

МЕЖПАРЛАМЕНТСКОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО НА ПРОСТРАНСТВЕ СНГ. ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОГО СТРОИТЕЛЬСТВА

А.Д. Мурзакулова

Статья посвящена анализу развития Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ и целевым направлениям ее деятельности.

Ключевые слова: межпарламентское сотрудничество; СНГ; демократия; международные организации; выборы; модельное законодательство; интеграция.

Институты межпарламентского взаимодействия на пространстве Содружества независимых государств (СНГ) призваны содействовать последовательному формированию эффективной интеграционной структуры СНГ и сближению национальных законодательств государств-участников [1]. Наряду с этим межпарламентские институты способствуют развитию парламентской демократии и формированию культуры парламентаризма. Основным механизмом межпарламентского сотрудничества на постсоветском пространстве вы-

ступает институт Межпарламентской Ассамблеи (МПА) как структурный орган в рамках таких организаций, как СНГ, Евразийское экономическое сообщество (ЕврАзЭС), Организация Договора о коллективной безопасности (ОДКБ).

МПА СНГ, являющаяся основным институтом межпарламентского взаимодействия, учреждена на базе Соглашения от 27 марта 1992 г. в г. Алма-Ате между Верховными Советами (парламентами) государств-участников Содружества независимых государств (Россия, Казахстан, Кыр-

гызстан, Армения, Беларусь, Узбекистан, Таджикистан). В период 1993–1995 гг. членами Ассамблеи стали парламенты Азербайджанской Республики, Грузии, Молдовы, в 1999г. к соглашению присоединилась Верховная Рада Украины.

Согласно Конвенции о МПА СНГ, организация является межгосударственным органом СНГ, состоящим из парламентских делегаций государств-участников, Совета Ассамблеи, постоянных и временных комиссий, иных вспомогательных органов, а также Секретариата Совета Межпарламентской Ассамблеи [2]. В сферу компетенции МПА СНГ входит: обсуждение вопросов сотрудничества государств-участников, подготовка рекомендаций Советам глав государств и правительств, а также другим органам СНГ; разработка модельных законодательных актов и представление их в национальных парламентах государств-участников; разработка рекомендаций по синхронизации процедур ратификации парламентами договоров, заключенных в рамках СНГ, и содействие обмену между государствами-участниками информацией правового характера [3].

Организацию деятельности МПА осуществляет Совет Ассамблеи, состоящий из руководителей парламентских делегаций государств-участников. Совет Ассамблеи избирает Председателя Совета тайным голосованием из числа членов Совета сроком на один год (не более трех сроков), избранным считается кандидат, в поддержку которого проголосовало большинство присутствующих членов Совета [4]. Постоянно действующим административным органом Совета Ассамблеи является Секретариат, который оказывает помощь в организации работы МПА и ее органов [4]. Финансирование деятельности Межпарламентской Ассамблеи осуществляется на основе долевого участия государств-участников [5].

В институциональном строительстве МПА СНГ условно можно выделить два этапа развития. Первый этап, 1992–2000 гг., строился вокруг концептуальной рамки развития Содружества через призму реинтеграции постсоветского пространства [6]. В рамках данной концепции Содружество воспринималось как конфедерация новых независимых государств. Предполагалось, что после преодоления кризиса в экономике произойдет быстрое восстановление хозяйственных связей, но уже в формате рыночной системы и при политическом “суверенитете” государств-участников.

МПА в этом контексте, с одной стороны, выполняла роль переходной площадки для вза-

имодействия представителей законодательной ветви власти новых государств, с другой – являлась медиативным центром, цель которого – скрепление формирующихся национальных законодательств государств Содружества посредством рекомендаций и механизмов модельного законодательства. Однако к середине 90-х, когда уже стало ясно, что реинтеграция постсоветского пространства невозможна, утверждается концепция региональной интеграции стран СНГ с ядром вокруг России через создание прообраза политического и экономического союза на нормативной базе “Договора об экономическом союзе” 1993 г. (по формату ЕС).

