

ДВИГАТЬ ИНТЕГРАЦИЮ ДАЛЬШЕ

О СОСТОЯНИИ И ДАЛЬНЕЙШИХ ПУТЯХ РАЗВИТИЯ ДОГОВОРНО-ПРАВОВОЙ БАЗЫ СОДРУЖЕСТВА НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ



ПРЕДСЕДАТЕЛЬ КОМИТЕТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ
ПО ДЕЛАМ СОДРУЖЕСТВА НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ,
ЕВРАЗИЙСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ И СВЯЗЯМ С СООТЕЧЕСТВЕННИКАМИ
(ШЕСТОЙ СОЗЫВ, 2011–2016 ГОДЫ)

Леонид Эдуардович Слуцкий

За последние 5 лет (период шестого созыва) Комитет Государственной Думы по делам Содружества Независимых Государств, евразийской интеграции и связям с соотечественниками (далее – Комитет) провел, не побоюсь этого слова, огромную работу, направленную на укрепление позиций России на постсоветском пространстве, защиту прав российских соотечественников, проживающих за рубежом, в соответствии с основными приоритетами, принципами и направлениями внешнеполитической деятельности нашего государства. В Комитете мы придерживались мнения (и руководствовались им в действии), что практическая политика России в СНГ должна строиться исходя из приоритетности этого региона как зоны особых жизненно важных интересов Российской Федерации на долгосрочную перспективу. Это касается сфер политики, экономики, безопасности, социальной и гуманитарной областей.

В настоящее время одной из приоритетных задач законодательного обеспечения развития интеграционных процессов в рамках Содружества Независимых Государств является укрепление многосторонних связей в экономической сфере. Ключевым документом здесь является действующий Договор о зоне свободной торговли от 18 октября 2011 года. Вопрос о ходе реализации положений договора рассматривался регулярно на заседаниях Комитета. В ходе состоявшихся обсуждений, в частности, с удовлетворением отмечалось, что заметно сокращаются запреты и количественные ограничения, применяемые сторонами во взаимной торговле, и это в основном соответствует ранее принятым обязательствам. Стороны, как правило, соблюдают требование предоставления национального режима в рамках, установленных договором.

Значительное место в законотворческой работе Комитета в обозначенный период занимала подготовка к ратификации международных договоров Российской Федерации, подписанных в рамках СНГ, Евразийского экономического сообщества (ЕврАзЭС), Таможенного союза (ТС), Единого экономического пространства (ЕЭП) России, Белоруссии и Казахстана и Союзного государства (СГ) России и Белоруссии, Организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ), двусторонних отношений между государствами – участниками СНГ и, конечно же, в последние годы – договоренностей, подписанных с целью развития нового тренда регионального экономического развития на постсоветском пространстве: Евразийского экономического союза (ЕАЭС). Необходимо отметить, что с целью активизации процессов по этому направлению Государственная Дума приняла специальное постановление о внесении изменения в свой регламент, расширив рамки компетенции Комитета по делам Содружества Независимых Государств и связям с соотечественниками (прежнее название) дополнительными правами и обязанностями по обеспечению задач *евразийской интеграции*.

Тематику работы Комитета в период шестого созыва Государственной Думы, сосредоточенную главным образом на законотворчестве, представительских функциях и мониторинге, я бы канализировал по следующим основным направлениям:

1. Задачи и ресурсы долгосрочной стратегии России на постсоветском пространстве.
2. Дальнейшие пути повышения эффективности деятельности по обеспечению коллективной безопасности в указанном регионе.
3. Полноценный запуск Евразийского проекта.
4. Совершенствование мер по улучшению и активизации связей с соотечественниками за рубежом, достижению качественного роста гуманитарного влияния России в мире.
5. Ход и перспективы осуществления Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом.

Пробежусь кратко по некоторым из них.

В Содружестве при непосредственном участии Российской Федерации на сегодняшний день сформирована солидная и потенциально эффективная договорно-правовая база. Подписано свыше 3 тыс. правовых документов, из них более 600 международных договоров. Эта база постоянно совершенствуется, адаптируется к потребностям современного уровня развития многостороннего сотрудничества в СНГ. На регулярной основе государствами – участниками Содружества проводится ее инвентаризация. В случае необходимости прекращается деятельность потерявших свою актуальность многосторонних соглашений, решений Совета глав государств СНГ и Совета глав правительств СНГ, а также предлагаются новые ориентиры для расширения наработанного договорно-правового массива.

