

## ПАРЛАМЕНТСКОЕ ИЗМЕРЕНИЕ ЕВРАЗИЙСКОГО СОЮЗА

*Н.А. Сатвалдиев*

---

Рассматриваются исторические предпосылки и перспективы создания парламентского института Евразийского союза.

*Ключевые слова:* Парламент; Межпарламентская ассамблея; СНГ; ЕврАзЭС; ЕЭП; ТС; ЕАС.

После распада СССР появилась новая форма объединения постсоветских стран – межгосударственный союз в виде Содружества Независимых Государств (СНГ). Межгосударственное объеди-

нение – это союз государств, созданный на основе межгосударственного договора и преследующий цель экономической и политической интеграции государств-участников.

Государства сохраняют суверенитет, но передают определенную часть своих полномочий надгосударственным органам, с помощью которых координируют свою деятельность. Правовой основой образования межгосударственных объединений являются конституции стран-участниц. Правовой основой построения системы органов и деятельности межгосударственных объединений являются договоры об их образовании и их уставы. В этих же документах определяется порядок вступления в сообщество и выхода из него.

СНГ образовано 10 декабря 1991 г. В его состав входят 12 государств – бывших республик Советского Союза. Органами СНГ являются Совет глав государств, Совет глав правительств, Совет министров иностранных дел, Главное командование объединенных вооруженных сил, Совет командования пограничными войсками, Экономический суд, Комиссия по правам человека, Межпарламентская ассамблея, Межгосударственный экономический комитет. Однако все эти органы наднациональными полномочиями не обладают, а служат задачам координации деятельности стран-участниц.

Межгосударственные объединения позволяют совместными усилиями решать внутренние проблемы того или иного государства-участника, объединить ресурсы для решения глобальных задач. Сообщества (содружества) в силу своих организационных принципов имеют переходный характер и в зависимости от исторических тенденций могут развиваться в более тесный союз (конфедерацию или федерацию) или выступить в качестве этапа окончательной дезинтеграции [1].

Сегодня на постсоветском пространстве сформировалось ядро стран (Беларусь, Казахстан, Россия), принявших курс на формирование конфедеративного союза.

Конфедерация – союз суверенных государств для достижения конкретных целей, при которой объединившиеся государства, полностью сохраняя суверенитет и значительную независимость, передают часть своих собственных полномочий совместным органам власти для координации некоторых действий. Как правило, это внешняя политика, связь, транспорт, вооруженные силы и т. д. Конфедерация – самая редко встречающаяся форма государственного устройства. Некоторые политологи склонны не считать конфедерацию полноценным, настоящим государством. Форма организации центрального правительства при таком государственном устройстве слаба: центральный орган в конфедерации не обладает непосредственной юрисдикцией над гражданами государства и действует только через субъекты. Решения так называемых органов совместного управления не

обладают силой прямого действия. Такие решения могут вступить в силу только после утверждения центральными органами власти государств-членов конфедерации. В конфедерации нет единого высшего законодательного органа, так же как и единого гражданства. Страны-участницы конфедерации имеют право по желанию выйти из состава конфедерации, т. е. расторгнуть конфедеративный договор. Согласно Э. Хейвуду, концепция конфедерации – самая слабая форма наднационального сотрудничества. Она охватывает любые формы взаимодействия государств, которые сохраняют независимость и суверенитет каждой страны.

Тем не менее, конфедерация является более тесной формой интеграции, чем Содружество и в то же время является переходной формой при создании еще более интегрированного образования.

Евразийский союз (ЕАС) – проект конфедеративного союза государств с единым политическим, экономическим, военным, таможенным, гуманитарным, культурным пространством, предполагающего создание на базе союза России, Казахстана и Беларуси и соответствующих отраслевых тесных интеграционных структур СНГ – ЕврАзЭС, ЕЭП, ОДКБ, Таможенного союза.

С 1 января 2012 г. на территории трех стран-участниц Таможенного союза, начало действовать Единое экономическое пространство (ЕЭП). После подписания 18 ноября 2011 г. лидерами России, Беларуси и Казахстана декларации о Евразийской интеграции, была создана Евразийская экономическая комиссия, контролирующая около 170 функций союза. ЕЭК состоит из совета и коллегии. В совет входит по одному вице-премьеру от правительства каждой страны, в составе коллегии – по три представителя каждой стороны. Также в составе ЕЭК предусмотрены департаменты, которые готовят решения и будут заниматься мониторингом в подведомственных отраслях и консультативных органах. Полномочия ведомства будут существенно расширены, а их численность увеличится со 150 до 1,2 тыс. человек. Согласно проекту, предполагается формирование “ряда наднациональных органов”:

- Совет глав республик и глав правительств ЕАС – высший орган политического руководства;
- Совет министров иностранных дел ЕАС – координация внешнеполитической деятельности;
- Межгосударственный исполнительный комитет – постоянно действующий исполнительно-контролирующий орган;
- Информационное бюро Исполкома ЕАС;
- Совет по вопросам образования, культуры, науки – формирование согласованной политики в этой области;

➤ Парламент ЕАС – высший консультативно-совещательный орган Союза.

