

Сатвалдиев Н.А.

**АНАЛИЗ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МЕЖПАРЛАМЕНТСКОЙ АССАМБЛЕИ
СОДРУЖЕСТВА НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ (2002-2012 гг.)**

N.A. Satvaldiev

**ANALYSIS OF ACTIVITY OF INTER-PARLIAMENTARY ASSEMBLY OF THE
COMMONWEALTH OF INDEPENDENT STATES (2002-2012)**

УДК:327.7

МПА СНГ, модельные законодательные акты, комиссии МПА, формальные методы.

Статья посвящена анализу деятельности Межпарламентской Ассамблеи Содружества Независимых Государств за период 2002-2012 гг.

MP A of the CIS, modeling acts, commissions of MP A, formal methods.

Article is devoted to the analysis of activity of Inter-parliamentary Assembly of the Commonwealth of Independent States during 2002-2012.

Межпарламентская Ассамблея (МПА) государств - участников Содружества Независимых Государств СНГ) создана в соответствии с Соглашением подписанным главами парламентов-учредителей 27 марта 1992 года, в Алма-Ате (Республика Казахстан). МПА СНГ создана в целях сближения законодательств государств - участников СНГ. В соответствии со своими ставными целями и задачами МПА:

- обсуждает вопросы сотрудничества государств-частников в различных областях и направляет свои рекомендации по этим вопросам Совету глав государств и/или Совету глав правительств, другим органам СНГ, парламентам в зависимости от существа рассматриваемого вопроса;

- рассматривает вопросы, переданные ей Советом глав государств и/или Советом глав правительств, и направляет рекомендации по ним Совету глав государств и/или Совету глав правительств, а также другим органам СНГ;

- принимает рекомендации по сближению законодательства государств-участников;

- принимает модельные законодательные акты и с соответствующими рекомендациями направляет их парламентам государств - участников Конвенции о МПА СНГ;

- принимает рекомендации по синхронизации процедур утверждения парламентами государств - участников СНГ соглашений, заключенных в рамках Содружества;

- принимает рекомендации по приведению законодательства государств-участников в соответствие с положениями международных договоров, заключенных этими государствами в рамках СНГ;

- содействует осуществлению обмена между государствами-участниками информацией правового характера.

Модельные законодательные акты МПА СНГ - это адаптированные к условиям Содружества

международные, прежде всего европейские, правовые стандарты. После принятия в Ассамблее модельные законы предлагаются странам Содружества, как образцы для национального законодательства¹.

Количество модельных законодательных актов, принятых Ассамблеей наиболее наглядно демонстрирует эффективность ее деятельности в целом.

В 2002 г. МПА было принято 20 модельных законов, ряд рекомендаций и других правовых актов². В 2003 г. в постоянных комиссиях подготовлено и доработано более 40 модельных законодательных актов. По инициативам комиссий МПА СНГ в 2003 г. принято 17 модельных законов, 6 рекомендаций и других правовых актов Ассамблеи³. В 2004 г. МПА СНГ по инициативе постоянных комиссий было принято 24 модельных законодательных акта⁴. В 2005 г. Ассамблеей по инициативе постоянных комиссий принято 14 модельных законодательных актов⁵. В 2006 г. МПА по инициативе ее постоянных комиссий было принято 17 модельных законодательных актов и других документов⁶. В 2007 г. - 22 модельных законодательных акта и других документов⁷. В 2008 г. - 24 модельных законодательных акта и других документов⁸. В 2009 г. - 28 модельных законодательных актов и других документов⁹. В 2010 г. -17 модельных законодательных актов и других

¹ Официальный сайт МПА СНГ. - 15.08.2012: <http://www.iacis.ru/html/7idi20>

² Информация об итогах деятельности МПА СНГ в 2002 г. Приложение к постановлению Совета МПА СНГ от 16.06.03 >14. (См.: Архив МПА СНГ)

³ Информация об итогах деятельности МПА СНГ в 2003 г. Приложение к постановлению Совета МПА СНГ от 16.04.2004 г. №14. (См.: Архив МПА СНГ)

