М.И. Кротов,
Генеральный секретарь Совета МПА СНГ,
доктор экономических наук

Межпарламентское сотрудничество СНГ: опыт двадцатилетия



Важное место в деятельности Содружества Независимых Государств занимает межпарламентское сотрудничество, которое в соответствии с Алма-Атинским соглашением парламентов, а также Уставом СНГ и специальной Конвенцией возложено на Межпарламентскую Ассамблею СНГ.

В марте 2012 года Ассамблея отметит свое 20-летие. За это время она превратилась во влиятельную межпарламентскую организацию, признанную не только в Евразии, но и во всем мире. В значительной степени это обусловлено тесным взаимодействием МПА СНГ с Советом глав государств и Советом глав Правительств СНГ. Именно на парламентское, законодательное обеспечение решений высших органов Содружества нацелена деятельность Межпарламентской Ассамблеи. Это, в свою очередь, предполагает самое тесное и многоплановое сотрудничество с Исполнительным комитетом, другими межгосударственными и отраслевыми органами СНГ.

В первые годы основное внимание Содружество уделяло миротворчеству. Свой вклад в этот процесс внесли парламентарии. Так, в 1993 году МПА СНГ существенно повлияла на позицию парламентов Казахстана и Кыргызстана по отправке войск на таджико-афганскую границу. Наибольшим успехом парламентской дипломатии стало подписание под эгидой Ассамблеи Бишкекского протокола 5 мая 1994 года. Во исполнение этого протокола уже 6 мая в районе Нагорного Карабаха были остановлены боевые действия, а 12 мая – подписано соглашение о прекращении огня, принципы этого соглашения соблюдается до сих пор. При посредничестве МПА СНГ в мае 1995 года были освобождены 95 военнопленных и заложников. Ни одна из других международных парламентских организаций мира не добивалась таких позитивных результатов.

Большую роль в стабилизации ситуации на Кавказе сыграло Заявление «К миру и стабильности на Кавказе» руководителей парламентов Азербайджанской Республики, Республики Армения, Грузии, Кыргызской Республики, Рос-

сийской Федерации, принятое в рамках миротворческой деятельности МПА СНГ на встрече в Санкт-Петербурге 6 сентября 1995 года. В этом документе парламентарии заявили о твердой решимости предпринять все от них зависящее для прекращения этнополитических конфликтов, восстановления мира, обеспечения безопасности и стабильности на Кавказе. С целью содействия разрешению наиболее острых проблем на Кавказе в течение многих лет работал институт «кавказской четверки», в рамках которого руководители парламентов Азербайджана, Армении, Грузии и России регулярно обсуждали актуальные для данного региона темы. Миротворческие группы МПА СНГ действовали и в других горячих точках Содружества.

С апреля 2005 года по решению Совета МПА СНГ действует межпарламентская группа по содействию Кыргызской Республике, которая проводит мониторинг демократических процессов в республике и оказывает консультационную помощь в разработке поправок к Конституции, а также помогает в разрешении конкретных проблем по стабилизации внутриполитической обстановки.

Во всех странах СНГ на момент их образования действовало советское законодательство, поэтому важнейшей задачей Межпарламентской Ассамблеи являлось содействие переходу к современному демократическому и рыночному праву, а также сближению законодательств стран СНГ на основе разработки модельных законопроектов и рекомендаций, при создании которых учитывается опыт парламентов стран Содружества и международных организаций. За 20 лет Межпарламентской Ассамблеей принято около 300 модельных законов, кодексов, рекомендаций и других документов. Модельные законы Межпарламентской Ассамблеи СНГ, как правило, содержат адаптированные к условиям Содружества международные, прежде всего европейские, правовые стандарты. Поэтому принятие парламентами стран СНГ национальных законов с учетом рекомендаций модельных актов МПА СНГ не только обеспечивает гармонизацию и сближение законодательств стран Содружества, но и содействует приведению национального законодательства в соответствии с лучшими образцами европейского права.

Это в очередной раз доказывает надуманность противопоставления евразийского и европейского векторов развития. На самом деле сотрудничество в рамках СНГ усиливает европейскую ориентацию государств Содружества.

Данную важную миссию Межпарламентской Ассамблеи СНГ высоко оценил Европейский банк реконструкции и развития, заключивший с Ассамблеей специальное соглашение и оказавший техническое содействие и интеллектуальную помощь в разработке модельных законов «О рынке ценных бумаг», модельных законодательных для государств–участников СНГ «О защите прав инвесторов на рынке ценных бумаг», «О банкротстве банков» (новая редакция), «Об акционерных обществах» (новая редакция). Первый из названных модельных законов был принят в 2001 году и сыграл существенную роль в формировании в странах СНГ рынков ценных бумаг, а на этой базе и предпосылок развития общего рынка капиталов Содружества. В официальных документах Европейским банком реконструкции и развития была высказана рекомендация государствам Содружества для привлечения иностранных инвестиций использовать и другие модельные законы, принятые МПА СНГ.

