

Сатвалдиев Н.А.

ПРИМЕНЕНИЕ МОДЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В НАЦИОНАЛЬНЫХ ЗАКОНОТВОРЧЕСКИХ ПРОЦЕССАХ ГОСУДАРСТВ - УЧАСТНИКОВ СНГ

N.A. Satvaldiev

APPLICATION OF THE MODELING LEGISLATION IN NATIONAL LEGISLATIVE PROCESSES OF THE STATES - PARTICIPANTS OF THE CIS

УДК: 327.7

В статье представлена попытка проведения количественного и качественного анализа эффективности деятельности Содружества Независимых Государств.

Содружество Независимых Государств, Межпарламентская Ассамблея, модельные законодательные акты, национальные Парламенты.

In article attempt of carrying out the quantitative and qualitative analysis of efficiency of activity of the Commonwealth of Independent States is presented»

Commonwealth of Independent States, Interparliamentary Assembly, modeling acts, national Parliaments.

Необходимость существования Содружества Независимых Государств (СНГ) как международной организации сегодня вызывает неоднозначные оценки со стороны политиков, ученых и общественности государств - участников.

В июле 2004 г. на заседании Совета безопасности РФ, посвящённом политике России в СНГ, президент В. В. Путин, признавал: «Мы подошли к определённом рубежу в развитии СНГ. Либо мы добьёмся качественного укрепления СНГ, создадим на его базе реально работающую, влиятельную в мире региональную структуру, либо нас неизбежно ждёт "размывание" этого геополитического пространства и, как следствие, окончательное падение интереса к работе в Содружестве среди его государств - участников».

В марте 2005, В. В. Путин высказался уже более категорично: «Всё разочарования - от избытка ожиданий... Если кто-то ожидал от СНГ каких-то особых достижений в экономике, политике или в военной сфере, естественно, этого не было, так как и быть не могло. Цели программировались одни, а на деле процесс после распада СССР проходил по-другому...». Как выразился В. В. Путин, СНГ создавалось для «цивилизованного развода» постсоветских стран, а всё остальное - «политическая шелуха». Он выразил мнение, что реальными интеграционными инструментами являются такие объединения, как ЕврАзЭС и создаваемое Единое экономическое пространство (ЕЭП). Что же касается СНГ, то оно, по словам В. В. Путина, играет роль «весьма полезного клуба для выявления взглядов руководителей государств на имеющиеся проблемы гуманитарного и экономического характера»

В связи с критикой СНГ представляется необходимым провести научный анализ эффективности его функционирования.

Принимая за объект исследования СНГ, как международную организацию, в качестве предмета исследования следует выбрать одно из направлений его деятельности.

Основными направлениями деятельности - СНГ является модельное законодательство, мониторинг развития демократии, парламентаризма и соблюдения избирательных прав граждан государств - участников Межпарламентской ассамблеи (МПА) СНГ, проведение международных конгрессов, конференций, семинаров, фестивалей и других мероприятий, осуществление связей с межпарламентскими и другими международными организациями, информационно-издательская работа, развитие материально-технической базы и т.д.

Для достижения поставленной цели представляется наиболее оптимальным анализ модельного законодательства, осуществление которого возложено на Ассамблею. В состав МПА входят члены парламентов стран СНГ - России, Белоруссии, Казахстана, Кыргызстана, Таджикистана, Армении (с 1995), Азербайджана, Молдовы, Украины (с 1999). Подготовка модельных законодательных актов осуществляют постоянные комиссии МПА: комиссия по аграрной политике, природным ресурсам и экологии, комиссия по изучению опыта государственного строительства и местного самоуправления, комиссии по правовым вопросам, комиссия по социальной политике и правам человека, комиссия по вопросам обороны и безопасности, контрольно-бюджетная комиссия, комиссия по экономике и финансам, комиссия по политическим вопросам и международному сотрудничеству, комиссия по науке и образованию, комиссия по культуре, информации, туризму и спорту.

