

В ПРЕДДВЕРИИ 20-ЛЕТИЯ КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

С.А. Нарышкин

МЕЖПАРЛАМЕНТСКОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО: ПРОШЛОЕ, НАСТОЯЩЕЕ И БУДУЩЕЕ

***Аннотация.** В научной статье поднимаются важные вопросы развития парламентаризма в современных условиях глобализации. Рассмотрены исторические аспекты формирования институциональных основ межпарламентского сотрудничества, а также правовые основы и порядок образования парламентских органов межгосударственных объединений. Проводится анализ современного развития парламентаризма в рамках региональных интеграционных объединений — Европейского Союза, Евразийского экономического сообщества, Союзного государства России и Беларуси, обозначаются тенденции развития международных парламентов в будущем. Важный блок научной статьи занимают правовые вопросы участия Федерального Собрания Российской Федерации и законодательных органов субъектов Российской Федерации в межпарламентском сотрудничестве. Проводится анализ компетенции и функций парламентов межгосударственных объединений.*

***Ключевые слова:** сравнительное правоведение, парламенты, межпарламентское сотрудничество, интеграционные объединения, Европейский Союз, Евразийское экономическое сообщество.*

Современный мир, государства и международные отношения находятся под мощным воздействием явления, получившего в науке и публицистике наименование «глобализация», исторические корни которой разные научные школы понимают по-разному, однако это не мешает им признавать решающую роль глобализации в определении трендов мирового развития. Не вызывает сомнения, что этот процесс оказывает влияние и на межпарламентское сотрудничество, которое в современную эпоху стремится отвечать на вызовы глобализирующегося мира.

В трудах ученых различных стран и, соответственно, разных научных школ и направлений сложилось более или менее близкое понимание глобализации как современного этапа развития цивилизации. Так, профессор И.И. Лукашук определяет ее как всемирный процесс, связывающий национальные социально-экономические образования в единую мировую экономическую и общественную систему. Социальная, экономическая и политическая деятельность осуществляется таким образом, что события в одной части мира могут иметь непосредственное значение для отдельных лиц и их объединений в самых отдаленных частях глобальной системы¹. Из этого можно заключить, что глобализацию следует понимать в качестве объективного социально-экономического явления, которое зародилось в последнее десятилетие XX

в., хотя сегодня все чаще говорят о том, что ее предпосылки стали складываться еще во второй половине прошлого столетия и связаны они были с результатами научно-технического прогресса, способствовавшего революционным изменениям в промышленности и других важнейших сферах жизни общества, включая управление самыми различными по своему характеру процессами.

Прекрасную иллюстрацию сказанному дает английский юрист Э. Клэфэм, который отмечает, что глобализация несет «ощущение того, что неприятные новости с одной стороны мира одновременно передаются на остальной мир через глобальных коммуникационных гигантов, таких как CNN, BBC и Reuters; ощущение того, что принятие решений происходит за пределами национальных парламентов и под влиянием мощных держав; понимание того, что большие многонациональные компании могут не только контролировать больше ресурсов, чем самые маленькие государства, но что глобальное влияние корпораций может поглощать местные культуры и инициативы; и последнее, понимание того, что национальная политика иногда диктуется различием некоторых экономических моделей, которые стремятся почти исключительно предусмотреть условия для «свободных рынков» и прямых иностранных инвестиций с небольшим вниманием к немедленному эффекту такой политики на маргинализированных или бедных»².

¹ См.: Лукашук И.И. Глобализация, государство, право, XXI век. М., 2000. С. 1.

² Clapham A. Human rights Obligations of non-state actors. Oxford, 2006. P. 4.

Отсюда видно, что глобализация ассоциируется с основными угрозами, проистекающими из социальных трансформаций, обусловленных прежде всего научно-техническим прогрессом. Революция в сфере коммуникации приводит к более глубокому восприятию взаимозависимости мира. События в отдаленных регионах могут повлиять на планирование решения личных вопросов гражданами в странах, расположенных от них за тысячи километров. Информатизация общественной жизни сегодня воспринимается не только как благо или внешняя необходимость, но и как внутренняя потребность адаптации к современному ритму мирового и национального развития.

