

Н.А.Абыкаев,
Председатель Сената Парламента
Республики Казахстан
(март 2004 – январь 2007 г.)

ГАРМОНИЗАЦИЯ НАЦИОНАЛЬНЫХ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВ И ПРОБЛЕМЫ АКТИВИЗАЦИИ ИНТЕГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ В ЕврАзЭС*

Как показывает весь мировой опыт и новейшая история становления и развития новых независимых государств в постсоциалистический период, противостоять вызовам и угрозам XXI века можно лишь на базе многопланового и разностороннего межгосударственного интеграционного сотрудничества.

Убедительное подтверждение этому более чем пятнадцатилетняя практика Содружества Независимых Государств, развитие которого сейчас во многом определяется инициативой и настойчивостью Президента Казахстана Н.А.Назарбаева, возглавляющего ныне это объединение.

И если даже, как отмечают эксперты, не все изначально поставленные учредителями СНГ задачи были решены, Содружество выполнило главное свое предназначение – не было за это время каких-либо межгосударственных катаклизмов, потрясений, все возникающие вопросы решались на основе обсуждения и консенсуса. Именно эта стабильность на постсоветском пространстве помогала каждому из наших государств решать проблемы государственного строительства, экономического и внутриполитического развития.

В настоящее же время идет кропотливая работа по совершенствованию и повышению эффективности СНГ, в которой самое непосредственное участие принимает и Межпарламентская Ассамблея Содружества.

Вполне объективными причинами объясняется то, что СНГ, успешно реализуя многие политические и геополитические функции, не смогло в свое время обеспечить высокий уровень экономической интеграции. Подходы, темпы, содержание и результаты экономических реформ к концу 90-х годов прошлого столетия у разных

* Статья подготовлена по материалам выступления на Бюро МПА ЕврАзЭС 15 ноября 2006 г.

государств оказались настолько разными, что потребовали осмысления и поиска нестандартных путей экономического сотрудничества.

Именно это во многом стало поводом к образованию новых интеграционных, преимущественно экономических, объединений. Их основателями стали государства, у которых оказалось наиболее близким понимание путей экономического развития, сложилось более тесное экономическое взаимодействие и общее понимание задач на перспективу. Исходя из геополитического положения, региональных экономических интересов и отчасти политических задач образовались, либо трансформировались Шанхайская Организация Сотрудничества, Центральноазиатский Союз, организация Единого Экономического Пространства, Союзное государство России и Беларуси и другие организации.

Одним из наиболее динамичных, эффективных и перспективных стало Евразийское экономическое сообщество, образованное в октябре 2000 года, когда в Астане – новой столице Казахстана был подписан Договор об его учреждении. В нем объединились (мне приятно это подчеркнуть) достойные партнеры – Беларусь, Казахстан, Кыргызстан, Российская Федерация, Таджикистан. Членом Сообщества в 2006 году стал и Узбекистан. Это образование действует на основании концепции тесного и эффективного торгово-экономического сотрудничества, целей и задач, определенных Договором о Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве. И уже существуют организационно-правовые инструменты и механизмы реализации достигнутых договоренностей, а также система контроля за реализацией принимаемых решений и соблюдением ответственности Сторон.

На страны ЕврАзЭС уже приходится более 80% внешнеторговых операций в рамках СНГ. Ими согласовано более 60% ставок таможенных тарифов, решаются задачи по завершению оформления в полном объеме режима свободной торговли, формирования единого таможенного тарифа и единой системы мер нетарифного регулирования, согласовываются позиции по взаимоотношениям с ВТО и созданию общей таможенной территории с общей системой таможенного регулирования и единым управлением таможенными службами.

Вне всякого сомнения, этот опыт интеграционного взаимодействия помогает каждой из наших стран решать перспективные задачи экономического, политического и социального развития, которые ставит перед нами время.

