственными органами.

В соответствии с указом также предусматривается возможность при проведении идентификации клиентов использовать их биометрические данные, фото- и видеофиксацию, голос. При этом для вышеназванных организаций появится возможность совершать сделки при осуществлении банковских и финансовых операций и иной деятельности в электронном виде с применением программно-аппаратных средств и технологий без использования электронной цифровой подписи.

Кроме того, с 21 октября появится возможность совершения сделок при осуществлении банковских и финансовых операций и иной деятельности посредством смарт-контрактов.

Принятие соответствующих правовых актов, проекты которых уже отрабатываются нашими заинтересованными государственными органами и организациями, помогут более активно взаимодействовать с конечным потребителем, повысить уровень доступности финансовых услуг и в целом способствовать активизации инновационной деятельности в стране.

Сегодня в Республике Беларусь актуальным является вопрос доступности оказания услуг на платежном рынке страны небанковскими организациями. Детально изучив опыт Российской Федерации, других наших соседей, опыт Европейского союза, мы в прошлом году разработали и уже согласовали проект закона о платежных системах и платежных услугах в Республике Беларусь. Данный закон позволит сделать важный шаг для построения цифровой экономики, формирования правового поля и создания прозрачных условий деятельности по оказанию платежных услуг небанковскими субъектами хозяйствования.

На сегодняшний день в нашей стране все платежные услуги оказываются либо банковской сферой, либо посредством ЕРИП (*Единое расчетное информационное пространство – автоматизированная система, позволяющая мгновенно оплачивать товары и услуги через Интернет – прим.ред.*) и платежными агентами, которые работают через ЕРИП. Практика показывает, что многие из таких услуг несут существенно ниже уровень рисков, чем обеспечивают банки. Потому часть этого функционала можно передать небанковским организациям. Поэтому проект закона призван обеспечить высокую конкурентоспособность национального платежного рынка, сформировать благоприятный инвестиционный климат, в том числе посредством развития инновационных технологий и создания основ для экспорта платежных услуг (конечно же, при наличии действенного контроля за осуществлением платежей), а также оптимизировать издержки и максимальную доступность платежных услуг и платежных инструментов, гарантировать неукоснительное соблюдение прав и законных интересов пользователей платежных услуг.

В целях совершенствования платежной системы страны и платежного рынка в целом, с учетом мировых тенденций, Национальным банком совместно с банковским сообществом проведена работа по созданию системы мгновенных платежей, которые позволяют участникам платежного рынка осуществлять платежи круглосуточно без выходных и праздничных дней, в режиме, максимально приближенном к реальному.

С 1 июля данная система находится в эксплуатации. На сегодняшний день в ней принимает участие 11 банков. В системе обеспечен прием всех видов платежей, в том числе налоговых, таможенных. Пользователями системы могут быть как юридические, так и физические лица, условия работы которых определяются в договоре с банком.

Развитие информационных технологий и связанные с этим изменения на финансовом рынке, расширение интеграционных процессов в платежной области как по горизонтали (между различными автоматизированными системами), так и по вертикали (между различными сегментами финансового рынка), а также на трансграничном уровне в целом ставят задачу обеспечения взаимодействия всех автоматизированных систем и систем различных участников финансового рынка в обмене финансовыми сообщениями.

Стандарт ИСО 20022 – это международный стандарт, который не только аккумулирует в себе лучшую международную практику, но и содержит описание методологии разработки сообщений под существующие и потенциальные потребности пользователей. Он позволяет расширить электронный документооборот и обеспечивает сквозную обработку платежных инструкций, исключая участие человека на промежуточных этапах.

В настоящее время осуществляется реализация значимых проектов Национального банка Республики Беларусь, которая затрагивает интересы всех участников платежного рынка страны. К таким проектам относятся развитие систем, которые обеспечивают автоматизацию межбанковских расчетов, мгновенных платежей, исполнение денежных обязательств, дебетование счета, исполнение денежных обязательств с обменом межбанковской корреспонденцией в форме электронных документов и многие иные проекты.

Соответственно, многие страны и платежные системы уже сегодня используют методологию данного стандарта. И поэтому мы понимаем, что назрела необходимость обеспечить сквозную обработку данных, передаваемых между указанными системами, автоматизацию банковских систем и систем всех государственных органов, которые являются участниками наших систем. Решение такой задачи соответствует внедрению методологии стандарта ИСО 20022 во все указанные автоматизированные системы, а также на трансграничном уровне.

В целях системного и фундаментального решения вопроса по созданию для граждан условий, обеспечивающих возможность самостоятельного выбора банка с обслуживанием без каких бы то ни было дополнительных экономически необоснованных расходов, Национальным банком совместно с государственными органами разработана концепция базового счета, под которой следует понимать текущий расчетный банковский счет физического лица, открытие, ведение, функционирование которого будет осуществляться банком без взимания оплаты с владельца данного счета, в случаях и порядке, которые будут установлены законодательством.

Физическим лицам, открывшим базовые счета, будет предоставлена возможность получать минимальный перечень банковских услуг по базовому счету на безвозмездной основе, в том числе при зачислении на данный счет выплат социального характера.

Введение в банковскую практику базовых счетов станет дополнительной мерой стимулирования развития конкуренции в банковском секторе страны, создаст предпосылки для постепенного эволюционного уменьшения практики работы с так называемыми зарплатными проектами, когда выбор банка для открытия банковского счета будет обусловлен исключительно желанием владельца счета физического лица, а не организации, которая начисляет ему социальные выплаты либо заработную плату.

Интерфейсы прикладного программирования (API) уже окружают нас в повседневной деловой жизни. Такие привычные вещи, как просмотр курсов валют, покупка билетов онлайн, организация бухгалтерского учета с использованием прямого доступа к информации по расчетным счетам организаций, выполняются через интерфейсы

прикладного программирования. Другими словами, экономика API – это набор бизнес-моделей, которые позволяют с помощью каналов безопасного доступа к прикладным функциям или данным привлекать новых клиентов, расширять портфель продуктов, формировать предприятия партнерскую экосистему.

Еще недавно такие возможности были ограничены рамками какого-либо одного конкретного проекта или программы. В современных условиях новая экономика – это экономика, основанная на информации и знаниях, когда современное развитие технологий используется сотрудниками предприятия, сторонними разработчиками, стартапами, бизнес-партнерами, потребителями и любыми другими заинтересованными сторонами. Государственный сектор, транснациональные корпорации, «умные» города, электронное здравоохранение, электронная коммерция, открытый банкинг, стартапы – это всё перспективы применения открытых API на глобальном и локальном цифровых уровнях рынка.

В 2018 году Научно-технологическая ассоциация «Конфедерация цифрового бизнеса» и Национальный банк подписали меморандум о сотрудничестве, целью которого обозначено взаимовыгодное сотрудничество по вопросам реализации проектов инициатив в сфере цифровых технологий в стране. Одним из проектов, над которым работает ассоциация, является развитие открытых интерфейсов прикладного программирования. В настоящее время ведется активная работа по разработке стандартов открытых банковских API для их внедрения в финансовую сферу. На сегодняшний день уже разработаны глоссарии по основным направлениям, по которым работает банковская система, и есть проекты стандартов, которые обеспечивают развитие и открытие информационных API. И в ближайшей перспективе мы готовы перейти к платежным API.

Немного цифр. Индикативным показателем эффективности функционирования системы безналичных расчетов по розничным платежам является доля безналичного денежного оборота в розничном товарообороте. Как мы планировали, к 1 января 2021 года данный показатель должен был бы составить 40%, но уже сегодня мы можем показать намного большие успехи. На 1 июля 2019 года этот показатель уже

составил 44,2%. Устойчивый рост демонстрирует доля безналичных операций с использованием банковских платежных карточек в общем объеме карточных операций. Данный показатель по состоянию на 1 января 2019 года в общем количестве и сумме операций, осуществленных с использованием карточек, составил 86,2% и 49,9% соответственно.

В Республике Беларусь осуществляется развитие бесконтактной технологии, постепенный переход на карточки с микропроцессором стандарта ENVI, согласно которому с 1 января 2023 года на территории нашей страны карточки без чипа, эмитированные белорусскими банками, не будут приниматься к обслуживанию. В Республике Беларусь достаточно быстрыми темпами увеличивается количество бесконтактных карточек, формируется программно-техническая инфраструктура, которая их принимает. Доля карточек и терминалов, которые их принимают, на 1 июля 2019 года составила чуть более 70% и 68% соответственно.

Полтора года назад в Республике Беларусь был реализован сервис мобильных платежей Samsung Pay. В расчетах участвуют из 22 банков, эмитентов карточек, восемь банков с картами MasterCard, три банка с картами Visa. Кроме того, четыре банка создали соответствующие сервисы, аналогичные международным и аналогичные такому, как Samsung Pay. В рамках развития цифровых банковских технологий, а также для повышения качества обслуживания плательщиков и удобства их работы наша небанковская кредитная финансовая организация ЕРИП разработала сервис ePos, который позволяет использовать QR-коды для осуществления оплаты в пользу производителей услуг, которые подключены к ЕРИП. Используя данный сервис, плательщик не должен узнавать уникальный номер услуги, искать нужную услугу в дереве ЕРИП – ему достаточно отсканировать QR-код и обеспечить проведение платежа. В настоящее время к данному сервису подключены 164 торговые точки. Средняя сумма платежа посредством такого сервиса составила 84,5 белорусских рубля (около 40 долларов).

17 сентября «Белинвестбанк» совместно с компанией-разработчиком внедрили новый мобильный финансовый сервис «О! плати», который совмещает возможности платежного приложения и традиционный



мессенджер. Данный сервис обеспечивает возможность перевода денежных средств без комиссии между пользователями в чате. Для этого необходимо направить запрос на определенную сумму или, наоборот, перевести денежные средства пользователю. Как и предлагал «Белинвестбанк», стало очень удобно давать деньги своим детям, как и детям просить денег у своих родителей. Пополнить электронный кошелек можно с карты любого банка, а с электронного кошелька можно перевести средства на карточку «Белинвестбанка». Оплата с помощью такого сервиса происходит в приложении при помощи QR-кода.

Продолжает постепенно развиваться дистанционное банковское обслуживание. В настоящий момент для физических лиц удаленно доступно 73% банковских продуктов и услуг, а для юридических лиц – 70%. При этом данные показатели существенно увеличились с начала 2018 года. Наиболее популярным каналом системы дистанционного банковского обслуживания (СДБО) является интернет-банкинг. На 1 июля к данному каналу подключилось уже 6,7 миллиона пользователей. Также стремительно набирает популярность мобильный банкинг. За первое полугодие 2019 года количество пользователей мобильного банкинга увеличилось почти в два раза и составило более 4 миллионов человек.

Республика Беларусь стала одной из первых стран, в которых начато практическое применение технологии блокчейн в работе банков. На ее основе уже реализованы прикладные задачи по ведению реестра банковских гарантий и операций с ценными бумагами на базе валютно-фондовой биржи. В настоящее время с использованием технологии блокчейн решается задача республиканского масштаба в части перевода из документарного обмена в цифру процессов совершения исполнительной надписи нотариусами. И к концу 2020 года к этому процессу подключатся исполнительные органы, и мы с гордостью сможем констатировать, что банковская система Республики Беларусь полностью оцифровала процесс совершения исполнительной надписи и его принудительного исполнения.

Очевидно, что перед цифровыми технологиями большое будущее. И, как и раньше, Национальный банк Республики Беларусь продолжит практику создания правовой методической и технологической базы

для цифровой трансформации банковской сферы, внедрения в банковскую практику инновационных технологий, а также плодотворную работу в целях обеспечения трансграничного обмена данными, платежами и информацией с центральными банками других стран.

---

*Текст выступления приводится по стенограмме заседания.*

**И.Ю. Алексеев,**

*заместитель директора по корпоративным отношениям  
и работе с государственными органами компании Яндекс*

## **НЕОБХОДИМОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЛЯ ТЕХНОЛОГИЧЕСКОГО ЛИДЕРСТВА**

Важно отметить, что Беларусь – это вторая страна, на рынок которой вышла наша компания. У нас достаточно большой офис в Минске (250 человек), и сотрудники участвуют в разработке такого важнейшего направления деятельности компании, как создание беспилотного автомобиля.

Хотелось бы сразу обозначить несколько тезисов, которые крайне важно принимать во внимание при разработке законодательных актов.

Первое, что нужно учитывать, – это то, что сегодня технологии развиваются настолько быстро, что законодательный процесс за ними не успевает. Это факт, и к этому надо быть готовыми. Я приведу простой пример. У нас с момента принятия на уровне топ-менеджмента решения заниматься развитием технологии беспилотного автотранспорта до первого выезда такого автомобиля в беспилотном режиме на дороги общего пользования прошло полгода. Согласитесь, что на разработку законопроекта такой сложности вряд ли хватило бы этого времени.

Второй тезис, который нужно отметить, – это то, что в основе многих современных технологий лежит искусственный интеллект. А искусственный интеллект – это такая система, которую нельзя тестировать в каких-то специально созданных режимах, поскольку эта технология должна обучаться на бесконечном количестве случайных выборов ситуаций. Именно поэтому, когда мы участвовали в совещаниях на различных площадках (и в Министерстве промышленности, и в правительстве), мы приводили этот тезис в качестве аргумента, когда нам предлагали тестировать наши беспилотники на закрытых полигонах.

Третье, что очень важно учитывать, – это то, что технологии, проникая в новую сферу, создают новые сущности и новые форматы, которые нельзя укладывать в действующую классификацию. И при

этом возникают как бы отношения, которые требуют несколько другого переосмысления, новых классификаций, дефиниций. А очень часто у нас происходит так, что мы новые сферы пытаемся упаковать в уже действующие рамки, накладывая на новые бизнес-модели несвойственные им форматы.

И еще один момент, который очень важен, – это конкуренция. Именно конкуренция обеспечивает развитие технологий. Если бы у нас, например, не было такого конкурента, как Google, вряд ли мы были бы настолько успешными в нашей стране. И здесь еще важно отметить, что для конкуренции нужно следить за тем, чтобы не было нарушений со стороны глобальных игроков. Часто бывают такие случаи, когда новое законодательство накладывает ограничения в первую очередь на российских игроков, не учитывая при этом специфику деятельности иностранных компаний.

Остановлюсь более подробно на некоторых моментах, которые уже обозначил.

Во-первых, это беспилотные автомобили. Здесь нужно понимать, что данная технология в будущем приведет к революции в сфере транспорта – она обеспечит безопасность, транспортную связанность, скорость перемещения. Уже сейчас только в России объем рынка беспилотных автомобилей рассчитан к 2030 году примерно на 10 млрд долларов.

Наша компания является одной из трех компаний в мире, которая владеет полным спектром технологий, необходимых для развития беспилотных систем. И на данный момент у нас порядка 50 автомобилей на дорогах общего пользования проходит тестирование с обязательным присутствием инженера в салоне. Что такое 50 автомобилей – много или мало? Просто приведу пример: в США таких автомобилей полторы тысячи, в Китае – шестьсот. Вместе с тем количество пройденных километров, как я уже говорил ранее, количество часов, проведенных в режиме тестирования, непосредственно влияют на качество самой технологии, ее развитие.

Тестирование проходит в рамках постановления Правительства Российской Федерации от 26 ноября 2018 года № 1415 «О проведении эксперимента по опытной эксплуатации на автомобильных

дорогах общего пользования высокоавтоматизированных транспортных средств». При этом нужно всегда иметь в виду, что те, кто занимается развитием беспилотников, – это не просто конструкторские кружки, это – бизнесы, которые рассчитывают на то, что, рано или поздно, технология перейдет в промышленную эксплуатацию. Об этом также думаем и мы. Соответственно, уже сейчас необходимо совместными усилиями в рамках Союзного государства и в рамках совместных разработок в сфере беспилотного транспорта обмениваться мыслями, например, о создании законодательных основ для дальнейшего развития систем беспилотного управления на транспорте.

Еще один важный момент, который может здесь стать палочкой-выручалочкой – это так называемые регулятивные песочницы, которые имеют достаточно широкое распространение в мире. Они бывают в разных сферах: это и финансовые регулятивные песочницы, и песочницы, где разрешается тестировать медицинские услуги, и транспортные нормативные песочницы. В настоящее время в Российской Федерации разработан законопроект об экспериментальных правовых режимах. Мы принимали участие в его разработке как компания, делились своим мнением, критикой. Очень рассчитываем на то, что он позволит действительно тестировать технологии, которые требуют скорейшего внедрения и апробации.

Суть соответствующей идеи заключается в том, чтобы снять правовую неопределенность, возникающую при тестировании новых технологий. При этом компании могут не опасаться санкций со стороны регулятора за нарушение существующего законодательства и проводить экспериментальное внедрение технологий. А правительство в свою очередь занимается мониторингом использования технологии, защищает права потребителей и использует собираемые в рамках эксперимента данные для модификации существующих норм.

Полагаю, что законодатели наших стран могут использовать опыт друг друга, в Беларуси есть замечательный опыт – издан Декрет Президента № 8 «О развитии цифровой экономики». У нас, я очень надеюсь, будет принят закон об экспериментально-правовых режимах. Здесь можно, обмениваясь лучшими практиками, также

участвовать в создании нормативных песочниц, действующих в наших странах.

Хотелось бы пару слов сказать и о финансовой сфере (Татьяна Владимировна Рускевич высказалась буквально передо мной – очень было приятно слышать, что законопроект разработан с учетом в том числе российской практики). Речь идет об агрегаторах платежных услуг. Это то, что на самом деле несколько препятствовало развитию сферы e-коммерса, и мы не могли прийти на белорусский рынок. Мы всегда стараемся перенести все наши экосистемы, но вот Яндекс.Маркет там не мог существовать, потому что только компании банковского сектора могли принимать платежи и переводить зарплату. Но здесь я услышал, что законопроект уже разработан. Очень приятно, спасибо большое. Будем рассчитывать, что в скором времени мы также сможем какими-то нашими новыми сервисами дополнить уже существующую палитру, действующую на территории республики.

Еще один вопрос связан с регулированием применения онлайн-касс. В принципе активно развивается сфера и в Республике Беларусь, и в Российской Федерации. Онлайн-касса – это особый вид программного обеспечения, который позволяет продавцам вести учет кассовых операций онлайн и заменить традиционные аппараты с бумажными чеками. В то же время в Республике Беларусь и в Российской Федерации несколько разные подходы к правовому регулированию применения онлайн-касс. Например, в Беларуси по факту нет ни одной из зарегистрированных программ онлайн-касс, которую могли бы использовать организации транспортного сектора, что также накладывает свой отпечаток на развитие некоторых сервисов. Поэтому здесь, как представляется, можно было бы дополнить такие сферы, как пассажирские перевозки (они сейчас изъяты из сферы применения онлайн-касс, действует довольно сложная процедура регистрации касс, и ограничен перечень операторов касс только белорусскими организациями). Также можно было бы принять общие подходы, которые позволили бы использовать имеющиеся в России наработки в сфере кассового программного обеспечения.

