

ГОСУДАРСТВО И ПРАВО

Маркелов К.А.¹

МОНИТОРИНГ И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНАЯ ПРАКТИКА В ДЕЛЕ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЙ БАЗЫ РОССИИ И ГОСУДАРСТВ — УЧАСТНИКОВ СНГ



Комитет по делам СНГ в пределах своей компетенции внимательно наблюдает за процессами подготовки, принятия и исполнения международных договоров, заключаемых Россией и государствами-участниками СНГ.

Данная работа осуществляется в соответствии с Планом мероприятий Совета Федерации по реализации программы мониторинга правового пространства и правоприменительной практики.

30 октября 2003 года в Совете Федерации проводились парламентские слушания, которые назывались «Россия и Казахстан: пути гармонизации законодательства в целях углубления взаимовыгодного сотрудничества». В парламентских слушаниях приняли участие Председатель Совета Федерации С.М. Миронов, Председатель Сената Парламента Республики Казахстан О.А. Абдыкаримов, депутаты Сената и члены Совета Федерации.

Участники парламентских слушаний отметили, что российско-казахские отношения базируются на Договоре о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи от 25 мая 1992 года и Декларации о вечной дружбе и союзничестве от 6 июля 1998 года, основанных на принципах добрососедства, равноправия и стратегического партнерства, развиваются устойчиво и динамично.

Новый импульс развития связей и повышения роли Федерального Собрания Российской Федерации и Парламента Республики Казахстан в обеспечении гармонизации законодательства двух стран в интересах взаимовыгодного сотрудничества придали состоявшиеся в текущем году взаимные визиты председателей палат парламентов, а также подписание Протокола о развитии сотрудничества между Советом Федерации и Сенатом.

Вместе с тем участники слушаний обратили внимание на то, что в настоящее время остаются нерешенными следующие проблемы: не полностью унифицированы ставки ввозных таможенных пошлин и меры нетарифного регу-

лирования; не унифицированы системы государственной поддержки хозяйствующих субъектов, в том числе принципы предоставления субсидий, антимонопольное законодательство и законодательство государств по защите внутренних рынков при импорте товаров; не определены принципиальные подходы унификации таможенных режимов с третьими странами.

Анализ законодательных актов, регулирующих таможенные правоотношения, показал, что существующая степень унификации недостаточна для объединения таможенных территорий двух государств. Во-первых, ставки ввозных пошлин в Казахстане в отношении большинства товарных позиций значительно ниже действующих в России, что используется для ухода от их уплаты путем перемещения товаров в Россию под видом казахстанских. Во-вторых, существует возможность для недобросовестных

участников внешнеэкономической деятельности реэкспорта российских товаров из Республики Казахстан за пределы Таможенного Союза.

Участники парламентских слушаний отметили, что необходимо устранять данные недостатки путем сближения и унификации национальных законодательств в области правовой, таможенной, инвестиционной, кредитно-финансовой и внешнеэкономической политики.

Следовало бы унифицировать валютный контроль и адаптировать банковское законодательство России и Казахстана к нормам международного права, продолжить процессы гармонизации законодательства по вопросам создания и деятельности совместных предприятий, транснациональных объединений, лизинговых, страховых компаний и других структур, способствующих интеграционным процессам.

Необходимо провести инвентаризацию действующих российско-казахских договоров и соглашений в хозяйственной сфере в части их результативности и актуаль-

Анализ законодательных актов, регулирующих таможенные правоотношения, показал, что существующая степень унификации недостаточна для объединения таможенных территорий двух государств.

¹ Маркелов Константин Алексеевич — первый заместитель председателя Комитета Совета Федерации по делам СНГ.

ности, внести предложения об отмене морально устаревших документов и ратифицировать не вступившие до сих пор в силу международные договоры.

При формировании единого экономического пространства, создании режима свободной торговли без изъятий и ограничений, без применения специальных защитных, компенсационных и антидемпинговых мер необходимо провести унификацию в области тарифного регулирования в целях создания общего таможенного тарифа.

В ходе обсуждения парламентарии пришли к выводу о необходимости активизации участия в рабочих группах постоянных комиссий МПА СНГ и МПА ЕврАзЭС по подготовке модельных законодательных актов в области освоения ресурсов Каспийского моря, создания газового альянса, охраны окружающей среды и экономического аудита, торгово-экономических отношений, валютного, финансового законодательства.