В этой модели роль МПА СНГ заключалась в удержании единого нормативно-правового пространства Содружества, которое должно было вывестись в будущем. Как отмечает генеральный секретарь МПА СНГ М. Кротов, “Главное отличие Содружества от Совета Европы и от ОБСЕ: мы очень сильно влияем на внутреннее развитие наших государств через сближение, гармонизацию наших законодательств. МПА разработано 250 законов, кодексов и рекомендаций, которые сегодня позволили создать общее правовое поле стран СНГ. С точки зрения близости наших законодательств мы ничем не отличаемся от Европейского Союза” [7].

Второй этап развития МПА СНГ можно условно отнести к 1999–2008 гг. В этот период стало преобладать понимание, что не все страны одинаково заинтересованы в проводимых под эгидой СНГ проектах интеграции. Концептуально в отношении перспектив развития СНГ стала доминировать модель разноскоростной и разноуровневой интеграции. Понимая, что интеграция в масштабах всего СНГ практически недостижима, Россия перешла к попыткам создать региональные союзы с отдельными, более лояльными, странами через такие организации, как ЕврАзЭС в экономике и ОДКБ в военно-политическом измерении.

Вот что говорит по этому поводу Генеральный секретарь МПА СНГ М. Кротов: “Считалось, что интеграция зависела от политической воли руководителей стран Содружества, вернее, ее недостатка, хотя на самом деле интеграцию определяет уровень развития производительных сил, ход экономических реформ и другие объективные факторы. С другой стороны, все издержки процесса интеграции автоматически относились на счет России как естественного ядра и неформального центра Содружества. Се-

годня оказалась разрушенной иллюзия, догма, если хотите, что Россия больше других заинтересована в СНГ. Содружество – это процесс взаимовыгодный, при этом интересы государств разнонаправлены”[8].

На этом этапе разнонаправленные интересы государств-участников содружества оказались общими в оценке и признании процесса выборов на национальном уровне. Таким образом, помимо текущей работы МПА в области гармонизации законодательств, усиливается мониторинг и оценка выборов благодаря Международному институту мониторинга развития демократии, парламентаризма и соблюдения избирательных прав граждан государств-участников МПА СНГ (МИМРД МПА СНГ). На базе данного структурного подразделения Ассамблеи формируется институт наблюдателей СНГ. За период своей деятельности наблюдатели участвовали в большинстве избирательных кампаний различного уровня на постсоветском пространстве. Наряду с этим, они часто становились единственными международными наблюдателями в таких странах, как Россия (во время президентских выборов 2007 г.), Туркменистан и др. Также следует отметить, что наблюдатели от МПА СНГ принимали участие в мониторинге выборов за пределами СНГ: выборы Президента и парламента Югославии 24 сентября 2000 г., парламентские выборы в Сербии, местные выборы в Великобритании.

Работа по мониторингу и оценке выборов способствовала поиску в рамках МПА СНГ собственных стандартов оценки выборов, отличных от стандартов, принятых БДИЧ ОБСЕ. Эта деятельность направлена на позиционирование МПА СНГ среди международных организаций, призванных способствовать демократизации и защите прав человека, а также на формирование МПА СНГ в качестве международного института легитимации выборов на постсоветском пространстве. Примечательно, что одним из первых директивных документов, принятых МПА СНГ, стала Конвенция “О стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках СНГ”(2001 г.), которую подписали 7 Президентов Содружества в 2002 г. на Совете глав государств (г. Кишинев).

Понимая, что конфигурация СНГ может меняться и необходимо поднимать престиж Ассамблеи как международной организации, были предприняты шаги, направленные на укрепление позиций организации по широкому спектру. Второй этап развития характеризуется усилением международного компонента сотрудниче-

ства МПА СНГ через систему соглашений со следующими международными организациями: Организация Объединенных Наций, Парламентская Ассамблея Совета Европы, Парламентская Ассамблея ОБСЕ, Панафриканский парламент, Арабский Межпарламентский Союз, Парламентская Ассамблея Черноморского экономического сотрудничества, Латиноамериканский парламент, Международный комитет Красного Креста, ЮНЕСКО, Европейский банк реконструкции и развития, Постоянный комитет парламентариев Арктического региона и другие. Особо следует отметить сотрудничество с парламентом Афганистана, который принял участие в трех заседаниях и получил статус наблюдателя при МПА СНГ в 2006 г.