Реализуются условия применения технических, санитарных и фитосанитарных мер во взаимной торговле, определенные Договором о зоне свободной торговли. При этом выступающие на заседаниях депутаты, а также приглашенные специалисты из федеральных министерств и ведомств, эксперты обращали внимание, что проблема сопряжения положений договора в этой части с нормами соглашений об участии сторон договора в других интеграционных образованиях требует дополнительной проработки. Необходимо и усиление работы по подготовке следующего предусмотренного положениями договора этапа интеграции – создания зоны свободной торговли услугами. На стадии экспертного согласования находится и ряд других проектов документов.

В течение указанного периода усилиями депутатов – членов Комитета и сотрудников аппарата были подготовлены соответствующие информационно-правовые материалы, проведены необходимые экспертные процедуры и подготовлены к ратификации Государственной Думой 123 международных договора Российской Федерации.

В целях «сверки часов» и уточнения возложенных на шестой созыв задач депутаты Комитета инициировали и провели 18 апреля 2013 года парламентские слушания «О ходе евразийской экономической интеграции». Целью слушаний было обсудить вопросы развития разносторонних интеграционных процессов в рамках СНГ, понимая приоритетность задачи формирования Евразийского экономического союза и исходя из положений Концепции внешней политики Российс-



кой Федерации, утвержденной Президентом Российской Федерации 12 февраля 2013 года, с учетом парламентской деятельности депутатов Государственной Думы.

Принимая во внимание поступившие во время обсуждения повестки дня предложения и замечания, участники слушаний доработали и утвердили проект рекомендаций правительствам стран-участников и сформированным ими наднациональным структурам. Главные рекомендации звучат следующим образом:

- продолжать работу по развитию Единого экономического пространства и формированию Евразийского экономического союза с акцентом на завершении формирования единого рынка товаров, услуг, капиталов и рабочей силы, включая полную ликвидацию барьеров на пути их свободного перемещения, уделяя особое внимание либерализации рынка услуг;
- обеспечить гармонизацию законодательства для реализации принципов функционирования ЕЭП с определением степени и сфер гармонизации национального законодательства;
- формировать интегрированную инфраструктуру во всех сферах экономики (транспорт, энергетика, связь), в частности путем создания единых энергетической и транспортной систем;
- содействовать проведению единой торговой и конкурентной политики, политики в сфере технического регулирования, в сфере санитарных, фитосанитарных и ветеринарно-санитарных мер, в сфере таможенного регулирования и в области интеллектуальной собственности, а также проведению согласованной макроэкономической, промышленной, агропромышленной, транспортной, энергетической, валютной, финансовой, налоговой и бюджетной политики, политики в области сбора статистической информации и обмена ею, в предпринимательской деятельности, паспортно-визовой и миграционной политики;
- обеспечить эффективное функционирование с 1 января 2015 года Евразийского экономического союза как новой международной организации, наделенной необходимой международной правосубъектностью, в том числе правом заключения международных договоров от своего имени, содействовать укреплению институциональных основ Евразийского экономического союза.

Эти парламентские слушания нашли широкий отклик в средствах массовой информации и, несомненно, внесли значительный вклад в становление будущей структуры, получившей название Евразийский экономический союз, – этот проект стал для Комитета приоритетным в политической и законодательской деятельности на постсоветском пространстве.

Историческим событием последних лет в свете целей и задач, на выполнение которых были нацелены депутаты Комитета, несомненно, стало вступление в силу с 1 января 2015 года Договора о Евразийском экономическом союзе (далее – договор о ЕАЭС), который призван создать на огромном пространстве единый рынок для товаров, услуг, капитала, рабочей силы, мощный региональный экономический блок. Появление четких ориентиров в этих важнейших сферах говорит, что при всей стратегичности и особом характере этого договора он абсолютно практичен для среднесрочных целей. Ориентиры поставлены по годам, все задачи на ближайшие 10 лет определены достаточно детально и жестко.

До упомянутой даты, как известно, Россия, Белоруссия и Казахстан взаимодействовали в рамках Таможенного союза и Единого экономического пространства, которые обеспечивали свободное (с минимальными изъятиями) перемещение товаров, произведенных на территории этих стран. Далее партнерство стало углубляться. Оно превратилось в объединение с объемом потребительского рынка более 170 млн человек, которое начало функционировать на основе норм и принципов Всемирной торговой организации и стало обеспечивать свободу движения товаров, услуг, капиталов и рабочей силы. ЕАЭС закрепил прежние достижения интеграционного проекта и последовательно развивает их. Одно из главных новшеств здесь – создание единого рынка услуг. Компании могут оказывать их во всех странах Союза на одинаковых условиях. Предусмотрено, что единые рынки строительных, транспортных, телекоммуникационных услуг должны заработать в течение нескольких лет, единый рынок финансовых услуг – до 2025 года. Уже с 2 января 2015 года в состав ЕАЭС вошла Армения, в том же году к Союзу присоединилась Киргизия.



