

ния, других государственных органов, которые должны согласовать позиции сторон и внести консолидированное предложение главам государств.

Интеграционные процессы, особенно многостороннего порядка, меняют парадигму государственного управления с административной на политико-административную, в соответствии с которой при принятии решений как на уровне интеграционных образований, так и на национальном уровне требуется учитывать интересы партнеров.

Такая форма государственного управления тяготеет к проектному управлению, которое имеет наибольшее значение при решении комплексных и (или) межотраслевых задач. Положительный результат от ее использования на межгосударственном уровне дает основания для распространения практики ее применения внутри системы органов государственного управления Республики Беларусь.

УДК 341.213.5

А.В. Шавцова

ОТДЕЛЬНЫЕ ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ПРАВОВОГО МЕХАНИЗМА СОЮЗНОГО ГОСУДАРСТВА

В договорных документах следует полно и исчерпывающе закреплять правовой статус органов межгосударственных образований, избегать абстрактных формулировок, позволяющих неоднозначное, расширительное толкование. Правовые нормы, устанавливающие порядок формирования надгосударственных органов необходимо конкретизировать. Предусмотреть, что члены Высшего Государственного Совета, иных органов при принятии ими решений не выступают в личном качестве, являются официальными главами (представителями) соответствующего национального органа государственной власти (п. 2 ст. 34 Договора о создании Союзного государства).

Поскольку законы Союзного государства принимаются большинством голосов от общего числа членов каждой палаты (п. 6 ст. 43 Договора о создании Союзного государства), в Палате Представителей можно предвидеть преобладание голосов российских депутатов над белорусскими, что, безусловно, может повлиять на принятие решения не в пользу Беларуси.

Численное представительство депутатов (членов) палат Национального собрания в Парламент Союзного государства требуют совершенствования. Так, 28 из 110 депутатов Палаты представителей Националь-

ного собрания Республики Беларусь, что составляет почти четверть, а также 36 из 64 членов Совета Республики, т. е. фактически половина, постоянно задействованы для работы в палатах Союзного Парламента. Необходимость участия парламентариев одновременно в работе Союзного и национального парламентов неизбежно снижает их эффективность, а также делает невозможным их взаимодействие с избирателями. В этой связи целесообразно ввести механизм ротации в порядок делегирования белорусских парламентариев в палаты Союзного парламента (1–2 г.). Это позволит не только обеспечить их фактическое, непосредственное участие в работе палат Национального собрания, но и сохранить преемственность в проведении национальной государственной политики в органах Союза, расширить представительный характер белорусской парламентской делегации, сохранить устойчивое взаимодействие с электоратом.

Другим способом изменения порядка парламентского представительства является сама процедура делегирования: одна половина депутатов каждой палаты Союзного государства избирается на прежней основе, вторая – на основе существующей белорусской модели избирательной системы, но в отношении палат парламента Союзного государства – путем косвенных выборов в Палату Союза и прямых выборов в Палату Представителей.

Согласно ст. 42 Договора избрание председателей палат Парламента Союзного государства и их заместителей предусмотрено на ротационной основе, при этом они не могут быть гражданами одного государства-участника. Вместе с тем, данную норму необходимо дополнить положением, согласно которому оба председателя палат Парламента не могут одновременно являться гражданами одного государства-участника, что может повлиять на продвижение интересов государства их гражданства.

Определить ответственность Парламента Союзного государства разработать механизм контроля за его деятельностью, не установленные Договором, в то время как в соответствии со ст. 46 Договора решение Совета Министров может быть приостановлено или отменено Высшим Государственным Советом.

Таким образом, по нашему мнению, это не может быть Высший Государственный Совет, так как его члены одновременно являются высшими должностными лицами, в соподчинении с которыми могут находиться парламентарии. Союзный парламент должен быть ответственен перед субъектом его формирования, т. е. либо перед национальными парламентами, либо непосредственно перед электоратом, гражданами.

