



В МЕЖПАРЛАМЕНТСКОЙ АССАМБЛЕЕ



О роли Межпарламентской Ассамблеи в развитии Содружества Независимых Государств: итоги и перспективы

*(постановление Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ
от 24 ноября 2001 г.)*

Подводя некоторые итоги становления и развития Содружества Независимых Государств за истекшие 10 лет, Межпарламентская Ассамблея государств – участников Содружества Независимых Государств отмечает, что создание Содружества позволило в значительной мере избежать резкого разрыва всех взаимосвязей между республиками бывшего Советского Союза.

Созданная вскоре после образования СНГ Межпарламентская Ассамблея государств – участников Содружества Независимых Государств объединила усилия парламентариев ряда стран Содружества, направленные на становление новых национальных систем законодательства, приспособленных к работе в условиях осуществления рыночных реформ и становления демократии в каждом из государств – участников. Сближению и гармонизации национальных законодательств способствовали 127 модельных законодательных актов и рекомендаций, принятых за годы существования МПА. Работе в этом направлении в значительной мере способствуют деятельность депутатов в постоянных комиссиях МПА, участие ученых и экспертов стран Содружества в соста-

ве рабочих групп, а также проводимые в штаб-квартире МПА международные симпозиумы, форумы, конференции, семинары и другие мероприятия.

Помимо разработки и принятия модельных законодательных актов, Ассамблея активно осуществляет миротворческую деятельность, взаимодействует со многими международными, в первую очередь парламентскими организациями, участвует в качестве наблюдателя при проведении президентских и парламентских выборов в государствах Содружества.

Деятельность Межпарламентской Ассамблеи тесно взаимосвязана с другими уставными и отраслевыми органами Содружества. Особое внимание при этом уделяется вопросам создания правовых основ деятельности Содружества, содействию согласованной ратификации парламентами соглашений, подписанных главами государств и правительств стран Содружества, и рекомендациям по приведению национального законодательства в соответствие с международными договорами.

Дальнейшее развитие Содружества Межпарламентская Ассамблея тесно увязывает с формированием полноценной зоны свободной торговли, укреплением связей наших государств в социальной, политической, гуманитарной и культурной областях, совершенствованием взаимодействия всех межгосударственных органов.

Межпарламентская Ассамблея постановляет:

1. Провести в марте 2002 г. юбилейное заседание Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств, на котором подвести итоги деятельности за истекшее десятилетие и наметить пути дальнейшего развития МПА, расширения и углубления межпарламентского сотрудничества государств.

2. Поручить Совету Межпарламентской Ассамблеи проанализировать практику взаимодействия МПА с другими уставными органами Содружества и направить Совету глав государств СНГ предложения, направленные на углубление интеграционных процессов, дальнейшее совершенствование деятельности Содружества Независимых Государств.

3. Постоянным комиссиям Межпарламентской Ассамблеи направить свои усилия на своевременную и полную реализацию мероприятий, предусмотренных Перспективным планом модельного законодательства и сближения национального законодательства в Содружестве Независимых Государств на период до 2005 г.

Председатель Совета Ассамблеи Е.С. Строев.

Рекомендательные законодательные акты, принятые Межпарламентской Ассамблеей СНГ с 1992 г. в природно-ресурсной сфере

О принципах экологической безопасности в государствах Содружества (принят 29.12.92)

Об экологической экспертизе (17.02.96)

Об экологическом образовании населения (17.02.96)

Об экологической безопасности (02.11.96)

О радиационной безопасности населения (08.06.97)

О гидрометеорологической деятельности (08.06.97)

О животном мире (08.06.97)

О промышленной безопасности опасных производственных по экологии объектов (06.12.97)

О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (06.12.97)

О доступе к экологической информации (06.12.97)

Об отходах производства и потребления (15.06.98)

О безопасности обращения с пестицидами и агрохимикатами (15.06.98)

Об охране атмосферного воздуха (08.12.98)

Об особо охраняемых природных территориях (16.10.99)

Об экологическом страховании (13.06.00)

Об основах экологического предпринимательства (13.06.00)

*Тексты этих документов можно посмотреть
на сайте МПА: www.iacis.ru*

На 18-м пленарном заседании МПА 24 ноября 2001 г.