⁴ Информация об итогах деятельности МПА СНГ в 2004 г. Приложение к постановлению Совета МПА СНГ от 16.05.2010 г. №14. (См.: Архив МПА СНГ)

⁵ Информация об итогах деятельности МПА СНГ в 2005 г. Приложение к постановлению Совета МПА СНГ от 27.04.06 №18. (См.: Архив МПА СНГ)

⁶ Информация об итогах деятельности МПА СНГ в 2006 г. Приложение к постановлению Совета МПА СНГ от 30.05.2007 г. №14. (См.: Архив МПА СНГ)

⁷ Информация об итогах деятельности МПА СНГ в 2007 г. 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 г. 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 г. Приложение к постановлению Совета МПА СНГ от 06.04.2010 г. №18. (См.: Архив МПА СНГ)

документов¹⁰. В 2011 г. - 12 модельных законодательных актов и других документов. На рассмотрении постоянных комиссий МПА СНГ находилось более 60 документов, 14 из них были внесены на тридцать седьмое пленарное заседание Ассамблеи¹¹.

Таким образом, за период 2002-2011 гг. МПА было принято 195 модельных законодательных актов, что свидетельствует о высокой эффективности ее работы.

В структуре МПА СНГ действуют постоянные комиссии по экономике и финансам, социальной политике и правам человека, политическим вопросам и международному сотрудничеству, правовым вопросам, вопросам обороны и безопасности, культуре, информации, туризму и спорту, изучению опыта государственного строительства и местного самоуправления, аграрной политике, природным ресурсам и экологии, науке и образованию. А как же контрольно-бюджетная комиссия и объединенная комиссия по гармонизации законодательства в сфере борьбы с терроризмом, преступностью и наркобизнесом в СНГ.

Количественные результаты работы комиссий в период с 2002 по 2012 гг. возможно проанализировать по количеству фактически принятых Ассамблеей модельных законодательных актов и других документов. Выглядят следующим образом:

На основе предложений Постоянной комиссии МПА СНГ по экономике и финансам МПА приняты 3 раздела и 1 глава модельного Кодекса, 3 модельных Закона, 1 модельные законодательные Положения и 1 Концепция.

По предложению Постоянной комиссии МПА СНГ по правовым вопросам Ассамблеей принято 9 модельных Законов, 1 Положение, 2 Рекомендации, изменения в 1 модельный Кодекс, 1 Глоссарий.

По инициативе Постоянной комиссии МПА СНГ по изучению опыта государственного строительства и местного самоуправления были приняты 2 модельных Закона, 1 модельный Кодекс и 1 Декларация.

По результатам работы Постоянной комиссии МПА СНГ по культуре, информации, туризму и спорту было принято 19 модельных Закона, 1 модельный Кодекс и 1 Рекомендации.

Постоянной комиссией МПА СНГ по аграрной политике, природным ресурсам и экологии предприняты шаги по решению ряда проблем в области охраны окружающей природной среды. На основании работы комиссии приняты 13 модельных Закона, новые редакции 2 модельных законов, 5 модельных Кодексов, проект новой редакции 1 Конвенции.

Постоянной комиссией МПА СНГ по социальной политике и правам человека

подготовлены, Ассамблеей приняты 11 модельных Законов, 2 Рекомендации, 1 Рекомендательный глоссарий, а также Концепция 1 модельного закона.

По итогам проведенной Постоянной комиссией МПА СНГ по вопросам обороны и безопасности работы приняты и рекомендованы странам СНГ 7 модельных Законов, 3 Рекомендации, изменения и дополнения к 3 модельным Кодексам, 5 модельным законам, 2 Рекомендациями.

Приняты Ассамблеей по предложению Постоянной комиссией МПА СНГ по науке и образованию проекты 6 модельных Законов, Общая часть 1 модельного кодекса, 4 рекомендации.

Итогом работы Постоянной комиссией МПА СНГ по политическим вопросам и международному сотрудничеству явились 1 Декларация, 1 Соглашение, 1 Заключение и 1 Рекомендации, принятые МПА СНГ.

Количество принятых МПА по предложению постоянных комиссий модельных актов не может являться критерием эффективности их работы. Тем не менее, этот количественный показатель может характеризовать сферы взаимодействия, в которых национальные парламенты заинтересованы в большей или меньшей степени.

