СТРАНИЦЫ ИСТОРИИ

Авторы публикуемых в этом разделе статей, непосредственные участники создания Межпарламентской Ассамблеи ЕврАзЭС, рассказывают о ее становлении, формировании приоритетных направлений ее развития, заложенных в первые годы деятельности Сообщества

М.И. Кротов,
Генеральный секретарь
Совета Межпарламентской Ассамблеи
Содружества Независимых Государств,
доктор экономических наук

МЕЖПАРЛАМЕНТСКИЙ КОМИТЕТ – ПРЕДШЕСТВЕННИК МЕЖПАРЛАМЕНТСКОЙ АССАМБЛЕИ ЕврАзЭС

29 марта 1996 г. Республика Беларусь, Республика Казахстан, Кыргызская Республика и Российская Федерация подписали Договор об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях.

Этим Договором была учреждена новая региональная организация, за которой закрепилось неофициальное название таможенный союз. Подписание Договора означало, что государства – участники союза решили направить совместные усилия на поэтапное ускорение и углубление интеграции, закрепив ранее достигнутые результаты в рамках Соглашений по таможенному союзу, принятых в 1995 г.

Страны, подписавшие Договор от 29 марта 1996 г., избрали эволюционный путь развития интеграции: зона свободной торговли – единая таможенная территория – общий рынок товаров – Единое экономическое пространство.

Интеграция на разных уровнях предполагает достижение оптимального сочетания различных форм сотрудничества, не допуская обособления субрегиональных участников Содружества.

Во время выездного заседания Совета МПА СНГ, проходившего 28 мая 1996 г. в Бишкеке, председатели парламентов четырех стран подписали Соглашение о создании Межпарламентского Комитета Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики и Российской Федерации.

Естественно, возник вопрос о месте пребывания новой межпарламентской структуры и о ее аппарате. По предложению Е.С. Строева, в то время Председателя Совета Межпарламентской Ассамблеи СНГ, было принято решение разместить Межпарламентский Комитет в Таврическом дворце в

Санкт-Петербурге и использовать в качестве его аппарата Секретариат Совета МПА СНГ.

19 июня 1996 г. в Москве был подписан Договор между Межпарламентским Комитетом Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики и Российской Федерации и Советом Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств об оказании информационных, правовых, материально-технических и организационных услуг Межпарламентскому Комитету.



Тем самым был создан прецедент, когда на основании специального договора аппарат одной международной структуры осуществлял организационно-техническое обеспечение другой.

Размещение Межпарламентского Комитета на базе Секретариата Совета МПА СНГ в Санкт-Петербурге было обусловлено, прежде всего, политической целесообразностью. Это позволило не противопоставлять новую парламентскую структуру Межпарламентской Ассамблее СНГ, а создать все условия для их сотрудничества в настоящем и будущем.

Более того, появлялись предпосылки для того, чтобы парламентарии стран, руководители которых не приняли решение об участии в таможенном союзе на территории СНГ, могли бы иметь необходимую информацию о преимуществах более высокого уровня интеграции на постсоветском пространстве.

Безусловно, сыграло свою роль и желание эффективно расходовать средства бюджетов государств, вошедших в таможенный союз. Хотя главным фактором, конечно, была необходимость тесного сотрудничества парламентариев, членов Межпарламентского Комитета и МПА СНГ.

Создание МПК именно в Бишкеке продолжило добрую традицию проведения первых заседаний интеграционных парламентских структур в этом городе, поскольку первое заседание МПА СНГ также проходило в Бишкеке 15–16 сентября 1992 г.

Особенно важно отметить вклад председателей Межпарламентского Комитета, активно работавших над созданием и развитием новой организации: Председателя Собрания народных представителей Жогорку Кенеша Кыргызской Республики А.М. Матубраимова (28 сентября 1996 г. – 28 февраля 1998 г.), Председателя Собрания народных представителей Жогорку Кенеша Кыргызской Республики А.Э. Эркебаева (28 февраля 1998 г. – 7 декабря 1998 г.), Председателя Совета Республики Национального Собрания Республики Беларусь П.В. Шипука (7 декабря 1998 г. – 19 апреля 2001 г.), Председателя Совета Республики Национального Собрания Республики Беларусь А.П. Войтовича (19 апреля 2001 г. – 23 ноября 2001 г., с 23 ноября 2001 г. – Председателя Межпарламентской Ассамблеи ЕврАзЭС).