В завершение своего выступления остановлюсь на вопросе, касающемся транспортной сферы, а именно регулирования агрегаторов

пассажирских перевозок. И в нашей стране, и в Беларуси отсутствует четкая регламентация правового статуса агрегатора. И в результате деятельность таких компаний стараются классифицировать исходя из действующей терминологии, в связи с чем на агрегаторов пытаются наложить обязанности, которые просто не соответствуют их бизнес-модели.

Важный шаг в этом направлении сделан в нашей стране. Так, несколько месяцев назад экспертным советом при правительстве была разработана и представлена концепция регулирования агрегаторов. Вместе с тем, с учетом того, что многие участники представлены на рынках двух стран, а какие-то участники готовы туда прийти, представляется целесообразным выработать единые подходы, что позволит усилить прозрачность рынка перевозок, очистить его от «серых» схем и увеличить налоговые поступления в бюджет страны.

---

*Текст выступления приводится по стенограмме заседания.*

**Д.С. Русавский,**

*консультант отдела аккредитации и проверок  
удостоверяющих центров, правовой экспертизы,  
а также регуляторики в сфере электронной подписи,  
электронных документов Правового департамента  
Министерства цифрового развития, связи  
и массовых коммуникаций Российской Федерации*

## **НОРМАТИВНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В СФЕРЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЭЛЕКТРОННОЙ ПОДПИСИ**

В настоящее время к факторам, влияющим на становление и развитие тенденций в области использования электронных (цифровых) подписей, относится следующее.

В рамках СНГ продолжает действие Модельный закон «Об электронной цифровой подписи», принятый в г. Санкт-Петербурге 9 декабря 2000 года постановлением № 16–10 на 16-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ, нуждающийся в актуализации.

В настоящее время в Правительстве Российской Федерации прорабатываются решения, в соответствии с которыми планируется перейти на целевую модель, при которой квалифицированный сертификат, равно как и ключ подписи, размещаются на внедряемом удостоверении личности гражданина – электронном паспорте. Такой ключ и сертификат будут выдаваться каждому физическому лицу уполномоченными органами власти. Полномочия этих лиц, связанные с их правовым статусом, должны определяться в соответствии с юридически значимыми актуальными сведениями из распределенного реестра полномочий. Такой подход позволит обеспечить в перспективе почти всех граждан квалифицированными электронными подписями (по аналогии с паспортами), которые могут использоваться универсально, во всех отношениях.

Этот подход существенно отличается от текущей ситуации, когда в обороте находится ориентировочно 15 миллионов



квалифицированных сертификатов, из которых порядка 90 процентов используются организациями, предпринимателями, чиновниками, при том, что количество экономически активного населения в стране составляет не менее 70 миллионов человек. При этом указанный текущий уровень обеспечения квалифицированными сертификатами не растет в течение нескольких последних лет, что говорит о том, что эффект от существующей конструкции достиг потолка своего развития.

Безусловно, у этой ситуации есть много причин, среди которых также дороговизна сертификатов для бизнеса, необходимость наличия множества сертификатов для разных нужд. Однако необходимость такого множества обусловлена недоверием органов власти к удостоверяющим центрам в связи с тем, что значительное количество удостоверяющих центров допускают нарушения законодательства, в том числе при осуществлении достоверной идентификации владельца сертификата при выдаче такого сертификата. Поскольку результаты наших проверок в целом подтверждают наличие существенной доли удостоверяющих центров, которые нарушают требования, относительно проверяемых центров, эта позиция ведомств является разумной, исходя из их задачи защиты основных интересов граждан и государственных задач. Но в совокупности это образует негативную картину.

С учетом позиций ведомств, экспертных обсуждений, мы понимаем, что на этот режим мы сможем перейти не ранее чем через пять лет, когда помимо собственно создания реестра полномочий можно будет обеспечить выдачу электронных паспортов с размещенными на них ключами квалифицированной электронной подписи значимому количеству граждан.

Однако сложившаяся удручающая ситуация с доверием к аккредитованным удостоверяющим центрам и, как следствие, с доверием к выпускаемым ими квалифицированным подписям, по нашему мнению, не позволяет просто готовиться и ждать вступления в силу норм об электронном паспорте и реестре полномочий.

Позиция включенных в работу ведомств едина – первым шагом должна стать реформа удостоверяющих центров, которая предусмотрена сенаторским законопроектом № 747528–7 и которая позволит

в короткие сроки очистить рынок от неблагонадежных удостоверяющих центров, увеличить гарантии гражданам при нарушениях и исключить риски манипулирования полномочиями. Всё это должно сохранить и приумножить тот оставшийся кредит доверия, который еще есть у такого инструмента, как квалифицированная подпись, подготовив общество к следующему шагу.

Безусловно, упомянутая проводимая работа не должна мешать введению других полезных новаций, предусмотренных законопроектом № 747528–7, таких как облачная подпись, доверенная третья сторона.

Так, например, сейчас идет активная дискуссия, может ли в текущем регулировании иметь место облачная квалифицированная подпись. Тут могут быть мнения о том, что раз сущность не упомянута, то она и не возможна, так и мнения о том, что регуляторика запретов не содержит, а потому при соблюдении всех условий, при которых электронная подпись признается квалифицированной, эта возможность существует. Законопроект разрешает эту дилемму, с одной стороны, сохраняя квалифицированную подпись единой с точки зрения юридической значимости, а с другой – вводя специальную аккредитацию для удостоверяющих центров, которые смогут выдавать подписи в таком режиме.

Нам кажется, выбранный подход достаточно компромиссен ввиду дополнительных рисков, связанных с использованием облачной подписи, и повышения в связи с этим объемов ответственности удостоверяющего центра перед третьими лицами за последствия его нарушений.

В части доверенной третьей стороны мы, наконец, вводим эту сущность в законодательство, что должно дать дополнительный толчок для развития этой сферы, а также создать возможности для трудоустройства специалистов, которые могут высвободиться в результате реформы удостоверяющих центров. Наличие такого инструмента, который можно использовать добровольно для делегирования бремени проверки действия подписи и наличия полномочий, полагаем востребованным, поскольку эти процедуры для непрофильного специалиста являются совсем нетривиальными. И это будет новый бизнес, который при этом не сможет привести к новому витку создания фейковых цифровых двойников.

В заключение хотелось бы сказать, что мы поддерживаем работу по направлению Парламентского Собрания Союза Беларуси и России, направленную на гармонизацию законодательства Республики Беларусь и Российской Федерации в сфере цифровой экономики и использования электронных цифровых подписей.

**Е.С. Морозова,**

*заместитель директора департамента – начальник отдела стран СНГ Департамента правовой и международной деятельности Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации*

### **О СОТРУДНИЧЕСТВЕ В ОБЕСПЕЧЕНИИ РАВНЫХ ПРАВ ГРАЖДАН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ В СОЦИАЛЬНО-ТРУДОВОЙ СФЕРЕ**

В Российской Федерации и Республике Беларусь к настоящему времени проделана существенная работа по обеспечению равных прав граждан. Равенство прав граждан обеспечивается нормативными правовыми документами, принятыми в рамках Союзного государства и международными договорами.

С учетом того что обеспечение равных прав граждан России и Беларуси – одно из наиболее приоритетных, насущных и актуальных направлений, министерствами труда Российской Федерации и Республики Беларусь осуществляется планомерная совместная деятельность в области развития социальной сферы, включая вопросы занятости, трудовой миграции, условий труда и его охраны, социального обеспечения и страхования, а также обеспечения равных прав граждан Беларуси и России в трудоустройстве и оплате труда.

Конкретными результатами данной работы является то, что граждане России и Беларуси имеют равные права в оплате труда, режиме рабочего времени и времени отдыха, охране и условиях труда и других вопросах трудовых отношений.

Урегулированы вопросы пенсионного обеспечения. Обеспечивается взаимное признание трудового стажа, в том числе стажа работы по специальности.

Гражданами России и Беларуси реализуются равные права на свободу передвижения, выбор места пребывания, жительства, а также места работы. С целью повышения экономической и социальной эффективности занятости населения формируется общий рынок труда.

Решением Высшего Совета Сообщества России и Белоруссии от 22 июня 1996 года № 4 «О равных правах граждан на трудоустройство, оплату труда и предоставление других социально-трудовых гарантий» установлено, что действующий на основе национального законодательства порядок регулирования привлечения и использования иностранной рабочей силы в отношении граждан Республики Беларусь в Российской Федерации и граждан Российской Федерации в Республике Беларусь не применяется.

В рамках создания единого миграционного пространства отменен разрешительный порядок найма на работу, и граждане Республики Беларусь могут осуществлять трудовую деятельность на территории Российской Федерации без разрешения на работу, что способствует формированию единого рынка труда и развитию мобильности работников, в том числе в рамках Единого экономического пространства.

Равные права граждан в социальной сфере в целом обеспечены. Вместе с тем вопросы обеспечения равных прав граждан в социальной сфере постоянно рассматриваются на совместных коллегиях министерств труда России и Беларуси. Сложившаяся с 2008 года традиция проведения совместных заседаний коллегий дает хороший результат, что позволяет применять в работе наилучшие технологии и практики, выработанные нашими государствами, проводить согласованную социальную политику.

На предыдущих совместных заседаниях обсуждалась работа наших министерств по:

- дальнейшему развитию пенсионных систем;
- развитию адресной социальной поддержки населения;
- сближению законодательства Республики Беларусь и Российской Федерации в области охраны труда;
- решению проблем граждан пожилого возраста;
- принимаемым мерам по улучшению демографической ситуации в России и Беларуси;

разработке и реализации системных мер, направленных на создание безбарьерной среды для инвалидов, обеспечению граждан техническими средствами социальной реабилитации (уроки);

совершенствованию систем оплаты труда работников бюджетной сферы;

реализации мероприятий по обеспечению занятости населения в Республике Беларусь и Российской Федерации и прогнозированию потребности экономики в кадрах;

совершенствованию механизмов предупреждения производственного травматизма в Республике Беларусь и Российской Федерации;

созданию и перспективах развития информационных систем в сфере социального обеспечения в Республике Беларусь и Российской Федерации (*с российской стороны представлен доклад «О создании Единой государственной информационной системы социального обеспечения в Российской Федерации»*).

Рассматриваемые вопросы актуальны для наших стран, и обмен мнениями по этим проблемам дает возможность применять в практической работе наилучшие технологии и механизмы, выработанные национальным опытом. Принимаются соответствующие меры и осуществляется совместная деятельность в этих важнейших направлениях.

При этом можно обратить внимание на единые подходы по вопросам занятости и безработицы, общие подходы в работе служб занятости, мерах социальной поддержки инвалидов и семей, имеющих детей, в порядке назначения и определения размеров гарантий и компенсаций за работу во вредных и (или) опасных условиях труда, в идентичности состава собираемых в Российской Федерации и Республике Беларусь статистических данных по вопросам условий и охраны труда, в схожих принципах, идентичных подходах и нормах к вопросам охраны труда. В частности, вопросы охраны труда Республики Беларусь регулируются главой 16 Трудового кодекса Республики Беларусь, Законом Республики Беларусь от 23 июня 2008 года № 356–З «Об охране труда» и нормативными правовыми актами, изданными по своей компетенции органами исполнительной власти.

В Трудовом кодексе Республики Беларусь закреплены права и обязанности нанимателя (работодателя) и работника в области охраны труда, что соответствует нормам Трудового кодекса Российской Федерации.

Нормативными правовыми актами в Российской Федерации и Республике Беларусь устанавливаются нормы и правила обеспечения средствами индивидуальной защиты, порядок проведения обязательных медицинских осмотров работников, перечни профессий и категорий работников, имеющих право на компенсации по условиям труда, их виды и объемы, порядок расследования и учета несчастных случаев на производстве, правила по охране труда по видам работ, списки тяжелых и вредных работ и работ с вредными и (или) опасными условиями труда, на которых запрещается применение труда женщин, лиц моложе восемнадцати лет.

В государствах – участниках Союзного государства приняты и реализуются национальные стратегические документы по улучшению демографической ситуации: в Российской Федерации – Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года, в Республике Беларусь – Государственная программа «Здоровье народа и демографическая безопасность Республики Беларусь» на 2016–2020 годы.

Для повышения уровня рождаемости в двух государствах проводится планомерная работа по совершенствованию государственной поддержки семей в связи с рождением и воспитанием детей, нормативной базы, регулирующей назначение и выплату пособий, улучшение жилищных условий семей с детьми, а также по унификации законодательства, регламентирующего эти вопросы.

В части пенсионного обеспечения в двух странах идентичны виды пенсий: в Российской Федерации – страховая пенсия по старости, страховая пенсия по инвалидности, страховая пенсия по случаю потери кормильца; в Республике Беларусь – трудовые пенсии по возрасту, по инвалидности, по случаю потери кормильца. Обеспечены право граждан на пенсии: гражданам, иностранным гражданам (при условии постоянного проживания на территории), получение социальных пенсий, досрочного пенсионного обеспечения

граждан, пенсий для граждан, пострадавших вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, в результате радиационных или техногенных катастроф, и членам их семей. Имеются, конечно, и отличия в условиях назначения страховой пенсии по старости, инвалидности, в периодах, засчитываемых в стаж; различны критерии для права на досрочное назначение пенсии, в определении круга лиц для назначения пенсий, возраста выхода на пенсию.

Схожие критерии отнесения к категориям ветеранов, инвалидов, участников войны, но, естественно, имеются отличия по категориям, финансированию расходов, мерам социальной поддержки. В том числе в Беларуси имеет место предоставление ряда льгот в натуральном виде, а в России – замена ряда натуральных льгот на денежные выплаты.

Наши специалисты находятся в рабочем контакте, постоянно проходит «сверка часов». Например, после ратификации в 2012 году Конвенции о правах инвалидов российское законодательство претерпело существенные изменения, и белорусские коллеги проводили аналогичную работу с учетом российского опыта.

В ходе работы по обеспечению равных прав граждан, конечно, возникали определенные проблемы, которые нами безотлагательно анализировались, и принимались соответствующие меры. По итогам рассмотрения вопроса о равных правах граждан на заседании Высшего Государственного Совета Союзного государства было поддержано предложение о создании на базе Постоянного Комитета Союзного государства совместной межведомственной рабочей группы по рассмотрению вопросов обеспечения равных прав граждан России и Беларуси и дальнейшее проведение работы в этом направлении.

По отдельным вопросам в части обеспечения равных прав, можно отметить следующее.

### **В области пенсионного обеспечения**

С 29 марта 2007 года реализуется Договор между Российской Федерацией и Республикой Беларусь о сотрудничестве в области социального обеспечения от 24 января 2006 года. Договор



распространяется на трудовые пенсии по возрасту (по старости), инвалидности, по случаю потери кормильца, социальные пенсии (устанавливаемые и выплачиваемые в соответствии с законодательством и за счет средств государства проживания) и пособия на погребение.

Право на пенсионное обеспечение по Договору имеют проживающие на территориях договаривающихся сторон граждане России и Беларуси, а также члены их семей, подпадавшие или подпадающие под действие законодательства договаривающихся сторон.

Договор построен по принципу пропорциональности с элементами принципа территориальности в отношении периодов, имевших место до 13 марта 1992 года. При этом для права на пенсию по Договору суммируется страховой (трудовой) стаж, приобретенный на территории обеих сторон.

Работа по пенсионированию граждан Российской Федерации и Республики Беларусь в соответствии с Договором осуществляется достаточно эффективно, что во многом обусловлено налаженным механизмом взаимодействия Пенсионного фонда Российской Федерации с компетентными органами (организациями) Республики Беларусь.

При необходимости компетентные органы (организации) сторон в установленном порядке осуществляют предварительный расчет размера пенсии гражданина с целью выбора им наиболее выгодного варианта пенсионного обеспечения.

***Справочно:***

*По состоянию на 1 июля 2019 года Пенсионным фондом Российской Федерации осуществляется выплата пенсий и дополнительных выплат в Беларусь 24 729 гражданам. Выплата белорусских пенсий на территории Российской Федерации по состоянию на 1 июля 2019 года производится 3 118 гражданам.*

Работа по пенсионированию граждан России и Беларуси в соответствии с Договором осуществляется в стабильном режиме.

В настоящее время мы работаем над внесением изменений и дополнений в Договор.

## **В области социального страхования**

Граждане в наших странах подлежат обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний.

Урегулированы вопросы предоставления работающим гражданам наших государств пособий по временной нетрудоспособности и в связи с материнством.

### ***Справочно:***

*С 1 января 2015 года со вступлением в силу Договора о ЕАЭС обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством граждан Республики Беларусь осуществляется на тех же условиях и в том же порядке, что и граждан Российской Федерации.*

*С первого дня работы на территории Российской Федерации, независимо от того, являются ли они временно пребывающими, временно или постоянно проживающими на территории Российской Федерации, работодатели уплачивают за них страховые взносы в Фонд социального страхования Российской Федерации в тех же размерах, что и за граждан Российской Федерации.*

*Граждане Республики Беларусь имеют право на получение всех видов пособий по обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством (пособие по временной нетрудоспособности, пособие по беременности и родам, единовременное пособие женщинам, вставшим на учет в медицинских учреждениях в ранние сроки беременности, единовременное пособие при рождении ребенка, ежемесячное пособие по уходу за ребенком, социальное пособие на погребение).*

## **В области охраны труда**

Странами проведена большая работа по установлению единых требований к обеспечению здоровых и безопасных условий труда на производстве. Сформирована соответствующая законодательная база, обеспечивающая унификацию законодательства в этой сфере,

в частности, реализуются процедуры оценки условий труда и управления профессиональными рисками на рабочих местах, при этом предоставление унифицированного состава гарантий (компенсаций) за работу во вредных условиях труда осуществляется в зависимости от уровня воздействия вредных производственных факторов на рабочих местах.

Кроме того, на постоянной основе организован обмен нормативными правовыми актами, устанавливающими требования охраны труда, а также требования по обеспечению работников высокоэффективными средствами индивидуальной защиты; на постоянной основе реализуются мероприятия по улучшению качества и эффективности применения средств индивидуальной защиты.

Ежегодно проводятся совместные научно-практические конференции, в рамках которых специалисты обмениваются опытом работы по созданию безопасных условий труда, информацией об изменениях в законодательных и иных нормативных правовых актах по вопросам охраны труда.