Главой нашего государства Н.А.Назарбаевым в рамках Стратегии развития страны в начале прошлого года поставлена амбициозная цель – войти в ближайшее десятилетие в число 50-ти наиболее конкурентоспособных и динамично развивающихся стран мира. И эта цель вполне достижима. Начиная с 2000 года среднегодовой рост нашей экономики составляет 10%, а ВВП на душу населения увеличился более чем на 40%. Высокие темпы роста экономики позволяют нам уже в 2008 году рассчитывать на двукратное увеличение ВВП по сравнению с 2000 годом, а к 2015 году добиться его троекратного роста.

Решая проблемы повышения конкурентоспособности, вхождения в ВТО, индустриально-инновационного развития, мы ориентируемся на опыт и потенциал ЕврАзЭС, соотнося свои планы с нашими партнерами по этому объединению. Важнейший принцип для нас – стремиться к такому уровню интеграции, который будет реально взаимовыгодным и станет способствовать экономическому росту всех стран Сообщества.

Очевидно, что успешное развитие Сообщества невозможно без собственной

законодательно-нормативной базы, без стремления к максимальной гармонизации и унификации национальных законодательств. Это одно из непременных условий эффективной интеграции.

В этом направлении успешно действует Межпарламентская Ассамблея ЕврАзЭС, ведущая активную работу по сближению и гармонизации национальных законодательств. Нельзя не оценить ее вклад в формирование единых таможенных тарифов и единой системы мер нетарифного регулирования, в установление общих правил торговли товарами и услугами и их доступу на внутренние рынки, в формирование общего рынка транспортных услуг и единой транспортной системы и во многие другие нормативно-правовые основы развития интеграционных процессов.

Межпарламентской Ассамблеей во всех основных сферах правоотношений было подготовлено и принято 34 модельных закона, 22 типовых проекта законодательных актов, 39 рекомендаций и предложений. Разработан ряд приоритетных Концепций Основ законодательства, устанавливающих единые для государств – членов ЕврАзЭС начала правового регулирования в различных сферах экономических и гуманитарных отношений – транспортного законодательства, законодательства об энергетике, таможенного законодательства, бюджетного законодательства, законодательства об образовании.

Не все они в полном объеме становятся основой для разработки или корректировки национальных законов. Но в любом случае они учитываются в законодательной практике и способствуют реализации основных принципов сотрудничества в рамках Сообщества.

За прошедшее время в рамках Евразийского экономического сообщества заключено 93 международных договора. По 74 из них выполнены внутригосударственные процедуры, в частности проведены процедуры ратификации, в связи с чем они вступили в юридическую силу. Только в течение 2006 года подписан ряд соглашений, в том числе соглашения о введении единого товарного знака на продукцию, произведенную в странах ЕврАзЭС, что упрощает транзит для перевозчиков товаров, и о сотрудничестве по организации интегрированного валютного рынка. Законодательные органы стран Сообщества, осуществляя свою деятельность, все шире контактируют друг с другом и в связи с этим сверяют ее с деятельностью МПА ЕврАзЭС.

Эта работа проводится и в Казахстане. Совершенствованию законодательства на основе единых принципов правового регулирования мы уделяем особое внимание. При рассмотрении проектов законов Парламент Республики Казахстан делает специальный акцент на использовании в них основных положений и норм, предусмотренных нормативными правовыми актами Межпарламентской Ассамблеи ЕврАзЭС. Предложения, рекомендации Ассамблеи нашли полное или частичное отражение во многих законах нашей страны, в том числе в законах: «О частном предпринимательстве», «О государственном регулировании развития агропромышленного комплекса и сельских территорий», «Об электроэнергетике», «О государственной поддержке инновационной деятельности», «О техническом регулировании», «О борьбе с терроризмом», «Об экспортном контроле», «О бухгалтерском учете и финансовой отчетности», «Об электронном документе и электронной цифровой подписи», в Таможенном кодексе Республики Казахстан и других правовых актах.

Модельный закон «Об инновациях» был использован при принятии Парламентом Республики Казахстан Закона «О государственной поддержке инновацион-

ной деятельности». Он предусматривает обеспечение реализации Стратегии индустриально-инновационного развития, ускорение темпов и повышение качественной стороны развития нашей экономики через ее диверсификацию, преодоление ее сырьевой направленности, создание и развитие новых высокотехнологичных производств. Им устанавливаются правовые, экономические и организационные основы стимулирования инновационной деятельности в Казахстане и определяются меры по ее государственной поддержке.