Активное участие в становлении новой организации в этот период принимали Председатель Сената Парламента Республики Казахстан О.А. Абдыкаримов и Председатель Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Г.Н. Селезнев.

Соглашением о Межпарламентском Комитете было определено, что в соответствии со статьями 17 и 22 Договора об углублении интеграции в экономической и гуманитарном областях от 29 марта 1996 г. он формируется как совместный орган управления интеграцией и межпарламентского сотрудничества. В его компетенцию входит подготовка модельных законодательных актов, раз-

работка предложений по вопросам развития правовой основы интеграции, осуществление иных функций в соответствии с Положением о Межпарламентском Комитете, которое предстояло разработать.

Как известно, последовательным сторонником интеграции стран Содружества Независимых Государств является Президент Республики Казахстан Нурсултан Абишевич Назарбаев. Свою позицию он обосновал в теории Евразийского сообщества. Понятно, что и другие руководители Казахстана – Председатель Парламента Казахстана А.К. Кикельбаев, Председатель Сената Парламента Казахстана О.Б. Байгельди и Председатель Мажилиса Парламента Казахстана М.Т. Оспанов – были активными участниками создания Межпарламентского Комитета таможенного союза, а затем и Межпарламентской Ассамблеи Евразийского экономического сообщества.

28 сентября 1996 г. в Санкт-Петербурге в Таврическом дворце состоялось первое заседание Межпарламентского Комитета, учрежденного в соответствии с Договором между Республикой Беларусь, Республикой Казахстан, Кыргызской Республикой и Российской Федерацией об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях.

Председателем Межпарламентского Комитета был избран Председатель Собрания народных представителей Жогорку Кенеша Кыргызской Республики А.М. Матубраимов.

Образованы органы Межпарламентского Комитета и утвержден состав Бюро МПК. Решением Бюро МПК Ответственным секретарем и одновременно первым заместителем Генерального секретаря Совета МПА СНГ был назначен вице-спикер Жогорку Кенеш Кыргызской Республики А.Н. Марышев. Были приняты за основу нормативные документы, позволившие обеспечить на начальном этапе организационное оформление и содержательное наполнение деятельности МПК: Положение о Межпарламентском Комитете и его Временный регламент, а также Положение о постоянных комиссиях. Было решено образовать четыре постоянные комиссии: по правовым вопросам, по экономике и финансам, по социальным и гуманитарным вопросам, по внешним связям и безопасности.

В проекте Положения о Межпарламентском Комитете были уточнены границы его компетенции, которые распространялись на принятие модельных законодательных и других актов, способствующих проведению согласованной правовой политики и координации законопроектной работы, разработку рекомендаций по сближению и гармонизации национальных законодательств и внесение в парламенты государств – участников предложений по синхронизации процедур принятия модельных законодательных и других актов.

Как видим, компетенция МПК вполне корреспондировалась с задачами, стоящими перед Межпарламентской Ассамблеей СНГ, которые были определены в принятой к тому времени Конвенции о Межпарламентской Ассамблее государств – участников СНГ.

Отличия в деятельности двух межпарламентских организаций на этом этапе существовали, пожалуй, лишь в организационной сфере: порядке избрания Председателя, формирования Комитета, его Бюро и постоянных комиссий.

Перед Секретариатом Совета МПА СНГ, который, начиная с этого заседания, стал выполнять функции постоянно действующего рабочего органа МПК, встала задача избежать дублирования в обеспечении деятельности парламентских делегаций в МПА СНГ и МПК, зачастую совпадавших по персональному составу.

Речь шла об определении собственного места МПК в процессе сближения и гармонизации национальных законодательств, разграничении функций и налаживании оптимального сотрудничества двух парламентских структур.

Первой такой попыткой было принятие на заседании Межпарламентского Комитета 28 сентября 1996 г. Программы первоочередных мер по гармонизации и сближению законодательств Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики и

Российской Федерации в экономической, социальной и гуманитарной областях, которая, в частности, предусматривала осуществить экспертную оценку принятых модельных законов МПА СНГ на предмет их использования с учетом необходимых дополнений для подготовки модельных законодательных актов МПК. Однако предварительный анализ и, что важнее, последующая законотворческая практика показали низкую продуктивность и малоперспективность такого подхода.