***Справочно:***

*30 – 31 мая 2019 года в Республике Беларусь (Брестская область) состоялась XVI Белорусско-Российская конференция на тему «Будущее охраны труда – профилактика и культура безопасного труда».*

*На конференции были обсуждены основные направления развития законодательства об охране труда в Российской Федерации и Республике Беларусь, вопросы реализации национальных программ по охране труда, практические вопросы надзорно-контрольной деятельности в сфере охраны труда, а также стороны поделились информацией об изменениях в нормативных правовых актах по вопросам охраны труда, направленных на сближение и унификацию требований охраны труда.*

## **В области оплаты и условий труда**

Гражданам Российской Федерации и Республики Беларусь обеспечиваются равные права на трудоустройство, оплату труда и предоставление других социально-правовых гарантий на территориях

Российской Федерации и Республики Беларусь (за исключением должностей, которые иностранный гражданин не имеет права занимать в соответствии с законодательством Российской Федерации).

Граждане Республики Беларусь могут осуществлять трудовую деятельность на территории Российской Федерации без разрешения на работу, что способствует формированию единого рынка труда и развитию мобильности работников.

***Справочно:***

*Для содействия в оперативном поиске подходящей работы различным категориям граждан данные о наличии вакансий расположены на сайтах служб занятости, что обеспечивает информирование граждан Республики Беларусь и граждан Российской Федерации о наличии национальных информационных ресурсов, содержащих данные о вакантных трудовых местах. Полный перечень вакансий субъектов Российской Федерации размещен в Общероссийском банке вакансий на информационном портале «Работа в России» в сети Интернет по адресу: [www.trudvsem.ru](http://www.trudvsem.ru).*

*С помощью вышеуказанного банка вакансий граждане Республики Беларусь могут самостоятельно осуществлять поиск работы на территории Российской Федерации.*

*Пользователи банка вакансий получают доступ к сведениям о свободных рабочих местах (вакантных должностях), в том числе с предоставлением жилья, адресам и телефонам органов службы занятости населения субъектов Российской Федерации, в которые была представлена данная вакансия.*

Проведение согласованной социальной политики в области охраны труда, социальной защиты населения, пенсионного обеспечения, что предусмотрено Договором о создании Союзного государства от 8 декабря 1999 года, взаимодействие и тесное сотрудничество органов государственной власти наших государств позволят обеспечить достойный уровень и качество жизни граждан наших государств.

**В.В. Масловская,**

*начальник Главного юридического управления  
Министерства труда и социальной защиты  
Республики Беларусь*

## **ОБЕСПЕЧЕНИЕ РАВНЫХ ПРАВ ГРАЖДАН СОЮЗНОГО ГОСУДАРСТВА В СФЕРЕ ТРУДОВЫХ ОТНОШЕНИЙ**

Одним из направлений белорусско-российского сотрудничества является проведение согласованной социальной политики, аспектом которой выступает область социально-трудовых отношений.

Социально-трудовая политика многогранна. Она включает сферу труда, в том числе вопросы оплаты и охраны труда, занятости, социального обеспечения и страхования. Реализация согласованной политики в решении указанных вопросов направлена на обеспечение равных прав граждан Беларуси и России и закреплена в ряде межгосударственных договоров: в Решении Высшего Совета Сообщества России и Белоруссии от 22 июня 1996 года № 4 «О равных правах граждан на трудоустройство, оплату труда и предоставление других социально-трудовых гарантий», Договоре между Республикой Беларусь и Российской Федерацией о равных правах граждан от 25 декабря 1998 года, Договоре о создании Союзного государства от 8 декабря 1999 года.

Согласно положениям названных нормативных документов гражданам Беларуси и России на территории каждого государства обеспечиваются равные права на трудоустройство, в оплате труда, режиме рабочего времени и времени отдыха, охране и условиях труда и других вопросах трудовых отношений. Таким образом, создан общий рынок труда, в котором отсутствуют административные барьеры в виде необходимости получения разрешений на трудоустройство компетентных органов по миграции страны-трудоустройства. Гражданам обеих государств гарантировано предоставление минимальных социальных гарантий, в частности минимальной заработной платы. Трудовая деятельность граждан регулируется на основе трудового

договора (контракта) в соответствии с законодательством о труде государства, в котором гражданин трудится.

По сути, каждое государство предоставляет в трудовых отношениях гражданам другого государства правовой режим, аналогичный правовому режиму своих граждан, то есть граждане Беларуси в России и граждане России в Беларуси при осуществлении трудовой деятельности на территории каждого из государств имеют равные права с гражданами государства, в котором они работают. Таким образом, в сфере трудовых отношений права и обязанности белорусов и россиян определяются трудовым законодательством страны трудоустройства.

Одной из целей Союзного государства является формирование единой правовой системы государств-участников. Согласно статье 31 Договора о создании Союзного государства в Союзном государстве действуют унифицированное трудовое законодательство.

С учетом анализа законодательства о труде России и Беларуси можно констатировать имеющиеся сходство и различие в трудовых правах и обязанностях белорусов в России и россиян в Беларуси, что определяется прежде всего трудовым законодательством страны трудоустройства.

В частности, Трудовые кодексы Республики Беларусь и Российской Федерации содержат схожие нормы в части: возраста, с которого допускается заключение трудового договора; сроков и видов трудового договора, оснований его прекращения; предоставления трудового и отдельных видов социальных отпусков (к примеру, отпуска по беременности и родам и по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет); гарантий и компенсаций, связанных с расторжением трудового договора, и ряд других норм.

Вместе с тем следует обратить внимание на то, что при всей кажущейся схожести существуют и явные различия в нормах регулирования. Так, существует разница в подходах к выплате выходного пособия при увольнении работника в случае ликвидации организации, сокращения численности или штата работников. В Беларуси при увольнении по данному основанию выплачивается выходное пособие в размере не менее трехкратного среднемесячного заработка. В России в данном случае выплачивается пособие в размере среднего

месячного заработка, а в течение оставшихся двух месяцев после увольнения осуществляется выплата в размере среднего месячного заработка в зависимости от трудоустройства работника. Таким образом, в каждом из государств гарантирована материальная поддержка работника в течение трех месяцев после увольнения, но в России она зависит от трудоустройства работника.

В России более широкий перечень случаев, при наличии которых заключается срочный трудовой договор: с лицами, направляемыми на работу за границу; для проведения работ, выходящих за рамки обычной деятельности работодателя; для работ, связанных с заведомо временным (до одного года) расширением производства или объема оказываемых услуг. Также предусмотрено право заключать срочный трудовой договор с пенсионерами по возрасту.

В Республике Беларусь и Российской Федерации установлена различная продолжительность трудового отпуска (соответственно 24 и 28 календарных дней) и разная продолжительность отпуска по беременности и родам (в Беларуси – 126 календарных дней, а в случаях осложненных родов и при рождении двух или более детей – 140 календарных дней), в то время как в России данный отпуск делится на дородовый и послеродовый и составляет от 140 календарных дней до 194 календарных дней в случае осложненных родов или при рождении двух или более детей.

Кроме того, в законодательстве о труде двух стран заложен разный подход к вопросу привлечения работников к материальной ответственности. В Беларуси работники, как правило, несут полную материальную ответственность, при этом по решению нанимателя может быть удержано не более трех среднемесячных заработных плат работника, а остальное – в судебном порядке. В России за причиненный ущерб работник несет материальную ответственность в пределах своего среднего месячного заработка.

На уровне Трудовых кодексов государств установлена различная продолжительность сверхурочной работы: сверхурочные работы в Беларуси не должны превышать для каждого работника 180 часов в год (продолжительность ежедневной работы с учетом сверхурочных работ не должна превышать 12 часов); в России продолжительность

сверхурочной работы сохранена на уровне 120 часов в год (не должна превышать для каждого работника 4 часов в течение двух дней подряд).

В этом году в Беларуси принят закон об изменениях в Трудовом кодексе, который предоставил еще больше прав работникам. Так, увеличен размер выходного пособия при отказе работника в продолжении работы, если нанимателем устанавливается неполное рабочее время менее половины нормальной продолжительности рабочего времени.

В течение шести месяцев после рождения ребенка отец имеет право на отпуск до 14 календарных дней. Для женщин, имеющих детей в возрасте до трех лет, снят запрет на направление в служебную командировку, привлечение к сверхурочным работам, в выходные и праздничные дни, что позволяет женщине при досрочном выходе из отпуска по уходу за ребенком выполнять свои функции в полном объеме.

В настоящее время ведется работа по реализации Договора о создании Союзного государства, разработке программы действий по дальнейшей белорусско-российской интеграции. В рамках проведения данной работы предстоит оценить трудовое законодательство каждого из государств и определить единые подходы в регулировании трудовых отношений. Как раз здесь и возрастает роль модельного законодательства, в рамках разработки которого изучаются и прорабатываются все «за» и «против» единого регулирования, призванного отражать сбалансированный подход в вопросах сферы труда.

Еще одна проблематика белорусско-российских отношений в сфере труда требует законодательного закрепления в правовом поле Союзного государства. Как было сказано выше, действующая в настоящее время договорно-правовая база Союзного государства содержит регулирование труда лишь той категории работников, которые приезжают в страну с целью трудоустройства. Вместе с тем современные тенденции развития информационных технологий, экономических отношений между белорусско-российскими субъектами хозяйствования накладывают свой отпечаток и на трудовые отношения.



Так, например, в последнее время все чаще возникают вопросы о регулировании труда и правовом положении работников, выполняющих работы в одном государстве, когда наниматель зарегистрирован на территории другого государства (это так называемые трансграничные трудовые отношения). Данные вопросы коллизии права, а также порядок защиты работников в случае нарушения их трудовых прав могут быть урегулированы правом Союзного государства, в том числе они могут найти отражение в общем модельном документе.

В настоящее время различные инновации и уникальные электронные элементы внедряются во все сферы деятельности человека. Это упрощает рабочие процессы, сокращает документооборот, а также уменьшает количество времени, которое нужно тратить на разные процедуры. Сфера трудовых отношений также не стоит на месте. Министерство труда и социальной защиты Республики Беларусь активно работает над введением учета трудовой деятельности работников в электронном виде. Предполагается, что учет трудовой деятельности работников в электронном виде станет модифицированным аналогом бумажного варианта трудовой книжки и будет содержать сведения: о приеме на работу, прекращении трудового договора, в том числе о причинах увольнения; о переводе на другую должность, а также наименование профессии, коды и наименования должностей служащих, профессий рабочих, вид трудового договора.

Следует отметить, что использование электронной версии документа не предполагает полную замену бумажного варианта. Оцифровка имеющихся в трудовых книжках работников сведений о периодах предыдущей работы (до даты введения электронного учета трудовой деятельности) не планируется, хотя в дальнейшем бумажный вариант трудовой книжки прекратит свое существование.

Введение в Беларуси учета трудовой деятельности работников в электронном виде позволит упростить кадровое делопроизводство, обеспечить сохранность информации о трудовой деятельности граждан, свести к минимуму риск ее потери, исключить возможность подделки бланков и сведений о трудовой деятельности граждан,

обеспечить их доступ в онлайн-режиме к данным сведениям и тем самым защитить работников от недобросовестных нанимателей в части возможных фальсификаций по внесенным записям.

Введение в Беларуси электронного учета трудовой деятельности работников планируется на основе данных индивидуального (персонифицированного) учета в системе государственного социального страхования Фонда социальной защиты населения, которая действует в республике с 1 января 2003 года. С указанной даты в ней накапливаются сведения о приеме и увольнении, о периодах выполнения работ по гражданско-правовым договорам, а также о выплатах, на которые начисляются обязательные страховые взносы.

В августе 2018 года Правительством приняты необходимые изменения в законодательство о персонифицированном учете, а именно расширены сведения о трудовой деятельности граждан, предоставляемые нанимателями в отношении их работников. Последующая автоматизация ведения указанного учета позволит обеспечить: для застрахованных лиц – снижение риска потери сведений о трудовой деятельности (должностях, условиях труда, стаже, в том числе страховом и т. п.); для работодателей – снижение трудозатрат и расходов на ведение учета трудовой деятельности застрахованных лиц (закупка трудовых книжек и их хранение (стеллажи, хранилища), расходов на ведение кадрового делопроизводства (подготовка документов, заверение копий и т. п.). Уже в октябре текущего года наниматели должны будут отразить в форме персонифицированного учета помимо сведений о дате приема, увольнения также сведения о наименовании профессии, должности, присвоении разряда, квалификационной категории, о виде заключенного с работником трудового договора, о переводе на другую постоянную работу, об основании увольнения, а также о работе на условиях совместительства. Мы знаем, что в данном направлении активно движется и Россия.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что трудовое законодательство обеих стран закрепляет основные минимальные гарантии по обеспечению равных прав граждан Беларуси и России в трудовых отношениях. Вместе с тем остается немало вопросов, требующих обсуждения и принятия соответствующих решений в рамках реализации

Договора о создании Союзного государства, включая создание унифицированного трудового законодательства.

**О.И. Чуприс,**

*проректор по учебной работе и образовательным инновациям  
Белорусского государственного университета,  
доктор юридических наук, профессор*

## **ОБ ОБЕСПЕЧЕНИИ РАВНЫХ ПРАВ ГРАЖДАН СОЮЗНОГО ГОСУДАРСТВА НА ВЫСШЕЕ ОБРАЗОВАНИЕ**

Министерством образования Республики Беларусь совместно с Министерством образования и науки Российской Федерации проводится работа по гармонизации законодательства в образовательной сфере с целью обеспечения равных прав граждан Беларуси и России на получение высшего образования.

Основными нормативными правовыми актами являются Кодекс Республики Беларусь об образовании от 13 января 2011 года № 243-З (далее – Кодекс) и Федеральный закон от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ (в редакции от 26 июля 2019 года) «Об образовании в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон).

В целом существующая нормативная база обеспечивает равные возможности для населения двух стран на доступное и качественное высшее образование. Выдерживаются согласованные подходы к содержанию и срокам получения образования, обеспечивается признание документов об образовании.

Для достижения указанных целей проводились неоднократные встречи в рамках мероприятий Парламентского Собрания Союза Беларуси и России с участием представителей Минобразования Беларуси и Минобрнауки России (2 марта 2017 года в г. Смоленске, 1 июня 2017 года в г. Могилеве, 24 октября 2017 года в г. Пскове, 27 ноября 2017 года в г. Минске, 16 декабря 2017 года в г. Брянске), а также совместное заседание коллегий министерств двух стран 27 февраля 2018 года.

Для обсуждения и реализации новых инициатив по вопросам гармонизации законодательства, в том числе в сфере образования, в марте 2018 года в формате совместной межведомственной рабочей

группы по рассмотрению вопросов обеспечения равных прав граждан Беларуси и России были детально обсуждены вопросы обеспечения равных прав на получение образования (в частности, при поступлении на обучение по программам магистратуры и аспирантуры, а также вопросы предоставления льгот, установленных национальным законодательством России и Беларуси, при поступлении на обучение в учреждения высшего образования России и Беларуси победителей и призеров международных и национальных предметных олимпиад).

Вместе с тем сравнительный анализ законодательных актов в анализируемой сфере двух государств свидетельствует о наличии различий в подходах к определению содержания основных понятий, к структуре и элементам системы высшего образования.

В соответствии с Федеральным законом система высшего образования России подразделяется на уровни бакалавриата, специалитета и магистратуры. Российский специалитет относится ко второй ступени. Третьей ступенью высшего образования в Российской Федерации является аспирантура, которая в Республике Беларусь относится к послевузовскому образованию.

В Республике Беларусь специалитет является первой ступенью, а понятие «бакалавриат» на данный момент в Кодексе отсутствует.

Основополагающий для системы высшего образования термин «образовательная программа» в Российской Федерации понимается как комплекс основных характеристик образования, организационно-педагогических условий и (в некоторых случаях) форм аттестации, который представлен в виде учебного плана, календарного учебного графика, рабочих программ учебных предметов, курсов, дисциплин (модулей), иных компонентов, а также оценочных и методических материалов. При этом образовательная программа самостоятельно разрабатывается и утверждается учреждением образования.

В Кодексе под образовательной программой понимается совокупность документации, регламентирующей образовательный процесс, и условий, необходимых для получения в соответствии с ожидаемыми результатами определенного уровня основного образования или определенного вида дополнительного образования, а значит, закрепляются

общие условия реализации образовательного процесса по соответствующей ступени высшего образования.

Существенные отличия имеются в подходах к определению государственного образовательного стандарта. В соответствии с законодательством Республики Беларусь стандарт относится к техническим нормативным правовым актам, определяющим содержание образовательной программы посредством установления требований к образовательному процессу и результатам освоения ее содержания, который утверждается Министерством образования. В соответствии с российским законодательством образовательный стандарт – совокупность обязательных требований к образованию, право утверждения которых может быть предоставлено даже отдельным учреждениям высшего образования.

В России отсутствуют понятия типового учебного плана и типовой учебной программы, а используется понятие «примерная основная образовательная программа». В Беларуси данные подходы заложены в новой редакции Кодекса. В России учреждения высшего образования обладают серьезной автономией при проектировании учебных планов.

Различны подходы к пониманию и использованию термина «сетевая форма реализации образовательных программ». В Российской Федерации в нее могут быть вовлечены иностранные учреждения высшего образования, а в Беларуси сетевая форма взаимодействия подразумевает исключительно взаимное использование ресурсов только национальных учреждений образования разного уровня образования.

Имеют место проблемы с реализацией совместных образовательных программ (далее – СОП), для решения которых требуется участие не только договаривающихся университетов, но и министерств. В качестве предложений по расширению реализации СОП можно обозначить следующие.

Министерствам необходимо определить их количество, основные направления профессиональной подготовки, начиная с наиболее востребованных специальностей. На первом этапе участие министерств важно для решения проблем аккредитации таких специальностей, гармонизации образовательных стандартов по ним, а значит, и образовательных процессов. В связи с этим потребуются устранить противоречия между национальными правовыми базами.

В качестве направления, важного для Беларуси, следует обозначить согласование узкого перечня специальностей, подготовка по которым не ведется в Беларуси, но есть в Российской Федерации, и, возможно, наоборот.

Также целесообразна разработка СОП «под заказ». Например, в БГУ реализуется совместная программа с МГУ по подготовке магистров по направлению «История белорусской диаспоры».

