Таможенный союз: Дела. Проблемы. Планы

М.Б. Тиникеев,
член Комитета по законодательству и судебно-правовой реформе Мажилиса 4-го созыва Парламента Республики Казахстан, председатель Постоянной комиссии по правовым вопросам МПА ЕврАзЭС, почетный доктор технических наук

С.Н. Белоусов,
начальник управления Секретариата МПА ЕврАзЭС

А.А. Марышев,
советник Секретариата МПА ЕврАзЭС

Парламентский вектор евразийской интеграции

Региональная интеграция и межпарламентское сотрудничество

Таможенный союз – интеграционный проект Евразийского экономического сообщества – сегодня выходит на качественно новый уровень и открывает широкие перспективы для экономического развития государств этого объединения. Такое мнение глав правительств государств – членов Таможенного союза в рамках ЕврАзЭС, высказанное на пресс- конференции по окончании заседания Межгосударственного Совета ЕврАзЭС (Высшего органа Таможенного союза) 19 октября 2011 года, отражено в одобренном на заседании проекте Декларации о евразийской экономической интеграции.

После состоявшегося 18 ноября 2011 года подписания этого документа главами государств Таможенного союза начался следующий этап интеграционного строительства – формирование Единого экономического пространства, направленное на создание Евразийского экономического союза (ЕЭС).

Содержанием деятельности этого нового этапа интеграционного сотрудничества должна стать полная реализация потенциала Таможенного союза и Единого экономического пространства, совершенствование и дальнейшее развитие их договорно-правовой базы формирования институционных структур.

Одним из направлений дальнейшей интеграции является всемерное развитие парламентской составляющей. В этой связи представляется актуальной постановка вопроса о роли межпарламентского сотрудничества и направлениях его дальнейшего развития.

Исторические аспекты сотрудничества

Межпарламентское сотрудничество нашло свое место в практике международных отношений еще в конце XIX века, что было ознаменовано появлением в 1889 году первой межпарламентской организации – Межпарламентского союза[1]. После Второй ми-

[1] Шинкарецкая Г.Г. Межпарламентская Ассамблея Содружества Независимых Государств на фоне межпарламентских организаций других интеграционных объединений // Государство и право. – 1997. №4. – С. 83.

ровой войны появились множество международных межпарламентских организаций – например, Арабский межпарламентский союз, Союз африканских парламентов[2], Парламентская Ассамблея Совета Европы, Европейский парламент (межпарламентский орган Европейских сообществ, созданный Парижским договором от 1951 года) и другие, продолжающие свою деятельность в настоящее время. Со временем сферы межпарламентских отношений расширялись, в них вовлекались все новые участники, увеличивалось разнообразие форм взаимодействия.

В начале XXI века межпарламентские организации стали важным фактором развития современных международных отношений, призванных создать нормативно-правовую базу для конструктивного международного парламентского сотрудничества.

Консультативный межпарламентский совет стран Бенилюкс, созданный в 1955 году, был объявлен частью структуры экономического союза Бенилюкс[3], после подписания Брюссельского договора, основавшего Западноевропейский союз, была создана Ассамблея этого объединения, Андский парламент был включен в структуру Андского пакта в 1987 году[4], а Межпарламентская организация Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН) стала частью этого интеграционного объединения в 1977 году.

Как правило, в интеграционных объединениях международные межпарламентские организации создаются для консультаций (совещаний) парламентов, но в дальнейшем в соответствии с новыми тенденциями во взаимоотношениях и при желании участников этих организаций их функции могут возрастать, влияние увеличиваться. Так, Европейский парламент Европейского союза (далее Европарламент или ЕП) изначально создавался как консультативный и рекомендательный орган Европейского союза[5] (в прошлом – Европейское сообщество), а сейчас в соответствии с уставными документами Евросоюза Европарламент – это орган, представляющий входящие в Евросоюз народы[6] (подобно национальному парламенту).

Европейский парламент со времени учреждения в соответствии с Договором о ЕОУС «Общей ассамблеи» шаг за шагом освобождался от привычки оставаться в тени. Уже в 1958 году депутаты переименовали свою Ассамблею в «Европейский парламент». Это было сигналом и одновременно личным обязательством. Темой обсуждения стал вопрос прямых выборов в ЕП, и первые всеобщие и прямые европейские выборы были проведены девятью странами Сообщества с 7 по 10 июля 1979 года. В результате европейская интеграция поднялась на новый уровень, и граждане Сообщества смогли непосредственно влиять на ход политики в Европе. Отныне единая Европа создавалась не только за столом переговоров. Действующие лица европейской политики с этого момента в своих помыслах и действиях должны были больше считаться с волей граждан Европы.

После того как европейцы – члены Сообщества – выбрали депутатов в Парламент, по своим полномочиям даже приблизительно несравнимый с национальными парламентами, акценты сместились в пользу единственного демократического законодательного органа Европейского сообщества[7].

