

## МЕЖДУ ЗАПАДОМ И ВОСТОКОМ: ПОИСК ИДЕНТИЧНОСТИ В ПОЛИТИКЕ МЕЖПАРЛАМЕНТСКОЙ АССАМБЛЕИ СНГ (МПА СНГ) в 1992–1995 гг.

### АННОТАЦИЯ

В работе делается попытка ответить на вопрос, как в деятельности Межпарламентской Ассамблеи СНГ (МПА СНГ) учитывался опыт зарубежных парламентариев, как относились члены Межпарламентской Ассамблеи к своим коллегам и как выстраивали свои отношения с ними.

Для этой цели рассматривается использование иностранных нормативно-правовых актов при разработке модельных законов Ассамблеи. Указываются причины, вынуждавшие парламентариев СНГ обращаться к таким документам. Обращается внимание на влияние актов Межпарламентской Ассамблеи на национальное законодательство государств Содружества. Отмечается активность МПА СНГ на международной арене, ее участие в разрешении возникающих на территории Содружества конфликтов. Раскрываются результаты работы Ассамблеи, состоявшие в создании условий, благоприятных для дальнейшего реформирования общественной жизни стран СНГ, укрепления их государственности.

**Ключевые слова:** Межпарламентская Ассамблея СНГ; зарубежный опыт; международная деятельность, парламентаризм, межпарламентское взаимодействие.

КОЛОВОВА А. В.

## BETWEEN THE WEST AND THE EAST: SEARCHING FOR IDENTITY IN THE POLICY OF THE CIS INTERPARLIAMENTARY ASSEMBLY (IPA CIS) IN 1992–1995

### ABSTRACT

The paper attempts to answer the question of how the experience of foreign parliamentarians was taken into account in the activities of the CIS Interparliamentary Assembly (IPA CIS), how members of the Interparliamentary Assembly treated their colleagues and how they built their relations with them.

For this purpose, the use of foreign legal acts in the development of model laws of the Assembly is considered. The reasons for forcing CIS parliamentarians to refer to such documents are indicated. Attention is drawn to the impact of acts of the Interparliamentary Assembly on the national legislation of the Commonwealth states. The activity of the IPA CIS in the international arena, its participation in the resolution of conflicts arising in the Commonwealth are noted. The results of the work of the Assembly are revealed, which consisted in creating conditions favorable for further reforming the public life of the CIS countries and strengthening their statehood.

**Keywords:** CIS Interparliamentary Assembly; Foreign experience; international activity, parliamentarism, inter-parliamentary interaction.

Межпарламентская Ассамблея СНГ (МПА СНГ), согласно Конвенции 1995 г., получившая статус международной организации, сталкивалась с необходимостью выстраивать определенную модель поведения в отношении третьих стран, не являвшихся членами МПА СНГ или даже не входивших в число государств Содружества. Между тем в своей работе Ассамблея опиралась на опыт уже существующих межпарламентских организаций, а значительная часть ее документов строилась на основе широко признанных актов международного права, зарубежных парламентов, что с учетом особенностей модельных законов Межпарламентской Ассамблеи СНГ, приводило к внедрению ряда положений международных документов в национальные законодательства стран-участников МПА СНГ. По этой причине, представляется важным обратиться к этой стороне деятельности Межпарламентской Ассамблеи. Как кажется, это позволит лучше понять современное положение

государств-участников МПА СНГ на международной арене.

Следует сказать пару слов непосредственно о Межпарламентской Ассамблее. Она была создана 27 марта 1992 г., когда представители семи государств Содружества (Армения, Беларусь, Казахстан, Кыргызстан, Россия, Таджикистан и Узбекистан) подписали Соглашение о МПА СНГ. Впоследствии состав Ассамблеи увеличился, и в период 1992–1995 гг. к ней присоединились Азербайджан, Грузия и Молдова.

