



О. В. Коваль\*

## ПРАВОВІ АСПЕКТИ СПІВРОБІТНИЦТВА УКРАЇНИ З МІЖПАРЛАМЕНТСЬКОЮ АСАМБЛЕЄЮ ДЕРЖАВ — ЧЛЕНІВ СПІВДРУЖНОСТІ НЕЗАЛЕЖНИХ ДЕРЖАВ

Міжпарламентське співробітництво знайшло своє місце в практиці міждержавних відносин ще наприкінці XIX ст., коли у 1889 році було створено першу міжпарламентську організацію — Міжпарламентський союз. Проте міжпарламентські організації — це продукт новітнього часу і почали вони створюватись майже одночасно на Європейському і Американському континентах в кінці 1940-х — на початку 1950-х років і з того часу значно поширились<sup>1</sup>. Серед цих міжпарламентських організацій доволі цікавою і пов'язаною з Україною є Міжпарламентська Асамблея держав — членів Співдружності Незалежних Держав (далі — МПА СНД).

Про нагальну потребу наукового дослідження проблем СНД, зокрема і МПА СНД, почали говорити практично відразу після створення цього міждержавного об'єднання. При цьому головну увагу дослідники зосереджували головним чином на економічних і етнополітичних аспектах процесу її розвитку. Серед них варто виділити політиків, депутатів і працівників апарату державних і міждержавних організацій, які безпосередньо брали участь у її діяльності: Н. Ісинтаріна, М. А. Слемнева, С. С. Шушкевича, Ю. О. Тихомирова, О. С. Сабденова, А. І. Смолика, Ю. С. Кузьміна, Ю. В. Баранова та ін.<sup>2</sup> Проте серед робіт ми бачимо явну недостатність досліджень, присвячених саме правовим аспектам діяльності Міжпарламентської Асамблеї СНД і, зокрема, її співробітництва з Україною. В умовах інтенсивного глобального розвитку міжнародної політичної системи та наближення законодавства держав — членів СНД дослідження цих проблем становить науковий і практичний інтерес і має велике значення для консолідації міжпарламентського співробітництва.

Міжпарламентська Асамблея держав-учасниць Співдружності Незалежних Держав була заснована 27 березня 1992 року у місті Алма-Ата (Республіка Казахстан). Угода підписана головами парламентів Республіки Вірменія, Республіки Білорусь, Республіки Казахстан, Республіки Таджикистан, Республіки Узбекистан, Киргизької республіки, Російської Федерації. Міжпарламентська Асамблея була заснована як консультативний орган для підготовки проектів законодавчих документів, що мають спільний інтерес<sup>3</sup>. У статті 1 Угоди визначена мета створення МПА СНД — обговорення питань та розгляд проектів документів, що мають загальний інтерес.

В 1993-1995 рр. членами Міжпарламентської Асамблеї стали парламенти Азербайджанської Республіки, Грузії, Республіки Молдова.

© Коваль О. В., 2008

\* консультант управління забезпечення міжпарламентських зв'язків Апарату Верховної Ради України (м. Київ)

<sup>1</sup> Шинкарецькая Г. Г. Межпарламентская Ассамблея Содружества Независимых Государств на фоне межпарламентских организаций других интеграционных объединений / Г. Г. Шинкарецькая // Государство и право. — 1997. — № 4. — С. 80-90.

<sup>2</sup> Исинтарин Н. Проблемы интеграции в СНГ / Н. Исинтарин. — Алматы: Атамур, 1998. — 169 с.; Слемнев М. А. Политологический анализ становления и развития Содружества Независимых Государств / М. А. Слемнев // Вестник Межпарламентской Ассамблеи СНГ. — 1993. — № 2. — С. 6-15; Шушкевич С. С. Об образовании Содружества Независимых Государств / С. С. Шушкевич // Вестник Межпарламентской Ассамблеи. — 1993. — № 2. — С. 3-15; Тихомиров Ю. А. Общественные преобразования и тенденции развития конституционных реформ / Ю. А. Тихомиров // Вестник Межпарламентской Ассамблеи. — 1993. — № 1. — С. 40-51; Тихомиров Ю. А. Правовые основы сотрудничества государств — участников Содружества Независимых Государств / Ю. А. Тихомиров // Вестник Межпарламентской Ассамблеи. — 1993. — № 2. — С. 16-24; Сабденов О. С. Законодательные основы общего образовательного и научного пространства стран Содружества / О. С. Сабденов // Вестник Межпарламентской Ассамблеи. — 1997. — С. 58-61; Смолик А. И. Межпарламентская Ассамблея и культура / А. И. Смолик. — Астана, 2000. — 213 с.; Кузьмин Ю. С. Межпарламентская Ассамблея государств — участников Содружества Независимых Государств / Ю. С. Кузьмин // Международные отношения: современность и история. — СПб., 1997. — Вып. 2. — С. 88-95; Баранов Ю. В. Основные направления деятельности Межпарламентской Ассамблеи СНГ по созданию правовых условий человеческого развития / Ю. В. Баранов // Социальная сфера: проблема реформирования и интеграции. — СПб., 2000. — С. 180-213; Балакирева В. И. Роль Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ в разработке правовой основы расширения многостороннего сотрудничества государств на постсоветском пространстве / В. И. Балакирева // Внешняя политика Российской Федерации и международные организации после 26 марта 2000 г. — М., 2000. — С. 5-19.

