

УДК: 341.1

З.М. Баймагамбетова

Казахский Национальный Университет имени аль-Фараби,  
Факультет международных отношений, Казахстан, г. Алматы  
e-mail: zula\_bai@mail.ru

### Межпарламентская Ассамблея СНГ как механизм унификации

В данной статье рассмотрена деятельность и роль Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ в процессе интеграционного сближения государств, устранении препятствий и барьеров для свободной торговли. Особое внимание уделяется механизму унификации и гармонизации законодательства стран СНГ, как главного направления деятельности МПА.

На основе анализа международно-правовых актов выявлены особенности правового статуса МПА как межгосударственного органа СНГ, исследована роль модельных законодательных актов (на примере модельного торгового кодекса, модельного таможенного кодекса) по унификации законодательства.

Автором сделаны выводы, что в нормативных документах МПА СНГ термины «сближение» и «унификация» используются как синонимы и между ними не проводится никакого различия. При этом термин «гармонизация» в этих документах не используется вообще.

**Ключевые слова:** Межпарламентская Ассамблея, СНГ, унификация, гармонизация, модельный законодательный акт.

З.М. Баймагамбетова

### ТМД-ның Үкіметаралық Ассамблеясы бірегейлендірудің механизмі ретінде

Бұл мақалада еркін сауда үшін кедергілер мен тосқауылдарды жою барысындағы, мемлекеттердің интеграциялану процесіндегі ТМД қатысушыларының Үкіметаралық Ассамблеясының рөлі мен қызметі қаралған.

Ерекше көңіл Үкіметаралық Ассамблеясының қызметінің басты бағыты ретіндегі ТМД мемлекеттерінің заңнамасының үйлестіруі мен бірегейлендіруі механизміне берілген.

Халықаралық құқықтық актілердің анализі негізінде ТМД-ның мемлекетаралық органы ретіндегі Үкіметаралық Ассамблеясының құқықтық мәртебесінің ерекшеліктері айқындалды, заңнаманы бірегейлендіру бойынша (модельді сауда кодексі, модельді кеден кодекстерінің) негізінде модельді заңнамалық актілердің рөлі зерттелді. Автор, ТМД Үкіметаралық Ассамблеясының нормативті құжаттарында «бірегейлендіру» мен «жақындау» терминдерін синоним ретінде қолданып, олардың арасында ешқандай айырмашылық келтірмейтіні туралы тоқтамға келген. Сондай-ақ үйлестіру термині бұл құжаттарда мүлдем қолданылмайды.

**Түйін сөздер:** Үкіметаралық Ассамблеясы, ТМД, бірегейлендіру, үйлестіру, модельді заңнамалық акт.

Z.M. Baimagambetova

### Interparliamentary Assembly of the Commonwealth of Independent States

In this article the activities and the role of the Interparliamentary Assembly of the CIS Member States in the process of integration convergence of the states, in the removal of obstacles and barriers to free trade are examined.

Particular attention is paid to the mechanism of unification and harmonization of legislation of CIS countries legislation, as the main direction of the activities of the IPA.

Based on the analysis of instruments of international law, the peculiarities of the legal status of the IPA CIS as of interstate body were identified, the role of model laws (for example the Model Commercial Code and the Model Customs Code) in unification of the legislation was investigated).

The author concluded that in the regulations of the IPA CIS terms «convergence» and «unification» are used as synonyms, and there is no distinction between them. The term «harmonization» is not used in these documents are at all.

**Key words:** Interparliamentary Assembly, CIS, unification, harmonization, model law.

По результатам исследования, проведенного С.Ж. Айдарбаевым, вплоть до 1995 года (т.е. до принятия Минской Конвенции о МПА) Межпарламентская Ассамблея имела статус «консультативного института», не входящего в систему органов СНГ, и только после принятия Минской Конвенции о МПА Ассамблея приобрела и вплоть до сегодняшнего дня имеет статус межгосударственного органа СНГ [1, с.174]. Такую трансформацию статуса МПА ученый объясняет тем фактом, что без включения МПА в систему органов СНГ невозможно было эффективно осуществлять сотрудничество по гармонизации и унификации законодательства государств-участников Содружества. Данная позиция полностью разделяется и нами.