Улучшение информированности населения дает пищу для размышления об институтах и процедурах принятия решений по национальным и международным проблемам. В самом деле, активными проводниками глобализации становятся не только государства и межгосударственные объединения, но и отдельные индивиды, неправительственные организации, а также корпорации, особенно транснациональные. Во внешней политике наиболее глобализированных государств (США, Великобритания и др.) и межгосударственных объединений (ВТО, ОЭСР, ЕС) наблюдается явный уклон в сторону силовых методов решения международных проблем, усиление вмешательства во внутренние дела других государств, игнорирование позиции малых и средних держав. Это порождает закономерное недовольство складывающимся мировым порядком и его институционно-правовыми инструментами. Люди не желают быть слепым орудием в руках мощнейших держав, которые преследуют своекорыстные интересы, прикрываясь красивыми лозунгами о прогрессе, либерализации и процветании.

В западной науке в последнее время представителями разных гуманитарных направлений (политологами, историками, экономистами, юристами) выдвигается и активно обсуждается концепция «глобального управления». Она стремится дать обоснование переустройству мира и формированию современного международного порядка, основанного на новой конфигурации механизма принятия решений в международной сфере, ключевую роль в котором играют крупнейшие державы и их межгосударственные объединения, а также экономические гиганты в лице транснациональных компаний, определяющих основные тенденции развития мировой экономики. Все эти впечатляющие проекты сопровождаются обещаниями процветания и экономических благ и разговорами о трансформации государственного суверенитета, который представляется препятствием на пути развития мировой экономики.

Подобные настроения приводят к политико-правовой ситуации, характеризующейся как «демокра-

тический парадокс» глобализации, которая, с одной стороны, в какой-то мере способствовала развитию и укреплению демократического идеала в мире, можно сказать, сопровождалась демократизацией политической жизни в различных странах, содействуя тем самым расширению демократического сообщества государств. С другой стороны, реализация современных трактовок глобального управления приводит к острейшему дефициту демократии на международном уровне, девальвируя основы демократических институтов на национальном уровне.

В самом деле, нельзя игнорировать тот факт, что в международных отношениях и внутренней политической жизни ряда государств наступила эпоха «демократизации», охватившая вначале государства Восточной Европы и бывшего СССР, которые с конца 80-х гг. XX в. стали переходить на демократические принципы управления обществом и государством. Это вызвало усиление роли национальных парламентов. Затем в 90-е гг. XX в. процессы демократизации продолжились во многих странах Азии, Африки и Латинской Америки, характеризовавшихся до этого приверженностью к авторитарным формам правления.

Начало XXI в. ознаменовалось различного рода «цветными» и «бархатными» революциями на территории некоторых постсоветских государств. Несмотря на противоречивый характер, сопровождавшие их события в государственно-правовой сфере выразились в попытках поиска адекватных форм государственного устройства и стремлении преодолеть негативные явления в управлении государством и экономикой, сложившиеся в предыдущие периоды.

Во втором десятилетии XXI в. происходят процессы демократизации в арабских государствах с авторитарными режимами, расположенных на севере Африки и Ближнем Востоке. Несмотря на то что причины возникновения революций «арабской весны» в каждой из стран были специфическими, их объединяло недовольство коррумпированными режимами, бедность и крайняя нищета населения в ряде стран, дефицит демократии и слабый уровень государственного управления в целом.

Таким образом, можно заключить, что процессы глобализации в международных отношениях и сопровождаемые ими перемены привели к глобализации демократических ценностей³. Переход большинства государств на путь демократического развития способствовал дальнейшему распространению парламентаризма и укреплению представительных начал государственной власти.

В международном межпарламентском взаимодействии стала все отчетливее проявляться тенденция к

³ См.: Лукашук И.И. Указ. соч. С. 23.

формулированию основных демократических принципов. Так, Межпарламентский союз (далее — МПС) на своей конференции в Каире в 1997 г. принял *Всеобщую декларацию о демократии* как обязательство этого объединения и всех его членов работать в направлении создания культуры демократии, основные принципы которой, изложенные в этом документе, отражают огромный опыт, накопленный человечеством за всю историю развития цивилизации.

В документе, в частности, указывается, что демократия является общепризнанным идеалом, в основе которого общие ценности, разделяемые народами всего мирового сообщества независимо от существующих между ними культурных, политических, социальных и экономических различий. Таким образом, она является одним из основных прав гражданина, которое осуществляется в условиях свободы, равенства, прозрачности и ответственности, в интересах государства с проявлением должного уважения к плюрализму мнений.