<sup>3</sup> Соглашение о межпарламентской ассамблее государств — участников Содружества Независимых Государств [Електронний ресурс]. Сайт МПА СНГ. — Режим доступу: <http://www.iacis.ru/data/normdoc/sogl-ipa.doc>.



Продовженням розвитку ідеї міжпарламентського співробітництва в рамках СНД та статутом МПА СНД стала підписана в травні 1995 року главами держав — членів СНД Конвенція про Міжпарламентську Асамблею держав — учасниць СНД (далі Конвенція), яка набула чинності 16 січня 1996 року. У відповідності з цією Конвенцією Міжпарламентська Асамблея отримала офіційний статус міждержавного органу та зайняла провідне місце в системі органів Співдружності (ст. 3)<sup>4</sup>. Асамблея складається з парламентських делегацій держав-учасниць. Згідно з ст. 12 Конвенції МПА СНД має право укладати міжнародні договори з іншими суб'єктами міжнародного права. За роки своєї діяльності МПА набула високого міжнародного авторитету. Вона уклала угоди з міжнародними організаціями, серед яких: Організація Об'єднаних Націй, Парламентська Асамблея Ради Європи, Парламентська Асамблея Організації з безпеки та співробітництва в Європі, Всесвітня організація інтелектуальної власності, Парламентська асамблея Чорноморського економічного співтовариства, Латиноамериканський Парламент, Центральоамериканський Парламент, Панафриканський Парламент та інші<sup>5</sup>.

Також МПА є юридичною особою, тому має право укладати договори, придбати рухому та нерухому власність, виступати в суді. Ці права здійснює Секретаріат МПА від імені Асамблеї — так закріплено в ст. 13<sup>6</sup>.

Функції Міжпарламентської Асамблеї визначені в ст. 4 Конвенції про МПА:

- обговорювати питання співробітництва та надавати свої рекомендації з цих питань органам СНД та парламентам країн-членів;
- розглядати питання, подані Радою глав держав чи Радою глав урядів, та надавати відповідні рекомендації;
- приймати рекомендації щодо зближення законодавства держав-членів;
- приймати типові (модельні) законодавчі акти та направляти їх разом з відповідними рекомендаціями до парламентів країн-членів;
- питання синхронізації процедури ратифікації міжнародних договорів, укладених в рамках СНД та інших договорів, участь в яких є бажаною для держав — учасниць СНД;
- приймати рекомендації щодо приведення законодавства держав-членів у відповідність з положеннями міжнародних договорів, укладених в рамках СНД;
- сприяти обміну правовою інформацією між державами;
- обговорювати інші питання міжпарламентського співробітництва<sup>7</sup>.

Всі спори, пов'язані з виконанням та тлумаченням Конвенції, вирішуються спеціально для цього створеним трибуналом, якщо сторони не домовилися про інше — ст. 17 Конвенції про МПА.

Фінансування організації здійснюється на основі часткової участі держав-учасниць — ст. 19 Конвенції.

У ст. 20 Конвенції закріплено пріоритет Конвенції над іншими актами, які регулюють діяльність та статус Міжпарламентської Асамблеї.

Викликає інтерес також преамбула документа, де серед іншого зазначено про “важливість продовження активної лінії на перетворення Співдружності Незалежних Держав у дієздатне об'єднання держав”<sup>8</sup>. З цих слів можна зробити висновок, що автори цього документа мають певні сумніви щодо дієздатності організації.

МПА СНД приймає на своїх засіданнях рекомендаційні документи, пов'язані з розвитком Співдружності, в тому числі рекомендаційні законодавчі акти, модельні кодекси, сприяє узгодженій ратифікації документів, прийнятих Радою голів держав і Радою голів урядів країн СНД. Практикується проведення науково-практичних конференцій і семінарів з проблем Співдружності.

<sup>4</sup> Конвенция о Межпарламентской Ассамблее государств — участников Содружества Независимых Государств от 26 мая 1995 г. [Електронний ресурс]. Сайт МПА СНГ. — Режим доступу: [http://www.iacis.ru/data/normdoc/conv\\_ipa.doc](http://www.iacis.ru/data/normdoc/conv_ipa.doc).