Имеется ряд отличий в порядке присвоения квалификаций и степеней: в России по завершении бакалавриата присваивается степень «академический бакалавр», по завершении магистратуры – степень «магистр», по завершении специалитета – соответствующие квалификации (преподаватель, химик, инженер, врач общей практики, провизор и так далее). В Республике Беларусь ввиду отсутствия бакалавриата по завершении обучения на I ступени высшего образования присваиваются квалификации, а по завершении магистратуры – степень «магистр».

В Российской Федерации предусмотрена кроме традиционных очной и заочной форм получения высшего образования, также очно-заочная форма.

В России имеются документы об образовании государственного образца и документы об образовании, приравненные к государственным (для МГУ и СПбГУ), а также выдается национальное приложение к документам об образовании европейского образца (Diploma Supplement).

В белорусском образовательном законодательстве отсутствуют такие институты, как «независимая оценка качества образования», «общественная аккредитация образовательных организаций», «общественно-профессиональная аккредитация образовательных программ», представленные в Федеральном законе.

Выявляются различия также в подходах к отбору абитуриентов. В Республике Беларусь прием в УВО идет на основе сдачи единых тестовых испытаний (ЦТ), а в России – по Единому государственному экзамену (ЕГЭ). При этом результаты ЕГЭ в Беларуси не принимаются, а в России не засчитываются результаты белорусского ЦТ. Золотые и серебряные медали выпускников белорусских

школ не дают преимуществ при поступлении в российские вузы. Отсутствуют льготы при поступлении для белорусов, победителей республиканских и международных олимпиад.

В связи с указанным также можно обозначить некоторые проблемные и постановочные вопросы: об унификации перечня учебных предметов, по которым необходимо сдавать вступительные испытания в соответствии с профилем (направлением) специальности; о получении высшего образования в сокращенный срок для лиц, получивших среднее профессиональное образование (среднее специальное образование) по учебным планам, согласующимся с учебными планами соответствующих специальностей высшего профессионального образования (высшего образования).

В заключение следует отметить, что указанные, а также иные существенные различия в законодательном регулировании обеспечения сферы высшего образования в совокупности свидетельствуют о необходимости выработки унифицированных подходов в условиях постановки задач об усилении интеграции в рамках Союзного государства.



**М.Н. Капытовская,**

*консультант отдела внешних связей*

*Министерства здравоохранения Республики Беларусь*

## **МОДЕЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО В СФЕРЕ БИМЕДИЦИНСКИХ ИССЛЕДОВАНИЙ**

Правовое регулирование биомедицинских исследований в Республике Беларусь осуществляется такими нормативными правовыми актами, как Закон Республики Беларусь от 18 июня 1993 г. № 2435–ХІІ «О здравоохранении», Закон Республики Беларусь от 4 марта 1997 г. № 28-З «О трансплантации органов и тканей человека», а также Закон Республики Беларусь от 20 июля 2006 г. № 161-З «О лекарственных средствах».

В целях анализа законодательства в сфере биомедицинских исследований необходимо отметить, что закон о трансплантации направлен на обеспечение правовых и организационных основ государственного регулирования в области трансплантации органов и тканей человека для реализации права населения Республики Беларусь на охрану жизни и здоровья.

Наряду с этим особого внимания заслуживают положения закона о лекарственных средствах, согласно которым, в частности, решение о назначении клинических испытаний лекарственного средства принимается Министерством здравоохранения Республики Беларусь при наличии положительных результатов доклинических исследований эффективности и безопасности лекарственного средства, а также убедительных данных о том, что риск побочных реакций на лекарственное средство будет ниже его ожидаемой положительной эффективности и безопасности.

Указанные испытания проводятся на пациентах в государственных учреждениях здравоохранения. При этом необходимо отметить, что при государственных организациях здравоохранения создаются комитеты по этике в качестве экспертного совета, которые рассматривают вопросы обеспечения прав, безопасности и охраны здоровья пациентов, участвующих в клинических испытаниях, одобряют

программу (протокол) клинических испытаний, оценивают квалификацию исследователей и наличие условий в государственных организациях здравоохранения для проведения клинических испытаний (статья 15 закона).

Участие пациентов в клинических испытаниях лекарственных средств является добровольным. Так, клинические испытания лекарственного средства проводятся при наличии письменного согласия пациента на участие в проведении клинических испытаний этого лекарственного средства. При участии в клинических испытаниях лекарственного средства несовершеннолетнего пациента такие испытания проводятся при наличии письменного согласия одного из родителей, а при участии в указанных испытаниях лиц, не способных по состоянию здоровья к принятию осознанного решения, – с письменного согласия супруга (супруги) или одного из близких родственников (родителей, совершеннолетних детей, родных братьев (сестер), внуков, деда (бабки)).

Законом о лекарственных средствах также установлена категория лиц, участие которых в проведении клинических испытаний лекарственных средств запрещается. Среди такой категории лиц беременные женщины, за исключением определенных случаев; несовершеннолетние дети, за исключением определенных случаев; дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей; лица, не способные по состоянию здоровья к принятию осознанного решения, за исключением случаев, когда исследуемое лекарственное средство предназначено для медицинского применения по показаниям, соответствующим диагнозу пациента; военнослужащие и лица, на которых распространяется статус военнослужащих, за исключением случаев, когда исследуемое лекарственное средство предназначено исключительно для применения в военной медицине или целью клинических испытаний этого лекарственного средства является оптимизация дозирования или режима его применения у указанной категории лиц; осужденные и лица, содержащиеся под стражей; лица, признанные в установленном порядке недееспособными, а также лица, страдающие психическими расстройствами (заболеваниями), принудительно госпитализированные

и находящиеся на принудительном лечении в психиатрическом стационаре (статья 16 закона).

Кроме того, необходимо отметить, что в Республике Беларусь действует Национальная стратегия устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2020 года, которая является фундаментальной базой для принятия правовых актов, а также общегосударственных, отраслевых программ, где определяются конкретные мероприятия и ресурсы для обеспечения устойчивого развития Беларуси, этико-правового обеспечения использования биологического разнообразия и проведения биомедицинских исследований.

Наряду с этим следует обратить внимание на такой документ в сфере биомедицинских исследований, как Постановление Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств от 18 ноября 2005 г. «О модельном законе «О защите прав и достоинства человека в биомедицинских исследованиях в государствах – участниках СНГ» (далее – модельный закон).

Подобные документы Межпарламентской Ассамблеи носят рекомендательный характер; они являются источником так называемого «мягкого права». Тем не менее данный документ заслуживает внимания, в том числе с точки зрения анализа его положений на предмет отражения в нем характера основных прав участников биомедицинских исследований. Так, модельный закон устанавливает гарантии по защите прав, достоинства, автономии и целостности человека при проведении биомедицинских исследований.

Модельным законом определено, что государственная политика в области защиты прав и достоинства участника биомедицинского исследования направлена на создание условий для охраны его здоровья, получения медицинской помощи, отвечающей современным достижениям науки и практики, и предотвращения возможности дискриминации в ходе исследования. Кроме того, в нем определены основные принципы, соблюдение которых составляет государственную политику по защите прав и достоинства человека при биомедицинских исследованиях.

Анализ модельного закона показал, что его положения находят свое отражение в правовых актах Республики Беларусь, касающихся сферы биомедицинских исследований. Вместе с тем необходимо отметить, что модельный закон содержит положения, которых нет в белорусском законодательстве, но которые заслуживают внимания ввиду их существенности для целей регулирования биомедицинских исследований. Так, к примеру, модельным законом устанавливается определение «плацебо», согласно которому указанное понятие представляет собой индифферентное вещество, по внешнему виду и вкусу не отличающееся от исследуемого средства. При этом применение плацебо допускается лишь в тех случаях, когда активное лечение не показано и отсутствуют средства и методы лечения с проверенной и подтвержденной эффективностью.

Модельный закон также предусматривает понятие информированного согласия, что представляет собой подтверждение участником исследования своего добровольного согласия на участие в конкретном исследовании на основе ознакомления с информацией по исследованию, которая включает в себя, в частности, факт участия в исследовании, цель и методы исследования, предполагаемую его длительность, ожидаемую пользу от участия и отказа, предполагаемый риск и неудобства, альтернативную терапию, конфиденциальность и условия доступа к информации, ответственность исследователя по оказанию медицинской помощи, финансовые условия исследования (сведения о полной компенсации в случае вреда от использования или смерти, условия страхования).

Таким образом, необходимо отметить, что факт ознакомления с данной информацией с последующим подтверждением такого ознакомления позволяет в значительно большей степени защитить права и интересы участника биомедицинских исследований ввиду полного и всестороннего его информирования о специфике и последствиях таких исследований.

Следует дополнительно отметить, что на национальном уровне функционирует Комитет по биоэтике Республики Беларусь, который рассматривает вопросы, связанные с соблюдением биоэтики, принципов гуманизма и нравственности, прав человека в области

биомедицины, исследовательской этики в биомедицинских и других научных исследованиях, медицинской этики и деонтологии в деятельности системы здравоохранения.

**С.Ю. Кашкин,**

*заведующий кафедрой интеграционного и европейского права  
Московского государственного юридического университета  
имени О. Е. Кутафина, доктор юридических наук,  
профессор, заслуженный юрист Российской Федерации,  
член отделения по вопросам государственного строительства  
и права Научно-консультативного совета  
Парламентского Собрания Союза Беларуси и России*

### **ГАРМОНИЗАЦИЯ И УНИФИКАЦИЯ КАК ЭФФЕКТИВНЫЕ МЕХАНИЗМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРАВОВОЙ СИСТЕМЫ СОЮЗНОГО ГОСУДАРСТВА В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ И ЧЕТВЕРТОЙ ПРОМЫШЛЕННОЙ РЕВОЛЮЦИИ<sup>1</sup>**

Союзное государство России и Беларуси хотя и возникло на основе международного права (договора между двумя суверенными государствами), но в нем явно выражена федеративная цель (и даже форма). Это делает его внешне очень похожим на федеративное государство. В то же время в юридическом плане и фактически это еще не федеративное государство, каким союз может стать в будущем, а, образно говоря, «протокол о намерениях» и первые действия по созданию такого похожего на федерацию государства. Таким, наверное, является положение де-юре. Поскольку федеративный потенциал Союзного государства еще не использован в полной мере, практически оно похоже на попытки реализации элементов конфедеративных отношений в направлении перспективной федерации. Конфедерация, как мы знаем, как правило, имеет временный характер. Де-факто Союзное государство функционирует сегодня, скорее, как международная организация.

---

<sup>1</sup> Исследование выполнено при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований, грант № 18-29-161650/18.

В то же время Союзное государство является примером двусубъектной интеграционной организации. Соответственно, как всякая интеграционная организация оно совмещает в своей правовой системе черты как международной организации, так и конфедерации и федерации. Отмеченные юридические и фактические характеристики Союзного государства объясняют его своеобразие и динамику. Это необходимо учитывать при прогнозировании развития его правовой системы в контексте многоскоростной и многоуровневой интеграции, происходящей в современном мире в условиях глобализации и четвертой промышленной революции.

Интеграционные процессы являются главным инструментом глобализации и происходят с разной скоростью и различной интенсивностью в различных регионах мира и даже внутри одной интеграционной организации. Они могут принимать форму негативной или позитивной интеграции. Так, негативная интеграция состоит во взаимном устранении интегрирующимися государствами препятствий развитию трансграничных связей, а позитивная – предусматривает принятие конструктивных мер участников по интенсификации интеграционных отношений.

В Союзном государстве России и Беларуси негативная интеграция, преодолевающая государственные границы, развивается весьма успешно, но важной для более эффективного движения вперед должна стать позитивная интеграция. Без этого невозможно реализовать далеко идущие интеграционные цели и задачи Союзного государства. Методологически важно подчеркнуть, что интеграция может развиваться не только с разными скоростями, разной интенсивностью, разными целями, но и на основе разных интеграционных моделей. В этом смысле наиболее развитым примером модели комплексной международной интеграции является Европейский союз. Такое комплексное развитие в перспективе неизбежно и для интеграционных процессов в Союзном государстве.

Процесс объединения или одновременного сочетания двух или более интеграционных союзов представляет собой «интеграцию интеграций» – особенно масштабное и перспективное направление интеграции, которое необходимо принимать во внимание.

В.В. Путин рассматривает Евразийский экономический союз с участием России и Беларуси как своеобразный «мост» между ЕС и Азиатско-Тихоокеанским регионом. Он может сблизить Европейский союз, различные интеграционные организации на постсоветском пространстве и Азиатско-Тихоокеанский регион. Союзное государство и ЕАЭС, в котором участвуют и Беларусь, и Россия, то есть компоненты Союзного государства, представляют собой ту самую «интеграцию интеграций», которая требует особого изучения и эффективного использования на практике.

Чрезвычайно важно учесть, что в перспективе Союзное государство и Евразийский экономический союз могут создать зону свободной торговли с Европейским союзом, что могло бы стать основой принципиально нового большого евроазиатского партнерства. Оно могло бы совместить в себе достижения ЕС и ЕАЭС с новыми качественными характеристиками, отражающими специфику такой «интеграции интеграций». ЕАЭС также быстро развивается в восточном направлении. Недавно соглашение о создании зоны свободной торговли с ЕАЭС подписал Вьетнам и на днях – Сингапур. Серьезные переговоры о создании такой зоны ведет Индия и Иран, а еще дюжина государств рассматривает возможность заключения аналогичных соглашений.

Контуры большого евроазиатского партнерства могли бы еще более расшириться и углубиться на фоне усилий Китая по созданию собственной интеграционной организации.

Это китайская инициатива «Один пояс, один путь» (ОПОП). Она объединяет проекты «Экономический пояс Шелкового пути» и «Морской Шелковый путь XXI века», выдвинутые председателем КНР Си Цзиньпином в сентябре 2013 года. По планам Пекина, для этого в будущем следует создавать новые торговые пути, промышленные парки, экономическо-транспортные коридоры, которые свяжут более 60 государств. Китай осуществляет большие валютные вложения в этот проект глобального масштаба.

В.В. Путин заявил о необходимости создания большого евразийского партнерства, которое свяжет Азию и Европу. Его формирование возможно за счет сложения потенциалов таких интеграционных форматов, как Евразийский экономический союз (ЕАЭС), «Один пояс, один



путь», Шанхайская организация сотрудничества (ШОС), Ассоциация государств Юго-Восточной Азии. В мае 2015 года В. В. Путин и Си Цзиньпин на саммите в Москве договорились о сопряжении двух экономических инициатив: Евразийского экономического союза и Экономического пояса Шелкового пути. В июне 2019 года эти руководители на высшем уровне снова подкрепили серьезность этих намерений.

Важной стороной перспектив развития и совершенствования правовой системы и Союзного государства, и ЕАЭС является выбор суверенными государствами-участниками стратегии своей интеграции в процессе глобализации. Она, как представляется, должна быть направлена на укрепление естественно развивающихся демократических региональных и межрегиональных интеграционных организаций, которые не дали бы использовать интеграционные механизмы одной страной в ущерб другой в соответствии с «правом сильного».

Для этого надо укреплять внутреннее единство и взаимодействие Союзного государства, активно сотрудничать по всем вопросам с ЕАЭС, превратить БРИКС в подлинно интеграционную организацию, способную преодолеть попытки США монополизировать инструменты интеграции для достижения мирового господства.

Необходимо налаживать конструктивное взаимодействие с Европейским союзом, с которым можно было бы выйти на новый евроазиатский уровень экономического партнерства и создание полноценного взаимовыгодного единого экономического пространства (Союзное государство, ЕАЭС, ЕС, ШОС), и с другими интеграционными организациями.

Еще одним из перспективнейших интеграционных проектов могло бы стать сущностное перерождение БРИКС. Государства – участники БРИКС составляют треть территории Земли, 42 процента ее населения и 31 процент мирового ВВП. БРИКС де-факто выполняет функции международной организации<sup>2</sup> с явно выраженной большой

---

<sup>2</sup> На сегодняшний день де-юре БРИКС еще не является интеграционной организацией и даже окончательно оформленной международной организацией, но этот влиятельный «клуб по интересам» мирового значения имеет явно интеграционную направленность и большие перспективы.

интеграционной перспективой. Каждая из стран, расположенных на четырех континентах, входящая в эту организацию, является лидером крупной интеграционной организации своего региона. Поэтому БРИКС целесообразно рассмотреть через призму мирового развития интеграционных процессов и интеграционного права.

Сегодня он выглядит, скорее, как некий «клуб» развивающихся экономик четырех континентов, в определенной степени противостоящий семерке высокоразвитых экономик. Превращение интеграционного зародыша – БРИКС в некую глобально ориентированную «интеграцию интеграций» могло бы создать реальный противовес американскому глобализму и придать глобализации более логичный, справедливый и демократический характер.

Однако для этого БРИКС должен сначала превратиться в полноценную интеграционную организацию с подлинными элементами наднациональности. С этой целью, подобно «коммунитарному плану» Монне – Шумана для ЕС, этот союз должен сформировать собственную конструктивную идеологию, сформулировать общую коммунитарную цель, найти «неотъемлемые интересы» государств-участников (интеграционных объединений-участников), чтобы они при этом удовлетворяли интересы граждан всех этих очень различных государств, определить конкретные этапы развития, а также создать наднациональные институты управления новым союзом. При этом для эффективности этого процесса государства-члены должны быть готовы передать союзу ряд важных, принадлежавших ранее им, полномочий. Этот процесс становления нового интеграционного правопорядка может быть сложным и весьма продолжительным, однако совершенно логичным.

К вышеупомянутому большому евразийскому партнерству, в каждом из компонентов которого участвует Россия, мог бы присоединиться интегрированный БРИКС. В своих отношениях они могли бы отказаться от доллара. В результате возникла бы мощнейшая в мире комплексная и масштабная «интеграция интеграций». Она могла бы коренным образом изменить и ход глобализации, и всю политическую картину мира.

Сегодня мы наблюдаем многоуровневый и многоскоростной характер современной интеграции на фоне глобализации и четвертой

промышленной революции, в условиях которых развиваются интеграционные отношения в рамках Союзного государства.

Совершенствование правовой системы Союзного государства, несмотря на возможность заимствования иностранного интеграционного опыта, должно носить самостоятельный характер и учитывать собственную государственную, национальную и историческую специфику, как это предполагает разумное использование методологии сравнительного интеграционного права.

Как показывает практика, интеграционная организация тем устойчивее, чем выше степень ее однородности. Отсюда для сплочения Союзного государства необходимо сближение параметров составляющих его элементов, в том числе правовых. Этому как раз и служат такие его основные правовые инструменты, которые обеспечивают большую однородность. Это прежде всего отработанные в интеграционном праве методы гармонизации и унификации.