Так, по инициативе Постоянной комиссии по культуре, информации, туризму и спорту МПА СНГ принят 21 модельный акт. Инициативы комиссии по аграрной политике, природным ресурсам и экологии завершились принятием 20 модельных актов. Такой же количественный результат и у комиссии по вопросам обороны и безопасности. Комиссия по социальной политике и правам человека довела до логического завершения 15 актов. Комиссия по правовым вопросам - 14 актов, по науке и образованию - 11, по экономике и финансам - 9, по изучению опыта государственного строительства и местного самоуправления - 4, по политическим вопросам и международному сотрудничеству - 4.

Таким образом, государства Содружества проявляют наибольший интерес к гармонизации национальных законодательств в сферах культуры, информации, туризма, спорта, аграрной политики, природных ресурсов, экологии, обороны и безопасности. Достаточно активно идет гармонизация законодательства в сфере социальной политики, правам человека, права, науки и образования.

В меньшей степени у стран СНГ вызывает интерес гармонизация законодательства в сфере экономики и финансов. Данное обстоятельство объясняется межпарламентским взаимодействием ряда государств - участников СНГ, стремящихся к наиболее тесной экономической интеграции, в рамках МПА ЕврАзЭС.

Опыт государственного строительства и местного самоуправления, а так же политические вопросы и международное сотрудничество в наименьшей степени являются предметом парламентского обсуждения в странах Содружества. Здесь можно предположить, что государства СНГ относят эти сферы к сугубо внутривнутриполитическим вопросам, гармонизация которых в рамках

¹⁰ Информация об итогах деятельности МПА СНГ в 2010 г. 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 г. Приложение к постановлению Совета МПА СНГ от 27.03.2012 г. №6.

Содружества либо является излишней, либо, по мнению этих стран, такая гармонизация может ущемить их суверенные права.

Активность государств - участников СНГ в межпарламентском взаимодействии в рамках МПА СНГ демонстрирует количественный анализ вклада каждой из стран в законотворческую деятельность работы Ассамблеи.

Так, в 9 разделах "Перспективного плана модельного законодательства и сближения национального законодательства в СНГ на 2005-2010 гг."¹² была запланирована разработка 23 модельных законодательных актов. Разработчиком 19 из них явилась Российская Федерация. 1 законодательный акт готовила Республика Таджикистан. В десятом разделе "Предложения парламентских делегаций и постоянных комиссий МПА СНГ" в сфере экономики и финансов, социальной политики, гуманитарной, сфере, сфере аграрной политики, экологии и природопользования, в области военного сотрудничества и безопасности, в правовой сфере, в сфере науки и образования, в сфере международных отношений и в сфере государственного строительства и местного самоуправления было запланировано разработать 151 модельный законодательный акт. Из них 98 актов готовила Россия; 6 - Украина; 5 - Казахстан; 2 - Беларусь; 1 - Кыргызстан. Всего, в соответствии с Планом было разработано 174 модельных законодательных актов, из которых 117 было подготовлено парламентскими и непарламентскими структурами Российской Федерации. Украина подготовила 6 актов, Казахстан - 5, Беларусь - 2, Кыргызстан - 1, Таджикистан - 1.

В 10 разделах "Перспективного плана модельного законодательства и сближения национального законодательства в СНГ на 2005-2010 гг."¹³ была запланирована разработка 30 модельных законодательных актов. Разработчиком 23 из них явилась Россия. 1 законодательный акт готовил Кыргызстан. В десятом разделе "Предложения парламентских делегаций и постоянных комиссий МПА СНГ" в сфере экономики и финансов, социальной политики, гуманитарной сфере, сфере аграрной политики, экологии и природопользования, в области военного сотрудничества и безопасности, в правовой сфере, в сфере науки и образования, в сфере государственного строительства и местного самоуправления и в сфере международных отношений запланирована разработка 125 модельных законодательных актов. Из них 75 актов готовит Россия; 9 - Украина; 1 - Казахстан; 1 - Беларусь; 1 - Таджикистан. Всего, в соответствии с Планом разрабатывается 155 модельных законодательных актов, из которых 98 готовится парламентскими и непарламентскими структурами России. Украина

готовит 9 актов, Казахстан - 1, Беларусь - 1, Кыргызстан - 1, Таджикистан - 1.