Договор о создании Союзного государства не содержит положения о том, что судьи подчиняются только закону, что обеспечивало бы их независимость, самостоятельность и беспристрастность. Суд Союзного государства действует на основе Устава и Регламента, которые утверждаются Высшим Государственным Советом. Анализ порядка формирования Суда позволяет сделать вывод, что Договор содержит нормы, которые прямо или опосредованно делают Суд, а, следовательно, и судей – носителей судебной власти, подотчетными Высшему Государственному Совету, а точнее тем положениям, которые будут содержаться в принятом Госсоветом Уставе и Регламенте Суда.

В Договоре не содержится четко определенной компетенции Суда Союзного государства. В частности необходимо установить: уполномочен ли Суд рассматривать вопросы о соответствии нормативных правовых актов Союзного государства меньшей юридической силы актам большей юридической силы либо о соответствии национального нормативного правового акта союзному нормативному правовому акту.

В соответствии с Договором о создании Союзного государства и сложившейся практикой необходимо закрепить положения о возможности издания органами управления отраслевого и функционального характера правовых актов Союзного государства, поскольку на практике такие органы издают акты не только внутриорганизационного свойства, но и нормативные правовые акты, адресованные государствам – участникам Союзного государства.

Таким образом, на примере проведенного анализа положений Договора Союзного государства Беларуси и России, касающихся организации органов Союзного государства, выявлены как пробелы, так и в ряде случаев отсутствие четких, однозначных, исчерпывающих формулировок, требующих более детальной правовой регламентации и развития.

УДК 796.5

А.В. Шерстобитов

**МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО
СТРАН СОДРУЖЕСТВА НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ
В СФЕРЕ ТУРИЗМА:
ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ**

Содружество Независимых Государств, возникшее в 1991 г. в уникальных исторических обстоятельствах, как результат распада одной из сверхдержав новейшего времени, продолжает оставаться одним из

важнейших инструментов международного сотрудничества и на всех этапах своей истории находится в поиске оптимальных интеграционных моделей развития.

Особую роль во взаимодействии государств – членов СНГ играет гуманитарный сектор сотрудничества. С точки зрения профессора Ю. Морозова, в обеспечении национальных интересов на международной арене гуманитарный аспект по степени важности можно поставить на один уровень с экономической и политической деятельностью государства. Данное направление сотрудничества охватывает значительные и не всегда тождественные элементы межгосударственной кооперации, содержащей вопросы культуры, науки, информации, спорта и туризма. При этом следует отметить, что данный перечень не является закрытым и предполагает включение в себя иных направлений межгосударственного взаимодействия.

Международное сотрудничество в сфере туризма стран – членов СНГ официально началось в декабре 1993 г., когда в г. Ашгабаде было принято межправительственное Соглашение о сотрудничестве в области туризма. Нормы данного международного документа закрепили приоритеты норм-принципов международного права, провозглашенных Манильской декларацией по туризму и Гаагской декларацией по туризму, и зафиксировали обязательства государств-участников способствовать формированию общего туристического пространства и сближению нормативных правовых документов по туризму. Соглашение предусматривало принятие согласованных мер по восстановлению традиционных и открытию новых туристских маршрутов, расширению социального туризма; упрощению пограничных, таможенных и иных формальностей; обеспечению социальной защищенности и личной безопасности туристов в стране пребывания.

В 1994 г. Межпарламентская ассамблея государств – участников СНГ приняла рекомендательный акт «Об основных принципах сотрудничества государств – участников СНГ в области туризма» в качестве совокупности основных принципов государственного регулирования, единообразно понимаемых и разделяемых всеми государствами Содружества. Данный документ закрепил ряд важнейших положений по вопросам единого понимания и применения основных терминов, применяемых в правоотношениях в сфере туризма, место и значимость национального законодательства о туризме, государственной политики в сфере туризма и компетенции государств – участников СНГ в сфере туризма.

В этом же году решением Совета глав правительств был образован Совет по туризму государств – участников СНГ, деятельность которо-