Анализ мониторинга модельных законодательных процессов будет осуществлен по нескольким направлениям. Во-первых, это анализ количества использованных модельных законодательных актов МПА в каждом из государств-участников СНГ по годам за десятилетний период. Во-вторых, это анализ модельных законодательных актов, применённых в каждой из стран СНГ по годам за тот же период. В-третьих, это анализ количества модельных законодательных актов, использованных всеми государствами СНГ по годам. В-четвертых, классификация стран СНГ по признаку количества использованных модельных законодательных актов. Хронологические рамки исследования ограничены 2002-2012 годами.

На наш взгляд наибольшей доказательной силой в политической науке обладают формальные методы. В представленной работе использован комплексный междисциплинарный подход, сочетающий в себе прикладные социологические методы (количественный и качественный контент-анализы), простые количественные методы эконометрики, сравнительно-сопоставительный политологический анализ и т.д.

Количественный и качественный контент-анализы осуществлены с помощью количественных экономических методов, позволивших провести статистический подсчет количества использованных модельных законодательных актов МПА в каждом из государств - участников СНГ по годам за десятилетний период (с 2002 по 2012 гг.) и количество модельных законодательных актов, использованных всеми государствами СНГ в национальных законодательных процессах по годам за этот же период. Сравнительно-сопоставительный анализ позволил классифицировать страны СНГ по признаку количества использованных модельных законодательных актов с 2002 по 2012 гг.

Безусловно, количественная оценка применения государствами - участниками СНГ модельных законодательных актов МПА не может дать полную объективную картину эффективности функционирования организации в целом. Тем не менее, она позволяет выявить общие тенденции и динамику.

Обеспечение надежного мониторинга применения результатов модельного законодательства в национальных законодательствах остается проблемой для МПА: процедура прохождения модельных законов в национальных парламентах, как правило, является нерегламентированной. Рекомендательный характер принимаемых модельных законов требует длительной работы по их трансформации в национальное законодательство. Имплементация модельных законов в правовой системе через законодательные процедуры является долговременной и затруднительной.

Парламенты применяют такие способы трансформации модельных законов в национальное законодательство, как разработка и принятие национального нормативно-правового акта на основе или с использованием норм, содержащихся в законодательных рекомендациях Ассамблеи, а также рекомендации о присоединении к соответствующим международным договорам, которые затем ратифицируются парламентами. Кроме того, использование модельных законодательных актов осуществляется в следующих формах: при разработке новых законов принимается во внимание концептуальная основа модельных законодательных актов, а при внесении изменений и дополнений в уже существующие акты используются приемлемые для национальной законодательской практики понятия и принципы модельных законов.

Мониторинг использования модельных законов МПА СНГ свидетельствует, что комитеты и комиссии парламентов в процессе своей законопроектной деятельности постоянно обращаются к модельным законам, рекомендациям и иным документам, принятым Ассамблеей. Необходимо также учитывать, что некоторые из них были разработаны на основе действующих актов национального законодательства либо законопроектов, которые находятся на рассмотрении национальных парламентов.

В период с 2002 по 2012 гг. модельные законодательные акты МПА СНГ использовались в национальных законодательных процессах всех государств - участников СНГ. В Азербайджанской

Республике было использовано 34 модельных законодательных акта, в Республике Армения - 47; Республике Беларусь - 114; Республике Казахстан - 117; Российской Федерации - 104; Кыргызской Республике - 25; Республике Молдова - 33; Республике Таджикистан - 27; Республике Узбекистан - 1; Украине - 36.

В 2002 г. использование модельных законов в Республике Армения (РА) позволило ратифицировать международное одно Соплашение и один договор. С использованием модельных законов вступили в силу для республики одно Соплашение и один Договор.

В Республике Беларусь (РБ) один модельный закон послужил основой для внесения изменений в национальное законодательство. Использовались нормы проекта МПА «Основ законодательства». Вступило в силу для республики одно Соплашение.

Шесть модельных законов были использованы при разработке национальных законов Кыргызской Республики (КР). На базе принятого МПА модельного кодекса в КР были приняты законы о внесении изменений и дополнений в один национальный закон. Вступили в силу для республики одно Соплашение и один Договор.