принят модельный закон «О питьевой воде и питьевом водоснабжении»

На заседании Постоянной комиссии МПА по аграрной политике, природным ресурсам и экологии в 1999 г. было принято решение о разработке проекта модельного закона «О питьевой воде». В 2000 г. на заседаниях комиссии в ходе обсуждения концепции закона были определены головные разработчики – парламентские делегации Российской Федерации, Республики Беларусь и Украины.

За основу был взят проект закона, разработанный Российской Федерацией. В 2001 г. по предложению Комитета Государственной Думы Российской Федерации по экологии название закона было изменено: «О питьевой воде и питьевом водоснабжении». Проект модельного закона обсуждался депутатами, и в целом был одобрен на заседании Постоянной комиссии МПА по аграрной политике, природным ресурсам и экологии 11 июня 2000 г.

В апреле 2001 г. поступили замечания от парламентов Республики Беларусь, Республики Армения, Азербайджанской Республики, Республики Казахстан, Республики Таджикистан и Украины на представленный проект, которые были учтены в модельном законе «О питьевой воде и питьевом водоснабжении».

16 октября 2001 г. на очередном заседании Постоянной комиссии МПА по аграрной политике, природным ресурсам и экологии было единогласно принято решение о включении в повестку дня пленарного заседания Межпарламентской Ассамблеи проекта модельного закона «О питьевой воде и питьевом водоснабжении».

Модельный закон регулирует отношения в области питьевого водоснабжения и устанавливает государственные гарантии по обеспечению населения питьевой водой.

Принятие закона является чрезвычайно актуальным для всех стран Содружества, поскольку 2003 г. объявлен ООН Годом «питьевой воды».

рассмотрен проект модельного Кодекса о недрах и недропользовании для государств – участников СНГ

Проект модельного Кодекса о недрах и недропользовании для государств – участников СНГ (МКН) подготовлен Академией горных наук совместно с Межправительственным советом по разведке, использованию и охране недр, Министерством природных ресурсов Российской Федерации и Департаментом топливно-энергетических ресурсов Исполнительного комитета СНГ.

Модельный Кодекс разработан в развитие положений Горной хартии государств – участников СНГ и Соглашения о сотрудничестве в области изучения, разведки и использования минерально-сырьевых ресурсов, подписанных Советом глав правительств СНГ 27 марта 1997 г.

Разработке Кодекса предшествовало рассмотрение на заседании Коллегии Межгосударственного экономического комитета 13 ноября 1998 г. проекта структуры Кодекса, который был доработан с учетом замечаний, поступивших от государств Содружества.

Проект МКН рассмотрен на заседаниях Межправительственного совета по разведке, использованию и охране недр 16-17 мая 2000 г., Комиссией по экономическим вопросам при Экономическом совете СНГ 10 апреля 2001 г.

Документ был рассмотрен на заседаниях Постоянной комиссии МПА по аграрной политике, природным ресурсам и экологии 11 июня и 20 октября 2000 г., а также 27 февраля и 16 октября 2001 г. С учетом поступивших от парламентов государств Содружества замечаний и предложений, проект Кодекса был доработан и рекомендован для рассмотрения на 18-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи.

Целью модельного Кодекса о недрах и недропользовании является создание условий для гармонизации правовых, экономических и организационных отношений в области изучения, разведки, использования и охраны недр; приведения горных законодательств в соответствие с положениями международных конвенций, соглашений и договоров; усиления государственного управления и регулирования в области рационального и комплексного использования недр и охраны окружающей среды; предоставления лицензий на пользование недрами, привлечения частного капитала, льготного финансирования и кредитования совместных межгосударственных проектов и программ рационального освоения ресурсов недр.

*По материалам Секретариата
Совета МПА.*

РАЗВИТИЕ ДОЛЖНО ИДТИ ПО ПУТИ ИНТЕГРАЦИИ



*Н.П. Голубецкая, к.э.н.,
Постоянная комиссия МПА
по аграрной политике,
природным ресурсам и экологии*

Истощение глобальных природных ресурсов является неизбежной перспективой индустриального общества. В мире происходит осознание того факта, что политика использования природных ресурсов должна быть существенной в геополитике, стратегии управления развитых стран. Пришло понимание и того, что национальная безопасность, а также достигнутый этими странами уровень жизни не могут обеспечиваться без использования ресурсов на сопредельных территориях.

