

УДК 332.025.12

ГАРМОНИЗАЦИЯ НОРМАТИВНОЙ БАЗЫ СОЮЗА БЕЛАРУСИ И РОССИИ И ДРУГИХ ИНТЕГРАЦИОННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ ЕВРАЗИИ – ИНСТРУМЕНТ ИНТЕГРАЦИИ И РАЗВИТИЯ

Е. И. ДЖАНКАРАЕВ

КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНАЯ ПАЛАТА МОСКВЫ

В статье рассматривается гармонизация права Союза Беларуси и России как механизм дальнейшего единения в рамках ЕАЭС.

Ключевые слова: гармонизация, унификация, Союз Беларуси и России, жители, Союзное государство, экономической союз, ЕАЭС, ШОС, БРИКС, Шелковый путь, межгосударственное взаимодействие.

На уровне политических решений 20-летнее эволюционное формирование и развитие Союза Беларуси и России считается состоявшимся. Однако неурегулированными остаются целый ряд проблемных вопросов и их нельзя назвать «мелкими шероховатостями».

Действительно, основное понимание на уровне руководства государств, парламентов и правительств сложилось давно. Есть существенный опыт интеграции. Достижения Союзного государства вполне очевидны во многих сферах, особенно в социальной. Между Беларусью и Россией фактически нет границы (отсутствует таможенный и пограничный контроль). Жителям двух стран гарантированы равные права на передвижение в обеих границах, на выбор места жительства, работы, учебы с дальнейшей гарантией соблюдения всех социальных и пенсионных обязательств и др. [5].

Однако возникают ситуации, когда от работающих белорусов в России требуют сдачи экзаменов по русскому языку, который является одним из двух государственных языков в стране, а союзные парламенты были вынуждены весной-летом 2015 года вставать на защиту белорусских водителей, работаю-

HARMONIZATION OF LEGAL BASE OF THE UNION OF RUSSIA AND BELARUS AND OTHER INTEGRATIVE EURASIA UNIONS – THE INSTRUMENT FOR UNION AND DEVELOPMENT

E. I. DZHANKARAEV

The article deals with harmonization of the Belorussia and Russia Union law as an instrument for further union as a part of EEU.

KEYWORDS: harmonization, alignment, Belorussia and Russia Union, common state, economic union, EEU, SCO, BRIC, Silk road, interstate cooperation.

щих в России (их посчитали «миграционщиками» и иностранцами). Они могли остаться без работы (это порядка 4 000 человек).

Сбои происходят из-за отсутствия синхронных действий одновременно и на востребованных направлениях. Именно об этом говорилось на постоянно действующем семинаре по вопросам строительства Союзного Государства при Парламентском Собрании Союза Беларуси и России в июне 2015 г. [8]. По преобладающему мнению требуется двухсторонне выбирать механизм правового регулирования деятельности Союзного государства. При этом, как в целом, так и по отдельным направлениям. Вот неполный перечень правовых коллизий, а, где-то, и просто чиновничьих упущений:

- решение обновляющихся проблем в области миграционных вопросов;
- проблемы создания, учета и использования собственности Союзного государства (нет правового регулирования, хотя в Белоруссии есть решение Президента страны);
- важно интенсивнее проводить гармонизацию налогового законодательства;

- требуется экспертиза всех принимаемых законопроектов на соответствие Союзному законодательству (в России нет такой системы);
- решить следующий вопрос публикации союзного законодательства и нормативных актов, так как оно остается фактически «закрытым»;
- проблемы координации промышленной политики как национальной идеи.

Безусловно, что здесь есть проблемы и права, но и организационно-методологического несовершенства. О «гармонизации» вместо «унификации», говорится не менее десятка лет. Отрадно, что наконец-то, дрейф в сфере правового регулирования не только обозначился, но уже принят специалистами обеих государств и почти не вызывает напрасных споров.

