

УДК 340.134

***О. М. Савкин***

*УО «ГГУ им. Ф. Скорины»*

**ИНТЕГРАЦИОННЫЕ ПРОЦЕССЫ  
КАК ФАКТОР СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ НАЦИОНАЛЬНОГО  
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ**

В статье рассматривается влияние интеграционных процессов на совершенствование национального законодательства Республики Беларусь. Отражены достигнутые результаты интеграции на постсоветском пространстве, а также показаны ещё нерешенные проблемы.

РЕПОЗИТОРИЙ ГГУ ИМЕНИ Ф. СКОРИНЫ

The article observes the impact of the integration processes on the improvement of the national legislation of the Republic of Belarus. The article reflects achievements of integration over the Post-Soviet space, and shows yet unsolved problems.

Развитие интеграционных процессов отражает общемировые тенденции, обусловленные как интересами развития экономики и других сфер человеческой деятельности, так и очередным витком глобализации политических и экономических процессов в современном мире.

Все страны так или иначе зависимы друг от друга, и эта взаимозависимость с каждым годом возрастает. Беларусь сегодня имеет торгово-экономические отношения более чем со 150 странами мира. Происходит специализация и углубление международного разделения труда, развивается процесс глобализации и регионализации мирохозяйственных связей, динамично растет мировая торговля, объем которой за последние 20 лет увеличился в 6 раз [1].

В результате интеграционных процессов на постсоветском пространстве появились такие новые реалии как Содружество Независимых государств (СНГ), Таможенный союз (ТС), Единое экономическое пространство (ЕЭП), а на их основе – Евразийский экономический союз (ЕАЭС), и другие.

Одновременно, на двухсторонней основе шли интеграционные процессы между Российской Федерацией и Республикой Беларусь: 02.04.1997 г. был подписан Договор о Союзе Беларуси и России, а 08.12.1999 г. состоялось подписание Договора о создании Союзного государства, и была принята Программа действий Республики Беларусь и Российской Федерации по реализации положений Договора о создании Союзного государства.

В контексте максимальной интеграции с Россией и другими государствами СНГ, Президентом и Правительством Республики Беларусь осуществляется целенаправленная деятельность по формированию национальной модели социально-экономического устойчивого инновационного развития.

При этом важно понимать, что интеграционные процессы не означают реставрации СССР и утраты суверенитета Республики Беларусь. Напротив, проводимая интеграция – это взаимосвязь республик бывшего СССР на основе укрепления и углубления, прежде всего, новых экономических отношений при независимости страны; это восстановление на новой основе экономических связей, которые были разрушены внутренними и внешними силами [1].

Целевыми ориентирами интеграции на постсоветском пространстве являются: гармонизация экономического развития; создание

эффективной экономической системы, способной успешно конкурировать с другими регионами мира; создание общей системы безопасности; создание «единого социального пространства», предполагающего, в частности, свободное перемещение рабочей силы; унификация стандартов и процедур (техническое регулирование, торговля, таможенная политика и др.); приведение национальных законодательств в соответствие с нормативно-правовыми актами, принимаемыми на межгосударственном уровне, обеспечение непротиворечивости правовых норм.

Последний из указанных целевых ориентиров означает, что интеграционные процессы являются одним из факторов совершенствования национального законодательства Республики Беларусь.

Следует подчеркнуть, что приведение национального законодательства в соответствие с общепризнанными принципами международного права было сформулировано в Концепции совершенствования законодательства Республики Беларусь в качестве одной из целей для решения основной задачи – повышения эффективности правового регулирования общественных отношений.

Концепция совершенствования законодательства Республики Беларусь (далее – Концепция) была одобрена Указом Президента Республики Беларусь от 10 апреля 2002 г. № 205 [2] и стала базовым документом для развития правовой системы Республики Беларусь в последнее десятилетие. Концепция разработана на основе и во исполнение Конституции Республики Беларусь [3], Программы социально-экономического развития Республики Беларусь на 2001–2005 годы, утвержденной Указом Президента Республики Беларусь от 8 августа 2001 г. № 427 [4].

Вопросу приведения национального законодательства в соответствие с общепризнанными принципами международного права уделено в Концепции достаточное внимание, что подтверждает анализ документа. Интеграционные процессы между Республикой Беларусь и Российской Федерацией, а также процессы глобализации всемирной экономики упомянуты в пункте 8 в контексте поиска новых критериев формирования системы права с учетом приоритета общепризнанных принципов международного права.