<sup>5</sup> Перечень соглашений и договоров МПА СНГ и ее органов, заключенных с международными организациями [Електронний ресурс]. Сайт МПА СНГ. — Режим доступу: <http://www.iacis.ru/html/index.php?id=59&find=%CB%E0%F2%E8%ED%EE>.

<sup>6</sup> Конвенция о Межпарламентской Ассамблее государств — участников Содружества Независимых Государств от 26 мая 1995 г. [Електронний ресурс]. Сайт МПА СНГ. — Режим доступу: [http://www.iacis.ru/data/normdoc/conv\\_ipa.doc](http://www.iacis.ru/data/normdoc/conv_ipa.doc).

<sup>7</sup> Конвенция о Межпарламентской Ассамблее государств — участников Содружества Независимых Государств от 26 мая 1995 г. [Електронний ресурс]. Сайт МПА СНГ. — Режим доступу: [http://www.iacis.ru/data/normdoc/conv\\_ipa.doc](http://www.iacis.ru/data/normdoc/conv_ipa.doc).

<sup>8</sup> Конвенция о Межпарламентской Ассамблее государств — участников Содружества Независимых Государств от 26 мая 1995 г. [Електронний ресурс]. Сайт МПА СНГ. — Режим доступу: [http://www.iacis.ru/data/normdoc/conv\\_ipa.doc](http://www.iacis.ru/data/normdoc/conv_ipa.doc).



Порядок формування складу МПА СНД зближує її з більшістю інших міжпарламентських інститутів. У всіх її документах порядок формування визначається однаково: Асамблея складається з парламентських делегацій держав-учасників (п. 1 ст. 37 Статуту СНД, п. 1 ст. 3 Конвенції, п. 1 ст. 2 Угоди і п. 1 ст. 1 Регламенту<sup>9</sup>), а парламентська делегація, у свою чергу, складається з представників держави-учасниці, обраних з числа своїх членів або призначених парламентом держави-учасниці відповідно до його внутрішніх регламентів і процедур (п. 2 ст. 3 Конвенції)<sup>10</sup>. Проте за двома аспектами порядок формування МПА СНД відрізняється від того, що більшість дослідників вважає загальноприйнятним для міжпарламентських організацій:

— по-перше, це відсутність погодженої норми представництва. В жодному з документів не йде мова про чисельний склад делегацій — це питання, а також визначення обсягу, терміну дії і порядку припинення повноважень депутатів (п. 3 ст. 3 Конвенції) розв'язується самими державами;

— по-друге, в Асамблеї СНГ ніяк не передбачено представництво основних політичних сил, як, наприклад, в ПА РЄ (де представник виступає не від імені своєї країни, а від імені певного напрямку громадської думки; представники об'єднуються в політичні групи відповідно до своєї партійної приналежності або поглядів, а не залежно від того, яку державу вони представляють). Водночас члени парламентських делегацій беруть участь в роботі Міжпарламентського союзу не як представники держав або національних парламентів, вони представляють національну парламентську групу і виступають на засіданнях Союзу від її імені або від себе особисто. На відміну від Міжпарламентського союзу в Міжпарламентській Асамблеї СНГ, відповідно до п. 1 ст. 6 Конвенції про неї, "парламентська делегація кожної держави-учасниці має один голос"<sup>11</sup> і члени делегації виступають від імені свого парламенту<sup>12</sup>.

Відповідно до угоди МПА діє на принципах паритетності, консенсусу і рекомендаційного характеру рішень (ст.ст. 3, 7, 8). Під консенсусом розуміється відсутність будь-якого офіційного заперечення делегацій, що присутні на засіданні і беруть участь в обговоренні певного питання<sup>13</sup>.

У своїй діяльності Міжпарламентська Асамблея найбільшу увагу приділяє питанням, пов'язаним з гармонізацією та зближенням законодавства держав Співдружності. Ця робота отримує своє втілення в модельних законодавчих актах та рекомендаціях, при створенні яких враховується досвід парламентів країн СНД та міжнародних парламентських організацій<sup>14</sup>.

Типові (модельні) закони МПА СНД являють собою адаптовані до умов Співдружності міжнародні, перш за все європейські, правові стандарти. Тому прийняття парламентами країн СНД національних законів на основі модельних законів МПА не тільки забезпечує гармонізацію та зближення законодавства країн Співдружності, а також сприяє приведенню цих національних законодавств у відповідність з найкращими зразками європейського права<sup>15</sup>.

Модельний закон носить рекомендаційний характер, він містить типові норми, що дають нормативну орієнтацію законотворцю. Такий закон не є обов'язковим для законодавчих органів, а носить характер нормативно-орієнтувального стандарту.