Уже тогда мне было ясно, что Межпарламентская Ассамблея должна законодательно обеспечивать зону свободной торговли, а Межпарламентский Комитет – законодательно поддерживать таможенный союз. Если МПА должна разрабатывать и принимать модельные законы, то МПК – рамочные законы и основы законодательства. В процессе работы этот вывод подтвердился, а пока принципиальных различий между Межпарламентской Ассамблеей и Межпарламентским Комитетом не существовало.

Впервые предложения о целесообразности гармонизации национального законодательства государств – участников Договора об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях посредством принятия Основ законодательства были представлены на четвертом заседании Межпарламентского Комитета 11 октября 1997 г. в г. Чолпон-Ата Кыргызской Республики.

Но до этого предстояло завершить «наладочные» работы по запуску организационно-правового механизма обеспечения деятельности новой парламентской структуры. С сентября 1996 г. по начало июня 1997 г. состоялись четыре заседания Бюро и три заседания Межпарламентского Комитета. Такой темп проведения встреч на высоком уровне предопределил новый режим работы аппарата, заставив его детально и ускоренно готовить решения по рассматриваемым проблемам, генерировать интеграционные идеи и предложения.

Это позволило оперативно подготовить пакет основных документов, регламентирующих деятельность Межпарламентского Комитета. Он включил в себя Положение о Межпарламентском Комитете, Регламент Межпарламентского Комитета, Положение о постоянных комиссиях Межпарламентского Комитета (приняты на третьем заседании МПК). На этом же заседании был утвержден перечень модельных законодательных актов и других документов Межпарламентского Комитета, предлагаемых к разработке в 1997–1998 гг., включивший в себя шестнадцать законопроектов и ставший первым планом законотворческой деятельности Межпарламентского Комитета.

Сегодня очевидно, что в процессе гармонизации национальных законодательств одну из главных ролей играют модельные законодательные акты, разработка и принятие которых должно быть прерогативой межпарламентских органов как в рамках государств – участников СНГ, так и государств – участников Договора 1996 г. Подобного рода взаимодополняемости удалось достигнуть благодаря концентрации усилий Межпарламентского Комитета на решении вопросов экономико-правовой направленности.

Важную роль в разработке модельных законодательных актов играли четыре, а с 1999 г. – пять постоянных комиссий МПК. В постоянные комиссии входили по два депутата от каждого парламента. Организацию деятельности МПК осуществляло Бюро, состоявшее из руководителей парламентских делегаций по 2 от каждой делегации, в число которых входили Председатель и заместители Председателя МПК.

В 1998 г. к Договору об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях присоединилась Республика Таджикистан, что сделало Маджлиси Оли Республики Таджикистан полноправной стороной Соглашения о Межпарламентском Комитете.

В этот период важно было организовать деловое взаимодействие с Интеграционным Комитетом – постоянно действующим исполнительным органом Таможенного союза, – представители которого принимали активное участие в заседаниях МПК, Бюро МПК и постоянных комиссий. Для усиления

согласованности действий органов управления интеграцией был образован Координационный совет по сближению и гармонизации национальных законодательств государств – участников Договора от 29 марта 1996 г., возглавляемый Председателем МПК А.Э. Эркебаевым и Председателем Интеграционного Комитета, которым с 1996 г. до 2001 г. был Н.К. Исингарин. Предложение о его создании было одобрено на заседании Межпарламентского Комитета в июне 1998 г. Тогда же было принято решение о совместном с Интеграционным Комитетом проведении научно-практической конференции по вопросам развития правовой основы таможенного союза.

К тому времени назрела необходимость сформулировать ближайшие цели интеграции. Результатом интенсивной работы в этом направлении стал документ, который в процессе многочисленных согласований, в том числе с Межпарламентским Комитетом, обрел контуры проекта Договора о таможенном союзе и Едином экономическом пространстве. Новый договор являлся логическим продолжением базового Договора от 29 марта 1996 г., развивал и конкретизировал дальнейшие шаги по созданию единой таможенной территории, общего рынка товаров, унификации мер тарифного и нетарифного регулирования внешнеэкономической деятельности.