Девять модельных законов и один модельный Кодекс использованы при разработке национальных законов Республики Молдова (РМ). На основе модельных законов в республике принят один закон, вступили в силу одно Соплашение и один Договор.

В актах национального законодательства Республики Казахстан (РК) нашли применение двенадцать модельных законов МПА. Вступило в силу для РК одно Соплашение.

Семь модельных законов были использованы при разработке национальных законов Республики Таджикистан (РТ). Вступило в силу для РТ одно Соплашение.

С учетом модельного закона МПА Украиной осуществлялась разработка аналогичного национального закона.

В законодательстве Российской Федерации (РФ) были учтены положения трех модельных законов. На базе модельного кодекса в РФ были приняты законы о внесении изменений и дополнений в один национальный закон. В соответствии с Рекомендациями МПА по внесены дополнения и изменения в два федеральных закона РФ. Вступило в силу для РФ одно Соплашение.

В 2005 г. в Армении было использовано семь модельных законов и Общая часть одного модельного Кодекса.

При разработке национального законодательства РБ использовала положения одиннадцати модельных законов, принятых МПА.

Положения одного модельного Кодекса использовались в законодательстве КР.

В РМ были использованы одни Рекомендации и учтены нормы одного модельного закона.

В РК одобрены проекты одного модельного Кодекса и одних Рекомендаций.

РТ использовала в национальном законодательстве восемь модельных законов.

Пятнадцать модельных законодательных актов было использовано РФ.

Положения одного модельного закона нашли отражение в законодательных актах Украины.

В 2006 г. в национальные законодательные акты Азербайджанской Республики (АР) были включены нормы и положения двух модельных законов.

В основу законов, принятых в РА в 2006 г. легли шесть модельных законов и один модельный Кодекс.

Один модельный закон и один модельный Кодекс положены в основу законопроектов РК.

В основу новой редакции одного закона РУ был положен модельный закон МПА.

На базе модельного закона подготовлен проект одного закона РФ.

В 2007 г. восемь модельных законодательных актов послужили основой для разработки проектов соответствующих национальных законов АР.

В РБ был подготовлен один национальный Кодекс, опирающийся на модельный кодекс МПА. Депутаты Национального собрания РБ выразили намерение использовать три модельных закона при разработке национального законодательства.

В законотрочестве РК были использованы положения двух модельных Кодексов, двух модельных законов и положения одних Рекомендаций.

КР отметила готовность использовать одни Рекомендации и один Глоссарий при совершенствовании национального законодательства.

Тексты трех модельных законов и двух модельных Кодексов легли в основу соответствующих законодательных актов России.

В 2008 г. с учетом положений семи модельных законов были разработаны и приняты законы АР. На основе четырех модельных законов АР разрабатывала три национальных законопроекта.

В РА были приняты два закона, в основу которых были положены нормы концепций двух модельных законов.

При разработке национального законодательства РБ были учтены положения четырнадцати модельных законов, одного проекта модельного закона, одних Рекомендаций и Положений, одних Основ законодательства.

Модельные акты МПА нашли свое отражение в четырех Кодексах РК. Двадцать четыре модельных закона послужили основой для разработки соответствующих законов РК.

При разработке и принятии национальных законов КР были использованы семь модельных законов МПА.

Парламент РМ принял два Кодекса, в которых были использованы положения двух модельных законов. В четырех законах РМ были использованы нормы и положения четырех модельных законов.

Нижней палатой Маджлиси Оли РТ были одобрены проекты четырех модельных законов МПА и выражено намерение использовать их нормы в национальном законодательстве.

Верховная Рада Украины планировала использовать положения одного проекта модельного закона.

В 2009 г. в процессе подготовки и принятии семи законов АР были использованы основные положения

и формулировки восьми модельных законов, одной Хартии и концепции одного модельного закона.

В РА были использованы десять модельных законов.

При формировании законодательной базы РБ Национальным собранием были использованы нормы тринадцати модельных законов и одной Декларации МПА.

В КР были использованы шесть модельных законов при подготовке одного Кодекса, Общего технического регламента, а также внесении изменений в два закона КР.