Хотелось бы остановиться на исторических предпосылках создания Парламента ЕАС.

27 марта 1992 г. в г. Алма-Ате подписано Соглашение “О Межпарламентской Ассамблее (МПА) государств-участников Содружества Независимых Государств” [2].

Согласно подписанному соглашению была учреждена Межпарламентская ассамблея государств-участников СНГ как консультативный институт для обсуждения вопросов и рассмотрения проектов документов, представляющих общий интерес (ст. 1).

26 мая 1995 г. в г. Минске главами новых независимых государств была подписана Конвенция “О Межпарламентской Ассамблее государств-участников Содружества Независимых Государств” [3]. Конвенция была подписана в целях придания МПА надлежащего правового статуса.

Сегодня МПА является межгосударственным органом СНГ (ст. 1). В отличие от ряда других парламентских ассамблей, МПА СНГ вправе заключать международные договоры в пределах компетенции, установленной Конвенцией (ст. 12). В целях совершенствования механизма межпарламентского сотрудничества в рамках СНГ МПА превратилась из органа межпарламентского сотрудничества в межгосударственный орган.

**МПА:** обсуждает вопросы сотрудничества государств-участников 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 соответственно Совету глав государств и/или Совету глав правительств, а также другим органам СНГ; принимает рекомендации по сближению законодательства государств-участников; принимает типовые (модельные) законодательные акты и с соответствующими рекомендациями направляет их парламентам государств-участников настоящей Конвенции [4]; принимает рекомендации по синхронизации процедур ратификации (утверждения) парламентами государств-участников СНГ договоров (соглашений), заключенных в рамках Содружества, а в случае соответствующего решения, принятого Советом глав государств или Советом глав правительств СНГ, и иных международных договоров, участие в которых государств-участников Содружества является весьма желательным для достижения их общих целей, закрепленных в Уставе СНГ; принимает рекомендации по приведению законодательства госу-

дарств-участников в соответствие с положениями международных договоров, заключенных этими государствами в рамках СНГ; содействует осуществлению обмена между государствами-участниками информацией правового характера; обсуждает иные вопросы межпарламентского сотрудничества (ст. 4).

Десятилетний опыт работы МПА СНГ лег в основу деятельности Межпарламентской Ассамблеи (МПА) Евразийского экономического сообщества, созданной 13 мая 2002 г. решением Межгосударственного Совета Евразийского экономического сообщества (ЕврАзЭС) [5].

МПА ЕврАзЭС в соответствии с Договором об учреждении ЕврАзЭС [6] является органом парламентского сотрудничества в рамках Евразийского экономического сообщества и осуществляет деятельность, направленную на реализацию целей и задач Сообщества (гл. I, п. 1).

Ассамблея является правопреемником Межпарламентского комитета, действовавшего на основании Договора между Республикой Беларусь, Республикой Казахстан, Кыргызской Республикой и Российской Федерацией об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях от 29 марта 1996 г. и Договора о Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве от 26 февраля 1999 г. (гл. I, п. 1).

Целями деятельности МПА являются правовое обеспечение функционирования Евразийского экономического сообщества, гармонизация национального законодательства государств-членов Сообщества и приведение его в соответствие с договорами, заключенными в рамках ЕврАзЭС для реализации целей и задач Сообщества.

**Основные задачи Ассамблеи:** формирование единой правовой политики ЕврАзЭС; координация законотворческой деятельности национальных парламентов, обеспечивающей реализацию целей и задач ЕврАзЭС; содействие созданию организационно-правовых условий для приведения законодательств государств-членов Сообщества в соответствие с договорами, заключенными в рамках ЕврАзЭС; организация межпарламентского сотрудничества.

Создание Таможенного союза и формирование Единого экономического пространства требует сегодня от государств-партнеров создания наднационального Евразийского Парламента (ЕЭП). ЕЭП потребуются прозрачное и понятное экономическое и иное законодательство. Однако те наднациональные органы, которые формируются сегодня или уже созданы, например, Евразийская экономическая комиссия, “не могут и не должны брать на себя парламентские задачи”. Решать их предстоит наднациональному парламенту.

Говорить о структуре будущего законодательного органа Евразийского союза пока преждевременно. Работа по его созданию начнется с формирования в Российской Госдуме специальной парламентской комиссии, которой предстоит разработать некую законодательную процедуру по формированию наднационального парламента для России. В дальнейшем из числа российских парламентариев планируется создать рабочую группу, которая вместе с коллегами из Беларуси и Казахстана приступит к выработке комплексных предложений по вопросам единого экономического законодательства для дальнейшего обсуждения.