Важную роль в продвижении проекта сыграла проведенная под эгидой МПК и Интеграционного Комитета в ноябре 1998 г. в г. Алма-Ате международная научно-практическая конференция «Проблемы и перспективы совершенствования правовой основы Таможенного союза и гармонизации таможенного законодательства». Договор о Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве был подписан главами пяти государств 26 февраля 1999 г. и вступил в силу в декабре того же года.

В результате создания таможенного союза, объединившего пять государств (Республика Беларусь, Республика Казахстан, Кыргызская Республика, Российская Федерация и Республика Таджикистан), Межпарламентский Комитет был преобразован в Межпарламентский Комитет Таможенного союза. В его уставных документах также было зафиксировано, что именно Секретариат Совета Межпарламентской Ассамблеи СНГ осуществлял организационно-техническое обеспечение его деятельности.

В целях создания организационно-правовых условий, направленных на реализацию положений Договора о таможенном союзе и Едином экономическом пространстве, были уточнены задачи постоянных комиссий МПК и дополнительно образована Постоянная комиссия по вопросам формирования правовой базы таможенного союза.

В 1999 г. после рассмотрения на восьмом заседании Межпарламентского Комитета руководителями парламентских делегаций был подписан Протокол об использовании модельных законодательных актов в законодательствах государств – участников Договора от 29 марта 1996 г.

Была также проделана большая работа по повышению степени участия Межпарламентского Комитета в развитии договорно-правовой базы таможенного союза во взаимодействии с национальными парламентами. В целях содействия ускорению процесса выполнения внутригосударственных процедур по вступлению в силу межгосударственных, межправительственных и межведомственных договоров и соглашений на заседаниях МПК и Бюро МПК постоянно рассматривалась информация о ратификации парламентами данных международно-правовых актов.

Важным направлением согласованной деятельности органов управления интеграцией стало проведение сравнительно-правового анализа таможенного, налогового, транспортного законодательства, законодательства в сфере внешнеэкономической деятельности и валютного регулирования, а также торгово-тарифного регулирования. Документы, регламентирующие проведение такого анализа, были приняты на седьмом заседании МПК.

При участии МПК были разработаны Программа гармонизации национальных законодательных и иных правовых актов государств

– участников Договора от 29 марта 1996 г., а также Соглашение о правовом обеспечении формирования Таможенного союза и Единого экономического пространства, принятые Межгосударственным Советом. В указанном Соглашении были отражены меры по дальнейшей эволюции механизма гармонизации национального законодательства, и впервые был юридически закреплен статус Основ законодательства. Право же на их разработку Межпарламентский Комитет получил только после заключения Договора об учреждении Евразийского экономического сообщества.

Приоритетным направлением деятельности МПК в тот период являлось модельное законотворчество. На заседании, состоявшемся 15 октября 1998 г., Бюро МПК был утвержден Перечень модельных актов и других документов МПК, предлагаемых к разработке в 1999–2002 гг. При организации работы по его составлению Секретариат Совета МПА СНГ основную ставку сделал на решение приоритетных задач в конкретных сферах социально-экономических отношений. Тем самым плановые ориентиры нормативно-правовой работы МПК обрели самостоятельность по сравнению с Перспективным планом модельного законотворчества и сближения национального законодательства в Содружестве Независимых Государств, по которому работает МПА СНГ.

По своему содержанию вышеназванный перечень корреспондировался с утвержденной Межгосударственным Советом Программой мер по обеспечению формирования таможенного союза и создания Единого экономического пространства на 1999–2002 гг. и был рассчитан на такой же период. Тем самым предполагалось, что, по крайней мере, некоторые модельные акты МПК будут трансформированы в принимаемые с целью их развития международные договоры межгосударственного и межправительственного характера. Позитивный опыт включения модельных законов в правовые системы государств – участников посредством заключения соответствующих соглашений на тот момент уже имелся: было подписано Соглашение об основных принципах приграничного сотрудничества между государствами – участниками Договора от 29 марта 1996 г., разработанное на основе модельного закона МПК «О регионах приграничного сотрудничества».

С момента образования Межпарламентского Комитета Секретариат Совета МПА СНГ обеспечил проведение двенадцати пленарных заседаний; четырнадцати заседаний Бюро МПК и свыше ста заседаний постоянных комиссий и рабочих групп, в которых участвовали представители сначала четырех, а с 1999 г. пяти парламентских делегаций во главе с руководителями парламентов. На заседаниях МПК были приняты тридцать девять модельных законодательных и иных актов.