Следует также сформировать экспертные группы по проведению сравнительного анализа и выработке предложений о сближении законодательства в области регулирования инвестиций, защиты интеллектуальной собственности, свободного передвижения рабочей силы, ценовой, налоговой, денежно-кредитной политики.

9 декабря 2003 года было проведено расширенное заседание Комитета Совета Федерации по делам СНГ на тему «Совершенствование федерального законодательства в области миграции граждан государств — участников СНГ». Заседание Комитета проходило с учетом итогов прошедшей 27–28 ноября 2003 г. в г.Минске Международной научно-практической конференции на тему «Нелегальная миграция как угроза международной стабильности и безопасности государств», в которой приняла участие делегация Совета Федерации во главе с первым заместителем Председателя Совета Федерации В.П. Горегиладом.

В ходе конференции были поставлены вопросы о том, что в настоящее время наиболее развитые страны, США, Канада и другие, широко используют при решении своих национальных проблем эффективную миграционную политику.

Было признано, что это положительный фактор, который играет значительную роль в экономике, оказывает существенное влияние на демографическую ситуацию в указанных странах.

Достаточно отметить, что, по данным за 2000–2001 гг., за счет иммиграции обеспечивается около 64 процента роста населения Канады, причем этот показатель имеет тенденцию к увеличению. Иммигранты принимаются при условии набора определенного количества баллов по таким параметрам, как профессиональная подготовка, образование, благосостояние (например, в Канаде иммигрант должен ввести сумму не менее 18 тыс. канадских долл.), возраст, возможности найма и семейные связи с уже обосновавшимися в принимающих странах людьми.

Вместе с тем выступающие отметили, что такая эффективная политика возможна лишь при условии совершенного миграционного законодательства и контроля за его исполнением. В России и других государства Содружества эти параметры оставляют желать лучшего.

Участники конференции говорили о том, что одной из главных причин, порождающих негативные тенденции, является «прозрачность» южных рубежей России.

Основной поток незаконной миграции в Российскую

Федерацию (до 90 процентов) идет через ее границу с Республикой Казахстан, чему во многом способствуют большая протяженность российско-казахской границы (около 7,6 тыс. км) и ее открытость.

По экспертным оценкам, ежесуточно в Москву прибывает 40–50 только афганцев, а ежегодно в Российской Федерации оседает от 0,5 до 1 млн. незаконных мигрантов из стран ближнего и дальнего зарубежья. Сейчас в России находится около 5 млн. иностранных граждан и лиц без гражданства, не имеющих определенного статуса из Китая, Вьетнама, Афганистана и стран СНГ. По данным МВД России, только выходцев из Китая на территории России в настоящее время находится свыше 1 млн. человек.

Многие незаконные мигранты продолжают свое движение, проникают на территории Украины и Белоруссии в целях пересечь границы государств Западной Европы, но в большинстве случаев, не достигнув желаемого, оседают в пограничных районах. С течением времени их численность увеличивается, а криминогенная ситуация в связи с этим обостряется.

Значительному притоку иностранцев в нашу страну способствует еще то, что, во-первых, Россия присоединилась как большинство демократических государств к Конвенции ООН и взяла на себя соответствующие обязательства по приему лиц, претендующих на статус беженца. Во-вторых, со всеми странами СНГ, за исключением Грузии, у нас действуют соглашения о безвизовом режиме пере-

сечения границы, позволяющие иностранным гражданам въезжать на территорию России по любому из 18 видов документов (в том числе дипломатический, служебный и гражданский паспорта, военный билет, удостоверение личности, разные свидетельства и т.д.).

Ситуацию усугубляет отсутствие во многих государствах СНГ иммиграционного законодательства, призванного регулировать правовое положение иностранных граждан. Практически не реализуется подписанное в марте 1998 года в рамках СНГ Соглашение о сотрудничестве государств-участников Содружества Независимых Государств в борьбе с незаконной миграцией. Не работают межгосударственные механизмы регулирования миграции, особенно в части сближения и гармонизации национальных законодательств, обмена соответствующей информацией в этой сфере, синхронизации визовой политики в отношении граждан, въезжающих на территорию Российской Федерации из других стран, создания межгосударственной координирующей структуры в целях объединения усилий в борьбе с незаконной миграцией.

Учитывая рекомендации Международной научно-практической конференции, Комитет по делам СНГ принял решение предложить законодательным и исполнительным органам власти Российской Федерации активизировать работу по мониторингу и совершенствованию федерального законодательства в области миграции граждан государств-участников Содружества Независимых Государств.