Членами Межпарламентской Ассамблеи СНГ на сегодняшний день являются парламенты Азербайджана, Армении, Беларуси, Казахстана, Кыргызстана, Молдовы, Таджикистана, России и Украины. В 2010 году из состава МПА СНГ вышла Грузия. С 2006 года при МПА СНГ статус наблюдателя имеет Волееси джирга Национальной Ассамблеи Исламской Республики Афганистан [2].

Согласно статье 1 Минской Конвенции о Межпарламентской Ассамблее государств-участников Содружества Независимых Государств от 26 мая 1995 года [3], МПА приобрела официальный статус межгосударственного органа СНГ. Согласно статье 4 Конвенции МПА: в) принимает рекомендации по сближению законодательства государств-участников; г) принимает типовые (модельные) законодательные акты и с соответствующими рекомендациями направляет их парламентам государств – участников Конвенции; д) 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.

Таким образом, все виды актов, принимаемых МПА СНГ, являются рекомендательными и не имеют обязательного характера.

Организацию деятельности МПА СНГ осуществляет Совет, состоящий из руководителей парламентских делегаций и возглавляемый Председателем, избираемым членами Совета тайным голосованием. Административным органом Совета МПА является Секретариат, который занимается вопросами экспертно-аналитического и организационно-технического обеспечения деятельности Ассамблеи, Совета и постоянных комиссий.

Еще в первый год своей деятельности МПА СНГ приняла важный документ под названием «Основные направления сближения национальных законодательств государств-участников Содружества Независимых Государств» (Одобрены на заседании Межпарламентской Ассамблеи СНГ от 15 сентября 1992 года), в которых записала, что МПА СНГ признает необходимость правового обеспечения общего экономического пространства в рамках Содружества, предотвращения и устранения юридических коллизий в процессе регулирования социальных и иных процессов и ставит своей целью всемерное содействие созданию наиболее благоприятных и равных правовых условий для развития предпринимательства, хозяйственной деятельности и свободной торговли на всем пространстве Содружества, экологической безопасности, а также созданию общих гарантий прав граждан.

В этой связи МПА СНГ признала целесообразным осуществлять сближение национальных законодательств по следующим направлениям: статус и общие условия деятельности предприятий и иных хозяйствующих субъектов; правовое обеспечение общих энергетических систем и ядерной энергетики; правовой режим межгосударственных транспортных систем; условия межгосударственного движения товаров, финансовых средств и общий порядок взаимных расчетов; таможенные правила и тарифы; основные условия перемещения рабочей силы и гарантии трудовых и социальных прав работников; условия и порядок межгосударственного информационного обмена; основные принципы рационального использования природных ресурсов; внешнеэкономическая деятельность и др. При этом деятельность по сближению национальных законодательств было рекомендовано основывать на общих концепциях, проводить согласованно, обеспечивая по возможности со-

вмещение во времени принятия соответствующих актов [4].

За 20-летний период с 1992 по 2012 гг. Межпарламентская Ассамблея СНГ провела 38 пленарных заседаний, на которых принимались модельные законодательные акты, рекомендации и другие документы, применявшиеся национальными парламентами при подготовке новых законов и внесении изменений в действующее законодательство. В своей деятельности МПА СНГ наибольшее значение придает вопросам, связанным со сближением законодательств государств Содружества [2].