Развитие МПА СНГ на современном этапе характеризуется доминированием в образе будущего СНГ концепции разноформатных политико-экономических пространств. В результате продолжающихся дезинтеграционных тенденций пространство СНГ предстает сегодня как сложно структурированный регион с неустойчивой внутренней организацией, сильно подверженной внешним влияниям [9]. После политических событий на Украине, Грузии и в Кыргызстане необходимость системной деятельности СНГ в отношении процесса выборов на постсоветском пространстве возросла. В результате МПА СНГ открыла филиалы в г. Бишкеке и г. Баку. Деятельность филиалов направлена на мониторинг текущей политико-экономической ситуации в регионе, мониторинг и оценку выборов, а также разработку рекомендаций по оптимизации и улучшению национального выборного законодательства.

Как было показано выше, институциональное строительство МПА СНГ происходило в тесной взаимосвязи с темпами развития СНГ в целом. Ассамблея, созданная как площадка взаимодействия парламентариев новых государств на первом этапе, участвовала и в развитии нормативно-правового измерения пространства СНГ. После оформления разноформатных векторов развития внутри СНГ с учетом основных тенденций национально-государственного строительства перед организацией возникла потребность более эффективно позиционировать себя на международной арене, среди институтов, оценивающих результаты и состояние развития демократии в новых государствах. В Ассамблее усиливается формат работы по оценке и мониторингу выборов посредством деятельности МИМРД МПА СНГ; разработан директивный

закон о стандартах этой деятельности [10] и развивается институт наблюдателей.

Основные направления развития МПА СНГ необходимо рассматривать через углубление взаимодействия с международными организациями, способствующее продвижению и позиционированию СНГ в развитии парламентской демократии на международной арене. Также в перспективе будет продолжена деятельность по разработке модельного и директивного законодательства. Вместе с этим следует ожидать ослабления работы Ассамблеи в сфере компетенции ЕврАзЭС и ОДКБ в связи с наличием института Парламентской Ассамблеи в структуре данных организаций.

Наряду с позитивными достижениями МПА СНГ следует отметить, что продолжаются дискуссии на различном уровне о повышении роли и эффективности институтов межпарламентского сотрудничества. Рассмотренные в данной статье этапы институционального строительства МПА СНГ выявляют важные проблемные зоны, связанные с необходимостью разработки концептуальных средств для осмысления образа действий государств-участников СНГ в институтах межпарламентского сотрудничества.

Литература

1. Конвенция о Межпарламентской Ассамблее СНГ. – Минск, 1995, 26 мая. Положение о Межпарламентской Ассамблее ЕврАзЭС, 2002, 13 мая.
2. Конвенция о Межпарламентской Ассамблее СНГ. Статья 1, 2. – Минск, 1995, 26 мая .
3. Конвенция о Межпарламентской Ассамблее СНГ. Статья 4. – Минск, 1995, 26 мая.
4. Конвенция о Межпарламентской Ассамблее СНГ. Статья 9. – Минск, 1995, 26 мая .
5. Конвенция о Межпарламентской Ассамблее СНГ. Статья 11. Пункт 1. – Минск, 1995, 26 мая.
6. Конвенция о Межпарламентской Ассамблее СНГ. Статья 19. – Минск, 1995, 26 мая.
7. *Косикова Л.С.* Интеграционные проекты России на постсоветском пространстве: идеи и практика. Научный доклад к заседанию Ученого совета ОМЭПИ ИЭ РАН (сокращенный вариант). – М., 2008 .
8. *Кротов М.* Информация о позитивной деятельности СНГ замалчивается умышленно // Балтийское информационное агентство, 2008. – 2 апреля.
9. *Кротов М.* СНГ никогда не умрет // Содружество Интернет, 2001. – 27 июня.
10. *Косикова Л.С.* Интеграционные проекты России на постсоветском пространстве: идеи и практика. Научный доклад к заседанию Ученого совета ОМЭПИ ИЭ РАН (сокращенный вариант). – М., 2008 .