Работа Межпарламентской Ассамблеи состояла из пленарных заседаний, на которых парламентские делегации государств-членов МПА СНГ в основном обсуждали и принимали рекомендательные (модельные) законодательные акты. Хотя, конечно, работа Ассамблеи не ограничивалась только этим, например, МПА СНГ активно занималась миротворческой деятельностью, и на пленарных заседаниях заслушивались отчеты групп,

ответственных за урегулирование того или иного конфликта на территории Содружества. Основным инструментом деятельности Межпарламентской Ассамблеи были рекомендательные (модельные) законодательные акты, представлявшие собой «типовые законодательные акты, разрабатываемые институтами Содружества Независимых Государств в сфере их общих интересов, имеющие рекомендательный характер и направляемые Верховным Советам (Парламентам) государств-участников Содружества Независимых Государств для использования в их законодательной деятельности» [15]. Решение о принятии модельного закона происходило по итогам голосования руководителей парламентских делегаций на пленарном заседании, при этом каждая делегация имела один голос, закон считался принятым только в случае согласия всех делегаций. По существу, деятельность МПА СНГ строилась на принципе достижения консенсуса.

Необходимо отметить, что с первых лет работы Межпарламентская Ассамблея при разработке собственных актов опиралась на документы международного права, главным образом на акты Организации Объединенных Наций (ООН), но также и на опыт других межпарламентских организаций и зарубежных парламентов в целом. Например, еще на первом пленарном заседании МПА СНГ, проходившем 15–16 сентября 1992 г. в Бишкеке было принято Заявление «О социальной защите граждан», где подтверждалась «приверженность принципам, заложенным в основополагающих документах ООН по правам человека» [5]. Другим примером может служить Модельный Гражданский кодекс, в информации о разработке которого указывалось, что «при его подготовке может быть широко использован опыт Европейского сообщества и осуществлена необходимая экспертиза силами зарубежных специалистов» [7]. Такая ситуация вполне понятна, так как независимые государства стремились создавать свои законодательства на основе принципов, признанных значительной частью развитых капиталистических стран Запада.

Данные государства выступали для бывших союзных республик в качестве образца для подражания. Неслучайно, Н. В. Каледин, описывая перенесение западного (особенно европейского) опыта устройства всей общественной жизни в государствах-участниках СНГ, приходил

к выводу о «вестернизации общества» [8] в этих странах. Дело было еще в том, что рекомендательные акты Ассамблеи оказывали достаточно серьезное воздействие на национальное законодательство государств-участников МПА СНГ. В теории, призванные способствовать гармонизации законодательств государств Содружества, на практике модельные законы Ассамблеи часто ложились в основу национальных нормативно-правовых актов стран СНГ. В результате, как отмечал М. И. Кротов, долгое время занимавший пост Генерального Секретаря МПА СНГ, модельные акты Ассамблеи, по сути, составляли «основу для подготовки национальных законов, согласованных в рамках Содружества» [10]. Это объяснялось тем, что государства совсем недавно стали независимыми, а потому у них попросту отсутствовало законодательство по многим вопросам общественной жизни. Ассамблея же предлагала им хорошо проработанные модели регулирования определенных отношений. Поэтому члены парламентов были заинтересованы в разработке рекомендательных законодательных актов. Например, при обсуждении модельного закона «О минимальном потребительском бюджете» на заседании Совета МПА СНГ 28 октября 1994 г., Л. С. Акопян выступил против переноса обсуждения этого вопроса на январь 1995 г., так как в этом случае бюджет в государствах Содружества уже будет утвержден, а значит «актуальность этот вопрос и документ полностью теряет» [17].

Между тем модельные законы Ассамблеи преследовали в качестве цели, во-первых, установление новых рыночных отношений во всех областях жизни общества, а, во-вторых, утверждение демократических прав и свобод. Так, Ю. А. Жилин отмечал, что «мы имеем возможность наблюдать напластование одного на другое – двоякого рода переходных состояний в экономике к рынку, а в государственном устройстве – к полноценному суверенитету и таким формам демократии, которые несут на себе печать одновременно и общепризнанных правовых норм, и национальных традиций» [4]. Это опять же способствовало тому, что разработчики прибегали к западноевропейским образцам, ведь именно государства Западной Европы и США выступали в качестве преуспевающих стран с развитой рыночной экономикой,

именно они провозглашали на весь мир принципы демократии и защиты прав человека.