МПА СНД з моменту заснування займається створенням модельних законів. Серед актів, які розробляє і створює МПА СНД, є рекомендаційні модельні правові акти: загальні принципи, основні засади, конвенції, зразкові закони, моделі кодексів, основні умови,

<sup>9</sup> Регламент Межпарламентской Ассамблеи государств — участников Содружества Независимых Государств. [Електронний ресурс]. Сайт МПА СНГ. — Режим доступу: <http://www.iacis.ru/data/normdoc/regl-ipa.doc>.

<sup>10</sup> Калачян К. Экономическая интеграция государств — участников Содружества Независимых Государств: международно-правовые аспекты / К. Калачян. — М. : Политика, 2003. — С. 35.

<sup>11</sup> Конвенция о Межпарламентской Ассамблее государств — участников Содружества Независимых Государств [Електронний ресурс]. Сайт МПА СНГ. — Режим доступу: [http://www.iacis.ru/data/normdoc/conv\\_ipa.doc](http://www.iacis.ru/data/normdoc/conv_ipa.doc).

<sup>12</sup> Балакирева В. И. Межпарламентская Ассамблея Содружества Независимых Государств как международный институт политической консолидации. Дис. ... канд. полит. наук. / В. И. Балакирева. — СПб., 2002. — С. 365.

<sup>13</sup> Соглашение о Межпарламентской Ассамблее Государств — участников Содружества Независимых Государств [Електронний ресурс]. Сайт Верховної Ради України. — Режим доступу: [http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=997\\_052](http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=997_052).

<sup>14</sup> Об итогах деятельности Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ в 2004 году: Постановление Совета Межпарламентской Ассамблеи государств — участников Содружества Независимых Государств от 14.04.2005 г., № 13 [Електронний ресурс]. Сайт Право Белоруси. — Режим доступу: <http://www.pravovy.info/megdoc/part0/megd0386.htm>.

<sup>15</sup> Перспективный план модельного законодательства и сближения национального законодательства в Содружестве Независимых Государств на 2005–2010 годы. [Електронний ресурс]. Сайт МПА СНГ. — Режим доступу: <http://www.iacis.ru/html/?id=66>.



основні положення. Процедури підготовки і розгляду рекомендаційних актів визначені у Регламенті МПА СНД. Законодавчі рекомендації, які розробляються МПА СНД, мають різні форми — це такі модельні акти, як закон, кодекс, положення, а також законодавчі рекомендації у вигляді концептуальних зауважень і пропозицій до національних законодавчих актів.

Модельні закони МПА СНД являють собою закон у текстуальному та структурному плані. А це означає, що модельний правовий акт МПА СНД може бути запропонований до розгляду у національних парламентах. Хоча на практиці парламенти не завжди враховують тексти модельних законів<sup>16</sup>.

На відміну від європейського досвіду, коли інтеграційні органи готують документ, який з мінімальними змінами приймається національними парламентами, в рамках СНД модельний закон готується в МПА, а потім переробляється в національних парламентах.

За роки існування МПА СНД було прийнято більше 200 модельних законів та рекомендацій, серед них модельні цивільний, податковий, кримінальний, кримінально-процесуальний, кримінально-виконавчий, ряд модельних законів про протидію організованої злочинності, боротьбу з корупцією та іншими злочинами, а також закони “Про загальні принципи організації місцевого самоврядування”, “Про зайнятість населення”, “Про екологічну безпеку”, “Про авторське право і суміжні права”, “Про трубопровідний транспорт”, закони з фінансових питань. МПА СНД також прийняла конвенцію про стандарти демократичних виборів, виборчих прав і свобод у державах-учасниках СНД, звернення МПА СНД про координацію дій парламентарів держав світу у боротьбі з міжнародним тероризмом.

Робота з підготовки модельних законів ретельно планується. Складаються і діють плани модельної законотворчості та зближення національного законодавства в СНД. Стан реалізації перспективних планів модельної законотворчості періодично розглядається на засіданнях Ради МПА СНД<sup>17</sup>.

Незважаючи на позитивний досвід МПА СНД у питанні створення модельних законів, існує ряд проблем, пов'язаних з цією діяльністю. Так, деякі правові акти не мають необхідного наукового концептуального та практичного обґрунтування, носять декларативний характер, неактуальні, іноді дублюють вже існуючі закони.

Г. О. Мурашин дає такі рекомендації для найкращого використання досвіду МПА СНД у створенні модельних законів. Перш за все варто створити методику використання модельних актів у законодавчій роботі та проведення експертиз модельних законів. По-друге, треба розробити реєстр вже існуючих модельних законів, у якому виділити ті з них, що мають інноваційний характер і можуть бути використані в подальшій роботі над законопроектами. І, по-третє, була б корисною активізація участі структур Верховної Ради України разом з парламентаріями та вченими з інших держав СНД у розробці на базі МПА модельних законів, що може проводитися у вигляді конференцій, міжнародних круглих столів, семінарів та симпозіумів з правових питань, що дозволяє глибше знайомитись з міжнародним досвідом.