В РФ были использованы тридцать четыре модельных закона, одни модельные законодательные Положения, один модельный Кодекс и один модельный Устав.

Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли РТ учел нормы проекта Рекомендаций МПА при внесении изменений в два национальных закона.

В 2010 г. Милли Меджлис Азербайджанской Республики принял национальные законодательные акты, в которых отражены основные положения двух модельных законов и одного модельного Кодекса.

При разработке соответствующих законов РА использовались положения и нормы семи модельных законов, одного проекта модельного закона, пяти модельных Кодексов, одной Декларации и одних Рекомендаций.

Нормы и положения трех модельных законов МПА СНГ, Изменений и дополнений в три модельных Кодекса были использованы при подготовке одного закона и изменений в один Кодекс РА.

В РБ на основе модельных законов и рекомендаций МПА СНГ разработано сорок нормативных правовых актов. Советом Республики Национального собрания РБ использованы нормы, содержащиеся в пятнадцати модельных законах, двух модельных Кодексах.

Нормы и положения трех модельных законов МПА СНГ, Изменений и дополнений в три модельных Кодекса были использованы при подготовке Постановления Совета Министров РБ.

Нормы и положения двенадцати модельных законов, пяти Рекомендаций, одного Глоссария, одного Обращения, изменений и дополнений в три модельных Кодекса были использованы при подготовке двадцати восьми законов, четырех Кодексов РК, законов о ратификации трех международных Конвенций, одного Соглашения и одного Протокола.

Двадцать один модельный закон и пять Кодексов МПА были использованы в РФ.

Один модельный закон был использован КР

Один модельный закон использован РМ.

В законах РТ нашли отражение два модельных закона МПА.

По одному модельному закону было использовано Узбекистаном и Украиной.

В 2011 г. в РБ двадцать один закон и два Кодекса РБ готовился с учетом норм тридцати семи модельных законов, модельного Глоссария, трех Рекомендаций, одной Декларации и одного модельного Кодекса.

Положения пятидесяти одного модельного закона, семи модельных Кодексов, четырех модельных законодательных Положений были использованы при разработке десяти национальных законов, одного проекта закона и трех Кодексов РК.

Основные идеи и нормы пяти Кодексов и шести модельных законов МПА нашли отражение в одобренных Парламентом РМ национальном Кодексе и законе, а так же при разработке одного Кодекса и ряда других законопроектов.

Пятнадцать модельных законов использовались при подготовке пяти законов РФ.

Основные положения модельных законов приняты во внимание Комитетом Маджлиси намоён-дагон Маджлиси Оли РТ при разработке семи законов и находящихся на стадии рассмотрения проектов двух законов. В сфере интересов РТ находились три модельных закона.

При подготовке законов Украины учитывались положения пяти модельных Кодексов, а также двадцати пяти модельных законов и одного модельного законопроекта.

В 2002 г. государства - участники СНГ использовали в своих национальных законотворческих процессах 52 модельных законодательных акта, в 2005 г. - 48 актов; в 2006 г. - 13; в 2007 г. - 24; в 2008 г. - 72; в 2009 г. - 78; в 2010 г. - 97; в 2011 г. - 165.

Проведенный анализ показал стабильный уровень применения модельных законодательных актов МПА в период 2002-2005 гг. В 2006 и 2007 гг. наблюдалось почти трехкратное снижение (36%) интереса к модельному законотворчеству МПА по сравнению с предыдущим периодом. С 2008 г. по настоящее время очевиден стабильный рост заинтересованности стран СНГ в модельных актах Ассамблеи (усредненный показатель за 2008-2011 гг. составил 206% от уровня 2002-2005 гг.). В 2011 г. показатель применения модельных законодательных актов составил 330% от уровня 2002-2005 гг. и 892% от усредненного уровня применения в 2006-2007 гг.