Причем в этих вопросах государства Содружества рассчитывали на помощь со стороны западных партнеров. В качестве института, способного наладить такие полезные контакты, рассматривалась и Межпарламентская Ассамблея. Например, на втором пленарном заседании в Постановлении «О реализации договоренностей о сближении национальных законодательств» Председателю Совета Ассамблеи поручалось обратиться в Комиссию Европейских Сообществ с просьбой об оказании содействия в создании правовой инфраструктуры для рыночной экономики по вопросам, по которым Ассамблея приступила к поиску согласованного правового регулирования [14]. Данный проект, судя по всему, реализовать не удалось. Зато Ассамблея сумела установить сотрудничество с Парламентской Ассамблеей СБСЕ, которая предложила «программу совместного обучения, обмена опытом депутатов <...> стран СНГ и тех стран, где демократия существует большее время» [17]. Примечательно, что при согласии парламентариев по поводу необходимости организации подобного обмена опытом, у некоторых из них недовольство вызвала формулировка «разработаны Парламентской ассамблеей СБСЕ», что демонстрирует нежелание идти на поводу у кого-либо, пусть даже и у Парламентской ассамблеи СБСЕ.

Это очень важный момент, так как он показывает, что, хотя парламентарии были заинтересованы в получении помощи со стороны западных коллег, которым они, во многом, пытались подражать, тем не менее, парламентарии стремились действовать, пусть и опираясь на накопленные знания, но самостоятельно. В связи с этим вполне понятно, почему достаточно часто они ссылались на китайский опыт проведения реформ. Например, Ю. М. Воронин замечал, что в Китае «учитываются национальные особенности и традиции, но при этом очень тщательно отслеживается и используется прогрессивный мировой опыт» [1]. По существу, отстаивалась необходимость, опираясь на западные образцы, сохранять собственную идентичность, искать самостоятельный путь построения современного общества.

Немалую роль здесь сыграло и поведение западных держав, которые имели в странах СНГ свои собственные интересы. По мнению Э. М. Иванова, деятельность ведущих стран Запада, в целом ряде случаев усиливала противоречия между странами СНГ и противостояла развитию интеграционных

процессов в отношениях между ними [6]. Более того, «в ходе реформ <...> при построении рыночных экономик Россия и другие страны СНГ столкнулись, как это ни парадоксально, с ограниченными возможностями экспортных рынков в дальнем зарубежье» [12]. Эти и другие причины приводили к изменению отношения к зарубежным партнерам, что довольно точно выразил Р. И. Хасбулатов: «Все более отчетливо наблюдается осознание бесперспективности ориентации на Запад при нежелании промышленно развитых стран предоставлять кредиты, свои рынки сбыта для <...> товаров и услуг» [16].

При этом страны Запада по-прежнему виделись образцами для подражания, их преуспевание, благосостояние населения говорили в пользу построенных ими социальных, экономических и политических механизмов организации жизни общества. Государства Содружества хотели сотрудничать с развитыми западными странами, но считали возможным выступать в этих отношениях исключительно на равных. Суверенные государства стремились к полноправному участию в решении общеевропейских проблем. Неслучайно в этот период появляется идея Европы от Лиссабона до Владивостока или даже от Ванкувера до Владивостока. Так, Е. Гусаров начальник Управления по безопасности и сотрудничеству в Европе МИД РФ, в статье, напечатанной в «Российской газете», отмечал: «Теперь Европа должна жить по единому закону, общему для всех, не делающему исключений для кого бы то ни было. <...>. Наша цель – включиться в сообщество государств с плюралистической демократией, со свободной рыночной экономикой» [3]. Получается, что перестройка общественной жизни на основе западных принципов не просто вела к реформированию государств Содружества, но создавала условия для их успешного развития, подготавливала предпосылки для участия в общеевропейских делах.

Акты Межпарламентской Ассамблеи отражали эти намерения. Например, при обсуждении вопроса о едином образовательном пространстве и повышении социального статуса системы образования и науки в государствах-участниках СНГ на заседании Совета МПА СНГ 14 февраля 1995 г., докладчик В. Г. Кинелев отмечал, что это проблема, которая «решается сегодня всеми странами для создания единого образовательного пространства всего мирового сообщества» [17]. Собственно, сама Ассамблея претендовала на активное участие в мировой политике. Наверное, наиболее

показательным в плане демонстрации претензий МПА СНГ на равноправное участие в жизни европейского сообщества, является принятое на первом пленарном заседании Ассамблеи Обращение к международным парламентским организациям. В этом документе прямо выражалась готовность «включиться в парламентский диалог на международном уровне в целях координации совместных усилий в развитии демократических процессов, в поиск согласованных законодательных решений глобальных политических, экономических, социальных и экологических проблем» [13].