В основу договора о ЕАЭС легли наработки и соглашения, достигнутые в ходе регулирования отношений в рамках Таможенного союза и Единого экономического пространства. В том числе договорно-правовая база ЕвразЭС – в той части, в которой она не противоречила договоренностям ТС и ЕЭП, а также кодификация договорно-правовой базы ТС и ЕЭП.

Процесс формирования ЕАЭС, безусловно, расширил фронт законотворческих работ, в том числе в рамках национальных парламентов, поскольку отношения по поводу функционирования экономических механизмов регулирования экономики внутри Союза предполагается развивать в рамках национальных правовых систем его членов. По смыслу статьи 2 договора о ЕАЭС международные соглашения в рамках Союза заключаются между государствами-участниками, если они не изменяют положений основного документа. Вместе с тем стороны могут вносить изменения в рамочный документ путем оформления отдельных протоколов. Такая сложная схема правового регулирования функционирования экономических механизмов интеграции в рамках ЕАЭС объясняется исторически сложившейся особенностью решения отдельных вопросов ТС и ЕЭП. Однако кажущееся удобство, когда после заключения основных соглашений стороны находят необходимым дополнять или изменять их путем заключения новых договоренностей, делает договор о ЕАЭС излишне громоздким, что может иметь серьезные практические последствия.

В связи с этим представляется, что при подготовке новых документов в рамках Союза переговорщики с российской стороны должны быть ориентированы на то, чтобы вынести часть актов, требующих постоянных корректировок, за рамки международных договоров и по возможности утверждать их решениями органов Союза. Необходимо также минимизировать риски, нередко возникающие при прочтении и трактовке уже достигнутых договоренностей.

Согласно планам Евразийского экономического совета, в ближайшие месяцы должен быть принят новый Таможенный кодекс Евразийского экономического союза. Также предусматривается, что оперативно будет подготовлен и ряд соглашений, касающихся деятельности на финансовых рынках. В Комитете надеются, что после вступления в силу этих и других договоренностей (некоторые пройдут процедуру ратификации в Государственной Думе) страны ЕАЭС начнут более активно двигаться в сторону полноценного единого рынка товаров, работ и услуг, устраняя барьеры и изъятия во взаимной торговле.

Не могу не отметить, что в поле зрения Комитета постоянно находятся вопросы своевременности подготовки и принятия решений по формированию и развитию евразийских наднациональных институтов, дальнейшему сближению, гармонизации, а в определенных обозначенных сферах и унификации национальных законодательств.

По результатам мониторинга на этом направлении члены Комитета пришли к выводу, что международные соглашения, принимаемые в рамках ЕАЭС, нуждаются в серьезной предварительной парламентской экспертизе и требуют более активного приведения в соответствие им национальных законодательств участников Союза. Поэтому и необходимо активизировать работу по созданию условий для формирования работоспособного парламентского органа евразийской интеграции – Евразийской ассамблеи, наделив ее рядом существенных полномочий. Это очень важный момент, так как, по мнению членов Комитета, создание парламентского органа евразийской экономической интеграции сможет успешно завершить процесс формирования основ благоприятной институциональной среды, что является необходимым условием развития единого экономического пространства и становления Евразийского экономического союза.

Однако с учетом неоднозначного подхода отдельных членов ЕАЭС к формату парламентского сопровождения вопрос создания парламентского органа евразийской интеграции нуждается в дополнительной, более тщательной проработке, в результате чего – в случае достижения максимально согласованных позиций – можно было бы определиться относительно внесения в повестку дня ныне существующих органов ЕАЭС предложения о его учреждении. Представляется, что это станет одной из главных составляющих работы обновленного состава Комитета.

В период шестого созыва Государственной Думы эту работу депутаты активно вели в рамках успешно запущенного в 2013 году по нашей инициативе Международного форума «Евразийская экономическая перспектива». На нем обсуждались возможности развития эффективного бизнеса и меж-



дународной правовой системы Евразийского экономического союза и евразийского пространства, а также аспекты становления образовательного и научного пространства Евразии. Участниками форума были, как правило, лидеры и члены государственных законодательных органов стран СНГ.

Очень значимым, на мой взгляд, событием стал форум в Астане 6 октября 2015 года: на нем были рассмотрены вопросы сопряжения строительства Евразийского экономического союза и формирования экономического пояса Шелкового пути. В мероприятии приняли участие парламентарии России, Белоруссии, Казахстана, Армении, Киргизии, Китая, руководство Евразийской экономической комиссии, секретариата ШОС, главы регионов России, Казахстана и Китая, по территории которых будет пролегать новый Шелковый путь.