Необходимо способствовать реализации Соглашения о сотрудничестве государств-участников Содружества Независимых Государств в борьбе с незаконной миграцией от 6 марта 1998 года, всячески содействовать выполнению требований статьи 5 указанного Соглашения о депортации незаконных мигрантов.

Целесообразно обратиться в МИД России и к Министру Российской Федерации, Председателю Правитель-

Основной поток незаконной миграции в Российскую Федерацию (до 90 процентов) идет через ее границу с Республикой Казахстан, чему во многом способствуют большая протяженность российско-казахской границы (около 7,6 тыс. км) и ее открытость.

ственной комиссии В.Ю. Зорину с предложением рассмотреть возможность заключения реадмиссионных соглашений, призванных регламентировать вопросы приема и возвращения граждан государств-участников СНГ.

Дальнейшего совершенствования требует уголовное и административное законодательство Российской Федерации в части ужесточения санкций за незаконную миграцию. Необходимо проработать вопросы о внесении изменений в уголовное и административное законодатель-

ство, которые бы устанавливали ответственность за организацию незаконной миграции, в том числе в целях привлечения рабочей силы.

Необходимы более четкие процедуры депортации иностранных граждан, а также внесение изменений в нормативно-правовую базу Российской Федерации, регламентирующую вопросы пересечения Государственной границы Российской Федерации и пребывания иностранных граждан на территории Российской Федерации.

Скурко Е.В.¹

ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ ЕДИНОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО ПРОСТРАНСТВА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ, РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН, РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И УКРАИНЫ: СОЦИАЛЬНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ²

19 сентября 2003 года в г. Ялта (Украина) главами четырех государств: Республики Беларусь, Республики Казахстан, Российской Федерации и Украины, — было подписано Соглашение о формировании Единого экономического пространства.

Под Единым экономическим пространством (ЕЭП) Стороны Соглашения понимают экономическое пространство, объединяющее таможенные территории государств, участвующих в формировании ЕЭП, на котором функционируют механизмы регулирования экономики, основанные на единых принципах, обеспечивающих свободное движение товаров, услуг, капитала и рабочей силы. Кроме того, ЕЭП характеризуется тем, что в его рамках проводится единая внешнеторговая политика, а налоговая, денежно-кредитная и валютно-финансовая политика согласовываются в той мере и в том объеме, в каких это необходимо для обеспечения равноправной конкуренции и поддержания макроэкономической стабильности (ст.1 Соглашения).

Процесс формирования ЕЭП призван служить целям создания условий для стабильного и эффективного развития экономик договаривающихся государств и повышения уровня жизни их населения.

Очевидно, задача формирования ЕЭП — не задача одного дня: обращает на себя внимание факт признания Сторонами необходимости поэтапного решения задачи создания и становления ЕЭП. К первоочередным задачам Стороны относят необходимость обеспечить фактическое формирование зоны свободной торговли, охватывающей территории договаривающихся государств, а также в дальнейшем — проведение единой политики в области

тарифного и нетарифного регулирования. Договаривающиеся государства признают необходимость унификации технических регламентов и стандартов, санитарных и фитосанитарных норм, проведение гармонизации своих законодательств в той мере, как необходимо для функционирования ЕЭП. И это лишь неполный перечень задач, которые поставили перед собой участники Соглашения.

Правовую основу развития ЕЭП в соответствии с Соглашением (ст. 6) должны составить международные договоры и решения органов ЕЭП, заключаемые и принимаемые с учетом законодательства Сторон и в соответствии с общепризнанными нормами и принципами международного права. На сегодняшний день в «пакет» Соглашения входит Концепция формирования Единого экономического пространства, которая является его (Соглашения) неотъемлемой частью (ст. 3).

В Концепции более детально, нежели непосредственно в тексте Соглашения, сформулированы основные принципы функционирования ЕЭП, основные направления формирования ЕЭП, особое внимание уделяется вопросам взаимодействия государств, участвующих в создании ЕЭП, при проведении переговоров по присоединению к ВТО.

Так, согласно Концепции ЕЭП будет формироваться постепенно, путем повышения уровня интеграции, через синхронизацию осуществляемых государствами-участниками преобразований в экономике, с учетом общепризнанных принципов и норм международного права, а также опыта и законодательства Европейского союза (Раздел IV Концепции). Между тем справедливость тре-

¹ Скурко Елена Вячеславовна — кандидат юридических наук, научный сотрудник сектора общей теории и социологии права Института государства и права РАН.

² Статья подготовлена в рамках работ по исследовательскому проекту РГНФ №03-03-00340а.