Межпарламентская Ассамблея – орган парламентского сотрудничества ЕврАзЭС

С момента образования Евразийского экономического сообщества это направление пар-

[2] Парламентское право России: Учебное пособие / Под ред. Т.Я. Хабриевой. – М., 2003. – С. 359.

[3] См. Samoy F.G. La creation de l'Union economigue Benelux //Studia Diplomatica. – 1981. – Vol. 34. – P. 179-198.

[4] Моисеев Е.Г. Десятилетие Содружества. Международно-правовые аспекты деятельности СНГ. – М., 2001. – С.46.

[5] Додонов В.Н., Панов В.П., Румянцев О.Г. Международное право. Словарь-справочник / Под общ. ред. В.Н. Трофимова. – М., 1997. – С. 69.

[6] Балакирева В.И. Межпарламентская Ассамблея Содружества Независимых Государств как международный институт политической консолидации: Дис. канд. полит. наук. – СПб., 2002. – С. 82.

[7] Вернер Вайденфельд, Волфганг Вессельс. «Европа от А до Я. Справочник европейской интеграции».



ламентского взаимодействия было обеспечено наличием в ее институциональной системе Межпарламентской Ассамблеи ЕврАзЭС. В соответствии со статьей 7 Договора об учреждении ЕврАзЭС от 10 октября 2000 года Межпарламентская Ассамблея стала органом, рассматривающим вопросы гармонизации (сближения, унификации) национального законодательства государств – членов ЕврАзЭС и приведения его в соответствие с договорами, заключенными в рамках ЕврАзЭС в целях реализации задач Сообщества. Она была сформирована из парламентариев, делегируемых парламентами Договаривающихся Сторон, и в пределах своих полномочий приступила к разработке Основ законодательства в базовых сферах правоотношений, типовых проектов законодательных актов, рекомендаций и т.д.

На заседаниях Межпарламентской Ассамблеи ЕврАзЭС и Бюро (с начала образования Межпарламентского Комитета в 1996 году) принято и одобрено более 140 документов, в том числе 70 типовых проектов законодательных актов (модельных законов) и около 60 рекомендаций, целью которых является сближение законодательства государств – членов ЕврАзЭС в различных сферах правоотношений.

Анализ информации об использовании национальными парламентами нормативно-правовых актов, принятых Межпарламентской Ассамблеей, свидетельствует о широком их использовании.

Так, по информации Совета Республики и Палаты представителей Национального собрания, а также Национального центра законодательства и правовых исследований Республики Беларусь, более 50 модельных законов, типовых проектов и рекомендации Межпарламентской Ассамблеи ЕврАзЭС нашли широкое применение при подготовке проектов законов Республики Беларусь, а также в ходе их доработки.

При этом обязательный характер использования принимаемых Межпарламентской Ассамблеей нормативно-правовых актов в законотворческой деятельности Беларуси предусмотрен Регламентом Палаты представителей Национального собрания.

Основные положения и нормы правовых актов Межпарламентской Ассамблеи, а также предложения и рекомендации Ассамблеи нашли полное или частичное отражение во многих законах и кодексах Республики Казахстан, в том числе в Таможенном, Бюджетном, Трудовом кодексах Республики Казахстан и других нормативных актах. При этом Республикой Казахстан принятые Ассамблеей нормативно-правовые акты часто используются при подготовке международных договоров в рамках Евразийского экономического сообщества.

Значительная часть типовых проектов законодательных актов МПА ЕврАзЭС использована также Федеральным Собранием Российской Федерации, парламентами Кыргызской Республики и Республики Таджикистан.

Следует также отметить, что часть документов Межпарламентской Ассамблеей была подготовлена по предложению Интеграционного Комитета ЕврАзЭС для разработки международных договоров, в том числе по вопросам формирования единых принципов регулирования деятельности естественных монополий, выработки скоординированной политики в области государственных закупок, Соглашения об организации и функционирования рынка зерна государств – членов ЕврАзЭС, а также ряда соглашений в таможенной сфере.

С формированием Таможенного союза и Единого экономического пространства в рамках ЕврАзЭС в Программу законотворческой деятельности Межпарламентской Ассамблеи ЕврАзЭС были включены мероприятия по приведению национальных законодательств в соответствие с международными правовыми актами.

Еще на стадии подготовки проекта Таможенного кодекса Таможенного союза в рамках ЕврАзЭС был проведен его сравнительно правовой анализ на соответствие нормам документов ВТО и других международ-

ных организаций. Были проведены аналитические исследования договоров в сфере действующих ограничительных мер экономического характера во взаимной торговле, тарифного и нетарифного регулирования, в сфере административной и уголовной ответственности за нарушение таможенного законодательства Таможенного союза, а также в сфере административно-процессуального и уголовно-процессуального законодательства. Разработаны типовые проекты законодательных актов «О таможенном регулировании», «О внешнеторговой деятельности».