25 апреля 2012 г. в ходе официального визита в Республику Казахстан Председатель Госдумы РФ С.Е. Нарышкин заявил о том, что “создание к 1 января 2015 года Евразийского союза потребует и создания Евразийского парламента”. Он также сообщил, что предложил председателям парламентав Беларуси и Казахстана на встрече в Санкт-Петербурге 17 мая собрать рабочую группу для начала разработки формата этого будущего парламента [7].

16 мая 2012 г. в Санкт-Петербурге в Таврическом дворце состоялось заседание Бюро МПА ЕврАзЭС и Четырнадцатое пленарное заседание Межпарламентской ассамблеи Сообщества.

В заседаниях приняли участие спикеры парламентав и члены делегаций парламентав государств-членов ЕврАзЭС, а также председатель Коллегии Евразийской экономической комиссии В.Б. Христенко, который ознакомил членов Бюро и других участников заседания с деятельностью Коллегии, принимаемых ею решениях и достигнутых результатах на пути формирования Евразийского союза. С информацией о ходе становления Евразийской интеграции выступил заместитель директора Первого департамента стран СНГ Министерства иностранных дел РФ Д.А. Полянский.

Президент России В.В. Путин уже обсудил со своими коллегами в Казахстане и Беларуси вопрос о создании парламентав института Евразийского экономического союза. Тему создания такого органа на встрече с В.В. Путиным 29 мая 2012 г. поднял спикер Госдумы РФ С.Е. Нарышкин. Он сказал о том, что экономическая интеграция идет активно, и с целью формирования парламентав измерения уже запущен механизм рабочей группы в составе представителей трех государств. Группой будет сформирована “дорожная карта”: вначале должна быть создана Евразийская межпарламентская ассамблея. В перспективе встанет вопрос и о создании полноценного парламентав института сначала Евразийского экономического союза, а потом и Евразийского союза. Спикеры парламентав Беларуси, Казахстана и России рассчитывают в начале 2013 г. сформировать эту “дорожную карту” [8].

Уже 31 мая 2012 г. Коллегия Евразийской экономической комиссии приняла Решение [9] Об утверждении Плана мероприятий по адаптации договорно-правовой базы Таможенного союза и Единого экономического пространства к условиям функционирования в рамках многосторонней торговой системы.

Коллегия утвердила План мероприятий по адаптации договорно-правовой базы Таможенного союза и Единого экономического пространства к условиям функционирования в рамках многосторонней торговой системы, одобрила проект решения Совета Евразийской экономической комиссии и внесла его для рассмотрения на очередное заседание Совета Евразийской экономической комиссии.

Таким образом, в контексте активного протекания Евразийских интеграционных процессов и принимаемых в их рамках решений уже сформированных органов создание парламентав института Евразийского экономического союза, а в дальнейшем и Евразийского союза представляется особо актуальной, необходимой и своевременной задачей.

#### *Литература*

1. Проблемы теории права и государства. Современные организационно-правовые формы межгосударственной интеграции. – 22.06.2012: <http://www.bibliotekar.ru/teoria-gosudarstva-i-prava-4/74.htm>
2. Соглашение “О Межпарламентской Ассамблее государств-участников Содружества Независимых Государств”. Совершено в г. Алма-Ате 27 марта 1992 года.
3. Конвенция “О Межпарламентской Ассамблее государств-участников Содружества Независимых Государств”. Совершено в городе Минске 26 мая 1995 года.
4. Положение “О разработке модельных законодательных актов и рекомендаций Межпарламентской Ассамблеи государств-участников Содружества Независимых Государств”. Принято Межпарламентской Ассамблеей государств-участников СНГ 14 апреля 2005 г. Дополнено постановлением МПА СНГ № 31-21 от 25.11.2008 г.
5. Положение “О Межпарламентской Ассамблее Евразийского экономического сообщества”. Утверждено Решением Межгосударственного совета Евразийского экономического сообщества № 52 от 13 мая 2002 г.
6. Договоры об учреждении Евразийского экономического сообщества от 10 октября 2000 г. Ст. 3, 7.
7. Создавать Евразийский парламентав начнет рабочая группа / Новости МПА ЕврАзЭС.

*Срочно в номер*

---

- 25 апреля 2012: <http://www.ipaeurasec.org/mpa/?data=mpa>
8. *Владимир Путин*: Нужно законодательное сопровождение процессов в рамках ТС и ЕЭП / Новости МПА ЕврАзЭС. 29 мая 2012: <http://www.ipaeurasec.org/mpa/?data=mpa>
9. Решение Коллегии Евразийской экономической комиссии № 54 от 31 мая 2012 года. Официально опубликовано на сайте Комиссии таможенного союза 01.06.2012 г. Вступает в силу по истечении тридцати дней после дня его официального опубликования ( см. п. 3 настоящего Решения).