Сердцевина механизма унификационной деятельности МПА СНГ была закреплена в Положении о разработке модельных законодательных актов и рекомендаций МПА государств-участников СНГ, принятом МПА государств-участников СНГ 14 апреля 2005 года и дополненным постановлением МПА СНГ № 31-21 от 25 ноября 2008 года. Уже в преамбуле данного документа было четко зафиксировано, что «предложения о разработке модельных законодательных актов и рекомендаций, их проекты, а также принимаемые Межпарламентской Ассамблеей модельные законодательные акты и рекомендации должны отвечать целям сближения (унификации) законодательства государств-участников Содружества Независимых Государств» [5].

Таким образом, работа по унификации законодательства государств-участников является для МПА СНГ самой главной.

В разделе 1 «Положения» под названием «Основные понятия» дается определение всех ключевых терминов, используемых в деятельности МПА СНГ по унификации законодательства. Так, под «модельным законодательством» понимается деятельность МПА по разработке, принятию и опубликованию модельных законодательных актов, отвечающих целям сближения (унификации) законодательства государств-участников МПА и задачам интеграционного развития СНГ (пункт 1.1).

При этом, «модельный законодательный акт СНГ» – это законодательный акт рекомендательного характера, принятый МПА в установленном порядке, в целях формирования и осуществления согласованной законодательной деятельности государств-участников МПА

по вопросам, представляющим общий интерес, приведения законодательства государств-участников Содружества в соответствие с международными договорами, заключенными в рамках Содружества, и иными международными договорами, участие в которых государств-участников Содружества является весьма желательным для достижения общих целей (пункт 1.2).

Учитывая, что под «модельным законодательством» понимается деятельность МПА по разработке, принятию и опубликованию модельных законодательных актов, все другие виды унификационной деятельности МПА СНГ не могут быть отнесены к модельному законодательству.

Так, рекомендации МПА СНГ, о которых говорится в пункте 1.4 «Положения» не могут рассматриваться как результат модельного законодательства. Рекомендации МПА СНГ согласно «Положению» – это предложения, принятые МПА в установленном порядке с целью сближения законодательства государств-участников Содружества по вопросам общих интересов, приведения их законодательства в соответствие с положениями международных договоров, заключенными в рамках Содружества, и содействия синхронизации процедур их ратификации (пункт 1.4).

Один из главных вопросов в процессе деятельности по унификации законодательства государств – это обоснование необходимости принятия соответствующего модельного законодательного акта. Этому вопросу, а также вопросу организации законопроектной деятельности посвящен второй раздел «Положения». Так, пункт 2.1 определяет четыре основных критерия обоснованности разработки и принятия модельных законодательных актов, к которым относятся:

- актуальность и возможность сближения на их основе законодательства государств Содружества;

- позитивные социально-экономические и политико-правовые последствия их использования в законодательстве государств Содружества;

- конкретизация положений договоров, заключенных в рамках Содружества, и необходимость их имплементации в законодательстве государств Содружества;

- недостаточность в большинстве государств Содружества нормативно-правового регулирования соответствующего вида общественных отношений.

Необходимо отметить, что за 20 лет работы МПА СНГ приняла 385 модельных законодательных актов и других сохраняющих свою актуальность документов, из них: модельных кодексов – 14, частей модельных кодексов – 13, разделов модельных кодексов – 1, глав модельных кодексов – 11, изменений и дополнений к кодексам – 4, модельных законов – 246, модельных уставов – 1, модельных законодательных положений – 1, рекомендаций – 48, деклараций, концепций, глоссариев – 22, проектов международных договоров СНГ – 22, комментариев к принятым документам – 2. Почти весь массив модельных законодательных актов послужил стандартом для национального законодательного процесса, особенно в плане разработки и использования понятийного аппарата [2].

Среди указанных модельных законодательных актов такие важнейшие документы, как модельный уголовный, гражданский и гражданско- процессуальный кодексы. Многие из модельных актов МПА СНГ имеют прямое или косвенное отношение к вопросам международной торговли.