В Концепции были отмечены положительные и отрицательные тенденции развития законодательства Республики Беларусь (п. 9): как положительная тенденция – планомерное и последовательное приведение законодательства в соответствие с международно-правовыми обязательствами Республики Беларусь; как негативная – недостаточная эффективность механизма реализации норм международных договоров на национальном уровне, слабая теоретическая основа унификации

и гармонизации национального законодательства и законодательств других государств, в том числе законодательств Российской Федерации, государств – участников Евразийского экономического сообщества, Содружества Независимых Государств.

Среди факторов, определяющих процесс развития и совершенствования законодательства Республики Беларусь, Концепция называет критерии включения норм международного права в национальное законодательство (п. 10). При этом подчеркивается, что для формирования внутренне согласованной, научно и логически обоснованной системы законодательства, необходимо законодательно закрепить место общепризнанных принципов международного права и норм международных договоров в системе права, установить порядок их применения (п. 11).

Совершенствованию законодательства с учетом международно-правовых обязательств Республики Беларусь и опыта зарубежных государств посвящен соответствующий раздел Концепции (п.п. 20–22). Установлено, что основой для применения общепризнанных принципов международного права, норм международных договоров Республики Беларусь должно стать дальнейшее развитие на законодательном уровне механизма имплементации международно-правовых норм (п. 20). При этом отмечалось, что существовавшие на момент принятия Концепции нормы, регламентировавшие реализацию международно-правовых обязательств Республики Беларусь, носили фрагментарный характер и не позволяли однозначно определить, как исполняются отдельные нормы международных договоров, обладают ли они прямым действием, имеют ли приоритет над национальными правовыми актами. Другой проблемой, не урегулированной должным образом ко времени принятия Концепции, была названа процедура правопреемства в отношении международных договоров бывшего СССР. В качестве выхода из сложившейся ситуации предлагалось внести комплексные изменения в Законы Республики Беларусь «О международных договорах Республики Беларусь», «О нормативных правовых актах Республики Беларусь», а в перспективе – и в Конституцию Республики Беларусь; одновременно предлагалось признать утратившими силу акты, противоречившие Конституции Республики Беларусь. При этом подчеркивалось, что эти изменения должны были четко регламентировать порядок применения международно-правовых норм, в том числе обязательность их применения, место данных норм в системе источников национального права и порядок разрешения коллизий.

Пунктами 21 и 22 данной Концепции предусматривается координация и сближение национального законодательства Республики Беларусь, прежде всего, с законодательствами Российской Федерации, государств-участников Евразийского экономического сообщества, Содружества Независимых Государств, а затем – и со странами Европы. При этом внимание акцентируется на необходимости учитывать процессы мировой экономической интеграции в процессе формирования национального законодательства. Рекомендовалось при сближении законодательства руководствоваться принципами равенства сторон, взаимности, неуклонного соблюдения суверенитета и национальных интересов. Что же касается постепенного сближения правовых систем белорусского и российского законодательства в рамках создания Союзного государства, то в Концепции подчеркивается, что унификация и гармонизация наших законодательств должны носить характер скоординированного, научно обоснованного и взаимобогащающего их развития, а не механического заимствования и использования правовых норм иных государств.

Международно-правовые обязательства Республики Беларусь были названы в п. 31 Особенной части Концепции в числе определяющих факторов необходимости совершенствования системы национального законодательства, а унификация законодательства Республики Беларусь в рамках интеграционных процессов была названа в числе основных направлений совершенствования системы законодательства Республики Беларусь (п. 32).

Тем самым интеграционные процессы были законодательно подтверждены в качестве фактора совершенствования национального законодательства Республики Беларусь. Данный подход был конкретизирован в подразделе Законодательство о государственном строе Республики Беларусь, где в п. 33 Концепции была зафиксирована необходимость унификации национального и российского законодательств в сфере прав и свобод граждан, избирательных законодательств в целях совершенствования законодательства о государственном строе Республики Беларусь.

Учитывая значимость международного экономического сотрудничества для нашей страны, вопросы совершенствования гражданского и хозяйственного законодательства нашли свое отражение в п. 35 Концепции. Была зафиксирована необходимость разработки и принятия комплексного закона, регламентирующего порядок государственного регулирования внешнеэкономической деятельности, заключения и совершения внешнеэкономических сделок. Было предложено также

обеспечить создание на внутреннем рынке равных прав для субъектов предпринимательской деятельности, условий для справедливой конкуренции с участием иностранных инвесторов путем приведения законодательства Республики Беларусь в соответствие с требованиями международных соглашений, заключенных в рамках Всемирной торговой организации (ВТО), посредством отказа от использования нетарифного регулирования в качестве инструмента поддержки отечественных товаропроизводителей. Была признана необходимость разработки новых нормативных правовых актов, регламентирующих концессионные отношения, правовое положение иностранных юридических лиц, режим имущества, принадлежащего иностранным лицам.