В интеграционном праве применяется специальный «метод скорректированной субординации». Он состоит в том, что сначала государства-участники на основе международного права заключают договор о передаче своих определенных (прежде суверенных) полномочий интеграционной организации, представленной наднациональными институтами (практически публичной) власти. Впоследствии эти договоренности строго соблюдаются, как в национальном праве. Свобода принятия государствами-членами решений и обязанность их строго выполнять являются одними из главных гарантий эффективности интеграции. Такое диалектическое единство свободы принятия решений и необходимости их соблюдать надо развивать и использовать для совершенствования правовой системы Союзного государства.

Интеграционное право способствует созданию единообразного правового пространства с использованием методов обеспечения правовой однородности. Это достигается прежде всего посредством применения двух основных специфических методов: метода гармонизации (сближения) и метода унификации (приведения к единообразию) правовых норм государств, входящих в ту или иную интеграционную организацию.

Эти методы, эффективно работающие в Европейском союзе, реализуют саму суть метода скоординированной субординации, на которой строится функционирование ЕС и благодаря которой обеспечивается его внутренняя организация. Сначала на основе демократических международных процедур, учитывающих позиции государств-членов, принимаются законодательные акты интеграционной организации в форме директив, приводящих к гармонизации (сближению с учетом специфики национальных государств), или регламентов, обеспечивающих полную унификацию положений государств – членов Союза.

Затем, что касается регламента, обеспечивается его немедленное исполнение всеми государствами-членами. Что касается директивы, то государства должны в предусмотренный ею срок принять собственные правовые акты, обеспечивающие с учетом специфики национального законодательства реализацию целей директивы.

Особенностью директивы как примера специфического модельного законодательства, что очень важно для Союзного государства, является более тонкий и в определенной степени гибкий и свободный учет национальных особенностей государств – членов Союза. Директива также предусматривает определенное время на трансформацию базовых требований в национальное законодательство, а также свободу выбора той формы, в которой она будет реализована. Главная задача директивы в том, чтобы в результате было достигнуто сближение законодательства государств – членов Союза.

Этот более удобный на начальных стадиях интеграции (как в Союзном государстве) метод обеспечивает рост взаимного доверия и «привыкание» к обязывающим интеграционным отношениям. Такое, основанное на модельном законодательстве, проявление «единства в многообразии» обуславливает большее уважение к национальной самобытности, традициям и особенностям государств-членов, идущих навстречу друг другу, но не теряющих своей суверенитет. Это немного похоже на взаимную «притирку» до и в первые годы брака. И именно в таких условиях можно полнее понять всю пользу и даже выгоду брака, основанного на взаимности

и общности интересов. Как отмечалось в «коммунитарном методе» Монне – Шумана, на этом строится любая интеграция.<sup>3</sup>

Именно в этом направлении видятся ближайшие действия наших двух стран, рассчитанные на существенное сближение экономик и правовых систем с января 2021 года. Это гармонизация налогового законодательства, внешнеторгового режима, сближающихся социальных гарантий, учета собственности, положений Гражданского кодекса (в частности, работа над Основами гражданского законодательства Союзного государства), принятие единых принципов банковского и финансового надзора (однако с двумя Центральными банками). Это также общее регулирование таможи и энергетических отраслей, гармонизированное государственное регулирование многих других важных отраслей. Всего их более трех десятков.

Такое модельное законодательство, прежде всего в областях, привлекательных для населения наших стран, сможет обеспечить равенство прав, улучшение условий жизни людей и развития государств, а также их внутреннюю стабильность. Это опять соответствует интеграционному «коммунитарному методу» Монне – Шумана.

Такие действия государств позволят нам прорваться в направлении оптимального использования достижений четвертой промышленной революции в области искусственного интеллекта, цифровой экономики, геномной инженерии, сделать прорыв в области медицины, культуры, образования и науки. Этими вопросами совсем недавно очень активно стали заниматься российские ученые юристы при поддержке Российского фонда фундаментальных исследований и Администрации Президента Российской Федерации.

Руководству Союзного государства необходимо сформировать четкий поэтапный план модельного законодательства на среднесрочную и стратегическую перспективу более чем в 30 различных отраслях и продумать оптимальные пути его реализации. Правовая деятельность законодателя должна идти не вслед за появляющимися новейшими явлениями общественной жизни, требующими регулирования, а впереди них, прогнозируя, предсказывая и стимулируя правовыми

---

<sup>3</sup> Интеграционное право.: учебник / В.В. Блажеев, С.Ю. Кашкин, П.А. Калининченко и др.; отв. ред. С.Ю. Кашкин. – М.: Проспект, 2017. – С. 391.

методами развитие Союзного государства в цивилизационно прогрессивном направлении.

В общем развитии интеграционных отношений между Россией и Беларусью мы наблюдаем весьма логично просматривающееся движение от общих слов в виде «протоколов о намерениях» к «дорожным картам», как бы дающим общее стратегическое направление развития, от них – к более четкой «программе действий», после чего переходим к серьезной взаимоустраивающей стороны гармонизации правовых систем. По мере укрепления Союзного государства и усиления доверия и роста понимания неотъемлемых взаимных интересов двух стран и удовлетворенности населения ходом развития интеграции возможно и дальнейшее движение к унификации законодательства.

В интеграционной организации принципы верховенства и прямого действия являются альфой и омегой управляемости и единства такого рода союзов. На них вместе с принципом косвенного действия права интеграционной организации основывается понятие наднациональности в интеграционном праве. Без этого невозможно управление любой интеграционной организацией. Развитие и использование этих принципов является главной стратегической задачей для совершенствования правовой системы Союзного государства. Это особенно касается его системы законодательства, формирования качественно новой интеграционной правовой культуры, правовой психологии граждан и правореализации. Необходимо более широкое использование декретов, постановлений и директив Высшего Государственного Совета, имеющих обязательное значение, направленных на гармонизацию правового пространства Союзного государства. К сожалению, «закрепленный в Договоре (о создании Союзного государства – прим. автора) принцип верховенства актов Союзного государства на практике не реализуется хотя бы из-за того, что само правовое регулирование так и остается за государствами-участниками»<sup>4</sup>. Приятна попытка возвращения законодателя Союзного государства к модельным, памятным еще с советского юридического прошлого, Основам

---

<sup>4</sup> Интеграционное право.: учебник / В.В. Блажеев, С.Ю. Кашкин, П.А. Калиниченко и др.; отв. ред. С.Ю. Кашкин. – М.: Проспект, 2017. – С. 372.

законодательства – привычной и достаточно эффективной форме модельного законотворчества.

Крайне полезно более творческое и решительное применение классической концепции «подразумеваемых полномочий» и революционный «судебный активизм». Такие механизмы жизненно необходимы для развития интеграционных отношений. К этим методам тесно примыкают близкие по своим правовым последствиям методы рецепции, трансформации и стандартизации, широко применяемые в процессе интеграции. При этом стандартизация становится не только чисто технически, но и реально жизненно необходимой для успеха развития интеграционных отношений.

Особую роль приобретает в современных условиях «мягкое право», значение которого тем больше, чем оно логичнее и аргументированнее выражает неотъемлемые интересы сторон интеграционных отношений. Опять мы видим действие «коммунитарного принципа» Монне – Шумана! В праве ЕС недавно появилось новое понятие – «полужесткое право» (hoft law = hard and soft Law), то есть такое, обладающее высокой степенью убедительности и признаваемое «мягкое право», которое принимается и на практике действует как «жесткое», обязательное.

Следует учесть, что с созданием Евразийского экономического союза часть вопросов, относящихся к компетенции Союзного государства, была передана в ведение ЕАЭС. Отсюда положения Договора о создании Союзного государства не должны противоречить положениям Договора о создании ЕАЭС, участниками которого являются и Россия, и Беларусь. Поэтому в определенных случаях государствам – участникам Союзного государства по ряду вопросов будет необходимо предварительно согласовывать свои позиции с дружественной интеграционной организацией – ЕАЭС.

В этом случае возникает закономерный вопрос о том, какая из этих двух взаимосвязанных интеграционных организаций имеет более высокий уровень интегрированности и применения принципа наднациональности? По логике Союзное государство должно быть более наднациональным и интеграционно продвинутым. Однако формально-юридически и на практике степень интенсивности использования

наднациональных правовых инструментов в ЕАЭС пока выше, а в Союзном государстве ниже. Тогда возникает вопрос о том, кто у кого должен заимствовать передовой правовой интеграционный опыт? Входя в ЕАЭС, Россия и Беларусь, как по отдельности, так и в качестве Союзного государства, должны подчиняться наднациональным компонентам права Евразийского экономического союза. Тем не менее масштабы и возможности более тесного взаимодействия Союзного государства как интеграционного объединения позволяют и подталкивают его к занятию им в перспективе более продвинутой роли «интеграционной лаборатории ЕАЭС», что вполне логично.

Такое положение напоминает историческую роль, которую играет в Европейском союзе БЕНИЛЮКС, выступающий как «интеграционная лаборатория ЕС». Действительно, первое общее визовое пространство появилось именно там, так же как и механизмы трансграничного полицейского сотрудничества, таможенный союз, автоматическое признание дипломов об образовании, единая система регистрации товарных знаков и так далее. Следовательно, интеграционные достижения более компактного союза заимствовались и использовались Европейским союзом на всем своем интеграционном правовом пространстве.

Именно такую прогрессивную роль могло бы играть Союзное государство для расширяющегося ЕАЭС. В свою очередь и обратное заимствование опыта более крупного интеграционного объединения меньшим по масштабам интеграционным объединением в рамках «интеграции интеграций» столь же полезно. Поэтому здесь наиболее эффективен принцип взаимного интеграционного заимствования.

Исследование региональной политики Европейского союза приводит нас к трехуровневому видению тесно взаимосвязанной институциональной структуры политического управления ЕС, сочетающей в себе: наднациональную союзную власть, власть государств-членов и «субнациональную» («субгосударственную» или региональную) власть. Эти механизмы могут оказаться весьма полезными для осуществления «плавной» и демократической гармонизации и унификации законодательства Союзного государства.



Ассамблея европейских регионов определила понятие «регион» как общность, представляющая собой уровень власти, непосредственно следующий после уровня центральной власти соответствующего государства, облаченную определенной политической ответственностью, которая возлагается на региональный орган в виде совета или ассоциации, либо организации, созданной на региональном уровне сообществами, представляющими более низкий, чем государственный, уровень власти.

Таким образом, в рамках региональной политики ЕС регион можно представить как образование, наделенное «субнациональным» уровнем административной власти. Эта власть ниже, чем власть государственная, но она также облачена соответствующими конкретными, публичными, властными полномочиями, ответственностью, обязанностями и институционализована в форме представляющих ее органов, связанных с населением региона. Эти элементы «политического представительства населения» и властности представляются важными компонентами адекватного представления о регионе в рамках ЕС.

В то же время понятие региона в ЕС несет в себе и элементы признания и поддержки формирования элементов гражданского общества на «субнациональном», то есть региональном уровне. Скорее всего, понятие «регион» в праве ЕС находится еще в стадии формирования и будет претерпевать по мере исследования, а особенно практики применения судами, определенные изменения. Союзное государство может формировать свою собственную региональную политику, учитывая особенности своих государств, их права, гражданского общества, национальных традиций.

Вместе с федерализацией и конституционализацией права Европейского союза, реальной передачей ряда прежде суверенных полномочий государств на наднациональный уровень Союза подчас более четко конкретизируются интересы регионов, голос которых становится более слышим в процессе принятия решений, особенно непосредственно влияющих на жизнь рядовых граждан. Не исключена передача все больших полномочий от государств их «субнациональным» субъектам – регионам, что в свою очередь может косвенно

укреплять позиции Союза и сокращать список суверенных полномочий государств-членов.

В свою очередь складывается ситуация, при которой управленческий принцип субсидиарности, который традиционно применяется во взаимоотношениях Союза и государств-членов, приобретает все больше оснований для применения и на «субнациональном», региональном уровне. Не будет удивительным, если суд в своей практике (в научной доктрине это уже встречается) сделает первые шаги в этом направлении.

Это позволило бы передать часть власти в целях повышения эффективности ее использования еще на один уровень ближе к населению с созданием тем самым дополнительных преград для ее сверхцентрализации в рамках как государств, так и Европейского союза в целом. Это, правда, приводит к ослаблению контрольных полномочий отдельных государств-членов, но способствует достижению «экономического, социального и территориального сплочения»<sup>5</sup>, а следовательно, и усиления Европейского союза.

Такая трехуровневая конфигурация уровней власти может оказаться вполне эффективной. Она как бы позволяет попытаться примирить через призму «всеобъемлющего принципа эффективности»<sup>6</sup> видение Европы одновременно как «субнациональной» Европы регионов», «Европы отдельных суверенных государств» и «наднациональной Единой Европы».

Эти механизмы и подходы уместно использовать в неизбежном процессе федерализации и конституционализации права Союзного государства для его укрепления и дальнейшего развития, особенно если будет поставлена цель реформировать его в направлении демократии и опоры на население. Тем более, что регионализация и передача части власти ближе к населению несколько «смягчает» высокую степень огосударственности экономик России и еще больше – Беларуси. Важно отметить, что многие российско-белорусские регионы устойчиво сложились еще во времена СССР и не успели распасться в Союзном

---

<sup>5</sup> Кстати, сплочения и на уровне государств и на уровне Союза в целом, что содействует укреплению как государств-членов, так и ЕС в целом.

<sup>6</sup> Weatherill S. *Law and Integration in the European Union*. Oxford. 1996. P. 116.

государстве. Их экономическое (и политическое) укрепление будет служить практическому сближению народов и укреплению эффективности гармонизации и унификации законодательства двух стран в едином Союзном государстве, поскольку нет способа сблизиться больше, чем при совместном выполнении общих взаимовыгодных планов.

**В.К. Кочарян,**

*советник Секретариата Парламентской Ассамблеи  
Организации Договора о коллективной безопасности*

## **МОДЕЛЬНОЕ ЗАКОНОТВОРЧЕСТВО В ОДКБ КАК ИНСТРУМЕНТ ДОСТИЖЕНИЯ УСТАВНЫХ ЦЕЛЕЙ И ЗАДАЧ ОРГАНИЗАЦИИ**

Модельные законы – это римские мосты, которые парламентская дипломатия возводит над порогами и водоворотами межнациональных проблем.

Со времен римского права модельные законы предназначены для синхронизации законодательных процедур и гармонизации законодательства союзных государств. Модельное законодательство призвано обеспечить адаптацию различных сфер национального права к уставным целям союза и выступает эффективным методом оперативного урегулирования правовых проблем, препятствующих их достижению.

Изначально стратегическая роль правовой гармонизации (сближения, унификации) в развитии союзных отношений заключалась в обеспечении максимальной экономической интеграции и политической солидарности, о чем свидетельствуют примеры взаимовыгодного партнерства США, государств Европы, а также стран, входящих в СНГ или ОДКБ. Со временем парламентская дипломатия подключилась к правовому регулированию в сфере гуманитарного права, вопросов культуры, науки, образования, экологии и миротворческой деятельности.

Для современных межгосударственных объединений модельное законодательство приобрело статус консолидирующего фактора, мотивирующего на создание общих согласованных систем регулирования отношений и заполнение правовых брешей и лагун в правовых системах независимых государств.

Исторически измерения Союзного государства и ОДКБ развиваются под воздействием однородных факторов, доминирующих на геополитическом пространстве Евразии. Из этого следует, что перспектива законотворческой деятельности Парламентского Собрания и Парламентской Ассамблеи, несмотря на специфику уставных целей, органически связана с парированием общих вызовов и угроз современности, совместным развитием экономической и гуманитарной сфер. Иммунитет к подобным факторам существенно повышается при достижении высокого уровня и упреждающего характера гармонизации национального законодательства не только в сфере безопасности. Ведь экономическая и гуманитарная сферы неизбежно становятся объектами деструктивного воздействия в ходе любых войн.

Именно межпарламентское сотрудничество интеграционных объединений позволяет направлять и координировать процесс адаптации национальных правовых баз к актуальным задачам и тенденциям развития внешнеполитической обстановки, среди которых вопросы экономики, цифровизации и обеспечения равных прав граждан принадлежат к числу наиболее актуальных. В связи с этим позиция Парламентской Ассамблеи по вопросу о целесообразности использования потенциала модельного законотворчества и совершенствования его методологии представляет собой однозначный позитивный ответ как для формата ОДКБ, так и в рамках Союзного государства.

Полагаем, что одним из возможных путей совершенствования модельного правового поля может стать совместный поиск перекрестных направлений для взаимодействия в различных направлениях законотворчества, конечно, с оглядкой на уставную компетенцию наших организаций. Постоянно действующий семинар при Парламентском Собрании Союза Беларуси и России способен стать открытой международных площадкой по изучению технологий модельного законотворчества, и наша работа на семинаре поможет сделать первые шаги в этом направлении.

Парламентская Ассамблея ОДКБ с момента основания в 2006 году наделена компетенцией вести работу по гармонизации национального законодательства государств-членов, начало которой было положено МПА СНГ в 1999 году. За указанный период накоплен

внушительный опыт международного сотрудничества и разработки модельных правовых актов, в том числе по ряду социально-экономических аспектов.

На сегодняшний день потенциал модельного законодательства ОДКБ включает в себя:

широкий круг регулярных мероприятий высокого уровня и других форм сотрудничества по вопросам международной и региональной безопасности;

более 100 действующих резолюций, заявлений, программ, модельных законов, рекомендаций и иных документов, в том числе нормативных правовых, регулирующих собственную деятельность, принятых за рассматриваемый период;

арсенал методов и процедур, позволяющих преобразовать законодательные инициативы в конкретные правовые акты, а затем обеспечить их имплементацию.

Требуемое качество законодательного процесса обеспечивается заинтересованным участием парламентских структур и компетентных органов государств – членов ОДКБ, а также статусным уровнем профильных организаций и экспертов, привлекаемых к разработке и апробации проектов документов. Хотя в целом ряде случаев уровень модельного правотворчества на годы опередил национальный уровень, одним из значимых подтверждений актуальности потенциала модельной правотворческой деятельности является показатель реализации положений модельных актов в законодательстве союзных государств.

В соответствии с Уставом цели ОДКБ ориентированы прежде всего на обеспечение военной безопасности государств – членов Организации. Начиная с 1991 года в парламенты было направлено более 80 модельных законов и рекомендаций СНГ по проблематике коллективной безопасности, 75–100 процентов положений которых было реализовано для корректировки существующих и создания новых норм национального права. 58 правовых актов приняла ПА ОДКБ, при этом большинство из них реализованы или находятся на этапе имплементации.