В одном из главных законодательных актов – Бюджетном кодексе Республики Казахстан закреплены единые принципы, определяемые Концепцией Основ бюджетного законодательства государств – членов ЕврАзЭС.

Таким образом, помимо модельного законодательства в своей законотворческой деятельности Парламент Республики Казахстан использует и концепции Межпарламентской Ассамблеи ЕврАзЭС и ее рекомендации.

Так, в Рекомендациях по гармонизации законодательства государств-членов ЕврАзЭС в сфере государственного регулирования агропромышленного комплекса обращалось внимание на необходимость согласованной политики по имплементации норм Соглашения ВТО по применению санитарных и фитосанитарных мер в национальных законодательствах. Во исполнение этих рекомендаций Парламент Республики Казахстан внес соответствующие изменения и дополнения в Закон «О карантине растений», в котором было определены и понятие фитосанитарного риска, и компетенция соответствующего уполномоченного органа.

В национальном законодательстве нашли отражение нормы отдельных модельных законов, разработкой которых занималась казахстанская сторона. Так, МПА ЕврАзЭС возложила на Парламент Республики Казахстан обязанность разработки «Основ налогового законодательства», «Основ законодательства о конкуренции и ограничении монополистической деятельности». Также в сфере таможенной и внешнеторговой политики и в социально-гуманитарной сфере казахстанская сторона была определена в качестве основного разработчика. Это относится и к «Общим принципам организации и функционирования валютных рынков», «Основным принципам торговли услугами», «Основам законодательства об образовании», модельному закону «О лекарственных средствах». В этой работе мы в полной мере использовали собственный опыт и надеемся, что он будет востребован в рамках Сообщества.

Вообще депутаты Парламента Республики Казахстан активно участвуют во всех мероприятиях МПА ЕврАзЭС: в работе ее постоянных комиссий, в конференциях и семинарах, в творческих обменах опытом.

Еще в 2004 году главы государств ЕврАзЭС утвердили приоритетные направления развития Сообщества на последующие годы, в том числе в отношении формирования таможенного и транспортного союзов, энергетического рынка, сотрудничества в социально-гуманитарной сфере.

В нашей стране особое внимание уделяется вопросам совершенствования таможенного законодательства. Наш Таможенный кодекс введен даже немного раньше законопроектных предложений МПА. В нем учтен опыт таможенного законодательства государств – наших основных торговых партнеров, а также других стран, основные стандарты и правила Киотской конвенции по гармонизации и упрощению таможенных процедур. Тем не менее, мы и сейчас постоянно совершенствуем нормативно-правовые акты в этой области и правоприменительную практику.

Необходимым условием реального Та-

моженного союза является построение Транспортного союза, поскольку без транспортной инфраструктуры нельзя обеспечить свободного перемещения товаров, услуг, капитала, людей. Государства – члены ЕврАзЭС в силу своего географического положения обладают значительным транзитным потенциалом. Но этот потенциал в полном объеме не реализован. По данным Межгосударственного статистического комитета СНГ, объем перевозок грузов в среднем по СНГ за время после 1991 года вырос приблизительно лишь на одну треть. В странах – членах ЕврАзЭС этот рост еще меньше (за исключением Казахстана, где он увеличился на 61%). Лишь выработав единые подходы к таможенным правилам и транспортным тарифам в рамках ЕврАзЭС, наш потенциал можно использовать в полной мере.

Ключевую позицию в мировом развитии занимают и вопросы энергетики и энергетической безопасности. Не является исключением и Евразийское экономическое сообщество. От того, насколько взвешенно, прагматично, рационально мы будем подходить к вопросам развития энергетической сферы, организации цивилизованных отношений и цивилизованной торговли энергоресурсами внутри Сообщества, будет зависеть не только уровень нашей интеграции, но и прочность наших межгосударственных отношений вообще. Пока необходимых подходов в этой сфере мы еще не достигли. Между отдельными странами, входящими в Сообщество, периодически возникают недоразумения по вопросам торговли энергоносителями и их транспортировки. Но, как мне представляется, эти вопросы хоть и крайне сложны, но решаемы при наличии доброй воли. Заинтересованность в этом демонстрируют все главы государств ЕврАзЭС и СНГ. Относительно недавно ими была поддержана идея создания общего энергетического рынка в рамках Сообщества, рассмотрены вопросы развития водно-энергетического сотрудничества в Центральной Азии, а также взаимодействия в области атомной энергетики.