Демократия представляет собой идеал, к которому следует стремиться, а также способ управления, который должен применяться в соответствии с условиями, отражающими разнообразие опыта и культурных особенностей, основанных на уважении международных общепризнанных принципов, норм и стандартов. Таким образом, она постоянно совершенствуется и зависит от целого ряда политических, социальных, экономических и культурных факторов.

Демократия, по существу, направлена на защиту достоинства и основных прав человека, достижение социальной справедливости, содействие экономическому и социальному развитию общества, укрепление сплоченности общества и повышение уровня национального спокойствия, а также на создание климата, благоприятного для международного сообщества. Как форма правления демократия является лучшим способом достижения этих целей, а также единственной политической системой, которая способна к самосовершенствованию.

Демократия гарантирует, что процессы, посредством которых власть приобретает, осуществляется и сменяется, позволяют обеспечить свободную политическую конкуренцию и являются продуктом открытого и недискриминационного участия народа в управлении на основе принципа верховенства закона.

Демократия неотделима от прав личности, закрепленных в соответствующих международно-правовых документах. Эти права должны эффективно осуществляться, а их надлежащее использование должно быть согласовано с индивидуальной и коллективной ответственностью.

Демократия основана на примате права. В демократическом государстве никто не стоит выше закона, и все равны перед ним.

Экономическое, социальное и культурное развитие является условием и результатом демократии. Существует взаимосвязь мира, развития, уважения и соблюдения верховенства права и прав человека.

Провозглашение подобных принципов в качестве универсальных ценностей стало возможным лишь благодаря процессам, начавшимся в конце XX в. и продолжающимся развиваться в настоящее время. Тем не менее нельзя не заметить обесценивания этих принципов в большинстве развивающихся стран, участие которых на национальном уровне в демократических процессах нивелируется принятием судьбоносных решений на международном уровне, где роль их национальных правительств крайне незначительна.

В самом деле, программа перестройки международных экономических отношений, выдвигая развивающимися странами в 70-х гг. XX в., так и осталась нереализованной вплоть до наступления XXI в. Международные кредитно-финансовые организации, ныне являющиеся основными вдохновителями неолиберальных моделей глобализации, по-прежнему находятся под контролем крупнейших экономически развитых мировых держав. Они не подвержены процедурам общественного контроля и отчетности, которые характерны для таких универсальных политических международных организаций, как ООН. Никакие экономические или финансовые кризисы не в состоянии поколебать принципы мировой финансово-экономической системы. Это, естественно, вызывает недовольство населения не только беднейших, но и вполне благополучных в экономическом смысле государств.

Помимо этого, 80–90-е гг. XX в. и начало XXI в. сопровождалась не только интенсивным развитием универсальных международных организаций (появление в 90-х г. XX в. такого гиганта мировой торговли, как ВТО, стало весьма симптоматичным событием для глобализирующегося мира), но и расширением процессов региональной интеграции, прежде всего в социально-экономической сфере, основная ответственность за которые возлагалась на региональные межгосударственные интеграционные объединения. Их рост и усиление вовлеченности в решение региональных экономических, финансовых и социальных вопросов также приводят к сокращению национального демократического контроля за процессом принятия решений в важнейших для государств сферах.

На эту тревожную тенденцию обращено внимание во Всеобщей декларации о демократии МПС. В ней, в частности, отмечается, что демократия должна быть признана в качестве принципа, применимого к международным организациям и государствам в их международных отношениях. Принцип международной демократии означает не только равное или справедливое

представительство государств, он также распространяет свое действие на экономические права и обязанности государств.

Надо отметить, что и современное международное право уделяет значительное внимание средствам поддержания международной демократии и прежде всего вопросам развития парламентаризма⁴. Так, во Всеобщей декларации прав человека 1948 г. признается право каждого человека принимать участие в управлении своей страной непосредственно или при помощи свободно избранных представителей. Воля народа должна быть основой власти правительства: эта воля должна выражаться в периодических и нефальсифицированных выборах, которые будут проводиться при всеобщем и равном избирательном праве путем тайного голосования или же посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу голосования. Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г. повторяет основные положения указанной декларации, подчеркивая, что это право и возможность граждане должны иметь без какой бы то ни было дискриминации и без необоснованных ограничений. Право на свободные выборы закрепляется в Протоколе № 1 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1959 г.