Лейтмотивом дискуссий во время всех этих встреч была мысль о том, что на нынешнем этапе Евразийский экономический союз является для наших стран закономерным результатом попыток выйти на разумный, достаточный и необходимый уровень интеграции; понимается стратегия действий на долгосрочную перспективу. Участники отдавали себе отчет и в том, что сегодня страны ЕАЭС находятся в непростой экономической ситуации даже по сравнению с той, в которой наш Союз создавался. Положение дел в мировой экономике является сложным и не до конца просчитываемым, противоречивым. На экономике основного партнера по ЕАЭС, помимо указанных факторов, сказывается санкционное давление. Всё это создает дополнительные риски для национальных экономик, и они уже дают о себе знать. Экономическая политика, проводимая крупнейшими мировыми агентами, опосредованно влияет на внешнеэкономических партнеров.

В условиях взаимосвязанности и взаимозависимости экономик государств – членов ЕАЭС, а также их интегрированности в мировую экономику, появляется необходимость координации национальных экономик, разработки и принятия совместных интеграционных мер, направленных на обеспечение устойчивого экономического роста на фоне возросших внутренних и внешних рисков.

Очевидно, что для нормализации деловой активности и привлечения инвестиций требуется время. Вместе с тем это хороший стимул для консолидации сил и объединения усилий.

Продолжением идеологии форума – с учетом возросшего интереса многих европейских и азиатских стран к появлению ЕАЭС и желания многих из них заключать соглашения о торгово-экономическом сотрудничестве с этим объединением (как известно, уже прозвучала идея создания зоны свободной торговли между странами ЕАЭС, АСЕАН и ШОС, что, по сути, открывает перспективу формирования полномасштабного партнерства от Юго-Восточной Азии до Европы, то есть строительства Большой Евразии) – стало проведение 19 апреля 2016 года в Москве по инициативе спикера Национального Собрания Республики Корея Ёй Хва Чона и Председателя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации С.Е. Нарышкина Первого совещания спикеров парламентов стран Евразии (ССЕА). В совещании приняли участие руководители высших законодательных органов Исламской Республики Афганистан, Республики Армения, Азербайджанской Республики, Республики Беларусь, Социалистической Республики Вьетнам, Республики Индонезии, Исламской Республики Иран, Республики Казахстан, Киргизской Республики, Китайской Народной Республики, Королевства Камбоджа, Монголии, Исламской Республики Пакистан, Республики Корея, Российской Федерации, Республики Таджикистан, Королевства Таиланд, Республики Филиппины, а также представитель Лок Сабха (нижней палаты парламента) Республики Индии.

В ходе обсуждения основной темы совещания «Межпарламентское сотрудничество в интересах совместного благополучия стран Евразии в XXI веке» участники подчеркнули, что они разделяют общее видение будущего Евразии как единого пространства мира, социальной справедливости, сотрудничества и взаимодействия, общих ценностей и равных возможностей, прав человека и свобод для каждого и других целей и принципов, провозглашенных в Уставе ООН.

Участники отметили растущее значение Евразии в мировой торговле и экономике, а также ее роль в формировании гармоничного мира, основанного на праве каждой нации на устойчивое социальное и культурное развитие.

Завершая тему, отмечу, что мероприятия в рамках Международного форума «Евразийская экономическая перспектива» состоялись во всех столицах государств – участников ЕАЭС. На взгляд



Комитета, подобный формат создает необходимую международную общественную платформу сторонников проекта и его следует сохранить.

Касаясь задач долгосрочной стратегии России на постсоветском пространстве в свете соглашений, подписанных в рамках СНГ, Союзного государства и Евразийского проекта, следует подчеркнуть, что интеграция наших стран не может носить узко экономический характер. Важно расширить сферы взаимодействия государств-участников за счет гуманитарного, информационного, культурного, научно-технического сотрудничества, а также в области экологии и образования.

В данном плане важно учесть опыт Союзного государства, где, в частности, отсутствует внутренний пограничный контроль, много внимания уделяется сотрудничеству в социальной сфере. В рамках Евразийского союза также должны быть обеспечены равные права граждан на свободу передвижения и выбор места пребывания, трудоустройства и получения образовательных, медицинских и иных социальных услуг.

Сфера гуманитарной интеграции нуждается в кардинальных изменениях относительно поддержки межправительственных организаций и организаций российских соотечественников, создания российских культурных центров, выделения грантов на обучение молодежи как в России, так и в странах Содружества, защиты интересов российских деловых кругов. Необходимо добиваться того, чтобы евразийский проект стал делом самих народов наших стран, гражданских обществ. Только так мы сможем двигать интеграцию дальше – в интересах и с реальной пользой для всех нас.