Чтобы добиться подобного признания, Ассамблее требовалось заявить о себе как о влиятельной международной организации. МПА СНГ должна была утвердиться в качестве значимого игрока на мировой политической арене. Неслучайно, сменивший Р. И. Хасбулатова на посту Председателя Совета Межпарламентской Ассамблеи В. Ф. Шумейко в своем выступлении в качестве одной из задач МПА СНГ обозначил необходимость на весь мир заявить о себе как «о вестнике мира, дружбы и вообще сотрудничества со всеми странами, народами» [17].

Надо сказать, что Ассамблея достаточно удачно выполняла поставленную задачу. Успешной была деятельность Межпарламентской группы СНГ по мирному урегулированию в Нагорном Карабахе, которая стала инициатором создания Бишкекского протокола, подписанного враждующими сторонами 5 мая 1994 года. Вслед за этим, 6 мая были остановлены боевые действия, а 12 мая 1994 г., было подписано «соглашение военных, которое прямо начиналось с того, что, откликаясь на призыв к миру, содержащийся в Бишкекском протоколе, <...>, стороны договорились о перемирии» [17]. Армянская сторона высоко оценила значение данного документа. Так, спикер парламента Б. Г. Аракцян замечал: «Отрадно, что в процесс урегулирования конфликта активно включилась и Межпарламентская Ассамблея государств – участников СНГ. Созданная решением Совета Межпарламентской Ассамблеи миротворческая группа в последние месяцы успела провести серьезную работу. Важным этапом на пути решения проблемы, в частности утверждения перемирия, стало подписание в начале мая сего года Бишкекского протокола» [2]. Конечно, существовали значитель-

ные трудности на пути реализации данного соглашения. В частности, очень противоречивой была реакция ряда азербайджанских политиков.

Тем не менее, соглашение было подписано и вступило в действие, обеспечив временное прекращение огня. Это в значительной степени способствовало повышению авторитета Межпарламентской Ассамблеи на международной арене. По замечанию генерального секретаря МПА СНГ, М. И. Кротова: «Ни одна из других международных парламентских организаций мира не добивалась таких позитивных результатов» [9]. Неслучайно впоследствии сотрудники МПА СНГ стремились оповестить о своих успехах в деле миротворчества мировое сообщество. В этом плане показательна специальная сессия Межпарламентского Союза, проходившая в Нью-Йорке с 30 августа по 1 сентября 1995 года. Для участников сессии настоящим откровением стало то, что именно благодаря усилиям МПА СНГ, МИДа России и парламентов противоборствующих сторон удалось остановить шестилетнее кровопролитие [11].

От активности МПА СНГ в международных делах выигрывала не только сама Ассамблея. В ее деятельности были кровно заинтересованы государства-участники, получавшие возможность через посредничество Межпарламентской Ассамблеи устанавливать новые контакты с зарубежными партнерами. Это в немалой степени способствовало их становлению в качестве самостоятельных политических игроков в системе международных отношений. Так, М. И. Кротов, отчитываясь перед Советом МПА СНГ о сотрудничестве Ассамблеи с международными парламентскими организациями, отмечал: «Рассматривался вопрос о вступлении Парламента России в качестве члена уже полноценного, равноправного в Парламентскую ассамблею Совета Европы. Рассматривался вопрос о признании статуса специально приглашенных Парламенту Азербайджана, Армении, Грузии. Участвовали в работе парламентарии (они такой статус имеют) Беларуси» [17]. Как видим, участие в Межпарламентской Ассамблее открывало возможности для расширения политического сотрудничества государств-членов МПА СНГ.

Любопытно, что сама Ассамблея при этом позиционировала себя в качестве выразительницы интересов СНГ в целом. Следовательно, можно говорить,

что МПА СНГ пыталась укрепить позиции Содружества в качестве самостоятельного игрока внешней политики. Вместе с тем, за этим стояло стремление утвердиться в роли влиятельного международного института, способного эффективно решать проблемы, возникающие на территории стран СНГ. Это, в свою очередь, вело к частичной подмене деятельности международных организаций на постсоветском пространстве. Их работа теряла смысл по причине присутствия МПА СНГ в этом регионе. Косвенным образом, такое положение дел, при котором государства Содружества в общем-то заявляли о желании самостоятельно решать возникающие между ними конфликты, вело к укреплению независимости республик. В результате возникала достаточно противоречивая ситуация. С одной стороны МПА СНГ претендовала на участие в общеевропейских делах, с другой стороны, ее деятельность сосредотачивалась, главным образом, на просторах Содружества, причем суверенные государства, видевшие себя равными партнерами западных стран, в определенном смысле отгораживались от них за ширмой Межпарламентской Ассамблеи.