С учетом все возрастающего мирового внимания к вопросам охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов, в п. 38 Концепции поставлена задача унифицировать стандарты Республики Беларусь в области охраны окружающей среды с международными экологическими стандартами, учитывая перспективу вступления республики в ВТО. Это необходимо для обеспечения конституционных экологических прав граждан, а также выполнения международных договоров Республики Беларусь в области охраны окружающей среды.

Что же касается социального законодательства, то в п. 42 было предусмотрено, что в целях реализации положений Концепции развития высшего образования в Республике Беларусь, одобренной постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 27 октября 1998 г. № 1637, Концепции и Программы развития профессионально-технического образования в Республике Беларусь, одобренных постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 1 июня 2000 г. № 795, а также их унификации с законодательством Российской Федерации требуется подготовить и принять законы Республики Беларусь «О высшем образовании», «О профессионально-техническом образовании», «О специальном образовании» и иные нормативные правовые акты, регулирующие общественные отношения в сфере образования. (Примечание: результатом практической реализации данного направления стало принятие Кодекса Республики Беларусь об образовании от 13 января 2011 г. № 243-3).

Таким образом, анализ Концепции совершенствования законодательства Республики Беларусь, убедительно показывает, что интеграционные процессы являются реально действующим фактором совершенствования национального законодательства Республики Беларусь.

Для последующей реализации Концепции Указом Президента Республики Беларусь от 12.08.2002 г. № 450 была одобрена Программа подготовки проектов законов Республики Беларусь на 2003–2005 годы и перспективной кодификации законодательства Республики Беларусь [5].

Вышеуказанные документы имеют стратегический характер, определяют направления стабилизации законодательства, этапы его качественного обновления [6].

В Рекомендациях по теоретико-методологическим основам совершенствования правовой системы Республики Беларусь, одобренных Решением ученого совета Национального центра законодательства и правовых исследований Республики Беларусь 23.04.2013 г. № 5 [6], говорится, что при формировании международных договорных обязательств Республики Беларусь необходимо уделять особое внимание повышению качества таких обязательств, защите и продвижению интересов Республики Беларусь, повышению эффективности международного сотрудничества, осуществляемого на основе международных договоров, достижению конкретных практических результатов или политических преимуществ от оформления участия Республики Беларусь в соответствующих международных договорах.

В Рекомендациях отмечается, что процесс унификации и гармонизации должен осуществляться синхронно, с учетом интересов всех государств-участников соответствующих международных организаций и межгосударственных образований и не может носить односторонний характер.

Чтобы деятельность по совершенствованию законодательства с учетом международных договорных и иных обязательств Республики Беларусь, а также законодательства иностранных государств была эффективной, необходимо наличие специалистов, обладающих профильными знаниями в области международного права, сравнительного правоведения. Необходимо, чтобы эти специалисты хорошо ориентировались в законодательстве иностранных государств и основных общемировых тенденциях правотворчества в определенных сферах общественных отношений. А для этого необходимо взаимодействие научных организаций и учреждений образования, осуществляющих подготовку специалистов в области международного права и сравнительного правоведения, с нормотворческими органами, иными государственными органами и организациями, реализующими правовую политику государства [6].

Практическая реализация интеграционных процессов позволила выявить некоторые особенности, которые в той или иной мере оказывали

влияние на эти процессы. Так, одной из особенностей интеграции постсоветских государств является привязка к одному государству, во многом определяющему ход интеграционных процессов на постсоветском пространстве [7]. Таким государством, безусловно, является Российская Федерация. Это объясняется целым рядом объективных обстоятельств, определяющих особое место России в интеграционных процессах постсоветских государств.

Вышеупомянутые Договор о создании Союзного государства от 08.12.1999 г. и Программа действий Республики Беларусь и Российской Федерации по реализации положений Договора о создании Союзного государства открыли путь для выхода на качественно новый уровень единения двух братских стран и народов. Они определили конечную цель интеграции Беларуси и России – создание Союзного государства.