Природные ресурсы государств Содружества наряду с их интеллектуальным потенциалом являются сейчас ядром глобальных геополитических интересов постиндустриального общества, которые определяют основные финансовые, экономические и технические проекты в отношении территории СНГ. Начиная с 80-х годов, экономически развитые страны существенно сокращают помощь развивающимся странам Африки, Латинской Америки и Юго-Восточной Азии и постепенно переносят ее на территорию бывшего СССР. И в настоящее время, несмотря на общесистемный кризис и непредсказуемость социально-экономической ситуации, в освоение природных ресурсов стран СНГ вкладываются по различным линиям беспрецедентные по размеру средства. Возможность освоения природных ресурсов с использованием местных высококвалифицированных кадров еще более подогревает интерес к вовлечению этой территории в мировой цикл производства товаров.

Исходя из геополитических реалий и ресурсных возможностей стран СНГ, можно оценить приемлемое сбалансированное по экономическим и ресурсным ограничениям инвестирование развития высоких технологий, прежде всего технологий добычи и первичной переработки ресурсов. Необходимым условием для осу-

ществления этого процесса является создание благоприятных социально-экономических условий роста производства. Решающий фактор для реализации этого пути развития – формирование гибкого механизма государственного регулирования, основанного на обоснованном анализе конъюнктуры рынка и определении разумных пределов изъятия природных ресурсов с учетом особенностей региональных природно-хозяйственных систем. Для этого необходимо связать комплексные оценки (рейтинги) имеющихся в мире технологий с механизмами экономического стимулирования обновления технологий в производственном секторе.

По экспертным оценкам, промышленный потенциал государств – участников Содружества составляет примерно 10% мирового, запасы основных видов природных ресурсов – около 25%. Занимая примерно половину евразийского континента, страны СНГ обладают всеми необходимыми природными ресурсами, огромным научно-техническим потенциалом, квалифицированными специалистами и рабочей силой, что объективно создает базу для экономической независимости.

В настоящее время проблемы использования природных ресурсов и экологической безопасности выдвигаются на одно из первых мест в Содружестве Независимых Государств. Пути решения этих проблем должны быть найдены как на национальном, так и на международном уровнях. В масштабах национального законодательства многие проблемы не могут быть решены принципиально, поскольку являются общими для нескольких государств. Такого рода задачи могут решаться в рамках определения целей и задач глобальных конвенций, региональных программ, межгосударственных соглашений, а также путем создания единого правового простран-

ства в области природопользования для конкретных сообществ, объединенных по тому или иному принципу.

В последнее десятилетие появились примеры проработанных законодательств природно-ресурсного блока, действующих на территории различных государств – Европейского союза, США, Канады, стран АСЕАН. В различных случаях государства приходили к единым правовым нормам в области рационального природопользования по разным аспектам и в течение неодинакового времени.

Содружество Независимых Государств в данный момент особенно нуждается в создании такого единого правового пространства в сфере природопользования. При этом отличительной чертой от выше перечисленных объединений является многолетний опыт создания всей системы природопользования в рамках одного государства – Советского Союза, что обусловило идентичность многих основных правовых и нормативных документов, структур управления, степени подготовки кадров, соответствующих инфраструктур и единство подхода к решению сложных проблем.

Таким образом, стартовые позиции для создания единого правового пространства в области природопользования и экологической безопасности отличаются от Европейского союза и позволяют форсированно осуществить переход к мерам координационного характера и соответственно к принятию двухсторонних и многосторонних соглашений для решения конкретных задач.

Решение проблем в сфере природопользования, стоящих перед странами СНГ, имеет ряд специфических особенностей, которые объясняются общим направлением политических процессов в последние несколько лет. Центробежные и центростремительные тенденции во взаимодействии между этими государствами имеют противоречивый характер, прогнозировать который достаточно сложно. Однако объективно существующие взаимные интересы, обусловленные предысторией этих взаимоотношений и общим расположением в геополитическом плане, позволяют предположить, что дальнейшее развитие должно идти по пути интеграции, особенно в сфере использования природно-ресурсного потенциала.

Учитывая широту и остроту стоящих перед государствами проблем в этом направлении, работала Постоянная комиссия МПА по аграрной политике, природным ресурсам и экологии. По ее инициативе на заседаниях Межпарламентской Ассамблеи СНГ приняты 17 модельных законодательных актов, в том числе «Об экологической экспертизе», «Об экологическом образовании населения», «Об экологической безопасности», «О радиационной безопасности», «О гидрометеорологической деятельности», «О промышленной безопасности опасных по экологии производственных объектов», «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» и др.