В этом отношении в качестве примера можно привести Модельный Торговый кодекс для государств-участников СНГ, принятый на 33-м пленарном заседании МПА государств-участников СНГ [6].

Еще более наглядным является пример с Модельным Таможенным кодексом государств-участников СНГ, одобренным МПА СНГ 25 ноября 2008 года [7]. Состоящий из 116 статей, разделенных на 29 глав и 5 разделов, Кодекс определяет унифицированные таможенные порядок, правила и процедуры, которые способствуют развитию внешней торговли и других видов международного обмена государств Содружества без ущерба для эффективности национальной системы таможенного контроля. Одним из основных принципов Модельного кодекса назван принцип гармонизации и унификации таможенных правил и повышения эффективности таможенных процедур. Уместно отметить, что данный Модельный таможенный кодекс был принят в условиях, когда Казахстан, Белоруссия и Россия как участники Таможенно-

го союза готовили отдельный Таможенный кодекс Таможенного союза трех государств.

Несмотря на то, что МПА СНГ проводит большую работу по унификации законодательства государств-участников Содружества, применительно к сфере их международной торговли ключевое значение имеет Договор о Зоне свободной торговли 2011 года. Государствам-участникам СНГ предстоит провести большую работу по обеспечению свободы торговли, о чем свидетельствуют данные Доклада об ограничительных мерах, применяемых к товарам государств – членов Таможенного союза и Единого экономического пространства третьими странами за I квартал 2013 года. Всего за первую половину 2013 года было выявлено применение 96 ограничительных мер, оказывающих негативное влияние на доступ товаров государств – членов ТС/ЕЭП на рынки третьих стран. Среди действующих ограничительных мер, основная часть приходится на антидемпинговые меры (43 антидемпинговые меры, в том числе 10 пересмотров). На страны СНГ приходится 32% от общего количества ограничительных мер (31 мера) [8].

Таким образом, Межпарламентская Ассамблея СНГ как механизм унификации содействует многоплановому интеграционному взаимодействию и сотрудничеству государств-участников СНГ на общей правовой основе.

По итогам анализа процессов унификации норм, регулирующих международную торговлю в рамках СНГ, можно сформулировать следующие выводы:

1. Первым нормативным закреплением форм гармонизации законодательства государств в международных договорах государств-участников СНГ можно считать статью 26 Договора о создании экономического союза 1993 года, в которой были перечислены основные формы осуществления гармонизации национального законодательства государств-участников в целях достижения единообразного регулирования экономических отношений. Норма статьи 26 Договора о создании экономического союза 1993 года, определяет два направления, по которым должна осуществляться гармонизация и унификация национального законодательства Сторон:

- приведение национального законодательства в соответствие с нормами Договора;

- приведение национального законодательства в соответствие с нормами международного права.

На наш взгляд, в последнем случае речь идет о международно-правовых стандартах, существующих в той или иной области экономической интеграции. Например, применительно к сфере международной торговли всемирным стандартом являются нормы ВТО, в соответствии с которыми и должны приводиться национальные законодательства Сторон Договора.

2. Соглашение о зоне свободной торговли 1994 года придает большое значение вопросам гармонизации и унификации норм, регламентирующих международную торговлю. При этом в нормах Соглашения не проводится четкого разграничения между понятиями унификации и гармонизации, однако уже более определенно имеется в виду, что это два разных процесса, которые могут сливаться.

3. Учитывая, что сближение законодательства государств по вопросам международной торговли в рамках зоны свободной торговли государств-участников СНГ осуществлялось преимущественно на основе межгосударственных договоров, полагаем, что в данном случае следует говорить скорее о гармонизации, чем об унификации норм, регулирующих международную торговлю в рамках СНГ.

4. Основным организационно-правовым механизмом осуществления процесса унификации и гармонизации законодательств государств СНГ выступает Межпарламентская Ассамблея Содружества, в нормативных документах которой термины «сближение» и «унификация» используются как синонимы и между ними не проводится никакого различия. При этом термин «гармонизация» в этих документах не используется вообще.