Резюмируя изложенное, следует отметить, что парламентское сотрудничество в рамках Евразийского экономического сообщества обеспечено наличием институционального органа – Межпарламентской Ассамблеи ЕврАзЭС. В то же время интенсивное интеграционное развитие Таможенного союза и Единого экономического пространства в рамках ЕврАзЭС в последние годы ставит перед сообществом необходимость аналогичного развития и парламентского сотрудничества.

Основные направления совершенствования парламентского органа ЕврАзЭС

В статье «Евразийский союз: от идеи к истории будущего», написанной специально для газеты «Известия» и опубликованной в ней 25 октября 2011 года, Президент Республики Казахстан Нурсултан Назарбаев в стратегии действий по формированию Евразийского союза одним из направлений определяет задачу парламентского сотрудничества. Он пишет: «Создание Евразийского союза возможно только на основе широкой общественной поддержки. Вполне закономерно, что уже сейчас в наших странах есть и свои “евразооптимисты” и “евразоскептики”». Полемика между ними только помогает видеть и последовательно устранять издержки интеграционного процесса. Я думаю, что уже в недалеком будущем их дебаты будут вестись с трибуны Евразийской Ассамблеи – наднациональной структуры, объединяющей парламентариев наших стран».

Создание Евразийского Ассамблеи, по существу наднационального парламента, является необходимым элементом сбалансированной институциональной структуры формируемого Евразийского экономического союза.

Несмотря на фактическую деятельность Межпарламентской Ассамблеи ЕврАзЭС по обеспечению процесса формирования Таможенного союза и Единого экономического пространства, сегодня существует мнение, что поскольку МПА ЕврАзЭС не входит в структуру органов Таможенного союза и в ее работе, помимо России, Белоруссии и Казахстана, участвуют представители других государств – членов ЕврАзЭС, отсутствуют юридические основания для ее участия в разработке, обсуждении и принятии документов, регулирующих правоотношения в Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве. Как правило, такое мнение выражается экспертами, представляющими министерства и ведомства государств – членов Таможенного союза, которыми парламентская тема практически выведена за рамки обсуждения нового этапа интеграционного развития Сообщества.

Полагаем, что эта позиция совершенно не соответствует характеру многомерного развития Евразийского экономического союза на общепринятых демократических принципах. Еще в 2010 году между секретариатами Межпарламентской Ассамблеи ЕврАзЭС и Комиссией Таможенного союза был подписан протокол о сотрудничестве, и нормативно-правовые документы МПА ЕврАзЭС нашли свое отражение в задачах, реализуемых исполнительными органами Таможенного союза. К примеру, вопрос о применении ответных мер государствами – членами Таможенного союза в случае оказания третьими странами экономического давления на одно из государств – членов Таможенного союза рассматривался Бюро Межпарламентской Ассамблеи ЕврАзЭС еще в 2010 году. Постановлением Бюро МПА ЕврАзЭС от 6 апреля 2010 года № 11 был утвержден Типовой проект законодательного акта «О внешнеторговой деятельности», которым предусматривается возможность введения Комиссией

Таможенного союза мер ограничения внешней торговли товарами, услугами и интеллектуальной собственностью (ответные меры) в случае оказания третьими странами экономического давления на одно из государств – членов Таможенного союза.

Необходимо также особо отметить, что Таможенный союз сформирован в рамках Евразийского экономического сообщества, органами которого, кроме Межгосударственного Совета и Интеграционного Комитета, являются также Межпарламентская Ассамблея и Суд ЕврАзЭС, в нормах Статута которого отражены функции Суда как органа Евразийского экономического сообщества.

Схожие позиции выражают депутаты, причем, что немаловажно, не являющиеся членами Межпарламентской Ассамблеи ЕврАзЭС. Депутат Государственной Думы РФ Т.В. Москалькова в своей статье отмечает: «Что касается вопроса создания Межпарламентской Ассамблеи Таможенного союза Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации, то представляется целесообразным провести этот процесс по аналогии с формированием высшего органа Таможенного союза. А именно Межпарламентская Ассамблея должна определяться как законодательный орган Таможенного союза. Нормотворческая деятельность в рамках Таможенного союза будет осуществляться членами МПА ЕврАзЭС –представителями государств – участников Таможенного союза»[8].