В любой «гармонизации» важно выделять два глобальных направления – «ценностное» и «инструментальное». Начиная гармонизировать законодательство, необходимо чтобы был определенный консенсус по поводу ценностей и их содержания (россиянам и белорусам здесь значительно проще поскольку достаточно долго жили в одном государстве, была культурная общность). Но иногда под «щитом» неких общеевропейских и т.п. понятий в массовом сознании есть попытки навязываться крайний индивидуализм, отрицание традиций и т.д. при чем как в сферах общественной, так и политической жизни. Сложнее говорить об «унификации» как «сближении». Тогда, «гармонизация» – наиболее удобный инструментальный термин для обозначения деятельности в этой сфере. Двум государствам гораздо проще согласовывать некие позиции, чем как в рамках Евразийского экономического союза (далее – ЕАЭС), где уже пять стран: Россия, Беларусь, Казахстан, Кыргызстан и Армения. Поэтому такие разработки активнее должны заказывать практики, указывая, что требуется урегулировать и оплачивать часть исследований [4].

Главной причиной, по которой нельзя тянуть с гармонизацией национальных законодательств стран – участниц интеграционных объединений, является наличие массива проблем, с которыми в одиночку не справляются даже крупные державы. Чаше кризисные явления имеют глобальный характер и, в силу взаимозависимости экономик множества стран, требуется наднациональное подталкивание к созданию эффективных механизмов международного сотрудничества и выработки нужных решений.

Но важно также понимать, что статус, например, давно действующих международных организаций как Организация Объединенных Наций, Всемирная торговая организация и ряд других, не позволяет выработать и принять нужные решения. Поэтому основная цель создания Россией, Беларусью и Казахстаном Таможенного, а, затем, и Евразийского экономического союза является обеспечение скоординированного и единого подхода к регулированию экономических и

других отношений между партнерами. Так одной из главных практических функций созданного органа Евразийской экономической комиссии (далее – ЕЭК), – является мониторинг исполнений международных договоров.

Наряду с формами международных договоров, а также решениями глав государств и правительств появляется значительный пласт правовых норм, содержащихся в решениях постоянно действующих национальных органов. Они имеют важное свойство – оперативность (принимаются без промедления и, в случае необходимости, быстро могут корректироваться). Взаимозависимость государств – членов Союза и их согласие соблюдать общие правила, закрепленные в международных договорах, принятые в пределах полномочий национальными органами, направлена на то, чтобы не ослаблялась устойчивость национальных экономик.

Поэтому, именно мониторинг позволяет обеспечить обратную связь и отследить, насколько то или иное государство соблюдает возложенные на себя обязанности в связи с участием в интеграционном пространстве. К сожалению, страны при формировании модели ЕАЭС не пошли по пути надсечения Союза дополнительными механизмами принуждения и исполнения международных обязательств. Со вступления в силу Договора о ЕАЭС, ЕЭК оказалась лишена полномочий по обращению в суд ЕАЭС с заявлением о неисполнении стороной договора. А парламентский контроль, т.к. нет такого наднационального органа, отсутствует ЕЭК проводила определенную работу по подготовке предложений по уточнению полномочий на проведение мониторинга международных договоров в рамках Союза и решений органов ЕАЭС. Но надеется на закрепление права Комиссии на обращение в суд ЕАЭС. А может быть появится парламентский орган?

Уточним, также наш подход в сфере единения в части промышленной политики. Действительно уже разработана практика подготовки, принятия и реализации международных программ развития. Как один из результатов наработаны практические технологии, что может быть использовано другими интеграционными образованиями, куда входит Белоруссия и Россия. Это и Таможенный Союз и ЕАЭС, а также более широкие межгосударственное кооперации – Шанхайская организация сотрудничества (далее – ШОС) и группа из пяти стран: Бразилия, Россия, Индия, Китай, Южно-Африканская Республика (далее – БРИКС).

Для понимания тенденций в сфере реализации международных программ, оценки их результативности, рассмотрим динамику характерных статистик, приведенных ниже в табл. 1

Как видно из приведенной выше таблицы, в 2015 г. по сравнению с 2010 г. количество Союзных программ сократилось в два раза, исполнение по состоянию на

ТАБЛИЦА 1.