Под эгидой МПК в 1999 г. была проведена научно-практическая конференция на тему «Рыночная экономика и стратегия безопасного развития личности». Секретариат Совета МПА СНГ выступил организатором двух международно-практических семинаров: «Проблемы правового обеспечения Евразийского экономического сообщества» и «Правовые акты Межпарламентской Ассамблеи Евразийского экономического сообщества как средство сближения и унификации систем национальных законодательств».

За пять лет совместной работы деятельность Секретариата Совета МПА СНГ по обеспечению Межпарламентского Комитета стала неотделимой от его основной миссии, приобретая подчас черты эксперимента, поиска новых форм работы, после апробации в МПК переносимых в сферу деятельности МПА СНГ. Но экономическое, социальное и культурное развитие наших государств двигалось вперед, и наступал новый этап интеграции.

Заседание Бюро МПК, проходившее 23 ноября 2001 г., стало последним в истории Межпарламентского Комитета.

Бюро МПК одобрило проект Соглашения о Межпарламентской Ассамблее Евразийского экономического сообщества, образованной в соответствии со статьями 3 и 7 Договора об учреждении Евразийского эконо-

мического сообщества от 10 октября 2000 г. и решением Межгосударственного Совета от 31 мая 2001 г. «Об обеспечении преемственности органов управления интеграцией». Кстати сказать, подготовка учредительных документов вновь создаваемой организации была поручена межправительственной рабочей группе, в заседаниях которых в качестве экспертов принимали участие представители Секретариата Совета МПА СНГ.

В этот же день состоялось первое заседание Межпарламентской Ассамблеи ЕврАзЭС, принявшей на себя функции Межпарламентского Комитета Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Российской Федерации и Республики Таджикистан, созданного на основании Договора об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях от 29 марта 1996 г.

С учетом изменения функций и задач Межпарламентского Комитета как органа парламентского сотрудничества в рамках вновь созданного Сообщества, формирования самостоятельного Секретариата Бюро МПА ЕврАзЭС, отдельного бюджета и собственной материально-технической базы МПА ЕврАзЭС Секретариату Совета МПА СНГ предстояло сложить с себя полномочия административного органа МПК.

Но еще в течение полугода Секретариат Межпарламентской Ассамблеи СНГ обеспечивал деятельность новой организации, участвуя в реализации Программы работ по формированию МПА ЕврАзЭС. За этот период была сформирована нормативная база МПА ЕврАзЭС, образованы научно-экспертные советы, апробирована новая форма работы – проведение межпарламентских слушаний, организован конкурс по разработке символики ЕврАзЭС.

Опыт обеспечения организационной и технической деятельности Межпарламентского Комитета, а затем некоторое время и МПА ЕврАзЭС силами Секретариата Совета МПА СНГ в дальнейшем был использован при взаимодействии МПА СНГ и Парламентской Ассамблеи Договора о коллективной безопасности после создания последней.

Ключевые слова: эволюционный путь развития интеграции; Межпарламентская Ассамблея СНГ; процесс сближения и гармонизации национальных законодательств; Договор об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях; пакет основных документов; Договор о Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве; сравнительно-правовой анализ национальных законодательств; Договор об учреждении Евразийского экономического сообщества.

Keywords: Evolutionary way of integration development; Interparliamentary Assembly of the CIS; process of unification and harmonization of the national legislations; the Treaty on integration deepening in economic and humanitarian areas; basic documents; the Treaty on the Customs union and Uniform economic space; comparatively-legal analysis of the national legislations; the Treaty on Eurasian economic community establishment.

А.Н. Марышев,
Первый заместитель Ответственного секретаря
Межпарламентской Ассамблеи ЕврАзЭС,
кандидат технических наук

ОБ ИСТОРИИ СОЗДАНИЯ И ОСОБЕННОСТЯХ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МЕЖПАРЛАМЕНТСКОЙ АССАМБЛЕИ ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СООБЩЕСТВА

Истоки создания Евразийского экономического сообщества и его органа – Межпарламентской Ассамблеи ЕврАзЭС восходят к 29 марта 1996 года, когда президенты Российской Федерации, Республики Беларусь, Республики Казахстан и Кыргызской Респу-