Кроме того, в настоящее время в условиях глобализации намечается явный всплеск общественной активности на различных уровнях общения: внутринациональном, региональном, международном. Проводятся конференции по актуальным проблемам, на которых обсуждается широкий спектр вопросов: от социальных до экологических. Рост международных неправительственных организаций и их участие в работе универсальных и региональных межправительственных организаций способствовали выдвиганию концепции «глобального» (или международного) гражданского общества.

Наряду с этим глобальная демократизация располагает серьезными резервами для укрепления и более широкого использования уже сложившихся и новых форм межпарламентского сотрудничества. Это проявляется в усилении взаимодействия национальных парламентов по обсуждению современных международных проблем как на двустороннем, так и на многостороннем уровне. МПС совместно с парламентскими органами некоторых межгосударственных объединений стремится распространить свое влияние на принятие решений и разработку стратегии в универсальных международных организациях, таких как ВТО, МВФ и Мировой банк. В частности, в последнее десятилетие

в рамках конференций ВТО складывается практика организации и проведения межпарламентского диалога, в котором участвуют представители МПС и Европейского парламента Европейского Союза (ЕС). Основной целью проведения межпарламентских конференций является усиление внешней транспарентности ВТО и обеспечение ее подотчетности представителям законодательной власти, избранным народами соответствующих государств. Подобная практика сотрудничества с универсальными международными организациями характерна для МПС, который осуществлял взаимодействие еще с Лигой Наций в период между двумя мировыми войнами, а после создания ООН стал использовать ее дискуссионные площадки в целях ознакомления мировой общественности с мнением парламентов и парламентариев по поводу актуальных международных проблем.

Стремление обеспечить верховенство права в международных интеграционных процессах приводит к тому, что в большинстве межгосударственных объединений либо уже созданы, либо планируется создать парламентские органы, которые способны обеспечить общественный контроль за деятельностью таких международных организаций, чтобы сделать ее более транспарентной и подотчетной.

Расширение участия парламентов в международных делах привело к появлению нового понятия — парламентской дипломатии, что является отражением признания вклада межпарламентского сотрудничества в решение современных проблем.

Таким образом, процессы глобализации в международных отношениях и сопровождаемые ими перемены привели к явлению, которое получило наименование «глобализация демократических ценностей»⁵. В целом переход большинства государств на путь демократического развития способствовал дальнейшему распространению парламентаризма и укреплению представительных начал государственной власти.

Вместе с тем глобализованный миропорядок далек от демократического идеала. В частности, усиление роли транснациональных компаний в развитии мировой экономики, доминирование крупных компаний в торговле и инвестициях сопровождается выдвиганием теорий снижения возможностей государств осуществлять эффективное управление обществом. Делается вывод о том, что глобальная политика отделяет управление от государства и его органов, поэтому политики разных стран должны передать свои функции таким международным учреждениям, как Всемирный банк, Международный валютный фонд и др. Реализация подобных теорий «трансформации политической власти»

⁴ См.: Садовникова Г.Д. Представительная демократия: от идеи к реализации. М., 2008. С. 56–57.

⁵ Лукашук И.И. Указ. соч. С. 23.

может привести к девальвации демократических ценностей, ослаблению роли парламентов в осуществлении их контрольных функций за исполнительной властью.

1. Формы межпарламентского сотрудничества

Прежде всего следует указать на развитие межпарламентского сотрудничества, которое имеет почти полуторавековую историю. Первой формой указанного сотрудничества явилось создание в 1889 г. МПС, который ныне является старейшей международной парламентской организацией. По своему правовому статусу МПС относится к международным неправительственным организациям, хотя имеет в некотором смысле межгосударственный характер. Согласно ст. 1 Статута МПС является международной организацией парламентов суверенных государств.

В качестве центрального звена всемирного парламентского общения с 1889 г. Межпарламентский союз работает на благо мира и сотрудничества между народами и в целях создания представительных институтов. Для этого МПС поддерживает контакты, координацию и обмен опытом между парламентами и парламентариями всех стран; рассматривает вопросы, представляющие международный интерес, и способствует защите универсальных прав человека, уважение которых является существенным фактором парламентской демократии и развития; вносит вклад в укрепление и развитие деятельности представительных институтов.