Основним напрямком модельної законотворчості в економічній сфері є формування правових основ загального економічного простору Співдружності, зокрема правове забезпечення створення зони вільної торгівлі держав — учасниць СНД. Переходу країн Співдружності до роботи в ринкових умовах сприяв ряд прийнятих Міжпарламентською Асамблеєю модельних законодавчих актів, у тому числі три частини модельного цивільного кодексу, загальна частина податкового кодексу, модельний закон “Про електронний цифровий підпис”. За участі Європейського банку реконструкції та розвитку було підготовлено модельний закон “Про ринок цінних паперів”. У грудні 2004 року на базі Міжпарламентської Асамблеї відбулося засідання парламентських делегацій держав — учасниць Угоди про формування Єдиного економічного простору. На засіданні було прийнято рішення про утворення консультативного інституту, в межах якого здійснювалося б співробітництво законодавчих органів держав — учасниць Угоди в галузі законодавчого

<sup>16</sup> Мурашин Г. О. Модельна законотворчість та її застосування на пострадянському просторі [Електронний ресурс] / Г. О. Мурашин // Порівняльне правознавство на пострадянському просторі: сучасний стан і перспективи розвитку. Матеріали науково-практичного семінару. — Режим доступу: [http://comparativelaw.org.ua/doc/murash\\_g.doc](http://comparativelaw.org.ua/doc/murash_g.doc).

<sup>17</sup> Там само.



забезпечення формування ЄЕП. У результаті було створено парламентські групи з питань формування Єдиного економічного простору, перше спільне засідання яких відбулося у жовтні 2005 року у штаб-квартирі Міжпарламентської Асамблеї<sup>18</sup>.

З кожним роком зростає роль Міжпарламентської Асамблеї у розробці узгоджених підходів до рішення проблем соціальної політики, забезпечення дотримання основних прав і свобод людини, у гуманітарному співробітництві. Важливим етапом у цьому процесі стало прийняття Хартії соціальних прав і гарантій громадян незалежних держав, а також прийняття модельних законодавчих актів і рекомендацій, спрямованих на захист дитинства, соціальний захист населення в умовах ринку.

Крім того, Міжпарламентська Асамблея сприяє створенню умов для розвитку інтеграційного співробітництва у сфері охорони навколишнього середовища, розробляє узгоджену законодавчу базу для боротьби зі злочинністю та корупцією в рамках Співдружності, немало робиться у сфері правового забезпечення боротьби з міжнародним тероризмом. Так, з метою активізації законодавчої діяльності у цьому напрямку у жовтні 2004 року за ініціативою Міжпарламентської Асамблеї СНД і на її базі була створена Об'єднана комісія з гармонізації законодавства у сфері боротьби з тероризмом, злочинністю та наркобізнесом в СНД. До складу Об'єднаної комісії, крім представників парламентів Співдружності і членів Постійної комісії МПА СНД з питань оборони та безпеки увійшли представники правоохоронних органів держав — учасниць СНД та міждержавних органів співдружності<sup>19</sup>.

Одним з важливих завдань МПА СНД є миротворча діяльність, яка передбачає як розробку правових основ участі у врегулюванні регіональних конфліктів, так і безпосередньо миротворчі акції під час конфліктів у країнах Співдружності. Найважливішим результатом діяльності у цій сфері стало підписання у травні 1994 року Бішкекського протоколу — єдиного політичного документа, який забезпечив припинення вогню в Нагірному Карабасі. Діяльність МПА СНД на той момент не мала аналогів у практиці парламентської демократії. Зазвичай парламентарі не беруть участі у переговорному процесі — це прерогатива дипломатів — виконавчої гілки влади. А завдання парламентарів лише створити належну політичну атмосферу. Однак парламентарі МПА СНД займалися посередницькою діяльністю та мали на неї мандат від сторін конфлікту та від Ради глав держав, яка у своїй заяві від 15 квітня 1994 року вітала створення примирливої місії МПА СНД<sup>20</sup>.

У вересні 1995 року в рамках МПА СНД пройшла перша зустріч глав парламенту Азербайджанської Республіки, Республіки Вірменія, Російської Федерації. Учасники зустрічі прийняли документ “До миру та стабільності на Кавказі”, що закликає конфліктуючі сторони не допускати збройного протистояння, уникати конфронтації, взаємодіяти у справі відновлення господарських зв'язків, створювати умови для безпечного повернення біженців у рідні місця. Було створено інститут “кавказької четвірки”, в рамках якого керівники парламентів Вірменії, Грузії, Росії регулярно збираються та обговорюють актуальні для регіону питання<sup>21</sup>.