Сегодня идет обсуждение вопросов о возможности создания наднациональных партийных систем. Об идее создания Евразийской партии пишет со ссылкой на заместителя секретаря президиума генсовета Единой России и руководителя Центра социально-консервативной политики (ЦСКП) Юрия Шувалова газета «Известия»[9]: «Появлению партии будет предшествовать длительная подготовка. 27 октября в Москве при поддержке ЦСКП пройдет конференция “Развитие через интеграцию – российский проект для Евразии”. Мы пригласили организации, которые занимаются вопросами евразийского пространства. Это социал-консерваторы, Клуб православных предпринимателей, Фонд исследования проблем демократии, клуб “Русский взгляд”, движение “Свобода выбора”, клубы МГИМО». На этой конференции организаторы намерены инициировать создание организации под названием «Социально-консервативный международный союз», которая будет лоббировать создание Евразийского союза. Именно Социально-консервативный международный союз может стать основой Евразийской партии. Это произойдет, когда появится Евразийский союз и понадобится наднациональный парламент и наднациональные политические силы.

Вопрос развития парламентского сотрудничества в части определения его формата пока является открытым и дискуссионным. Скорее всего точкой в его обсуждении станет принятие главами государств в 2012 году Договора о Евразийском экономическом союзе после завершения работы по кодификации законодательства Таможенного союза и ЕЭП[10]. Важно то, что уже сегодня необходимо предпринимать меры по содержательному насыщению парламентского сотрудничества на современной платформе.

На основании изложенного представляется целесообразным предложить следующие направления по развитию парламентского сотрудничества и формированию Евразийской Ассамблеи (Евразийского парламента):

Евразийский парламент необходимо формировать путем прямых выборов парламентариев населением государств – членов Евразийского экономического союза сроком на 5 лет.

С учетом опыта Европейского парламен-

[8] Москалькова Т.Н. Вопросы организации межпарламентского сотрудничества с учетом формирования Таможенного союза Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации. Таможенное дело. – 2009. – №4.

[9] Рубин Михаил. Для Евразийского союза создают партию. – Известия, 24.11.2011,

[10] Краткая версия аналитического доклада группы 21 « Развитие экономической и социальной интеграции в постсоветском пространстве» по обновлению Стратегии социально экономического развития России до 2020 года http://2020strategy.ru/g21/documents

та в функциональной составляющей деятельности Евразийского парламента следует выделить три основные сферы деятельности:

- законодательная функция;
- формирование бюджета ЕЭС;
- контрольная функция.

Европейский парламент делит законодательные функции с Советом ЕС. С момента подписания договора в Ницце в большинстве политических сфер действует так называемый принцип совместных решений (ст. 251 ЕС –Договора), согласно которому Европейский парламент и Совет Европейского союза обладают равными полномочиями и каждый законопроект, представленный Комиссией, должен быть рассмотрен в двух чтениях. Аналогичную практику рекомендуется установить и для Евразийского экономического союза, в котором Евразийский парламент осуществлял бы законотворческую деятельность совместно с Межгосударственным Советом. Законодательная функция Евразийского парламента должна предусматривать:

- участие в разработке и согласовании международных договоров и соглашений;
- разработку Основ законодательств в базовых сферах правового регулирования;
- мониторинг национального законодательства на предмет соответствия международным правовым актам ЕЭС;
- проведение сравнительно-правового анализа, разработка на его основе Рекомендаций и типовых проектов с целью имплементации основных положений договоров и соглашений ЕЭС в национальные правовые системы;
- рассмотрение, утверждение и контроль за основными макроэкономическими показателями.

Взаимодействие Евразийского парламента с Евразийской Комиссией должно осуществляться, исходя из основного принципа, – международные правовые акты, существенным образом меняющие национальную правовую систему или касающиеся ограничения прав и свобод граждан государств – членов ЕЭС, до их принятия Межгосударственным Советом должны рассматриваться Евразийским парламентским органом.

Европейский парламент и Совет ЕС совместно формируют бюджет ЕС. Формирование бюджета Евразийского союза также должно стать совместной функцией Межгосударственного Совета, Евразийской Комиссии и Евразийского парламента.

Реализация данной функции Евразийским парламентом должна осуществляться путем ее участия в формировании бюджета Евразийского союза, а также в его согласовании и утверждении.

Порядок взаимодействия Евразийской Комиссии и Евразийского парламента должен быть прописан в соответствующем соглашении.

Контрольная функция Евразийского парламента в Евразийском экономическом союзе должна заключаться в мониторинге состояния гармонизации национальных законодательств и в контроле деятельности Евразийской Комиссии.

Ключевые слова: Таможенный союз; Евразийское экономическое сообщество; Единое экономическое пространство; Межпарламентская Ассамблея; Евразийский союз; Евразийская партия; Евразийский парламент; Евразийская комиссия.

Key words: Customs Union; Eurasian Economic Community; Common Economic Space; Inter-Parliamentary Assembly; Eurasian Union; Eurasian party; Eurasian Parliament; Eurasian Commission.

Создание Евразийского Ассамблеи, по существу наднационального парламента, является необходимым элементом сбалансированной институциональной структуры формируемого Евразийского экономического союза.