Среди других партнеров Межпарламентской Ассамблеи по разработке модельных правовых актов следует отметить Организацию Объединенных Наций, Всемирный банк, Всемирную организацию интеллектуальной собственности, органы СНГ, Международный комитет Красного Креста, ЮНЕСКО, правительства ФРГ, США, Нидерландов, Канады. При этом, конечно, главный разработчик законодательных актов в Межпарламентской Ассамблее СНГ— правительства и национальные парламенты

стран Содружества. Особую роль в последние годы играет Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, который в соответствии с межгосударственными программами представил в Ассамблею более 50 проектов модельных законов и кодексов.

Насколько востребованы модельные законодательные акты МПА СНГ? В основе гражданского, уголовного, налогового законодательства и других отраслей права государств Содружества лежат принятые Ассамблеей модельные Гражданский, Уголовный, Налоговый и другие кодексы и законы. Во всяком случае, общепризнано, что гражданско-правовое законодательство стран гармонизировано на уровне Европейского союза. А модельный закон «Об электронной цифровой подписи» обеспечил развитие интернет-экономики, электронной торговли в странах Содружества.

Повышение эффективности деятельности органов Содружества Независимых Государств предполагает и лучшую координацию между ними. В этом плане интересен опыт, созданной в рамках Межпарламентской Ассамблеи Объединенной комиссии по гармонизации законодательства в сфере борьбы с терроризмом, преступностью и наркобизнесом в СНГ. В рамках этой комиссии парламентарии и представители компетентных органов Содружества реализуют деловое сотрудничество по выполнению соответствующих разделов межгосударственных программ, утвержденных решениями Совета глав государств СНГ. Другой пример – деятельность совместного Экспертного совета Межпарламентской Ассамблеи СНГ и Регионального содружества в области связи, успешно работающего по формированию согласованной правовой базы государств Содружества в сфере информатизации и связи.

В некоторых научных трудах и средствах массовой информации еще встречаются голословные заявления о неиспользовании модельных законов Межпарламентской Ассамблеи только потому, что они носят рекомендательный характер, но такие заявления – бездоказательны и политически ангажированы. Их авторы не могут поверить, что МПА СНГ в законотворческой деятельности значительно превосходит ОБСЕ и Совет Европы, участие в которых пока не существенно обогатило законодательство стран СНГ.

Мы проводим мониторинг использования модельных законодательных актов в странах Содружества, ежегодно на заседаниях Совета МПА СНГ заслушиваем информацию национальных парламентов об их использовании и видим положительную динамику.

В этом году независимые международные эксперты Немецкого общества по международному сотрудничеству (ГИЦ) ГмбХ при Правительстве ФРГ провели анализ эффективности использования модельных законов в области корпоративного законодательства, подготовленных Межпарламентской Ассамблеей СНГ. Результат нас приятно удивил: от 60 до 80 процентов положений модельных законов, как показало исследование, нашли отражение в национальных законодательствах стран Содружества Независимых Государств.

В последнее десятилетие основной заказ на модельное законодательство формируется в межгосударственных программах, утвержденных Советом глав государств СНГ. Благодаря этому целый ряд модельных законов после их принятия кладутся в основу международных договоров и соглашений. Например, с учетом положений модельного закона «О приграничном сотрудничестве» Межпарламентская Ассамблея СНГ подготовила и внесла в Совет глав государств Конвенцию о приграничном сотрудничестве государств – участников Содружества Независимых Государств, вступившую в силу в 2009 году. В целом более 10 международных договоров СНГ подготовлены Межпарламентской Ассамблеей. Среди них особую роль играет не имеющая аналогов на Западе Конвенция «О стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в СНГ», принятая девять лет назад. В этой Конвенции впервые в мировой практике сформулированы меж-

дународные демократические избирательные стандарты, которыми руководствуются в ходе наблюдения за выборами Миссия СНГ и в ее составе группа наблюдателей Межпарламентской Ассамблеи.

Принятие Конвенции способствовало созданию при МПА СНГ Международного института мониторинга развития парламентаризма и демократии, соблюдения избирательных прав граждан. Этот институт, в отличие от Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ, обеспечивает не только краткосрочный и долгосрочный, но и непрерывный мониторинг демократических процессов в странах СНГ. На базе данного института ежегодно проходят семинары по подготовке международных наблюдателей от СНГ, международные научно-практические конференции, посвященные обсуждению международных избирательных стандартов и национальных избирательных систем. При непосредственном участии экспертов института были разработаны, а впоследствии приняты Межпарламентской Ассамблеей СНГ основополагающие документы, такие как Декларация Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств, Рекомендации по совершенствованию законодательства государств – участников МПА СНГ в соответствии с международными избирательными стандартами, Рекомендации для международных наблюдателей от Содружества Независимых Государств по наблюдению за выборами и референдумами, призванные оптимизировать деятельность международных наблюдателей. Востребованность института проявилась в создании филиалов в Баку, Бишкеке, Киеве, Кишиневе, а с 1 января 2012 года филиал откроется и в Ереване. Международные парламентские организации признали институт в качестве авторитетного экспертного центра. Так, ПА ОБСЕ предложила МПА СНГ совместно разработать рекомендации для международных наблюдателей ОБСЕ.