Таким образом, можно говорить о двоякой деятельности МПА СНГ. Ее акты выступали в качестве одного из источников построения законодательства, отражающего реалии перехода к рыночным отношениям. По сути, Ассамблея способствовала построению государств по типу западных обществ, что должно было создавать благоприятные условия для их сотрудничества с капиталистическими странами. Она же давала им дополнительные возможности для налаживания полезных связей, участия в деятельности международных организаций. В то же время порой действия Межпарламентской Ассамблеи в определенной степени подменяли деятельность других международных организаций, что соответствовало намерению государств Содружества собственными силами решать возникающие проблемы, но несколько противоречило стремлению к тесному взаимодействию с западными государствами и международными институтами. В итоге такая ситуация оказывалась благоприятной для продолжения реформ по реорганизации всех сторон общественной жизни, для укрепления государственного суверенитета республик СНГ.

#### Список литературы

1. *Воронин Ю. М.* Стреноженная Россия: Политико-экономический портрет ельцинизма. М.: Республика, 2003. 656 с.
2. Государственная Дума: Стенограмма заседаний. Весенняя сессия. Т. 6. 8–24 июня 1994 г. М.: Республика, 1995. – 815 с.
3. Гусаров Е. К Европе демократии и единства // *Российская газета*. 1992. 5 марта. – С. 7.
4. *Жилин Ю. А.* СНГ: веки развития // *Переходные процессы. Проблемы СНГ (альманах «Форум»)* / Т. Т. Тимофеев, И. С. Яжборовская, А. М. Салмин и др. М.: Наука, 1994. – С. 88-106.
5. Заявление МПА СНГ «О социальной защите граждан» // Из фонда Центра истории парламентаризма МПА СНГ. – С.1-3.
6. *Иванов Э. М.* Экономические отношения России со странами СНГ: итоги 1991–2002 гг. и перспективы развития. – М.: РИСИ, 2003. – 127 с.
7. Информация о ходе разработки модельного гражданского кодекса для государств-участников СНГ // *Информационный бюллетень МПА СНГ*. 1994. – №4. – С. 78-80.
8. *Каледин Н. В.* Постсоветское пространство: предпосылки и результаты регионализации // *Балтийский регион*. 2009. – №1. – С. 1-23.
9. *Кротов М. И.* Межпарламентское сотрудничество СНГ: опыт двадцатилетия // *Евразийская интеграция: экономика, право, политика*. – 2011. – №10. – С. 59.
10. *Кротов М.* Реформы и интеграция: опыт и результат // *Рабочая трибуна*. 1995. 15 сентября. – С. 4.
11. *Мажоров А.* ООН признали недемократической // *Рабочая трибуна*. 1995. 12 сентября. – С. 3.
12. *Могилевкин И. М.* Новые тенденции в экономическом взаимодействии партнеров по СНГ // *Внутриполитическая обстановка в России середины 90-х годов и перспективы СНГ: (Сб. статей)*. – М.: Изд-во ИМЭМО РАН, 1997. – С. 56-70.
13. Обращение к международным парламентским организациям // Из фонда Центра истории парламентаризма МПА СНГ. – С. 1.
14. Постановление МПА СНГ «О реализации договоренностей о сближении национальных законодательств» // *Информационный бюллетень МПА СНГ*, 1993. – №2. – С. 19-20.
15. Справка о подготовке рекомендательных законодательных актов (модельных) государств-участников Содружества Независимых Государств // *Российская газета*. 1992. 1 апреля. – С. 3.
16. *Хасбулатов Р. И.* Выбор судьбы: Статьи, выступления, интервью, янв.–июнь 1993 г. – М.: Республика, 1993. – 287 с.
17. Центральный Государственный архив Санкт-Петербурга (ЦГА СПб). Ф. Р-10152. Оп. 1. Д. 37, 39, 48, 88.