Міжпарламентська Асамблея висловлювала свою точку зору також щодо розширення НАТО на Схід (1996), дій НАТО на території Югославії (1999), з питання політичного врегулювання конфлікту в Афганістані (1996). МПА СНД направляла спостерігачів в Косово у 2004 році, а свої висновки направила багатьом парламентським організаціям<sup>22</sup>.

Ще одним аспектом діяльності МПА СНД є боротьба з міжнародним тероризмом. Депутати МПА СНД здійснюють постійний моніторинг у зонах антитерористичної діяльності: на північному Кавказі Російської Федерації, у Киргизстані, у Таджикистані. Проте основний вклад Міжпарламентської Асамблеї у боротьбу з міжнародним тероризмом на території Співдружності полягає у правовому забезпеченні антитерористичних дій, співробітництва

<sup>18</sup> Соглашение о формировании Единого экономического пространства от 19.09.2003 г. [Електронний ресурс]. Сайт «Украинский финансовый сервер». — Режим доступу: <http://www.ufs.com.ua/stories/showlaw.php?id=120>.

<sup>19</sup> Объединенная комиссия по гармонизации законодательства в сфере борьбы с терроризмом, преступностью и наркобизнесом в СНГ [Електронний ресурс]. Сайт МПА СНГ. — Режим доступу: <http://www.iacis.ru/html/?id=24&str=komiss&nid=36>.

<sup>20</sup> О Межпарламентской Ассамблее СНГ [Електронний ресурс]. Сайт МПА СНГ. — Режим доступу до сайту: <http://www.iacis.ru/html/?id=20>.

<sup>21</sup> Там же.

<sup>22</sup> Там же.





органів безпеки і спеціальних служб СНД. Принципове значення має Угода, укладена між Радою МПА СНД та Радою керівників органів безпеки та спецслужб держав — учасниць СНД. В результаті взаємодії 1997 року був прийнятий модельний закон “Про боротьбу з тероризмом”, на базі якого розроблено Договір про співробітництво держав — учасниць СНД у боротьбі з тероризмом. Цей документ засвідчує той факт, що деякі модельні закони Міжпарламентської Асамблеї стають міждержавними чи міжурядовими договорами, таким чином набуваючи загальнообов’язкової сили для країн СНД<sup>23</sup>.

Міжпарламентська Асамблея взяла активну участь у розробці ряду міждержавних програм, у тому числі Програми дій з розвитку Співдружності Незалежних держав на період до 2005 року, Міждержавної програми дій боротьби зі злочинністю на період з 2000 по 2003 рік, програми боротьби з міжнародним тероризмом та іншими проявами екстремізму на період до 2003 року. Заходи щодо реалізації цих програм передбачені в Перспективному плані модельної законотворчості та зближення національних законодавств у Співдружності на період до 2005 року<sup>24</sup>.

МПА бере активну участь у розвитку інтеграційних процесів на території Співдружності, направляючи Раді глав держав і Раді глав урядів рекомендації та пропозиції з різних питань. Найбільш актуальними серед них залишаються питання співробітництва в економічній сфері, у сферах безпеки, боротьби зі злочинністю, тероризмом, наркобізнесом.

Міжпарламентська Асамблея всіляко сприяє розвитку інтеграційних процесів на території Співдружності, надаючи, у відповідності з Конвенцією про Міжпарламентську Асамблею Співдружності Незалежних держав, свої рекомендації та пропозиції Раді глав держав і Раді глав урядів.

Для України у зв’язку з прийнятим нею курсом на гармонізацію національного законодавства з європейським правом постає питання щодо відповідності правового простору СНД правовому простору Європейського Союзу. У цьому випадку можна говорити про взаємодоповнення процесів уніфікації законотворчої діяльності в рамках двох міжнародних організацій і доцільності більш активної участі України в розробці модельних законів МПА СНД і підготовці рекомендаційних правових актів, які здійснюються в рамках парламентів та інших структур Ради Європи.

Більше того, Міжпарламентська Асамблея здійснює апробацію багатьох міжнародних документів. Так, проект Статуту Співдружності перед прийняттям його Радою глав держав СНД розглядався на пленарному засіданні Міжпарламентської Асамблеї. Прапор та емблема Співдружності були прийняті за підсумками проведеного міжнародного конкурсу, положення про них підготовлені Міжпарламентською Асамблеєю і представлені на розгляд Раді глав держав. В основу прийнятого главами урядів СНД у січні 2000 року Угоди про основні напрямки співробітництва держав — учасниць Співдружності Незалежних Держав у сфері захисту прав споживачів був покладений раніше прийнятий Міжпарламентською Асамблеєю рекомендаційний законодавчий акт “Про загальні принципи регулювання захисту прав споживачів в державах-учасницях Міжпарламентської Асамблеї”<sup>25</sup>.