МПС, разделяющий цели Организации Объединенных Наций, поддерживает усилия ООН и работает в тесном контакте с ней. Он также сотрудничает с региональными межпарламентскими организациями, с международными, межправительственными и неправительственными организациями.

Членство в МПС открыто для каждого парламента, учрежденного в соответствии с законодательством суверенного государства, население которого он представляет и на территории которого функционирует. Национальная группа, представляющая такой парламент, может выбрать решение остаться членом МПС. Созданный в соответствии с основным законом территориального образования парламент, устремления и право которого на государственность признано ООН и который пользуется статусом постоянного наблюдателя при этой организации с существенными дополнительными правами и привилегиями, может также стать членом МПС. В отношении федеральных государств право обращаться с просьбой стать членом МПС признается только за федеральным парламентом. Каждый член МПС разделяет его принципы и соблюдает его Статут. Международные парламент-

ские ассамблеи, учрежденные согласно международному праву государствами, которые представлены в МПС после обращения с просьбой о присоединении и после проведения консультаций с его соответствующими членами, могут быть приняты руководящим советом (the Governing Council) в качестве ассоциированных членов.

Все члены или ассоциированные члены МПС будут работать в соответствии с собственными правилами, регулирующими их участие в работе МПС. Они соблюдают все структурные, административные и финансовые положения, требуемые для обеспечения их представительства в МПС, для имплементации решений, принимаемых в целях поддержания регулярной связи с секретариатом МПС, которому они направляют в конце января каждого года доклад о своей деятельности, а также список своих служащих или полный перечень своих членов. Суверенным правом каждого члена МПС является решение, касающееся способа организации его участия в МПС.

За членами МПС закрепляется обязанность представить принятые в рамках МПС резолюции в соответствующие парламенты, чтобы довести их до сведения своих правительств и тем самым стимулировать реализацию этих резолюций в своих странах. Кроме того, они обязаны по возможности чаще и наиболее полно информировать Секретариат МПС, предоставляя свои ежегодные доклады о принятых мерах и полученных результатах. Для этого всем главам делегаций, участвующих в работе Ассамблеи МПС, вменяется в обязанность представить в соответствии с национальным законодательством в сжатые сроки отчет в свои национальные парламенты с передачей его копии Генеральному секретарю МПС после закрытия заседаний Ассамблеи.

В настоящее время членами МПС являются национальные парламентские группы 162 государств и 10 региональных межпарламентских организаций на правах ассоциированных членов. С 1955 г. в работе МПС участвовали делегации Верховного Совета СССР, а с 1992 г. — парламентарии РФ.

Статут МПС был принят в 1976 г., полностью пересмотрен в 2003 г. В него неоднократно вносились дополнения, последнее из которых датировано 2011 г.

Организационная структура МПС напоминает структуру международных межправительственных организаций, хотя имеет и ряд оригинальных особенностей. Она включает Ассамблею, Совет управляющих, Исполнительный комитет и Секретариат. Высшим органом МПС является Межпарламентская ассамблея, которая проводится два раза в год (весной в одной из стран — членов организации, осенью — в Женеве (Швейцария) в штаб-квартире МПС).

В работе Ассамблеи принимают участие парламентарии, назначенные в качестве делегатов от членов МПС. Формирование делегаций должно осуществляться с учетом принципа гендерного равенства, который поддерживается довольно последовательно. В частности, необходимо, чтобы в состав делегаций включались парламентарии обоих полов с целью обеспечения равного представительства мужчин и женщин. Кроме того, любая делегация, которая в течение трех последовательно проводимых сессий Ассамблеи не придерживается этого правила и состоит исключительно из парламентариев одного пола, будет автоматически уменьшаться на одного человека.

Число членов парламента, назначенных членами МПС в качестве делегатов на первую ежегодную сессию Ассамблеи, ни в коем случае не должно превышать восьми человек в отношении парламента стран с населением менее 100 миллионов человек или 10 человек в отношении парламента стран с населением в 100 миллионов жителей и более. Число делегатов на второй ежегодной сессии не должно превышать пяти человек (или семи человек от парламента стран с населением в 100 миллионов жителей и более).