В последнее время активно велась работа по подготовке модельного Кодекса о недрах и недропользовании для государств – участников СНГ, который развивает положения Горной хартии государств – участников СНГ и Соглашения о сотрудничестве в области изучения, разведки и использования минерально-сырьевых ресурсов.

Минерально-сырьевой комплекс стран СНГ является базовым сектором экономики, формирующим их промышленный потенциал. Функционирование отраслей минерально-сырьевого комплекса сопряжено с рядом особенностей, которые требуют специфических подходов и решений, в том числе и на законодательном уровне.

Разработка экономико-правового механизма в сфере недропользования предусматривает: создание нормативно-правовой базы; регулирование вопросов, связанных с отношениями собственности на недра и полученную продукцию, порядком предоставления и перехода прав пользования участками недр; установление единых требований к классификации запасов полезных ископаемых; обеспечение безопасного ведения горных работ и охраны окружающей природной среды при разработке месторождений полезных ископаемых, эксплуатации подземных пространств и других георесурсов.

Разработка нормативно-правовых актов в области недропользования позволит странам Содружества:

- усилить государственное управление и регулирование, надзор и контроль в области изучения, использования и сохранения недр;
- привести законодательства в соответствие с положениями международных конвенций, соглашений, договоров;
- гармонизировать законодательные акты и нормативные правовые документы в области изучения, использования и охраны недр;
- устранить таможенные барьеры и ограничения в обмене, покупке и продаже продукции горного производства, соответствующих технических средств, материалов и оборудования;
- использовать ранее налаженные и сформировавшиеся научно-технические и производственные связи в области горного дела;
- создать благоприятный налоговый режим для привлечения частного капитала, льготного финансирования и кредитования совместных межгосударственных проектов и программ рационального комплексного освоения ресурсов недр.

Одно из главных направлений парламентской деятельности в XXI в. – обеспечение экологической безопасности.

Рассматривая организацию природоохранной деятельности в каждом из государств Содружества как сложную систему, можно выделить следующие формы экологического сотрудничества:

✓ парламентское, ориентированное на гармонизацию законодательной деятельности и обеспечивающее решение межгосударственных экологических проблем стран СНГ и третьих стран;

✓ взаимодействие исполнительных структур, ориентированное на координацию реализации экологических программ под эгидой Межгосударственного экологического совета СНГ;

✓ сотрудничество конвенционного типа, предполагающее единый подход к решению экологических проблем территорий;

✓ научно-техническое сотрудничество, обеспечивающее взаимный обмен научной информацией и осуществление экологической экспертизы проектов (стандартизация экологических требований, приборов, создание банка экологических данных по отдельным регионам и в целом по СНГ, участие в международных экологических программах).

Одной из главных задач становится поиск наиболее эффективных форм взаимодействия межгосударственных структур, в частности Межпарламентской Ассамблеи СНГ и межгосударственных исполнительных структур, деятельность которых координирует Исполнительный комитет СНГ. При этом для обеспечения экологической безопасности и развития международного сотрудничества главный акцент необходимо делать на осуществлении экологического мониторинга в рамках СНГ, чтобы выявить зоны экологического бедствия и разработать программы мероприятий по снижению антропогенной нагрузки на сопредельных территориях.

Весьма знаменательно, что первый модельный законодательный акт, принятый Межпарламентской Ассамблеей СНГ в 1992 г., был «О принципах экологической безопасности в государствах Содружества». Парламентарии СНГ поставили задачу создания целостного правового механизма экологического сотрудничества, конечным результатом которого должна стать разработка модельного Экологического кодекса. Целый блок модельных законов был рассмотрен на заседаниях Межпарламентской Ассамблеи и получил широкий резонанс в парламентских структурах СНГ, многие законы стали базовыми для разработки национального законодательства в государствах. Это, например, такие законы, как «Об экологической экспертизе», «О государственной политике в области экологического образования», «О радиационной безопасности», «О животном мире» и др.

По инициативе Постоянной комиссии были приняты обращения к парламентам СНГ об ускорении процесса присоединения и ратификации международных конвенций и соглашений: Конвенции об изменении климата, Конвенции о биологическом разнообразии, Конвенции об оперативном оповещении о ядерных авариях и катастрофах и др.

В 1996 г. прошла парламентская акция, посвященная 10-летней годовщине Чернобыльской аварии, по результатам которой Совет Меж-

парламентской Ассамблеи принял обращение к главам государств и парламентов.