Общую организацию законотворческой деятельности ПА ОДКБ осуществляет Совет, возглавляемый Председателем ПА ОДКБ и состоящий из руководителей палат парламентов.

Непосредственную работу в направлении модельных инициатив осуществляют три постоянные комиссии Парламентской Ассамблеи:

- по вопросам обороны и безопасности;
- по политическим вопросам и международному сотрудничеству;
- по социально-экономическим и правовым вопросам.

Ключевую роль в реализации оформленных законодательных инициатив сыграл Экспертно-консультативный совет при Совете ПА ОДКБ.

Благодаря такой структурной организации стало возможным своевременно пополнять потенциал модельного законодательства ОДКБ не только в военной, но и в экономической и гуманитарной областях, включая вопросы защиты прав человека.

### **Модельные правовые акты ОДКБ в экономической и гуманитарной сфере:**

Рекомендации по гармонизации законодательства государств – членов ОДКБ по проблемам беженцев и лиц, ищущих убежище, 2014 года;

Рекомендации по гармонизации законодательства государств – членов ОДКБ в сфере оказания гуманитарной помощи 2015 года;

Рекомендации по гармонизации национального законодательства в сфере уголовного преследования иностранных граждан, временно находящихся на территории государств – членов ОДКБ в составе формирований сил и средств системы коллективной безопасности 2015 года;

Рекомендации по совершенствованию законодательного обеспечения борьбы с преступностью на почве национальной, расовой и религиозной нетерпимости в государствах – членах ОДКБ 2015 года;

Рекомендации по гармонизации законодательства государств – членов ОДКБ в сфере укрепления энергетической безопасности 2015 года;

Рекомендации по гармонизации законодательства государств – членов ОДКБ, регулирующего отношения в сфере предупреждения и борьбы с рейдерством 2015 года;

Рекомендации по созданию положительного имиджа трудовых мигрантов в государствах – членах ОДКБ 2015 года;

Рекомендации по совершенствованию национального законодательства государств – членов ОДКБ в сфере пенсионного обеспечения трудовых мигрантов 2016 года;

Рекомендации по сближению законодательства государств – членов ОДКБ по вопросам оказания международной правовой помощи по уголовным делам в рамках противодействия терроризму и трансграничной преступности 2017 года;

Рекомендации по установлению прозрачности хозяйствующих субъектов, определению их бенефициарных владельцев и структуры собственности в государствах – членах ОДКБ 2017 года;

Модельный закон ОДКБ «Об энергетической безопасности» 2017 года;

Модельный закон ОДКБ «О гуманитарной помощи» 2017 года;

Модельное (типовое) соглашение государств – членов ОДКБ об уголовном преследовании за преступления, совершенные иностранными гражданами, временно находящимися на территории государств – членов ОДКБ в составе формирований сил и средств системы коллективной безопасности, 2017 года;

Рекомендации по совершенствованию законодательства государств – членов ОДКБ в области защиты прав на результаты интеллектуальной деятельности 2018 года.

В стадии разработки находятся следующие правовые акты:

проект модельного закона ОДКБ «О военных ветеранах»;

проект рекомендаций по регулированию оборота виртуальных валют (противодействию распространению криптовалют и иных электронных суррогатов платежных средств, подрывающих (разрушающих) национальные финансовые системы);

проект рекомендаций по совершенствованию национального законодательства государств – членов ОДКБ по вопросам нежелательной миграции;

проект рекомендаций по совершенствованию национального законодательства государств – членов ОДКБ в сфере противодействия распространению нацизма и его проявлений.



Для качественного решения задач по наращиванию правового пространства ОДКБ применяется ряд процедур, выработанных в ходе многолетней практики.

## **Создание модельных законов и рекомендаций**

### **Этап 1.**

Выдвижение и включение инициатив по совершенствованию модельного законодательства в Программу деятельности ПА ОДКБ по сближению и гармонизации национального законодательства государств – членов ОДКБ и планирование соответствующей работы на календарный год.

#### **Результат:**

формирование перечня модельных законов, рекомендаций и иных правовых актов, подлежащих разработке или уточнению;  
определение исполнителей, сроков работ и необходимых условий.

### **Этап 2.**

Постоянное ведение мониторинга военно-политической обстановки в регионах коллективной безопасности ОДКБ, в том числе в целях выявления потребностей в правовом регулировании.

#### **Результат:**

своевременное выявление тенденций и определение динамики социально-экономических, политических, военных и иных факторов, оказывающих деструктивное влияние на обстановку в государствах – членах ОДКБ;

обоснование внешних и внутренних вызовов и угроз для региона коллективной безопасности;

выработка рекомендаций по недопущению кризисной ситуации или преодолению последствий.

### **Этап 3.**

Направление выводов из оценки обстановки и рекомендаций в Совет и постоянные комиссии ПА ОДКБ, Совет коллективной безопасности и другие органы ОДКБ, а также национальным парламентам,

органам государственного управления, заинтересованным ведомствам и компетентным организациям, привлекаемым к законотворческой деятельности.

**Результат:**

формирование единого представления по обстановке и проблемным вопросам обеспечения безопасности в регионах коллективной безопасности;

выработка инициатив по внесению дополнений в перечень разрабатываемых модельных законов и рекомендаций.

**Этап 4.**

Разработка проектов модельных законов и рекомендаций.

**Результат:**

представление проектов правовых актов для рассмотрения рабочими органами ПА ОДКБ и их принятие;

использование модельных законов и рекомендаций для гармонизации национального законодательства.

Для Парламентской Ассамблеи ОДКБ отправной точкой в создании модельных законов и рекомендаций, как правило, выступают следующие задачи:

расширение возможностей по формированию и развитию системы коллективной безопасности с учетом тенденций военно-политической обстановки;

адаптация Организации к меняющимся политическим, экономическим или гуманитарным реалиям современности, в том числе в целях обеспечения равных прав граждан на правовую защиту, социальные гарантии и гуманитарную помощь.

Своевременное выявление указанных изменений достигается совместной работой представителей национальных парламентских делегаций, профильных комиссий и Секретариата Парламентской Ассамблеи ОДКБ.

В основе работы находится непрерывный мониторинг регионов коллективной безопасности, а также информационное взаимодействие

с профильными парламентскими структурами, органами государственного управления и национальными ведомствами.

Результаты мониторинга представляются Совету и постоянным комиссиям Ассамблеи, а также направляются заинтересованным органам для формирования единого представления о состоянии и тенденциях развития обстановки в регионах коллективной безопасности ОДКБ.

Принципами выполнения работ на всех этапах, предшествующих непосредственной разработке правовых актов и иных актов, являются: непрерывное наблюдение и анализ обстановки в регионах; оперативное реагирование на основе рекомендаций; своевременное информирование заинтересованных структур.

Задачи методологического обеспечения правотворческого процесса ПА ОДКБ возложены на следующие структуры Ассамблеи:

Информационно-аналитический правовой центр, объединяющий для решения профильных задач свыше 20 экспертов и представителей национальных парламентов;

Экспертно-консультативный совет, в состав которого входят до 80 представителей национальных компетентных органов, учреждений науки и заинтересованных организаций;

Координационное совещание председателей комитетов (комиссий) по обороне и безопасности парламентов государств – членов ОДКБ.

Достоверность исходной информации и актуальность выработанных рекомендаций обеспечиваются комплексом взаимоувязанных мероприятий, которые Ассамблея организует и проводит ежегодно.

Основными формами межпарламентского сотрудничества по линии ПА ОДКБ являются:

заседания Совета и пленарные заседания Ассамблеи, на которых принимаются ее важнейшие решения;

заседания постоянных комиссий;

заседания Информационно-аналитического правового центра, Экспертно-консультативного совета, постоянных комиссий и Координационного совещания председателей комитетов (комиссий) по обороне и безопасности парламентов государств – членов ОДКБ при Совете Ассамблеи, рабочих групп по разработке модельных законов и рекомендаций;

международные конгрессные мероприятия по актуальным проблемам деятельности ОДКБ и ее парламентского измерения.

### **Выездные мероприятия Парламентской Ассамблеи в регионах коллективной безопасности ОДКБ**

1. Заседания Совета Ассамблеи состоялись в Минске, Бишкеке, Москве и Ереване.

2. Заседания постоянной комиссии ПА ОДКБ по вопросам обороны и безопасности дважды проведены в Армении, Беларуси, Кыргызстане, России и Таджикистане.

3. Координационное совещание председателей комитетов (комиссий) по обороне и безопасности парламентов государств – членов ОДКБ организованы в Москве, Ереване, Минске, Душанбе, Чолпон-Ате и Ростове-на-Дону.

### **Мониторинг военно-политической обстановки в регионах коллективной безопасности ОДКБ**

В Восточно-Европейском регионе:

Калининградская область Российской Федерации, 2011 год,  
Республика Беларусь, 2014 и 2018 гг.;

В Кавказском регионе:

Республика Армения, 2013 год,

Российская Федерация – Южный и Северо-Кавказский федеральные округа, 2017 год;

В Центрально-Азиатском регионе:

Республика Таджикистан, 2015 год,

Кыргызская Республика, 2016 год.

Проведены парламентские наблюдения за совместными учениями Коллективных сил ОДКБ, проходившими на территориях:

Республики Армения – «Взаимодействие-2012»,

Республики Беларусь – «Взаимодействие-2013»,

Кыргызской Республики – «Рубеж-2016», «Поиск-2017» и «Взаимодействие-2018».

Наиболее интенсивным мероприятием по работе с исходной информацией является наблюдение, ситуационный анализ и прогнозирование военно-политической обстановки в регионах коллективной безопасности ОДКБ и наблюдение за учениями Коллективных сил.

Качество модельных законов и рекомендаций, необходимое для имплементации, обеспечивается на заключительном этапе создания проектов документов.

### **Стадии прохождения проектов модельных законодательных актов, рекомендаций и иных правовых актов**

1. Инициаторы разработки направляют в Секретариат Ассамблеи обосновывающие предложения о разработке модельных законодательных актов, рекомендаций и иных правовых актов:

парламенты (палаты парламентов) государств – участников,  
Совет Ассамблеи,  
пленарное заседание Ассамблеи,  
депутаты парламентов – члены парламентских делегаций государств – членов,  
постоянные комиссии Ассамблеи,  
уставные органы,  
компетентные органы государств-членов.

2. Секретариат Ассамблеи направляет предложения о разработке проектов в профильные постоянные комиссии Ассамблеи.

3. Профильные постоянные комиссии Ассамблеи вносят представления в Совет Ассамблеи по включению проектов в Программу деятельности ПА ОДКБ по совершенствованию и гармонизации национального законодательства государств – членов ОДКБ на очередной пятилетний период, в том числе по срокам разработки, организациям – головным разработчикам, в необходимых случаях – об образовании рабочих групп по разработке проектов.

4. После включения проектов в Программу Секретариат Ассамблеи организует и сопровождает работу разработчиков (в том числе в необходимых случаях принимает меры по формированию

рабочих групп), обеспечивает рассмотрение проектов и их согласование в профильных постоянных комиссиях, уставных и компетентных органах.

5. Доработанные, межведомственно согласованные и одобренные в основном профильными постоянными комиссиями Ассамблеи проекты направляются Секретариатом Ассамблеи в парламенты государств – членов для комплексной экспертизы и получения экспертных заключений.

6. Секретариат Ассамблеи организует их доработку в завершающей стадии с учетом полученных экспертных заключений.

7. Доработанные с учетом экспертных заключений проекты документов представляются на очередные заседания профильных постоянных комиссий Ассамблеи.

8. Профильные постоянные комиссии после одобрения проектов вносят представления в Совет Ассамблеи о включении их в повестку дня очередного пленарного заседания для принятия.

9. После принятия документов на пленарном заседании Секретариат Ассамблеи обеспечивает их опубликование в печатных материалах и на сайте Ассамблеи.

При этом следует обратить внимание на важнейшие моменты, позитивно отражающиеся на интеграционном потенциале правовых актов при рассмотрении в парламентах государств – членов ОДКБ:

содержание правовых актов изначально разрабатывается в соответствии с нормами и принципами международного права;

делегации национальных парламентов представлены депутатами, знакомыми с деятельностью ОДКБ, способными эффективно поддерживать политику Организации и воздействовать на нее на уровне национальных парламентов;

проект каждого документа проходит предварительную экспертизу и согласование не только на уровне представителей и делегации ПА ОДКБ, но и в заинтересованных национальных структурах.

Закономерно предположить, что в интеграции заинтересованных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, а также ведущих научных, образовательных, экспертных

и аналитических организаций содержится значительный резерв для повышения эффективности и действенности модельного законодательства.

К такому выводу пришли участники Московской межведомственной научно-практической конференции «Модельное законодательство государств – членов ОДКБ и государств – участников СНГ как инструмент обеспечения безопасности и противодействия новым вызовам и угрозам», состоявшейся в 2018 году.

Обладая прогрессивным характером, модельные законы, рекомендации и иные правовые акты способны стать основой для согласованных подходов наших союзных государств не только по вопросам безопасности, но и при создании совместных, в том числе экономических, систем.

По нашему мнению, дальнейшее развитие потенциала модельного законодательства на межпарламентском поле ОДКБ связано с решением ряда процедурных задач.

### **Задачи Парламентской Ассамблеи ОДКБ в сфере совершенствования методологии и процедур модельного законотворчества**

1) внедрение практики проблемно-целевого планирования разработки модельных актов, учитывающего не только потребности государств – членов Организации, но и возможности последующей имплементации положений модельных актов в национальное законодательство;

2) организация экспертного и консультационного сопровождения процесса имплементации положений модельных актов, методического обеспечения процесса имплементации;

3) формирование и методическое обеспечение системы мониторинга имплементации модельных актов;

4) создание медийных справочно-правовых законодательных ресурсов в сфере уставной компетенции Организации;

5) включение и конкретизация нормативов по рассмотрению принятых модельных актов в регламенты парламентов государств-членов.

Полагаем, что совместный поиск решений по представленным в докладе направлениям и проблемам позволит:

поддерживать потенциал модельного законодательства на качественном уровне;

обеспечить ключевую роль модельных законов в обеспечении региональной и международной безопасности (или регионального и международного сотрудничества) в условиях цифровизации;

унифицировать методологические подходы Парламентского Собрания и Парламентской Ассамблеи к правовому урегулированию возникающих новых отношений.



**К.Д. Сазон,**

*начальник кафедры конституционного и международного права учреждения образования «Академия Министерства внутренних дел Республики Беларусь», подполковник милиции, кандидат юридических наук, доцент*

## **МОДЕЛЬНОЕ ЗАКОНОТВОРЧЕСТВО В КОНТЕКСТЕ ПОЛОЖЕНИЙ ДОГОВОРА О СОЗДАНИИ СОЮЗНОГО ГОСУДАРСТВА**

В соответствии со статьей 2 Договора о создании Союзного государства (далее – Договор) формирование единой правовой системы демократического государства является целью Союзного государства (далее – СГ). Исследование сущности и содержания понятия «правовая система» занимает особое место в общеправовой теории. Автор не ставит перед собой задачу разрешения имеющего место в юридической науке спора о разграничении содержания понятий «система права» и «правовая система». Одни ученые отождествляют указанные понятия [1, с. 450], другие обосновывают их содержательное различие [2, с. 210]. При этом большинством авторов признает сложный элементный состав понятия «правовая система». Например, профессор С. Г. Дробязко под правовой системой в широком смысле понимает «закономерно связанную целостность» 1) устойчивого правосознания, 2) всех правовых норм, 3) форм их выражения (источников) и реализации, 4) правотворческих и правореализующих процедур. Правовая система в узком смысле, по мнению ученого, – это «закономерно связанная целостность» 1) всех правовых норм, 2) форм их выражения (источников), 3) институтов и отраслей, предназначенных для упорядочивания общественных отношений с целью обеспечения социального прогресса народа, имеющего свою государственность [3, с. 59]. Таким образом, к неотъемлемым элементам правовой системы можно относить правовые нормы и формы их объективации.

Согласно статье 58 Договора «для осуществления целей и принципов СГ его органы в пределах своей компетенции принимают нормативно-правовые акты, предусмотренные Договором, а именно:

законы, Основы законодательства, декреты, постановления, директивы и резолюции». Уточним, что законы и Основы законодательства принимаются Парламентом СГ (статья 40 Договора), декреты, постановления и директивы – Высшим Государственным Советом СГ (статья 35 Договора), постановления, директивы и резолюции – Советом Министров СГ. Органы СГ также могут принимать рекомендации и заключения.

В соответствии со статьей 3 Договора СГ основано на разграничении предметов ведения и полномочий между СГ и государствами-участниками. К исключительному ведению Союзного государства относятся создание единого экономического пространства и правовых основ общего рынка, единое законодательство об иностранных инвестициях (статья 17 Договора). К совместному ведению Союзного государства и государств-участников относятся гармонизация и унификация законодательства государств-участников (статья 18 Договора). Таким образом, из процитированных положений не следует вывод о возможности принятия органами СГ модельных законодательных актов. Вместе с тем считаем, что системный анализ положений Договора позволяет высказать предположение о том, что принятие модельных законодательных актов может рассматриваться в качестве средства достижения целей Договора.

Принципиальное значение в заявленном контексте имеют положения статьи 59 Договора, в соответствии с которыми по предметам исключительного ведения СГ принимаются законы, декреты, постановления и резолюции. По предметам совместного ведения СГ и государств-участников принимаются Основы законодательства, директивы и резолюции. Следовательно, Договор предписывает по вопросам гармонизации и унификации законодательства государств-участников правовое регулирование осуществлять посредством Основ законодательства, директив и резолюций. Вместе с тем отдельные вопросы сближения национального законодательства Беларуси и России в рамках СГ, как было представлено выше, отнесены к предмету исключительного ведения СГ, требующего своего регулирования законами, декретами, постановлениями и резолюциями. Полагаем, что коллизийность и правовая неопределенность положений Договора

в части определения вида нормативного правового акта, принимаемого органом СГ по рассматриваемому кругу вопросов, обуславливает необходимость поиска возможных вариантов устранения данных правовых дефектов.

С учетом тематики семинара обратимся к научному анализу проблемы принятия модельных законодательных актов органами СГ с точки зрения нормотворческой практики Парламентского Собрания Союза Беларуси и России (далее – Парламентское Собрание), выполняющего в соответствии со статьей 70 Договора до выборов в Палату Представителей Парламента СГ функции Парламента СГ.

Согласно статье 40 Договора Парламент СГ содействует унификации законодательства государств-участников. Регламент Парламентского Собрания, конституируя его полномочия, воспроизводит положения статьи 40 Договора и закрепляет, что по вопросам исключительного ведения СГ Парламентское Собрание принимает законы, а по вопросам совместного ведения СГ и государств-участников – основы законодательства (статья 3). При этом Регламент также устанавливает, что решения Парламентского Собрания оформляются в виде постановлений (статья 31 Регламента).