Питання розвитку демократії, дотримання прав громадян країн Співдружності також перебуває у центрі уваги МПА СНД. Починаючи з 6 березня 1994 року, коли група спостерігачів від МПА СНД ознайомилася з ходом виборів до парламенту Казахстану, представники МПА на запрошення уповноваженої влади регулярно беруть участь у моніторингу виборчих процесів як в державах СНД, так і за її межами<sup>26</sup>.

Досвід моніторингу виборів у різних країнах показав необхідність прийняття конвенції, яка б містила єдині критерії демократії. Такий документ був розроблений і представлений в Раді глав держав МПА СНД, і в жовтні 2002 року президенти семи країн підписали цей документ. Конвенція “Про стандарти демократичних виборів, виборчих

<sup>23</sup> О борьбе с терроризмом: Модельный закон от 08.12.1998 г. [Електронний ресурс]. Сайт МПА СНД. — Режим доступу: <http://www.iacis.ru/data/prdoc/075.rar>.

<sup>24</sup> Об итогах деятельности Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ в 2004 году: Постановление Совета Межпарламентской Ассамблеи государств — участников Содружества Независимых Государств от 14.04.2005 г., № 13 [Електронний ресурс]. Сайт Право Беларуси. — Режим доступу: <http://www.pravoby.info/megdoc/part0/megd0386.htm>.

<sup>25</sup> К 15-летию со дня образования Межпарламентской Ассамблеи государств — участников Содружества Независимых Государств (Из материалов двадцатки восьмого пленарного заседания МПА СНГ) / Под ред. М. И. Кротова. — СПб., 2007. — С. 95.

<sup>26</sup> Единство юридических понятий и определений современного мира. Анализ понятийного аппарата модельных актов для государств — участников Содружества Независимых Государств / Под общ. ред. С. М. Миронова. — М.-СПб., 2006. — С. 75.



прав і свобод у державах — учасницях Співдружності Незалежних держав” узагальнила і сформулювала у зрозумілих категоріях все найбільш прогресивне, що було в різних документах різних міжнародних організацій, Конвенція заклала основу сучасних виборчих стандартів в СНД<sup>27</sup>.

Ці та багато інших актуальних питань діяльності та розвитку СНД та міжнародного співробітництва розглядаються на пленарних засіданнях МПА СНД, які проходять двічі на рік. У них беруть участь парламентські делегації на чолі з керівниками національних парламентарів, представники установчих та галузевих органів СНД, спостерігачі від міжнародних та громадських організацій. Прийняті на засіданнях Міжпарламентської Асамблеї модельні законодавчі акти і рекомендації направляються до національних парламентів для використання їх під час підготовки нових законів та внесення змін у чинне законодавство. За даними, які надаються парламентами — учасниками Міжпарламентської Асамблеї, ці документи успішно використовуються у їхній законотворчій діяльності<sup>28</sup>.

У свою чергу поточну діяльність МПА СНД забезпечує постійнодіючий адміністративний орган Ради — Секретаріат Ради МПА СНД, який займається питаннями аналітичного та організаційно-технічного забезпечення діяльності Міжпарламентської Асамблеї, Ради, постійних комісій, працює в тісному зв'язку з установчими та галузевими інтеграційними органами, а також з Виконавчим комітетом СНД, з яким укладено довгостроковий договір про співробітництво.

Серед функцій Секретаріату визначено підготовку, переклад, друк, розсилку офіційних документів та матеріалів Міжпарламентської Асамблеї; друк і розповсюдження офіційних видань; зберігання документів в архівах тощо. Секретаріат очолює Генеральний секретар.

Важливу роль у розробці та підготовці модельних законодавчих актів, інших документів відіграють постійні комісії МПА СНД з правових питань, з економіки та фінансів, соціальної політики та з прав людини, аграрної політики, з природних ресурсів та екології, з політичних питань та міжнародного співробітництва, з питань оборони та безпеки, науки та освіти, культури, інформації, туризму та спорту, з вивчення досвіду державного будівництва та місцевого самоуправління, контрольно-бюджетна. В комісіях ведеться робота зі створення модельних законодавчих актів та підготовки документів на розгляд на засіданні Міжпарламентської Асамблеї, а також щодо організації попереднього обговорення цих документів на міжнародних конференціях, семінарах, симпозиумах<sup>29</sup>.