Снижение уровня взаимодействия государств СНГ в 2005-2007 гг. объясняется обострением негативных тенденций в двусторонних отношениях России с Грузией, Украиной и Молдовой, а так же мартовскими событиями 2005 г. в Кыргызстане. Стабильная динамика роста уровня взаимодействия с 2008 г. по настоящее время объясняется, в том числе и тем, что государства СНГ осознали рациональную составляющую совместного противодействия негативным воздействиям на национальные экономики глобальных экономических кризисов, а так же эффективность коллективного преодоления их последствий. Данный факт послужил в дальнейшем толчком к усилению интеграционных процессов в экономической сфере.

Можно осуществить попытку классифицировать страны СНГ по признаку количества использованных модельных законодательных актов. К примеру, Казахстан, Беларусь и Россию (117, 114 и 104 акта соответственно) отнести к странам с высокой степенью интенсивности парламентского измерения межгосударственного взаимодействия. Это достаточно наглядно подтверждается участием этих стран в

ряде международных организаций (ОДКБ, ЕврАзЭС, Союзное государство Беларуси и России, Таможенный Союз, Единое экономическое пространство и т.д.), а так же их стремлением к более тесному интеграционному объединению в рамках формирующегося Евразийского

Экономического Союза и Евразийского Союза.

Украину, Азербайджан и Молдову (36, 34 и 33 акта соответственно) можно отнести к странам со средней степенью интенсивности. Эти страны входят в ГУАМ - Организацию за демократию и экономическое развитие. Организация создана в 1997 году (Хартия организации подписана в 2001 г., устав - в 2006 г.), но бездействовала в течение многих лет. Процесс активизации начался после Оранжевой революции на Украине в 2005 г. Однако после 2007 г. главы государств-членов ГУАМ на саммиты в полном составе не собирались.

Кроме того Украина и Молдова стали членами организации Содружество демократического выбора (СДВ), созданной по инициативе экс-президента Украины и президента Грузии. О создании СДВ было объявлено 2.12.2005 г. В организацию вошли Украина, Молдавия, Литва, Латвия, Эстония, Румыния, Македония, Словения и Грузия.

В то же время Молдавия и Украина имеют статус наблюдателей в Таможенном союзе.

Кроме того, в 2006 г. у СМИ появился скептицизм в отношении жизнеспособности и эффективности СНГ, который был связан с проблемами, возникшими в торговых отношениях между Россией, с одной стороны, и Грузией, Молдавией, Украиной - с другой, а так же с обострением отношений между Россией и Грузией.

В 2005 г. «Газпром» поставлял Молдавии газ по 80\$ за 1 тыс. м³. В ноябре 2005 г. было объявлено об увеличении цен для Молдавии в 2006 г. до 160\$. На 2007 г. было согласовано увеличение цены российского газа уже до 170\$.

В декабре 2005 г. «Газпром» и Азербайджан договорились о переходе на оплату поставок и транзита газа по рыночным ценам. В 2006 г. Азербайджан получал газ «Газпрома» уже по 110\$ за тысячу кубометров (в 2005 г. - по 60\$). В 2007 г. «Газпром» выразил желание поставлять газ уже по 235\$.

В декабре 2005 г. Россия потребовала у Украины с 1.01.2006 г. повысить цену с 50\$ за 1 тыс. м³ до 160\$, а затем до 230\$. Соглашение о поставках газа в 2006 г. (по цене 95\$) было подписано лишь 4.01.2006 г.

После того как Россия перешла на рыночные цены на газ, поставляемый партнёрам по СНГ, Содружество лишилось одного из объединяющих факторов - низких цен на газ и нефть¹⁰.

Именно в 2006 и 2007 гг. страны СНГ использовали в своих национальных законотворческих процессах наименьшее количество модельных законодательных актов (13 и 24 соответственно).

Армению можно отнести и к странам с высокой степенью и к странам со средней степенью интенсивности использования модельных законодательных актов (47 актов). Страна является не только государством - участником СНГ, но и членом ОДКБ.

Таджикистан и Кыргызстан можно отнести к разряду стран с низкой степенью интенсивности применения модельного законодательства (использовано 27 и 25 модельных актов соответственно). Данное обстоятельство нельзя объяснить политико-экономическими факторами. Оба государства участвуют в СНГ, ОДКБ, ЕврАзЭС, ШОС и т.д. Идет процесс вхождения Кыргызстана в ЕЭП. О намерении войти в это пространство заявил и Таджикистан.