Возникает закономерный вопрос: может ли Парламентское Собрание утвердить (принять) модельный закон своим постановлением? В связи с этим отметим, что, на наш взгляд, с учетом положений Договора и Регламента, правовое регулирование практики принятия Парламентским Собранием постановлений, характеризуется проблемностью.

Одна проблема проявляется в том, что Договор к числу актов Парламента СГ и его палат не относит постановления. В то же время Регламент, который утвержден постановлением Парламентского Собрания, устанавливает возможность оформления его решений постановлениями. В литературе такое право объясняется логической преемственностью органов межпарламентского сотрудничества в исторической ретроспективе развития союзного строительства.

Другая проблема, по мнению автора, находит свое отражение в том, что в соответствии со статьей 59 Договора постановления органом СГ должны приниматься только по вопросам исключительного

ведения СГ. При этом существует практика принятия Парламентским Собранием постановлений по вопросам совместного ведения СГ и государств-участников (например, постановление № LV – 6 «О проекте Концепции сближения законодательства государств – участников Договора о создании Союзного государства»), а также постановлений по вопросам внутреннего распорядка своей деятельности (например, Постановление № LV – 11 «О Плана международной деятельности Парламентского Собрания Союза Беларуси и России на 2019 год»). Следовательно, возникает потребность определения пределов нормотворческой деятельности Парламентского Собрания и ее согласования с положениями Договора, устанавливающими предметы ведения и корреспондирующую им систему актов СГ.

Еще одна проблема обнаруживает себя при обращении к положениям Договора, согласно которым постановления относятся к нормативным правовым актам органов СГ (статья 58) и являются обязательными во всех своих частях для того государства, физического или юридического лица, которому они адресованы (статья 60). В связи с этим актуализируется необходимость определения нормативности постановления Парламентского Собрания и его юридической силы с точки зрения установленной в Договоре системы актов и полномочий органов СГ их принимать (издавать) в контексте предметов ведения.

Полагаем, что представленный спектр проблем правового регулирования в области нормотворчества Парламентского Собрания позволяет сделать вывод о том, что этот орган правомочен принимать постановления, которые характеризуются различной правовой природой. Такие акты следует считать нормативными правовыми, возможность принятия которых закреплена в Договоре, при условии, что они приняты по вопросам исключительного ведения Союзного государства. Постановления Парламентского Собрания, которые приняты в иных случаях, следует считать ненормативными правовыми актами.

Если принять во внимание то, что модельные законодательные акты по своей природе носят рекомендательный характер и учесть изложенные рассуждения, представляется возможным в качестве перспективного направления развития модельного законотворчества в СГ

рассматривать принятие Парламентским Собранием рекомендаций, содержащих модельные законодательные положения.

Следует признать, что с точки зрения положений статьи 58 Договора юридическая сила рекомендаций остается до конца не определенной. Договор содержит указание на такой вид акта только в статье 40, конституируя полномочие Парламента СГ рассматривать предложения по вопросам присоединения к Союзному государству третьих государств, принимать соответствующие рекомендации и направлять их для утверждения в Высший Государственный Совет. Вместе с тем наличие процитированного положения в Договоре, по мнению автора, не исключает возможность принятия рекомендаций по вопросам гармонизации и унификации законодательства государств-участников. Кроме того, введение в правовую систему СГ модельных законодательных актов посредством рекомендаций не будет противоречить положениям статьи 59 Договора, устанавливающим точно согласованную систему актов и предметов ведения.

Таким образом, принятие Парламентским Собранием модельных законодательных актов согласуется с общей логикой отыскания оптимальных способов и средств достижения цели Договора в части построения единой правовой системы. Системный анализ положений Договора, устанавливающих систему актов СГ и полномочия СГ в контексте предметов исключительного и совместного ведения, позволяет установить двойственную правовую природу постановлений Парламентского Собрания. С целью исключения внутренней коллизии положений Договора введение модельных законодательных актов в правовую систему СГ представляется возможным посредством принятия Парламентским Собранием рекомендаций.

### **Список литературы**

1. Нерсесянц В.С. Общая теория права и государства: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция»/ В.С. Нерсесянц. – М.: Норма: Инфра-М, 2012. – 547 с.
2. Общая теория государства и права: учебник/А.Ф. Вишневский, Н.А. Горбатов, В.А. Кучинский; под. ред. В.А. Кучинского; М-во внутр.

дел Респ. Беларусь, учреждение образования «Акад. М-ва внутр. дел Респ. Беларусь». – 2-е изд. – Минск: Акад. МВД, 2014. – 479 с.

3. Дробязко С.Г. Системные свойства права и закономерности развития национальной правовой системы: общее и особенное/ С.Г. Дробязко//Право в современном белорусском обществе: сб. науч. тр./Нац. Центр законодательства и правовых исследований Респ. Беларусь; редкол.: В.И. Семенков (гл. ред.) [и др.]. – Минск: Белпринт, 2014. – Вып. 9. – С. 56–65.

## **ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНАЯ ЧАСТЬ**

**К.О. Кротова,**

*начальник Департамента государственного  
и административного права Государственно-правового  
управления Президента Российской Федерации*

Я бы хотела поделиться живыми впечатлениями о том, что сегодня было услышано. В первую очередь я благодарю уважаемых коллег за интереснейшую теоретическую дискуссию, которая имеет большое практическое значение в части механизмов, которые Парламентское Собрание может использовать для реализации поставленных задач по интеграции и по формированию единого правового пространства.

Я осознанно буду дистанцироваться от оценки правовой обоснованности использования модельного законодательства, от оценки эффективности такого инструмента, как рекомендации. Мне кажется, самое главное – это темы, над которыми мы совместно будем работать в той или иной форме, и с тем чаянием, с которым это в принципе будет возможно.

Поэтому мне хочется высказать слова благодарности коллегам, которые представили глубокие, четкие, высокопрофессиональные доклады в своих отраслевых сферах, и идейным вдохновителям сегодняшней повестки семинара, поскольку внимание к проблемам и акценты представлены на высочайшем уровне.

Это касается тех вопросов, которые освещались, в том числе вопросов цифрового законодательства, регулирования цифровой экономики и IT-сферы. Внимание к этой сфере обусловлено необходимостью идти в ногу со временем. Да, мы понимаем, что общественные отношения в этой сфере очень быстро меняются, но это не снимает с нас задачи по формированию эффективного регулирования. Рекомендации или модельные законодательные акты, которые как инструмент будет использовать Парламентское Собрание в этой сфере, будут способствовать не только интеграционным процессам и решению интеграционных задач – они могут иметь большое значение для правовых систем и государств – участников Союзного государства, и в целом государств постсоветского пространства.



Я благодарю за возможность сегодня прослушать все доклады, погрузиться в творческую атмосферу высокого профессионализма людей, которые не только понимают, о чем говорят, но и даже если они не согласны в каких-то профессиональных подходах, все равно единым, глубоко патриотическим образом понимают те задачи, которые стоят перед нами. Это абсолютно уникально. Такая работа возможна благодаря исключительно дружеской комфортной обстановке. Поэтому огромное спасибо принимающей стороне, Краснодарскому краю, и нашим уважаемым организаторам.

---

*Текст выступления приводится по стенограмме заседания.*

**С.В. Щербакова,**

*начальник отдела правового обеспечения международной экономической интеграции Департамента международного права и сотрудничества Министерства юстиции Российской Федерации*

Разрешите приветствовать участников семинара от лица Министерства юстиции Российской Федерации и поздравить с наступающим юбилеем – 20-летием подписания Договора о создании Союзного государства.

Я не ожидала, что этот семинар будет настолько интересным (не люблю такие собрания, где просто выступают, и думала, что это будут выступления по листочкам). Но здесь я услышала столько версий, столько предложений, столько толкований, например, статьи 58 Договора, которую представители различных органов трактуют по-разному и которую в связи с этим стоит еще раз посмотреть повнимательнее.

Услышала много интересного и нового от представителя компании «Яндекс». Мне понравилось предложение «учебник на планшете», я подумала: «Боже, неужели мой ребенок, наконец-то, разгрузит портфель!»

Очень много услышала вопросов, с которыми знакома на площадке Евразийской экономической комиссии. Это такие вопросы, как внутренние барьеры, свободное перемещение трудящихся, цифровизация, признание документов об образовании.

На самом деле все эти вопросы обсуждаются в рамках Евразийского экономического союза, но вопрос о создании модельного законодательства не предусмотрен Договором о Евразийском экономическом союзе – это сугубо предмет Союзного государства. И очень интересные выводы я услышала в докладе Сергея Юрьевича Кашкина о том, каким образом можно осуществлять модельное законодательство. Он сказал такие слова: «сближение законодательства путем модельного законодательства». Таким образом, уже представляется возможным рассмотрение вопросов принятия модельных законодательных актов в виде рекомендаций в целях сближения законодательства

государств-участников. На сегодняшнем этапе это представляется более реальным. Необходимо хотя бы начать обсуждать эти вопросы.

Хорошо, что мы в рамках таких встреч озвучиваем и обсуждаем вопросы сближения законодательства. Благодаря этому появляется перспектива их решения.

---

*Текст выступления приводится по стенограмме заседания.*

**В.И. Чайчиц,**

*член Комиссии Парламентского Собрания  
по законодательству и Регламенту,  
заместитель председателя Постоянной комиссии  
Совета Республики по законодательству  
и государственному строительству*

## **ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНОЕ СЛОВО**

Уважаемые коллеги! Хотел бы сказать, что сегодняшнее мероприятие мне очень понравилось. Вопросы, которые мы поднимали, являются актуальными, а высказанные предложения – конкретными. Поэтому очень хотелось бы, чтобы они были реализованы в повседневной жизни.

Как известно, дьявол кроется в мелочах. Если мы сейчас скажем, что мы за модельное законодательство и наметим какие-то пути решения, а завтра люди, например, в вопросах образования столкнутся с каким-либо непониманием на местах и мы эти вопросы не урегулируем, то молодежь уедет учиться за границу. А это уже наша общая беда. Или, если мы не решим проблемы, о которых говорила Елена Федоровна Гулевич, и завтра на нашей условной границе затормозят фуры с продуктами, которые идут из Беларуси, то нас производители будут вспоминать недобрым словом, и тоже возникнет ненужная напряженность.

Поэтому призываю всех нас внимательно читать Договор о создании Союзного государства и на местах способствовать его выполнению на деле, а не на словах.

---

*Текст выступления приводится по стенограмме заседания.*

**РЕКОМЕНДАЦИИ**  
**пятьдесят девятого заседания постоянно**  
**действующего семинара при Парламентском Собрании**  
**Союза Беларуси и России**  
**по вопросам строительства Союзного государства.**  
**Тема заседания – «Модельное законотворчество**  
**в Союзном государстве»**  
**(19–20 сентября 2019 года, г. Геленджик)**

Пятьдесят девятое заседание постоянно действующего семинара при Парламентском Собрании Союза Беларуси и России по вопросам строительства Союзного государства состоялось 19–20 сентября 2019 года в г. Геленджике. Тема заседания – «Модельное законотворчество в Союзном государстве».

В заседании семинара приняли участие и выступили с докладами депутаты Парламентского Собрания, члены Научно-консультативного совета Парламентского Собрания, представители Постоянного Комитета Союзного государства, государственных органов и ведущих научных учреждений Беларуси и России.

В ходе заседания участники семинара обсудили состояние и перспективы развития правовой системы Союзного государства и выработали предложения по использованию в Союзном государстве опыта модельного законотворчества.

Рассмотрены следующие вопросы:

1. Целесообразность использования в рамках Союзного государства потенциала модельного законотворчества.
2. Правовые основания модельного законотворчества.
3. Возможные формы модельного законотворчества.
4. Приоритетные сферы для модельного законотворчества.
5. Опыт модельного законотворчества в СНГ, ОДКБ и иных международных организациях. Эффективность «мягкого права».
6. Методика разработки модельных законодательных актов.

## 1. Опыт использования модельного законодательства на этапе Сообщества России и Белоруссии и Союза Беларуси и России

Участники семинара отметили, что в 1996–1997 годах Парламентское Собрание Сообщества России и Белоруссии имело право принятия модельных законодательных актов и внесения соответствующих предложений в органы, имеющее право законодательной инициативы, в парламенты государств-участников и в Высший Совет Сообщества (статья 10 Договора об образовании Сообщества России и Белоруссии от 2 апреля 1996 года).

В 1997–2000 годах Парламентскому Собранию Союза Беларуси и России было предоставлено право принимать *нормативные правовые акты, имеющие статус законодательной рекомендации Союза*, подлежащие первоочередному рассмотрению и принятию в установленном порядке парламентами государств – участников Союза в целях унификации их законодательства (пункт «б» статьи 23 Устава Союза Беларуси и России от 23 мая 1997 года). Право внесения законодательных инициатив было также сохранено.

Парламентским Собранием в 1997–1999 годах были приняты проекты законов Союза Беларуси и России в качестве законодательной рекомендации Союза: «О финансово-промышленных группах», «О гидрометеорологической деятельности», «О порядке разработки, рассмотрения, утверждения и исполнения бюджета Союза», «О единых подходах в пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, и их семей – граждан государств – участников Союза Беларуси и России», «О статусе депутата Парламентского Собрания Союза Беларуси и России».

В первом чтении были приняты следующие проекты законов Союза Беларуси и России: «О порядке рассмотрения, принятия и вступления в силу законов Союза Беларуси и России», «О гражданстве Союза», «О союзной собственности», «Об инвестиционной деятельности», «О защите экономической конкуренции».

Разработка проектов нормативных правовых актов осуществлялась научными учреждениями по заказу комиссий Парламентского Собрания за счет средств бюджета Союза Беларуси и России.

Часть из этих законопроектов была направлена для первоочередного рассмотрения и принятия в установленном порядке в парламенты государств – участников Союза, другие направлены в Исполнительный Комитет Союза с целью подготовки на их основе межгосударственных договоров.

Со вступлением в силу Договора о создании Союзного государства от 8 декабря 1999 года утратили силу Договор об образовании Сообщества России и Белоруссии и Договор о Союзе Беларуси и России (с Уставом Союза Беларуси и России).

Согласно пункту 4 статьи 70 Договора о создании Союзного государства до выборов в Палату Представителей Парламента Союзного государства функции Парламента Союзного государства выполняет Парламентское Собрание Союза Беларуси и России.

К функциям Парламента Союзного государства отнесено принятие *законов и Основ законодательства Союзного государства* (абзац второй статьи 40 Договора о создании Союзного государства). При этом законы Союзного государства должны приниматься по вопросам, отнесенным к исключительному ведению Союзного государства, Основы законодательства – по вопросам, отнесенным к совместному ведению Союзного государства и государств-участников.

Однако до настоящего времени не принят Конституционный Акт Союзного государства, который должен определить государственное устройство Союзного государства и его правовую систему (включая порядок принятия актов Союзного государства и порядок их исполнения в государствах-участниках). Не внесены соответствующие изменения в конституции государств-участников. Не избрана Палата Представителей Парламента Союзного государства (избирается гражданами на прямых выборах).

Договором о создании Союзного государства также предусмотрено право Парламента Союзного государства *содействовать унификации законодательства государств-участников*.

Статьей 3 Регламента Парламентского Собрания дополнительно предусмотрено право вносить предложения по вопросам унификации законодательства в органы государств-участников, обладающие правом законодательной инициативы.

Участники заседания пришли к выводу, что указанные положения действующих актов Союзного государства прямо не содержат полного и однозначного регулирования нормотворческих полномочий Парламентского Собрания и правовой системы Союзного государства в целом. Такая ситуация требует тщательного обсуждения и выработки предложений, направленных на развитие полномочий Парламентского Собрания как полноценного представительного и законотворческого органа Союзного государства.

## **2. Актуальность использования потенциала модельного законотворчества в рамках Союзного государства**

Временное исполнение Парламентским Собранием Союза Беларуси и России функций Парламента Союзного государства затянулось почти на два десятилетия. При этом Конституционный Акт Союзного государства до сих пор находится на стадии разработки. Поэтому возникает необходимость регулирования осуществления Парламентским Собранием нормотворческих полномочий на данном переходном этапе.

В рекомендациях пятого Форума регионов Беларуси и России содержится предложение о проработке вопросов использования в рамках Союзного государства потенциала модельного законотворчества.

На открытии пятьдесят пятой сессии Парламентского Собрания Председатель Парламентского Собрания Союза Беларуси и России, Председатель Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации В. В. Володин обозначил модельное законотворчество в качестве одного из направлений дальнейшего развития форм деятельности Парламентского Собрания.

Согласно заключению отделения по вопросам государственного строительства и права Научно-консультативного совета



Парламентского Собрания Союза Беларуси и России, принятие модельных законодательных актов в рамках правовой системы Союзного государства целесообразно и будет способствовать достижению одной из целей интеграции – формированию единой правовой системы Союзного государства.

Национальный центр законодательства и правовых исследований Республики Беларусь также посчитал возможным и обоснованным рассмотрение вопроса о принятии модельных законодательных актов в рамках Союзного государства.

Комиссия Парламентского Собрания по законодательству и Регламенту, Комиссия Парламентского Собрания по экономической политике, Комиссия Парламентского Собрания по социальной и молодежной политике, науке, культуре и гуманитарным вопросам и Комиссия Парламентского Собрания по вопросам экологии, природопользования и ликвидации последствий аварий согласились с наличием правовых оснований и целесообразностью использования модельного законодательства в рамках Союзного государства.

Исходя из комплексного анализа ситуации с осуществлением Парламентским Собранием нормотворческих полномочий, участники семинара также пришли к заключению о необходимости и целесообразности использования в рамках Союзного государства потенциала модельного законотворчества.

### **3. Правовые основания и возможные формы модельного законотворчества**

Участники заседания отметили, что имеют место **три правовые концепции**, обосновывающие возможность осуществления Парламентским Собранием модельного законотворчества на современном этапе.

#### **3.1. Модельные законодательные акты Союзного государства.**

Согласно пунктам 1 и 2 статьи 70 Договора о создании Союзного государства, Договор об образовании Сообщества России и Белоруссии от 2 апреля 1996 года и Договор о Союзе Беларуси и России от 2 апреля

1997 года прекратили действие, а правовые акты, принятые ранее в рамках Сообщества и Союза, продолжают действовать в части, не противоречащей Договору о создании Союзного государства.