Всего, за 2 периода планирования с 2005 по 2015 гг. разработано, либо разрабатывается 276 модельных законодательных акта, из которых разработка 243 актов осуществлялась или осуществляется парламентскими и непарламентскими органами государств СНГ. Россия приняла на себя обязательства по разработке 215 модельных законодательных актов (88,48%), Украина - 15 (6,17%), Казахстан - 6 (2,47%), Беларусь - 3 (1,21%), Кыргызстан - 2 (0,82%), Таджикистан - 2 (0,82%).

Наиболее значимый вклад в разработку модельного законодательства вносит Совет Федерации Федерального Собрания РФ, который с 2003 г. выступает инициатором программ разработки модельных актов и рекомендаций, направленных на унификацию и гармонизацию законодательства государств - участников СНГ¹⁴.

В 2003 - 2004 гг. комитеты и комиссии Совета Федерации курировали 24 правовых акта, из которых Ассамблеей приняты 13, остальные позиции являлись переходящими¹⁵.

В 2007 г. так же существенное значение для работы постоянных комиссий МПА СНГ по подготовке документов имела реализация программ разработки проектов модельных законодательных актов и рекомендаций, инициированных Советом Федерации Федерального Собрания РФ. В рамках программы на 2005-2007 гг. было разработано 43 модельных законодательных акта и других документов, в подготовке которых приняли участие 12 комитетов и комиссий Совета Федерации¹⁶.

В 2009 г. в рамках реализации Программы разработки в 2008-2010 гг. модельных законодательных актов, рекомендаций, концепций и проведения международных конференций, Советом Федерации Федерального Собрания РФ велась подготовка 19 модельных законодательных актов и других документов, в разработке которых приняли участие 10 комитетов и комиссий Совета Федерации¹⁷.

В 2010 г. Советом Федерации Федерального Собрания РФ велась подготовка 15 модельных законодательных актов и других документов, в разработке которых приняли участие 10 комитетов и комиссий Совета Федерации¹⁸.

В 2011 г. в рамках реализации Программы разработки в 2011-2013 гг. модельных законодательных актов, Советом Федерации Федерального Собрания

¹⁴ Информация об итогах деятельности МПА СНГ в 2007 г. Приложение к постановлению Совета МПА СНГ от 03.04.2008 г. №21. (См.: Архив МПА СНГ)

¹⁵ Информация об итогах деятельности МПА СНГ в 2004 г. Приложение к постановлению Совета МПА СНГ от 16.05.2010 г. № 10 (См.: Архив МПА СНГ)

¹⁶ Информация об итогах деятельности МПА СНГ в 2007 г. Указ. док. (См.: Архив МПА СНГ).

¹⁷ Информация об итогах деятельности МПА СНГ в 2009 г. Приложение к постановлению Совета МПА СНГ от 06.04.2010 г. №18. (См.: Архив МПА СНГ).

¹⁸ Информация об итогах деятельности МПА СНГ в 2010 г. Приложение к постановлению Совета МПА СНГ от 15.05.2011 г. №19. (См.: Архив МПА СНГ)

¹² Перспективный план модельного законодательства и сближения национального законодательства в Содружестве Независимых Государств на 2005-2010 годы.

¹³ Перспективный план модельного законодательства и сближения национального законодательства в Содружестве Независимых Государств на 2011-2015 годы.

РФ велась подготовка 31 модельного законодательного акта и других документов, в разработке которых приняли участие 17 комитетов и комиссий Совета Федерации¹⁹.

В период с 2003 по 2012 гг. Советом Федерации Федерального Собрания РФ для МПА СНГ было подготовлено 132 модельных законодательных акта, рекомендаций и концепций, что составляет 61,4% от общего количества модельных актов, разработанных органами и структурами Российской Федерации.