#### Литература

- 1 Айдарбаев С.Ж. Интеграционные процессы на постсоветском пространстве в условиях глобализации мира: международно-правовые аспекты. – Алматы: Монография. Казак университети, 2010. – 416 с.
- 2 Межпарламентская Ассамблея СНГ // <http://ru.wikipedia.org/wiki/>
- 3 Конвенция о Межпарламентской Ассамблее государств-участников Содружества Независимых Государств. – Минск, 1995, май – 26 // <http://www.iacis.ru>
- 4 Основные направления сближения национальных законодательств государств-участников Содружества Независимых Государств (Одобрены на заседании Межпарламентской Ассамблеи СНГ от 15 сентября 1992 года) // <http://www.iacis.ru>
- 5 Положение о разработке модельных законодательных актов и рекомендаций Межпарламентской Ассамблеи государств-участников Содружества Независимых Государств (принято Межпарламентской Ассамблеей государств-участников СНГ 14 апреля 2005 года, дополнено постановлением МПА СНГ № 31-21 от 25 ноября 2008 года) // <http://www.iacis.ru>
- 6 Модельный Торговый кодекс для государств-участников СНГ. Постановление № 33-24 от 3 декабря 2009 года // [www.iacis.ru](http://www.iacis.ru)
- 7 Модельный Таможенный кодекс государств-участников СНГ. Принят на тридцать первом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ (постановление № 31-22 от 25 ноября 2008 года) // <http://www.iacis.ru>
- 8 Доклад об ограничительных мерах, применяемых к товарам государств – членов Таможенного союза и Единого экономического пространства третьими странами за I квартал 2013 года // <http://www.tsouz.ru>

#### References

- 1 Aidarbayev S.J. Integracionnyy processu na postsovetском prostranstve v usloviyax globalizacii mira: mezhdunarodno-pravovyye aspekty. – Almaty: Monografiya. Kazak universiteti, 2010.- 416 s.
- 2 Mezhparlamentskaya Assambleya SNG // <http://ru.wikipedia.org/wiki/>
- 3 Konvenciya o Mezhparlamentskoyi Assambleyi gosudarstv-ushastnikov SNG. Minsk, 1995, may – 26 // <http://www.iacis.ru>
- 4 Osnovnyye napravleniya sblizheniya nacionalnix zakonodatelstv gosudarstv ushastnikov SNG (Odobrenu na zasedanii MPA SNG ot 15 sentyabry 1992 goda) // <http://www.iacis.ru>
- 5 Polozhenie o razrabotke modelnix zakonodatelnix aktov i rekomendazii Mezhparlamentskay Assambleyi gosudarstv-ushastnikov Sodruzhestva Nezavisimux Gosudarstv (prinyato Mezhparlamentskay Assambleyi gosudarstv-ushastnikov SNG 14 aprelya 2005 goda, dopolneno postanovleniem MPA SNG №31-21 ot 25 noyabrya 2008 goda) // <http://www.iacis.ru>
- 6 Modelnyi Torgovui kodeks dlya gosudarstv-uchastnikov SNG. Postanovlenie № 33-24 ot 3 dekabrya 2009 goda // [www.iacis.ru](http://www.iacis.ru)
- 7 Modelnyi Tamozhennui kodeks gosudarstv-uchastnikov SNG. Prinyat na 31 plenarnom zasedanii Mezhparlamentskay Assambleyi gosudarstv-ushastnikov SNG (Postanovlenie № 31-22 ot 25 noyabrya 2008 goda) // <http://www.iacis.ru>
- 8 Doklad ob ogranichitelnix merax, primenyayemux k tovaram gosudarstv-chlenov Tamozhennogo souza I Edinogo Ekonomicheskogo prostranstva tretimi stranami za I kvartal 2013 goda // <http://www.tsouz.ru>