По мнению участников семинара, такие формулировки Договора позволяют считать действующим Соглашение о Парламентском Собрании Сообщества России и Белоруссии от 29 апреля 1996 года, статья 4 которого содержит право Парламентского Собрания принимать модельные законодательные акты и вносить соответствующие предложения по вопросам развития нормативно-правовой базы Сообщества России и Белоруссии в органы государств – участников Договора, имеющие право законодательной инициативы, и в Высший Совет Сообщества России и Белоруссии.

В качестве подкрепления такого толкования используется также концепция «подразумеваемых полномочий», согласно которой государства – члены международной организации могут согласиться с осуществлением тем или иным органом данной международной организации функций, не предусмотренных прямо учредительным договором. «Подразумеваемыми» могут быть признаны только те полномочия, которые необходимы для того, чтобы восполнить пробелы в учредительных документах. На этом основании можно сделать вывод о том, что Парламентское Собрание может принимать модельные законодательные акты.

Кроме того, данный вывод можно сделать, если принимать во внимание логическую цепочку преемственности полномочий Парламентского Собрания Сообщества России и Белоруссии и Парламентского Собрания Союза Беларуси и России.

Участники семинара отметили, что, поскольку модельный законодательный акт не имеет по своей природе обязательный (самостоятельный) характер, он может быть оформлен в качестве приложения к другому акту, принимаемому органом Союзного государства. Важно отметить, что опыт применения «мягкого права» имел место в практике Союзного государства, когда проекты законов, имеющие статус законодательной рекомендации, принимались постановлениями указанного законодательного органа, а также в практике СНГ, где модельные законы принимаются

постановлениями Межпарламентской Ассамблеи СНГ. Согласно пункту 1 статьи 31 Регламента Парламентского Собрания Союза Беларуси и России, решения Парламентского Собрания оформляются в виде постановлений. Следовательно, в рамках действующего правового поля модельные законодательные акты возможно принимать постановлениями Парламентского Собрания.

### **3.2. Основы законодательства Союзного государства.**

Согласно статье 59 Договора о создании Союзного государства, Основы законодательства Союзного государства принимаются Парламентом Союзного государства (в настоящее время его функции выполняет Парламентское Собрание Союза Беларуси и России) по предметам совместного ведения Союзного государства и государств-участников. Предусмотрено, что Основы законодательства реализуются путем принятия национальных нормативно-правовых актов государств-участников по соответствующим вопросам.

Вопрос об обязательности Основ законодательства Договором не урегулирован, что позволяет сделать заключение об их модельном характере.

Однако участники семинара пришли к выводу, что Основы законодательства по своей природе являются обязательным нормативным правовым актом для субъектов Союзного государства и реализуются путем принятия соответствующих законов государств-участников. Такая трактовка используется в проекте Конституционного Акта Союзного государства. Подобная юридическая сила имела у Основ законодательства в СССР и в ЕврАзЭС.

### **3.3. Рекомендации Парламентского Собрания.**

Статья 58 Договора о создании Союзного государства гласит, что помимо предусмотренных Договором нормативных правовых актов органы Союзного государства также могут принимать рекомендации и заключения. Юридическая сила данных актов Договором не определена, что позволяет предполагать возможность принятия Парламентским Собранием рекомендаций модельного законодательного характера.

В одном из вариантов проекта Конституционного Акта Союзного государства рекомендации определены как акты органов Союзного государства, содержащие предложения по тому или иному вопросу. Договор упоминает рекомендации Парламента Союзного государства в одном случае: Парламент принимает рекомендации по вопросам присоединения к Союзному государству третьих государств.

Обсудив три возможные формы принятия модельных законодательных актов, участники семинара рекомендуют проработать вопрос о возможности принятия модельных законодательных актов постановлениями Парламентского Собрания Союза Беларуси и России.

#### **4. Отрасли законодательства, в которых целесообразно использование модельного законодательства**

Ряд выступивших участников семинара выразили озабоченность тем фактом, что во многих сферах наблюдается дивергенция законодательства Беларуси и России, обусловленная независимым развитием правовых систем двух государств. Были рассмотрены актуальные вопросы, возникающие в связи с различиями в законодательстве, и обсуждены пути их решения. Модельное законодательство представляется одним из возможных способов обратного перехода – от дивергенции к сближению законодательства.

Участники семинара пришли к заключению, что наиболее перспективной для модельного законодательства является сфера регулирования цифровой экономики.

Законодательство, регулирующее данную сферу, активно развивается в государствах – участниках Союзного государства. Причем на рынках двух государств участниками зачастую выступают одни и те же крупные операторы, что обуславливает необходимость единого регулирования.

Например, *перспективна разработка модельного законодательства о технологических агрегаторах пассажирского такси.*

Рынок пассажирских перевозок в Беларуси и России продолжает активно развиваться. Значительный прорыв в данной сфере связан

с широким распространением агрегаторов перевозок – компаний, позволяющих заказывать перевозки онлайн, в том числе через мобильные приложения («Яндекс. Такси», «Gett», «Uber» и другие).

Вместе с тем на данный момент в законодательстве и Беларуси, и России отсутствует четкая регламентация правового статуса технологического агрегатора. Это приводит к ситуациям, когда деятельность таких компаний государственные органы пытаются классифицировать исходя из имеющейся правовой терминологии – «оператор такси», «диспетчер такси» и другие. В результате этого на агрегаторов могут налагаться обязанности и правила, несвойственные для их бизнес-модели и сути деятельности.

С учетом того, что многие участники представлены на рынке и Беларуси, и России либо собираются расширять свою деятельность на территориях обеих стран Союзного государства, важно выработать единые подходы к регулированию данной сферы для предотвращения различного рода правовых коллизий.

*Целесообразна унификация деятельности платежных агрегаторов.*

В настоящее время в Республике Беларусь отсутствует правовое регулирование деятельности платежных агрегаторов – сервисов, осуществляющих прием денежных средств от физических лиц на свой счет для дальнейшего перечисления их в пользу третьих лиц в качестве оплаты за товары и услуги.

Подобная модель бизнеса широко распространена как в иностранных государствах (сервисы «AliExpress», «Booking.com»), так и в России. В частности, «Яндекс» широко применяет такую модель во многих своих специальных сервисах («Яндекс. Путешествия», «Яндекс. Автобусы» и другие).

Подобная деятельность в Беларуси на практике часто классифицируется как расчетно-кассовое обслуживание и доступна только при наличии у соответствующей организации лицензии на осуществление банковских операций.

Сложившееся положение сдерживает развитие в Беларуси безналичных платежей, реализацию широко распространенных за рубежом бизнес-моделей. Кроме того, такая ситуация ограничивает выход

на белорусский рынок крупных международных игроков на рынке интернет-торговли, в том числе из Российской Федерации.

*Целесообразна выработка общих подходов к регулированию беспилотного транспорта.*

В августе этого года Министерство промышленности и торговли Российской Федерации представило проект концепции обеспечения безопасности дорожного движения с участием беспилотных транспортных средств, включая классификацию транспортных средств по уровням автоматизации и условия выхода беспилотных транспортных средств на дороги общего пользования.

Республика Беларусь также активизировала работу по данному направлению. Так, в ноябре 2018 года при Правительстве был создан Совет по развитию беспилотного автомобильного транспорта.

Разработка общих подходов к развитию беспилотного транспорта на наднациональном уровне (как на уровне Союзного государства, так и в ЕАЭС) на самых ранних этапа становления этой сферы позволит ускорить ее развитие и синхронизировать правовое регулирование.

*Перспективна разработка модельных законодательных актов в сфере регулирования криптовалют.*

Декрет Президента Республики Беларусь от 21 декабря 2017 года № 8 «О развитии цифровой экономики» впервые установил регулирование оборота криптовалют и связанных с ним правоотношений. Аналогичное регулирование в Российской Федерации необходимо установить в ближайшей перспективе. Регулирование рынка криптовалют в Российской Федерации пока находится в стадии разработки.

Единое регулирование указанных вопросов на территориях Беларуси и России является условием активного прогрессивного развития рынков, а любой диссонанс в регулировании приводит к трудностям для граждан и субъектов хозяйствования. Например, по причине различия в формах электронных цифровых подписей юридические и физические лица одного государства могут не иметь доступа к системе государственных закупок на территории другого государства.

*Целесообразно рассмотрение возможности модельного регулирования вопросов роботизации, искусственного интеллекта, киберфизических систем.*

По мнению участников заседания, в целях установления единого или гармонизированного правового регулирования указанных и перспективных вопросов, связанных с цифровыми технологиями, целесообразна выработка единых правовых стандартов в форме модельных законодательных актов Союзного государства.

Необходимо также рассмотреть возможность сближения законодательства путем модельного законотворчества в отдельных отраслях гражданского законодательства, в бюджетном и налоговом законодательстве, законодательстве о труде и занятости населения, о социальном страховании, о науке, об информации, информатизации, о культуре, об искусстве и о спорте, в земельном законодательстве.

При этом участники семинара отметили, что в сферах обороны и безопасности, охраны общественного порядка и правоохранительной деятельности, миграции сближение законодательства эффективно осуществляется путем заключения международных договоров и межминистерского взаимодействия. Модельное законотворчество в указанных областях не требуется.

Учитывая, что содействие унификации законодательства государств-участников является одной из основных задач Парламентского Собрания,

исходя из необходимости совершенствования форм нормотворческой деятельности Парламентского Собрания и механизмов сближения законодательства в рамках Союзного государства,

полагая, что модельное законотворчество является одним из способов сближения законодательства государств – участников и формирования единого правового пространства на всей территории Союзного государства,

принимая во внимание различия в подходах к необходимости, целесообразности и возможным формам модельного законотворчества в рамках Союзного государства,

отмечая важность системного и комплексного подхода к организации модельного законотворчества,

участники парламентских слушаний по итогам обсуждения приняли следующие **рекомендации Парламентскому Собранию Союза Беларуси и России:**

1. Поддержать позицию отделения по вопросам государственного строительства и права Научно-консультативного совета Парламентского Собрания Союза Беларуси и России о наличии правовых оснований и целесообразности использования модельного законодательства в рамках Союзного государства.

2. Руководствоваться мнением о том, что осуществление модельного законодательства в рамках Союзного государства возможно в формате модельных законодательных актов.

3. Исходить из позиции, что для принятия модельных законодательных актов не требуется внесение изменений в Договор о создании Союзного государства или заключение нового международного договора по данному вопросу.

4. Проработать вопрос о внесении в Регламент Парламентского Собрания изменений, регулирующих:

порядок организации разработки проектов модельных законодательных актов;

оплату услуг по разработке проектов модельных законодательных актов;

порядок рассмотрения и принятия модельных законодательных актов;

порядок внесения принятых модельных законодательных актов в национальные парламенты и направления субъектам права законодательной инициативы государств-участников.

5. Рассмотреть вопрос о необходимости внесения изменений в законодательные акты Республики Беларусь и Российской Федерации по вопросам реализации модельных законодательных актов Союзного государства.

6. Во взаимодействии с национальными парламентами, Постоянным Комитетом Союзного государства, профильными министерствами и ведомствами двух стран осуществить формирование плана модельного законодательства на среднесрочную перспективу.

7. Считать целесообразной разработку проектов модельных законодательных актов государственными органами государств-участников и научными учреждениями двух стран по заказу Парламентского Собрания и других органов Союзного государства.



8. Проработать вопрос об опубликовании модельных законодательных актов Союзного государства в средствах массовой информации государств-участников.

9. Принимать меры для скоординированного вступления в силу законодательных актов государств-участников, направленных на реализацию модельных законодательных актов Союзного государства.

10. Осуществлять постоянный мониторинг реализации принятых модельных законодательных актов в целях последующего контроля их имплементации и реализации.

11. Считать целесообразным отражение перспектив использования модельного законотворчества в проекте Концепции сближения законодательства государств – участников Договора о создании Союзного государства, подготовленном Постоянным Комитетом Союзного государства совместно с Парламентским Собранием и государственными органами двух стран.

12. Считать целесообразным осуществление модельного законотворчества в координации с дорожными картами и иными документами, подготовленными Российско-Белорусской рабочей группой по реализации положений Договора о создании Союзного государства.

13. Использовать значительный опыт модельного законотворчества, накопленный в рамках СНГ и ОДКБ, а также опыт правового регулирования в рамках ЕАЭС и иных международных организаций.

14. Предпринять шаги по координации взаимодействия по вопросам модельного законотворчества с парламентскими органами СНГ, ОДКБ, а также органами ЕАЭС.

15. Считать цифровую экономику одной из приоритетных сфер для модельного законотворчества в рамках Союзного государства.

16. Предложить Постоянному Комитету Союзного государства проработать вопрос о возможности и необходимости создания на площадке Постоянного Комитета рабочей группы с участием представителей заинтересованных государственных органов государств-участников, представителей Парламентского Собрания с целью определения перспектив гармонизированного регулирования цифровой экономики в рамках Союзного государства с возможностью последующего выхода на разработку модельных законодательных актов в этой сфере.

17. Считать целесообразным поэтапный переход от обеспечения национального режима для граждан и субъектов хозяйствования другого государства-участника к формированию единого модельного регулирования данных вопросов с последующим переходом к стадии единого правового пространства Союзного государства.

18. Проработать вопрос о включении в смету на функционирование Парламентского Собрания Союза Беларуси и России расходов:

на осуществление сравнительно-правового анализа отдельных отраслей законодательства Беларуси и России;

на разработку проектов модельных законодательных актов и осуществление их экспертизы государственными органами и научными учреждениями государств-участников.

19. Рассмотреть настоящие Рекомендации на заседании Комиссии Парламентского Собрания по законодательству и Регламенту, довести их до сведения депутатов Парламентского Собрания.

20. Направить настоящие Рекомендации участникам заседания семинара, в Палату представителей Национального собрания Республики Беларусь, Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, Постоянный Комитет Союзного государства.

## СОДЕРЖАНИЕ

### ВСТУПИТЕЛЬНАЯ ЧАСТЬ

Вступительное слово председателя Комиссии Парламентского Собрания по законодательству и Регламенту, члена Комитета Государственной Думы по делам Содружества Независимых Государств, евразийской интеграции и связям с соотечественниками <b>А.В. Турова</b> .....	5
Приветственное слово председателя комитета Законодательного Собрания Краснодарского края по вопросам законности, правопорядка и правовой защиты граждан <b>А.Е. Горбаня</b> .....	8
Приветственное слово заместителя главы муниципального образования город-курорт Геленджик <b>Е.Н. Майстренко</b> .....	10
Приветственное слово депутата Думы муниципального образования город-курорт Геленджик <b>Ю.Н. Соболевой</b> .....	11

### ДОКЛАДЫ УЧАСТНИКОВ ЗАСЕДАНИЯ

#### ОБЩИЕ ВОПРОСЫ

---

<b>В.П. Шилов.</b> Модельное законотворчество в Союзном государстве .....	13
<b>В.Д. Ипатов, О.С. Каширина.</b> Модельное законотворчество в рамках Союзного государства: новые контексты, прежняя значимость .....	18

**А.С. Шпак.** Об использовании в рамках Союзного государства потенциала модельного законодательства .....27

**Р.А. Курбанов.** Роль модельного законодательства в евразийской интеграции: перспективы и основные области применения .....30

## ЭКОНОМИЧЕСКАЯ СФЕРА

---

**Е.Ф. Гулевич.** Обеспечение равных условий субъектам хозяйствования Беларуси и России путем устранения барьеров и ограничений во взаимной торговле .....40

**М.А. Хиль.** На пути гармонизации законодательства: приоритеты и направления .....47

**Т.В. Рускевич.** Цифровая трансформация банковского сектора Республики Беларусь .....51

**И.Ю. Алексеев.** Необходимое регулирование для технологического лидерства .....59

**Д.С. Русавский.** Нормативное регулирование в сфере использования электронной подписи .....64

## СОЦИАЛЬНАЯ СФЕРА

---

**Е.С. Морозова.** О сотрудничестве в обеспечении равных прав граждан Российской Федерации и Республики Беларусь в социально-трудовой сфере .....68

**В.В. Масловская.** Обеспечение равных прав граждан Союзного государства в сфере трудовых отношений .....77

**О.И. Чуприс.** Об обеспечении равных прав граждан Союзного государства на высшее образование .....84

<b>М.Н. Капытовская.</b> Модельное законодательство в сфере биомедицинских исследований .....	89
--	----

## **ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ВОПРОСЫ**

---

<b>С.Ю. Кашкин.</b> Гармонизация и унификация как эффективные механизмы совершенствования правовой системы Союзного государства в условиях глобализации и четвертой промышленной революции .....	94
---	----

<b>В.К. Кочарян.</b> Модельное законотворчество в ОДКБ как инструмент достижения уставных целей и задач Организации .....	108
---	-----

<b>К.Д. Сазон.</b> Модельное законотворчество в контексте положений Договора о создании Союзного государства .....	121
---	-----

## **ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНАЯ ЧАСТЬ**

---

<b>К.О. Кротова.</b> Начальник Департамента государственного и административного права Государственно-правового управления Президента Российской Федерации .....	128
--	-----

<b>С.В. Щербакова.</b> Начальник отдела правового обеспечения международной экономической интеграции Департамента международного права и сотрудничества Министерства юстиции Российской Федерации .....	130
--	-----

Заключительное слово члена Комиссии Парламентского Собрания по законодательству и Регламенту, заместителя председателя Постоянной комиссии Совета Республики по законодательству и государственному строительству <b>В. И. Чайчица</b> .....	132
--	-----

<b>РЕКОМЕНДАЦИИ СЕМИНАРА</b> .....	133
------------------------------------	-----

Научно-информационное издание

**МОДЕЛЬНОЕ ЗАКОНОТВОРЧЕСТВО  
В СОЮЗНОМ ГОСУДАРСТВЕ**

*Материалы постоянно действующего семинара  
при Парламентском Собрании Союза Беларуси и России  
по вопросам строительства Союзного государства*

*Заседание пятьдесят девятое,  
19 – 20 сентября 2019 года, г. Геленджик*

Секретариат Парламентского Собрания Союза Беларуси и России

*Ответственный за выпуск А.Н. Еришов*

Подписано в печать 25.11.2019 г. Формат 60x84 1/16  
Бумага офсетная. Печать цифровая. Тираж 100 экз.  
Распространяется бесплатно  
Издатель: Секретариат Парламентского Собрания  
Союза Беларуси и России  
101000, г. Москва, ул. Мясницкая, д. 47

Отпечатано с предоставленных готовых файлов  
в полиграфическом центре  
ФГУП Издательство «Известия»  
127254, Москва, ул. Добролюбова, д. 6  
Телефон: (495) 650-38-80  
izv-udprf.ru  
Заказ № 3362.