Анализ Союзных программ в части их финансирования и исполнения (2010–2015 гг.)

| Годы | Количество действующих программ | Уточненная сводная роспись по бюджету (тыс. руб.) | План (тыс. руб.) | Факт (тыс. руб.) | % от от плана (тыс. руб.) | % исполнено (тыс. руб.) |
|---------|---------------------------------|---|------------------|------------------|---------------------------|-------------------------|
| 2010 г. | 18 | 4 046 477,1 | 3 935 987,0 | 3 868 222,2 | 97,3 | 95,6 |
| 2011 г. | 13 + 4 (переходящие) | 3 361 261,0 | 3 291 265,4 | 3 264 774,2 | 97,9 | 97,1 |
| 2012 г. | 13 + 2 (переходящие) | 3 222 185,1 | 3 016 596,7 | 2 814 374,7 | 93,6 | 87,3 |
| 2013 г. | 14 | 3 919 848,1 | 3 713 850,6 | 3 280 510,2 | 94,7 | 83,7 |
| 2014 г. | 10 | 3 784 936,8 | 3 544 555,6 | 3 376 160,7 | 93,6 | 89,2 |
| 2015 г. | 9 | -* | -* | -* | -* | -* |
| ИТОГО | 83 | -* | -* | -* | -* | -* |

Справочно: * – по состоянию на 20.10.2015 данные нет

31.12. 2014 – на 6,4 %, а по сравнению с 2011 – снизилось на 7,9%. Это обусловлено тем, что контроль со стороны государственных заказчиков за ходом реализации Союзных программ носит пока формальный характер. В результате возникают риски как по не освоению средств, так и невыполнению в установленные сроки мероприятий и Союзных программ. То есть не достигнуты запланированные конечные результаты. За период с 2002–2015 гг. в установленные сроки завершены только 34 из 83 Союзных программ. В 18 Союзных программ вносились изменения с продлением срока реализации на год. Точных мотивировок причин, как публичных, для анализа нет.

Уточним также следующее, что международным программам предшествует принятие международных договоров. Ныне между Беларусью и Россией заключено свыше сто международных договоров. Как правило, они касаются обеспечения равных прав, социальных гарантий и других важных моментов деятельности граждан двух стран. Анализ свидетельствует, что не всегда при подготовке важных национальных законопроектов учитываются все положения Договора «О создании Союзного государства Беларуси и России».

Один из примеров – Закон «О правовом регулировании иностранных граждан в Российской Федерации». Документ обязал белорусов, которые хотят получить вид на жительство в России, сдавать экзамен по русскому языку, истории и основам законодательства России. Потребовалось в 2015 г. направлять от Парламентского Собрания Союза Беларуси и России письма в Федеральную миграционную службу России. Теперь готовится законопроект, согласно которому

граждане стран, где русский язык является государственным языком (а белорусы к ним относятся), будут освобождены от сдачи этих экзаменов.

Другой пример в 2004 г. в России был принят Закон «О государственной гражданской службе в Российской Федерации» [9]. Ранее сотрудники органов Союзного государства были приравнены к гражданским государственным служащим. После принятия закона эта категория «лишилась» ранее присвоенного ей статуса. На протяжении пяти лет вместе с Постоянным Комитетом Союзного государства делаются попытки подготовить проект, который бы вернул этот статус и положенные по нему социальные гарантии служащим в структурах, обеспечивающих работу аппарата Союзного государства. Пока разночтение и несогласованность «вершит бал».

Есть обращения и к Российским парламентариям. На сайте Государственной Думы Российской Федерации размещены десятки законопроектов, и отследить по их назначениям, затрагивают ли они связанные с белорусами вопросы, крайне сложно. Хотелось бы чтобы были обязывающие их нормы законопроектов с договором о создании Союзного государства. Это послужило бы серьезным шагом на пути дальнейшей интеграции, а также максимальному соблюдению равных прав россиян и белорусов [1].

И все же, складывается устойчивое впечатление, что «законодатели» стремятся создавать рельсы для функционирования кооперации между странами. Практика сегодня настойчиво диктует условия. Это наглядно продемонстрировал Сочинский форум региональной интеграции, состоявшийся в середи-

не сентября 2015 г. Представлены десятки проектов более чем половиной российских субъектов РФ и областями Белоруссии. В последние годы помимо бюджета также приняты важнейшие документы, регламентирующие работу национальных ведомств [2]. Это постановление Совета Министров Республики Беларусь о программе развития промышленного комплекса Республики Беларусь на период до 2020 года и его комиссии по вопросам промышленной политики. В Российской Федерации принят Закон «О промышленной политике в РФ».