Относительно совершенствования национального законодательства Республики Беларусь в контексте интеграционных процессов, необходимо отметить, что парламентами, министерствами и ведомствами двух государств проведена большая работа по унификации законодательства Республики Беларусь и Российской Федерации и формированию правовой системы Союзного государства. В настоящее время многие положения Гражданского и Гражданско-процессуального кодексов Республики Беларусь аналогичны положениям соответствующих правовых актов Российской Федерации. Правовые нормы Хозяйственно-процессуального Кодекса Республики Беларусь и Арбитражно-процессуального Кодекса Российской Федерации в основном унифицированы и противоречий не содержат. Унифицировано таможенное законодательство. Многие сделано по сближению правовой базы в сфере банковской деятельности, обеспечению равных условий деятельности субъектов хозяйствования и равных прав граждан. Сформирован большой массив двусторонних договоров и соглашений Беларуси и России по всем основным направлениям интеграции [8].

Особое значение придается установлению прямых связей между областями и предприятиями. На сегодняшний день Беларусь подписала более 100 соглашений и протоколов о торгово-экономическом сотрудничестве с 60 российскими регионами. В итоге около 2/3 роста взаимного товарооборота дает именно региональное сотрудничество [1].

Отмечая позитивные результаты белорусско-российского сотрудничества, нельзя не сказать, что этот процесс находится еще в начале, по-видимому, долгого пути развития интеграции двух суверенных



государств. Сложность таких процессов подтверждается и международным опытом. Одной из наиболее важных задач является разрешение противоречия между сохранением суверенитетов Беларуси и России и созданием единого правового поля. Нуждаются в совершенствовании механизмы взаиморасчетов, укрепления национальной валюты, таможенных правил, превратившиеся в одну из серьезнейших проблем межгосударственных и региональных связей. Иначе говоря, впереди большая работа, выполнение которой, безусловно, находится в русле глобальных тенденций развития мировой экономики. Многие из стратегических целей, поставленных Союзом, могли бы стать своеобразным ориентиром в плане реформирования и дальнейшего развития Содружества.

Новый импульс процессу формирования правовой системы Союзного государства призван дать Конституционный Акт Союзного государства, принятие которого предусмотрено статьей 62 Договора о создании Союзного государства. Этот документ должен определить государственное устройство и правовую систему Союзного государства.

При успешном осуществлении интеграционных задач Союза Беларуси и России опыт этого образования мог бы послужить ориентиром для дальнейшего развития СНГ.

#### **Список использованных источников**

1. Интеграционные процессы Беларуси и стран СНГ – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.ehu.by/content/integratsionnye-protsessy-belarusi-i-stran-sng>. – Дата доступа: 12.03.2016.

2. Концепция совершенствования законодательства Республики Беларусь: одобрена Указом Президента Республики Беларусь от 10 апреля 2002 г. № 205. // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2002 г., № 46, 1/3636.

3. Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изм. и доп. принятыми на республиканских референдумах 24.11.1996 и 17.10.2004). – Минск : Амалфея, 2011. – 48 с.

4. Об утверждении программы социально-экономического развития Республики Беларусь на 2001–2005 годы: Указ Президента Республики Беларусь от 8 августа 2001 г. № 427 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 9 августа 2001 г., № 1/2901.

5. Программа подготовки проектов законов Республики Беларусь на 2003–2005 годы и перспективной кодификации законодательства Республики Беларусь: одобрена Указом Президента Республики Беларусь от 12 августа 2002 г. № 450. // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2002 г., № 92, 1/3962.

6. Рекомендации по теоретико-методологическим основам совершенствования правовой системы Республики Беларусь: одобрено Решением ученого совета Национального центра законодательства и правовых исследований Республики Беларусь 23.04.2013 № 5. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [center.gov.by/files/Recomend131021.doc](http://center.gov.by/files/Recomend131021.doc). – Дата доступа: 20.05.2015.

7. Шумский, Н. Н. Интеграция постсоветских государств: возможности и перспективы развития // Белорусский журнал международного права и международных отношений. – 2000. – № 3. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://evolutio.info/content/view/376/51/> – Дата доступа: 20.05.2015.

8. Союзное государство: состояние и перспективы [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [slonim.gov.by/dfiles/000378\\_427014\\_po\\_Sojuznomu\\_gosvu\\_2013.doc](http://slonim.gov.by/dfiles/000378_427014_po_Sojuznomu_gosvu_2013.doc). – Дата доступа: 20.05.2015.