По мере накопления Межпарламентской Ассамблеей СНГ опыта законотворческой деятельности появляются прецеденты использования ее документов в международном праве за пределами Содружества. Межпарламентская Ассамблея СНГ предложила Парламентской Ассамблее Совета Европы принять европейскую конвенцию об избирательных стандартах. Парламентарии Европы предложение Межпарламентской Ассамблеи поддержали и направили проект европейской конвенции в Совет Европы, однако он это предложение не поддержал. Дело в том, что большинство стран Европейского союза не готовы взять на себя обязательства по развитию демократии, навязываемой ими государствам СНГ. Этот пример тем не менее показывает, что не только государства Содружества приводят свое национальное законодательство в соответствии с европейским, но и страны Западной Европы могут использовать правовые нормы СНГ, причем даже в такой принципиально важной для модернизации общественного развития области как демократия.

МПА СНГ обладает международной правосубъектностью, в частности правом заключать международные договоры о сотрудничестве, что позволяет положительно влиять на позиции международных организаций, в том числе на таких как Парламентская Ассамблея Совета Европы и Парламентская Ассамблея ОБСЕ, Европарламент, Межпарламентский союз и другие. Благодаря этому по обращениям МПА СНГ было восстановлено членство Республики Беларусь в Межпарламентском союзе (1997 год), не прошли антироссийские резолюции по Чечне в ПА СЕ (декабрь 1999 года), в ПА ОБСЕ (январь 2000 года), принята резолюция ПАСЕ, осуждающая этнические чистки в Косово (2004 год).

Межпарламентская Ассамблея СНГ имеет свою позицию по ряду острых внешнеполитических вопросов. Так, парламентарии СНГ выступили против расширения НАТО на восток, против бомбардировок Сербии (1999 год), дали объективную информацию по событиям в Южной Осетии в 2008 году. И

это с уважением воспринимается даже партнерами с иной внешнеполитической позицией.

Вместе с тем, МПА СНГ с ПА ОБСЕ, ПА СЕ, Европарламентом объединяет гораздо больше, чем то, что нас разъединяет. Поэтому инициативы Межпарламентской Ассамблеи СНГ по межкультурному и межрелигиозному сотрудничеству, защите окружающей среды, парламентскому противодействию международному терроризму и героизации фашизма на совместных с европейскими парламентариями форумах в Таврическом дворце всегда получали их полную поддержку.

За 20 лет работы в МПА СНГ сложилась хорошая традиция отмечать наиболее важные для наших народов исторические даты, юбилеи выдающихся деятелей культуры и искусства. Это стало одним из важнейших направлений работы Ассамблеи, так Межпарламентская Ассамблея участвовала в праздновании 150-летия со дня рождения великого русского композитора Н.А.Римского-Корсакова, 150-летия со дня рождения народного поэта Казахстана А. Кунанбаева, 1000-летия кыргызского национального эпоса «Манас», 1100-летия образования государства Саманидов, 150-летия со дня рождения казахского поэта Ж. Жабаева (Джамбула), 200-летия со дня рождения Н.В. Гоголя, 1700-летия принятия христианства в Армении, широко отмечался юбилей гения русской поэзии А.С. Пушкина. По инициативе Межпарламентской Ассамблеи СНГ Совет глав государств принял постановление о проведении торжеств, посвященных 300-летию Санкт-Петербурга. В 2011 году совместно с Верховной Радой Украины успешно прошли мероприятия, посвященные памяти Т.Г. Шевченко. Организуя отдельные культурные мероприятия на пространстве СНГ, Межпарламентская Ассамблея прилагает все усилия для развития взаимодействия народов Содружества в сфере культуры и искусства на постоянной основе. При поддержке Межпарламентской Ассамблеи в странах Содружества проходят международные фестивали художественного творчества, спортивные игры, международные турниры по футболу, в которых принимают участие сильнейшие клубы стран СНГ.

Развивая межпарламентское сотрудничество в различных сферах, Ассамблея проводит все более активную работу непосредственно в странах Содружества. В практике нашей работы – выездные заседания Совета МПА СНГ, комиссий, проведение конференций.

Межпарламентское сотрудничество, как и сотрудничество стран СНГ в целом, несмотря на проблемы и трудности, прошло достойный путь и, безусловно, будет укрепляться и развиваться в дальнейшем.

Ключевые слова: межпарламентское сотрудничество; модельное законотворчество; Межпарламентская Ассамблея СНГ; миротворческая деятельность; демократические избирательные стандарты.

Keywords: inter-parliamentary cooperation; model-law making; Interparliamentary Assembly of the CIS; peace-making activity; democratic selective standards.

Межпарламентское сотрудничество, как и сотрудничество стран СНГ, в целом прошло достойный путь и, безусловно, будет укрепляться и развиваться в дальнейшем.