Досить цікаво побудовані відносини України з МПА СНД. Україна не підписала Конвенцію про Міжпарламентську Асамблею держав-учасниць Співдружності Незалежних Держав 1995 року. Це означає, що дія цього міжнародного договору не поширюється на Україну. Проте Верховна Рада України 3 березня 1999 року видала постанову “Про приєднання Верховної Ради України до Угоди про Міжпарламентську Асамблею держав — учасниць Співдружності Незалежних Держав”<sup>30</sup>.

Питання юридичного значення цієї Постанови розглядалося Конституційним Судом України, який виніс ухвалу про припинення провадження у цій справі через невідомість питань<sup>31</sup>. Та в Ухвалі містяться важливі зауваження, серед яких твердження про те, що Постанова Верховної Ради України є політичним кроком і не тягне за собою жодних міжнародно-правових зобов'язань: “Зазначена Угода передбачала утворення простої організації міжпарламентського співробітництва на основі правил самої Угоди без покладення на відповідні держави — учасниці СНД будь-яких правил чи обов'язків міжнародно-правового характеру”. Зараз Верховна Рада має постійну делегацію у МПА СНД на чолі з І. В. Вернибудовим<sup>32</sup>.

<sup>27</sup> Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств от 07.10.2002 г. [Електронний ресурс]. Сайт ЛІГАБізнесІнформ. — Режим доступу: [http://search.liga.net/L\\_doc2.nsf/alldocact2/mu02178!OpenDocument](http://search.liga.net/L_doc2.nsf/alldocact2/mu02178!OpenDocument).

<sup>28</sup> Википедия [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://ru.wikipedia.org/>.

<sup>29</sup> О Межпарламентской Ассамблее СНГ. [Електронний ресурс]. Сайт МПА СНГ. — Режим доступу: <http://www.iasis.ru/html/?id=20>.

<sup>30</sup> Про приєднання Верховної Ради України до Угоди про Міжпарламентську Асамблею держав — учасниць Співдружності Незалежних Держав: Постанова Верховної Ради України від 03.03.1999 р., № 463-XIV // ВВР. — 1999. — № 16. — С. 110.

<sup>31</sup> Ухвала Конституційного Суду № 1-уп/2001 від 25.01.2001 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

<sup>32</sup> Постійна делегація у Міжпарламентській Асамблеї держав — учасниць Співдружності Незалежних Держав. [Електронний ресурс]. Сайт Верховної Ради України. — Режим доступу: [http://gska2.rada.gov.ua/pls/mpz/organizations.perm\\_delegation\\_members?delegation=79](http://gska2.rada.gov.ua/pls/mpz/organizations.perm_delegation_members?delegation=79).



Серед документів, що сприяють міжпарламентському співробітництву, також є Угода про співробітництво комісій та комітетів Верховних Рад (Парламентів) держав — учасниць співдружності незалежних держав від 27 березня 1992 року. Документ був створений з метою підвищення ефективності міжпарламентського співробітництва. Згідно з положеннями Угоди Парламенти держав — учасниць СНД забезпечують співробітництво комісій і комітетів Парламентів у галузі прав людини, науки і культури економіки, міграційної політики, енергетики, транспорту та зв'язку, охорони навколишнього середовища, боротьбі зі злочинністю тощо. Основна форма діяльності — спільні засідання парламентарів відповідних комісій і комітетів однопрофільного комітету<sup>33</sup>.

Таким чином, найбільш перспективним та дієвим для України є участь у такому напрямку діяльності МПА СНД, як модельна законотворчість. При цьому українські парламентарі повинні зважати на п. 3 Застереження Верховної Ради України, зробленого під час ратифікації Угоди про створення СНД, за яким Україна заперечує надання СНД статусу суб'єкта міжнародного права та перетворення її на регіональну міжнародну організацію<sup>34</sup>. Україна не підписала Рішення Ради глав держав СНД щодо забезпечення міжнародного визнання СНД та його статутних органів від 23 грудня 1993 року і наступні рішення з цього питання. Крім того, існує Ухвала Конституційного суду України, за якою МПА СНД є організацією міжпарламентського співробітництва і не покладає на державу обов'язків міжнародно-правового характеру. Напрямки у сфері спостереження за виборами та миротворча діяльність МПА СНД мають головним чином декларативний характер, та є політично заангажованими, причому не в бік інтересів України, що і призвело в підсумку до більш активної співпраці української влади з місіями спостереження за виборами, які надсилає ОБСЄ.



<sup>33</sup> Угода про співробітництво комісій і комітетів Верховних Рад (Парламентів) держав — учасниць Співдружності Незалежних Держав від 27.03.1992 // Голос України. — 1992. — № 59. — 1 квітня. — С. 5.

<sup>34</sup> Про ратифікацію Угоди про створення Співдружності Незалежних Держав: Постанова Верховної Ради України від 10.12.1991 р. [Електронний ресурс]. Сайт Верховної Ради України. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1958-12>.