Модельное законодательство используется и Узбекистаном, который не принимает участие в работе МПА СНГ, но является членом ЕврАзЭС. Нет данных об использовании модельных актов МПА Туркменистаном, который 26.08.2005 г. заявил о том, что будет участвовать в организации в качестве «ассоциированного члена». Так же нет данных и о Грузии, которая 18.08.2009 г. официально покинула СНГ.

Проведенный анализ использования в национальных законодательных процессах положений модельных законодательных актов, принятых МПА СНГ, показал высокую степень эффективности законопроектной деятельности Ассамблеи и целесообразности дальнейшего сотрудничества национальных Парламентов с МПА в рамках совместных программ разработки модельных актов и рекомендаций. Рациональным для всех участников парламентского взаимодействия в рамках СНГ является и простое использование модельных законодательных актов национальными Парламентами в целях гармонизации национальных законодательств государств - участников.

Таким образом, эффективность работы МПА в части разработки и применения модельного законодательства свидетельствует о преждевременности попыток ликвидации СНГ как международной организации, исчерпавшей свои возможности.

Материалы:

1. Официальный сайт МПА СНГ. - 15.08.2012: <http://www.iacis.ru/html/7icN20>

2. Информация об итогах деятельности МПА СНГ в 2002. Приложение к постановлению Совета МПА СНГ от №14. (См.: Архив МПА СНГ)
3. Информация об итогах деятельности МПА СНГ в 2003. Приложение к постановлению Совета МПА СНГ от №15. (См.: Архив МПА СНГ)
4. Информация об итогах деятельности МПА СНГ в 2004. Приложение к постановлению Совета МПА СНГ от 16.05 №10. (См.: Архив МПА СНГ)
5. Информация об итогах деятельности МПА СНГ в 2005. Приложение к постановлению Совета МПА СНГ от 27.04.06 №18. (См.: Архив МПА СНГ)
6. Информация об итогах деятельности МПА СНГ в 2006. Приложение к постановлению Совета МПА СНГ от г. №14. (См.: Архив МПА СНГ)
7. Информация об итогах деятельности МПА СНГ в 2007. Приложение к постановлению Совета МПА СНГ от 03.04.2008 г. №21. (См.: Архив МПА СНГ)
8. Информация об итогах деятельности МПА СНГ в 2008. Приложение к постановлению Совета МПА СНГ от 13.05.2009 г. №12. (См.: Архив МПА СНГ)
9. Информация об итогах деятельности МПА СНГ в 2009. Приложение к постановлению Совета МПА СНГ от 06.04.2010 г. № 18. (См.: Архив МПА СНГ)
10. Информация об итогах деятельности МПА СНГ в 2010. Приложение к постановлению Совета МПА СНГ от 15.05.2011 г. №19. (См.: Архив МПА СНГ)
11. Информация об итогах деятельности МПА СНГ в 2011. Приложение к постановлению Совета МПА СНГ от 27.03.2012 г. №6.
12. Манекин Р. В.СНГ- ГУАМ: испытание Украиной? - Kreml.org, 3 мая 2005.
13. Информация об итогах деятельности МПА СНГ в 2004. Приложение к постановлению Совета МПА СНГ от 16.05 №10. (См.: Архив МПА СНГ)
14. Информация об итогах деятельности МПА СНГ в 2011. Приложение к постановлению Совета МПА СНГ от 27.03.2012 г.
15. Информация об итогах : МПА СНГ 2005 г. Указ. док.
16. Анализ осуществлен автором на основе Информацией об итогах деятельности МПА СНГ в период 2002-2011 гг. (См: Архив МПА СНГ).
17. Анализ осуществлен автором на основе Информаций об итогах деятельности МПА СНГ в период 2002-2012 гг. (См: Архив МПА СНГ).

Рецензент: д. полит. н. Жоробеков Ж.Ж.