Сессию Ассамблеи открывает Президент МПС или, в его отсутствие, заместитель председателя Исполнительного комитета. Затем Ассамблея формирует рабочие органы: избирает председателя, заместителей председателя, число которых должно равняться числу членов МПС, представленных на текущей сессии Ассамблеи, а также определяет докладчиков.

Ассамблея обсуждает вопросы, которые в соответствии с положениями Статута входят в сферу деятельности МПС, и дает рекомендации, выражающие взгляды организации на обсуждаемые вопросы. Ассамблея устанавливает повестку дня следующей сессии. Кроме того, она может предусмотреть включение в повестку дня одного чрезвычайного вопроса.

Для оказания содействия работе Ассамблеи создаются постоянные комитеты, число и предметы ведения которых определяются Советом управляющих. Постоянные комитеты, как правило, готовят доклады и проекты резолюций Ассамблеи. Совет управляющих также может поручить постоянным комитетам изучить вопрос для его включения в повестку дня и подготовить доклад для этого органа. В МПС образованы постоянные комитеты, занимающиеся вопросами: мира и международной безопасности; устойчивого развития, финансов и торговли; демократии и прав человека. Также могут создаваться временные и специальные комитеты. В настоящее время действуют комитеты: по правам человека в отношении парламентариев; по вопросам Ближнего Востока; по вопросам Кипра; по

международному гуманитарному праву. В стадии создания находится Комитет по делам ООН.

Следующим органом МПС является Совет управляющих, который работает сессионно, проводя обычно две сессии в год. Совет управляющих созывается на внеочередную сессию Президентом МПС, если он сам или Исполнительный комитет сочтут необходимым это сделать, или по просьбе четверти членов Совета управляющих. В состав Совета управляющих входят по три представителя от каждого члена МПС. Срок полномочий члена Совета управляющих длится от одной до другой сессии Ассамблеи. Все члены Совета управляющих должны быть действующими членами своего национального парламента. В случае смерти или отставки представителя либо в случае его неспособности работать в этом качестве заинтересованный член МПС назначает ему замену. Совет управляющих избирает президента МПС из числа видных парламентариев на три года без права переизбрания. На период 2011–2014 гг. президентом МПС избран А. Рады (Марокко). Президент МПС является политическим руководителем организации и *ex officio* председателем Совета управляющих.

Уходящий в отставку Президент заменяется лицом, принадлежащим к другому парламента, при этом члены Совета управляющих МПС прилагают усилия к тому, чтобы обеспечить регулярную ротацию руководителей организации из представителей различных геополитических групп. Выборы Президента проходят в период проведения второй сессии ежегодной Ассамблеи. Если (в исключительных случаях) заседание по каким-то причинам не может быть созвано, Совет управляющих может тем не менее провести выборы Президента. В случае отставки, утраты депутатского мандата или смерти Президента его функции исполняет вице-президент Исполнительного комитета до того момента, когда как Совет управляющих изберет нового Президента. Это положение применяется также в случае приостановления членства в МПС национального парламента, в который входит Президент МПС.

В период между очередными сессиями Ассамблеи группа из шести вице-президентов оказывает Президенту помощь в работе. Состав группы отражает представительство каждой геополитической группы. Назначаются вице-президенты из числа членов Исполнительного комитета сроком на один год с правом переизбрания на новые сроки. Совет управляющих определяет и направляет деятельность МПС и контролирует реализацию принимаемых решений в соответствии с целями, определенными в уставе. Совет управляющих утверждает свою повестку дня. Предварительная повестка дня устанавливается Исполнительным комитетом. Любой член Совета управляющих может пред-

ставлять дополнительные предложения для включения их в предварительную повестку дня.

Предусматривается проведение в рамках первой ежегодной сессии Ассамблеи специального совещания женщин-парламентариев, итоги которого представляются Совету управляющих. Это совещание устанавливает собственные правила и процедуры, которые подлежат утверждению Советом управляющих. Совещанию оказывает помощь Координационный комитет, правила работы которого утверждает само Совещание. Координационный комитет проводит заседания в ходе обеих ежегодных сессий Ассамблеи.