В то же время сами "комитеты и комиссии Совета Федерации используют модельные законодательные акты, принимаемые МПА СНГ, для совершенствования российского законодательства, что свидетельствует о целесообразности сотрудничества Совета Федерации с МПА СНГ в рамках совместных программ разработки модельных актов и рекомендаций"²⁰.

Таким образом, очевидна как доминирующая роль России в законотворческих процессах в законотворческих процессах межпарламентского взаимодействия стран СНГ, так и рациональность взаимовыгодного взаимодействия Парламента РФ и МПА СНГ.

Использование количественных формальных методов позволило прийти к политологическим выводам о Межпарламентской Ассамблее, как высокоэффективном "межгосударственном органе"²¹ межпарламентского взаимодействия в рамках СНГ, основополагающей иницилирующей роли Российской Федерации в этом взаимодействии, а так же о тех сферах взаимодействия, которые вызывают наибольший интерес у государств - участников Содружества.

Источники:

1. Информация об итогах деятельности МПА СНГ в г. Приложение к постановлению Совета МПА СНГ от №14. - Архив МПА СНГ в Санкт-Петербурге.
2. Информация об итогах деятельности МПА СНГ в г. Приложение к постановлению Совета МПА СНГ от №15. - Архив МПА СНГ в Санкт-Петербурге.
3. Информация об итогах деятельности МПА СНГ в г. Приложение к постановлению Совета МПА СНГ от 16.05 №10. - Архив МПА СНГ в Санкт-Петербурге.
4. Информация об итогах деятельности МПА СНГ в Г. Приложение к постановлению Совета МПА СНГ от 27.04.06 №18. - Архив МПА СНГ в Санкт-Петербурге.
5. Информация об итогах деятельности МПА СНГ в г. Приложение к постановлению Совета МПА СНГ от 30.05.2007 г. №14. - Архив МПА СНГ в Санкт-Петербурге.
6. Информация об итогах деятельности МПА СНГ в г. Приложение к постановлению Совета МПА СНГ от 03.04.2008 г. №21. - Архив МПА СНГ в Санкт-Петербурге.

¹⁹ Информация об итогах деятельности МПА СНГ в 2011 г. Приложение к постановлению Совета МПА СНГ от 27.03.2012 г. №6.

²⁰ Информации об учете и использовании комитетами и комиссиями Совета Федерации Федерального Собрания РФ в законодательном процессе положений законодательных актов, принятых МПА СНГ. - Правовое управление Аппарата Совета Федерации РФ. - 2008.

²¹ Конвенция "О Межпарламентской Ассамблее государств - участников Содружества Независимых Государств". Совершено в городе Минске 26 мая 1995 года.

7. Информация об итогах деятельности МПА СНГ в Приложение к постановлению Совета МПА СНГ от 13.05.2009 г. №12. - Архив МПА СНГ в Санкт-Петербурге.

8. Информация об итогах деятельности МПА СНГ в г. Приложение к постановлению Совета МПА СНГ от 06.04.2010 г. № 18. - Архив МПА СНГ в Санкт-Петербурге.

9. Информация об итогах деятельности МПА СНГ в 2010 г. Приложение к постановлению Совета МПА СНГ от 15.05.2011 г. №19. - Архив МПА СНГ в Санкт-Петербурге.

10. Информация об итогах деятельности МПА СНГ в 2011г. Приложение к постановлению Совета МПА СНГ от г. №6: <http://www.iacis.ru/html/7icb20>

11. Информации об учете и использовании комитетами и комиссиями Совета Федерации Федерального Собрания РФ в законодательном процессе положений законодательных актов, принятых МПА СНГ. - Правовое управление Аппарата Совета Федерации РФ. - 2008.

12. Конвенция "О Межпарламентской Ассамблее государств - участников Содружества Независимых Государств". Совершено в городе Минске 26 мая 1995 года.

13. Официальный сайт МПА СНГ. - 15.08.2012: <http://www.iacis.ru/html/?id=20>

14. Перспективный план модельного законодательства и сближения национального законодательства в Содружестве Независимых Государств на 2005-2010 годы.

15. Перспективный план модельного законодательства и сближения национального законодательства в Содружестве Независимых Государств на 2011 -2015 годы.

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