В этой связи хочу отметить, что в Казахстане при разработке закона «Об электроэнергетике», направленного на обеспечение надежного и стабильного функционирования электроэнергетического комплекса Республики и защиту прав участников рынка электрической и тепловой энергии, учитывались Концепция Основ законодательства об энергетике государств-членов ЕврАзЭС и законопроектные предложения по Основам законодательства ЕврАзЭС по энергетике.

К числу основных относится и вопрос об унификации законодательных актов по вопросам образования. Принятая в 2004 году Концепция Основ законодательства ЕврАзЭС об образовании с целью установления общих начал правового регулирования в сфере образования поставила задачу сформулировать общие принципы государственной политики в этой области и унифицировать государственные образовательные стандарты. И в Законе Республики Казахстан «Об образовании» система общего и профессионального образования корреспондируется с едиными образовательными программами, рекомендованными данной Концепцией.

Законотворческий опыт Европейского союза и многих стран мира в сфере экологии, а также рекомендации авторитетных международных организаций, модельный Экологический Кодекс, разработанный МПА СНГ, учтены нами и при разработке экологических законов Казахстана, сформировавших Экологический Кодекс Республики. Кодекс отражает подходы к комплексному решению проблем экологии и экологической безопасности, предусматривает бережное, рачительное отношение к природным ресурсам, новые стандарты в экологических требованиях, усиливает

систему государственного контроля в этой сфере.

Именно высокий уровень взаимодействия и интеграция наших стран в объединениях различной направленности позволяют нам достойно отвечать на вызовы современного мира. Мы сейчас способны на реализацию евразийского инновационного прорыва, формирование сбалансированного евразийского рынка, использование гуманитарного ресурса для достижения высокого уровня развития наших стран.

Вместе с тем, несмотря на очевидные успехи в развитии интеграции государств ЕврАзЭС, мы еще очень слабо используем интеллектуальный ресурс МПА ЕврАзЭС. Постоянными комиссиями и экспертами тратится немало сил и энергии на разработку различных рекомендаций, методик, модельных законов. И хотя эти разработки одобряются и утверждаются на межгосударственном уровне, некоторые из них так и остаются невостребованными в законодательных процессах, в законотворческой практике отдельных государств Сообщества. Полагаю, что мы должны в максимальной степени использовать то, что делаем совместно и соответственно до минимума сократить, условно говоря, непроизводительный труд. В этих целях стоило бы изучить и проанализировать причины невостребованности тех или иных разработок и рекомендаций и сделать из этого соответствующие выводы.

В то же время сам процесс разработки и принятия нормативных правовых актов МПА порой настолько замедлен, что они к моменту их принятия уже устаревают. В связи с этим порой под влиянием быстро изменяющихся экономических условий и политической ситуации государствами ЕврАзЭС принимаются национальные акты, отличные от актов Межпарламентской Ассамблеи.

Немаловажно и достижение согласованности в рамках МПА в связи с вступлением некоторых стран ЕврАзЭС во Всемирную торговую организацию.

Соответственно, есть необходимость в совершенствовании механизмов привлечения к законотворчеству не только депутатов и экспертов МПА, но и специалистов исполнительных органов государств – членов ЕврАзЭС, в большей координации этой деятельности.

В целом же согласованная законодательная деятельности в МПА ЕврАзЭС обеспечивает правовую основу для усиления ЕврАзЭС как конкурентоспособного геополитического Сообщества на международной арене. Уверен, что его потенциал в деле всеобъемлющей, прежде всего экономической, интеграции еще далеко не исчерпан и может и должен в полной мере послужить нашему общему делу.