На Совет управляющих возлагается осуществление таких важных исполнительных функций, как принятие решения о приеме и восстановлении в членстве МПС, а также о приостановлении членства; о месте и дате проведения сессии Ассамблеи; подготовка предложений для Президента Ассамблеи. Он также определяет число и круг постоянных комитетов Ассамблеи и учреждает специальные комитеты и рабочие группы, обеспечивая при этом геополитический, географический (региональный и субрегиональный) и гендерный балансы их составов. Совет ежегодно принимает программу работы и бюджет МПС и устанавливает шкалу взносов. Кроме того, он избирает членов Исполнительного комитета и назначает Генерального секретаря МПС. Совет выполняет и ряд иных полномочий.

Следующим органом МПС является Исполнительный комитет, который состоит из Президента, 15 членов, принадлежащих к различным национальным парламентам, и председателя Координационного комитета Совещания женщин-парламентариев.

Председатель МПС *ex officio* (по должности) является Председателем Исполнительного комитета. 15 членов избираются Советом управляющих; не менее 12 избираются из числа членов Совета управляющих, в составе которого они остаются в течение действия их мандата. В числе избираемых членов Исполнительного комитета должны быть, по крайней мере, три женщины.

При выборе кандидатов в члены Исполнительного комитета основное внимание должно уделяться тому вкладу в работу, который вносят соответствующие члены МПС, представленные кандидатами. Только парламентарии из государств, в которых женщины имеют как активное, так и пассивное избирательное право, имеют право баллотироваться в члены Исполнительного комитета.

15 выборных мест будут заполняться парламентариями, назначаемыми геополитическими группами на основе применения системы Сент-Лаги (St. Laguë) к общему числу голосов их членов в Ассамблее. Число мест в Исполнительном комитете, принадлежащих геополитической группе, может быть изменено только

тогда, когда после истечения срока пребывания действующего парламентария будет произведено переназначение.

Срок полномочий членов Исполнительного комитета, за исключением Председателя, составляет четыре года. По меньшей мере по два члена ежегодно уходят в отставку в порядке ротации. Выбывающие члены Совета не имеют права на переизбрание в течение двух лет и должны быть заменены членом, принадлежащим к другому парламенту. Председатель Координационного комитета Совещания женщин-парламентариев исполняет свои обязанности в течение двух лет, имея возможность продления своих полномочий еще на один срок.

Если Председатель Координационного комитета уже является членом Исполнительного комитета или входит в состав парламента, уже представленного в Исполнительном комитете, то он должен быть заменен своим первым заместителем или вторым, если первый заместитель является членом Исполнительного комитета или входит в состав того же парламента, что и председатель, в качестве одного из 15 членов национальной делегации.

Члены Исполнительного комитета не должны одновременно занимать должность Председателя или заместителя Председателя Постоянного комитета.

Исполнительный комитет является административным органом МПС.

Исполнительный комитет рассматривает просьбы парламента о вступлении в члены или о восстановлении в членстве в МПС при условии выполнения всех необходимых требований Статута МПС и информирует Совет управляющих о своей рекомендации в отношении этой просьбы, устанавливает дату и место проведения сессий Совета управляющих, а также предварительную повестку дня; предлагает Совету управляющих проекты годовой программы работы и бюджета МПС. Он также контролирует администрацию Секретариата и его деятельность по исполнению решений, принятых Ассамблеей или Советом управляющих, и получает для реализации этой цели все отчеты и необходимую информацию. Комитет изучает кандидатуры на пост Генерального секретаря для представления предложения Совету управляющих, а также устанавливает срок полномочий Генерального секретаря, назначаемого Советом управляющих. Он назначает ревизора для проверки счетов МПС и выполняет все функции, которые Совет управляющих делегирует ему в соответствии с Уставом и правилами процедуры.

Члены МПС могут образовывать геополитические группы. Каждая группа самостоятельно принимает решение о методах работы, которые она выбирает для участия в деятельности организации. Группа информи-

рует Секретариат о своем составе, сообщает фамилии сотрудников и свои правила процедуры.

Члены, относящиеся к более чем одной геополитической группе, информируют генерального секретаря о том, какую геополитическую группу они представляют для целей представления кандидатур на различные должности в МПС.

Исполнительный комитет может предложить председателям геополитических групп принять участие в обсуждении рассматриваемых им вопросов с правом совещательного голоса.