30 сентября 1998 г. состоялось заседание Постоянной комиссии МПА по экологии и природным ресурсам в Кыргызской Республике, где обсуждались проблемы, связанные с аварией на озере Иссык-Куль, и было принято решение о разработке комплекса мероприятий по сохранению поверхностных вод в странах Содружества. Проблемам водопользования было уделено много внимания и на Министерской конференции по охране окружающей среды в Дании 23-25 июня 1998 г. В ближайшее время планируется осуществить крупный международный проект по реализации концепции устойчивого развития на примере Балтийского моря.

5 декабря 1997 г. Совет Межпарламентской Ассамблеи СНГ принял решение о разработке международной Конвенции об экологической безопасности и обращение к международным организациям, парламентам и правительствам о совместном участии в ее подготовке. Это важнейшая политическая инициатива государств Содружества. В работу над текстом Конвенции включились практически все органы Содружества. Это должен быть документ более высокого порядка, чем ранее принятые международные конвенции, определяющий согласительные правовые нормы, которые обеспечивают интегрированное системное экономическое регулирование для поддержания приемлемого уровня экологической безопасности государств и целостности природно-ресурсных систем планеты. Необходимость формирования Конвенции о коллективной экологической безопасности продиктована актуальностью гармонизации и интеграции большого числа рамочных международных конвенций с нормами природоохранного права конкретных государств и специфической мероприятий по снижению причин экологических кризисов.

13 июня 2000 г. Межпарламентская Ассамблея рассмотрела подготовленный проект Конвенции о коллективной экологической безопасности и направила его для доработки в Межгосударственный экологический совет СНГ.

Основная цель Конвенции – придание правового статуса межгосударственным отношениям в области обеспечения экологической безопасности на основе интеграции существующих международных норм, упорядочивания практически соблюдаемых юридических норм каждым субъектом права и учета весомости и значимости жизнедеятельности природных систем, находящихся под их юрисдикцией, для целостности коллективной природной среды и планетарной биосферы в целом.

Эффективность сотрудничества в СНГ может быть повышена при использовании опыта Европейского экономического сообщества, для которого экологические проблемы стали одним из стимулов к объединению и в котором регламентация природоохранной деятельности ведет начало с 1973 г. За этот период был раз-

работан большой перечень документов, определяющих основные подходы и ограничения в вопросах экологии стран-членов ЕЭС, который может быть разделен на несколько уровней:

- ▶ решения и резолюции рекомендательного характера;
- ▶ документы, в которых содержится механизм регулирования деятельности государств обязательного характера применительно ко всем членам;
- ▶ директивы, выполнение которых требует изменений в законодательстве.

Этот опыт ЕЭС в известной степени может помочь в организации взаимодействия стран Содружества.

Для определения возможностей отдельных государств в плане ускорения решения экологических проблем целесообразно выделить их специфические особенности с учетом общественно-политического положения, состояния экономики, обеспеченности энергетическими ресурсами, спектра конкретных проблем, научно-технического и кадрового потенциала, состояния планирования и управления в природоохранной деятельности.

На сессии Генеральной Ассамблеи ООН в 1997 г. подчеркивалась необходимость обеспечения долгосрочного экономического прогресса в увязке с решением экологических проблем. Это может быть достигнуто только на ос-

нове новой концепции развития, как на межгосударственном уровне, так и в рамках отдельных государств. С учетом этого под эгидой Межпарламентской Ассамблеи был проведен ряд семинаров, посвященных проблеме устойчивого развития.

Для изменения приоритетов развития необходимо внести существенные коррективы в законодательство, обеспечить изменение стратегии и тактики в экономическом развитии, топливно-энергетической политике и транспорте, социальной политике и агропромышленном комплексе. Важнейшим вопросом остается разработка законодательных актов, которые по своей сути должны определить стратегию социально-экономического экологически сбалансированного развития. Практически это должен быть переход от законодательных актов по сферам: экономика, экология, социальная политика – к комплексным законам, включающим экологические и социально-экономические параметры. Использование концепции устойчивого развития в качестве прогнозирующего и интегрирующего инструмента может и должно сыграть огромную роль в определении стратегии развития СНГ. Все это позволит поставить преграду для использования наших стран в качестве сырьевого придатка и территорий сброса производственных отходов.



На заседании Постоянной комиссии Межпарламентской Ассамблеи СНГ по аграрной политике, природным ресурсам и экологии