Регламентировать промышленную политику нельзя без того, что создает для производителя обеих стран равные конкурентные условия на всей территории Союзного государства. Поэтому требуется выработать некие формы согласований стратегий и развития отдельных отраслей промышленности. Возможно, в начале, на уровне индикативных показателей и каждый из указанных индикаторов требует отдельного разговора. Например, формирование единого транспортного пространства при реализации проекта «Шелковый путь», активным участником которого, может быть и должна Беларусь. Все развитые транспортные инфраструктуры расширяют выход на европейский выход.

Одним из решающих факторов создания единого транспортного пространства станет Белорусская атомная электростанция (ввод второго блока запланирован на 2018 год) [3]. Для согласования научно-технической политики ключевую роль здесь играет Межакадемический совет (структура Академии наук Беларуси и России, призванная определять приоритетные направления научно-технического развития).

За время существования Союзного государства уже реализовано более 60% из 46 совместных программ, направленных на цели получения инновационного продукта. В настоящее время на стадии реализации семь программ, имеющих цель получение новых продуктов в сфере материаловедения, микробиологии, фармацевтики, микроэлектроники, космических технологии, вычислительной техники и других. Заметным вкладом в выстраивании единого промышленного пространства может стать реализация проектов с участием ведущих предприятий двух стран в области машиностроения, электроники и химической промышленности. По пяти проектам переговоры ведутся с 2012 года.

Межгосударственное взаимодействие по совместным программам – это взаимодействие на взаимно поставляемых промышленных поставках в форме готовых изделий, а также комплекующих [7]. Это является основой и межрегионального сотрудничества. Единая промышленная политика формируется именно в сфере межрегионального взаимодействия. Здесь немаловажную роль играет работающий бюджет Союзного государства, утвержденный на 2015 г.

в объемах порядка 4,9 млн российских рублей. Вся социальная сфера составляет 26%, а промышленность, энергетика, сельское хозяйство, транспорт, связь и информатика – более 42%. Всего капиталовложения России в Белоруссию уже превышают более 6,3 млрд долларов США, а Белоруссии в Россию – 2,3 млрд долларов США [6]. Это хорошая основа для наращивания интеграций.

ЛИТЕРАТУРА

1. **БОРИСОВ В.** Гарантия равных прав законопроект Беларуси и России необходимо согласовать с Договором о создании Союзного государства // Союзное Вече, 17 июня 2015 г. С. 4.
2. Декрет Высшего Государственного Совета Союзного государства «О бюджете союзного государства на 2015 год» от 3 марта 2015 г., № 2, Москва // «Союз Беларуси и России» от 12 марта 2015 г.
3. Декрет Высшего Государственного Совета Союзного государства «О порядке формирования и исполнения Союзного государства» от 3 марта 2015 г., № 3, Москва // «Союз Беларуси и России» от 19 марта 2015 г. С. 2–4.
4. **КАЛИНИН С.** На базе общих ценностей // Союзное Вече от 17 июня 2015 г. С. 9.
5. Концепция социального развития Союзного государства на 2011–2015 годы – новый этап реформирования общего социального пространства: научно-практические конференции Союзного государства (Москва, 17–18 ноября 2011 г.) // Постоянный Комитет Союзного государства г. Минск.
6. От атома до космоса // Союз Беларуси и России (Периодическое издание Совета Министров Союзного государства) от 5 марта 2015 г., с. 1, 2.
7. **РАПОТА Г.** О промышленной политике Союзного государства // Российская газета (Союз Беларуси и России) от 21 сентября 2015 г. С. 2.
8. Союзное Вече Газета Парламентского Собрания Союза Беларуси и России от 17 июня 2015 г.
9. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями) // Система ГАРАНТ: <http://base.garant.ru/12136354/#ixzz3oULi6YFc>

Джанкараев Евгений Иркинович,
советник инспекции КСП Москвы

121099, г. Москва, ул. Новый Арбат, д. 36
тел.: +7 (915) 400-82-82, e-mail: home_boy@mail.ru