В состав секретариата МПС включаются все сотрудники организации, работающие под руководством Генерального секретаря МПС, который назначается Советом управляющих.

Секретариат располагается в постоянной штаб-квартире МПС, ведет учет его членов и прилагает усилия к привлечению новых членов.

Секретариат должен поддерживать и стимулировать деятельность членов МПС и содействовать гармонизации этой деятельности. Он также занимается подготовкой вопросов, которые будут рассматриваться на межпарламентских встречах, и распространяет необходимые документы в установленные сроки. На Секретариат возлагается функция по обеспечению выполнения решений Совета управляющих и Ассамблеи, по подготовке предложений, касающихся проекта программы работы и бюджета для рассмотрения Исполнительным комитетом, и ряд иных важных задач административного характера.

В качестве консультативного органа МПС учреждена Ассоциация генеральных секретарей национальных парламентов.

Деятельность Ассоциации и тех органов МПС, которые компетентны в изучении парламентских институтов, согласовывается путем консультаций и обеспечения тесного сотрудничества на этапах подготовки и реализации проектов.

Ассоциация осуществляет свое управление самостоятельно. МПС уплачивает ежегодный взнос в бюджет АГСП (ASGP). Правила процедуры АГСП подлежат одобрению Советом управляющих МПС.

Наряду с этим следует отметить еще одну тенденцию, характерную для международного сотрудничества парламентариев. Речь идет о создании международных неправительственных организаций (МНПО) парламентами различных государств. Первой такой МНПО явился МПС, основанный У.Р. Кримером и Ф. Пасси 30 июня 1889 г. Координируя действия парламентов мира, МПС стал арендой политического обсуждения актуальных проблем. Первоначально членами МПС были отдельные депутаты национальных парламентов, что, видимо, впоследствии послужило

моделью определения состава парламентских органов вообще. Постепенно, по мере развития МПС, членство перешло к парламентам в целом, так что членами организации в настоящее время являются парламента 143 стран и семи межгосударственных парламентов, в том числе всех европейских государств (кроме Ватикана) и некоторых стран мира (в их числе Россия, КНР, Индия, Канада и др.). К слову сказать, Конгресс США не является членом этой неправительственной организации. Сегодня МПС — центральное место, служащее всемирному парламентскому диалогу, он работает во имя мира и сотрудничества народов и для надежного функционирования представительных институтов. МПС содействует обмену опытом между членами национальных парламентов, рассматривает вопросы, имеющие международный характер, вносит вклад в защиту прав человека и содействует распространению знаний о представительных институтах.

Надо сказать, что сотрудничество между парламентами отдельных стран не ограничивается только МПС. Сегодня формы и методы подобного сотрудничества значительно диверсифицируются. Появились такие гибкие формы организации межпарламентского взаимодействия, как международные сети, состоящие из членов национальных парламентов (к которым можно отнести «Парламентарии за глобальное действие»), включающие около 1300 парламентариев приблизительно из 100 стран мира. Сетевой принцип взят на вооружение и некоторыми международными организациями, что позволяет избегать создания специального парламентского органа внутри международной организации. Так, при Международном банке реконструкции и развития существует Парламентская сеть. Кроме того, функционирует Консультативная ассамблея парламентариев в целях учреждения Международного уголовного суда и обеспечения верховенства права. Наряду с этим действуют региональные межпарламентские организации, такие как Азиатско-Тихоокеанский парламентский союз, а также межпарламентские объединения на двусторонней основе: Межпарламентская группа «Канада — США», Межпарламентская группа «Мексика — США».

Кроме того, сохраняют свое значение двусторонние парламентские связи отдельных государств, которые позволяют им координировать свою работу и обмениваться опытом.

Таким образом, в межпарламентских отношениях сложились разнообразные формы сотрудничества как на двустороннем, так и на многостороннем уровне (субрегиональном, региональном, континентальном и универсальном), которые способствуют улучшению деятельности национальных парламентов и повышению их роли в национальной и международной политике.

2. Федеральное Собрание и законодательные органы субъектов Российской Федерации в межпарламентском сотрудничестве

В отношении Российской Федерации как федеративного государства понятие «межпарламентское сотрудничество» имеет несколько значений. Во-первых, Федеральное Собрание РФ поддерживает связи с законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Федерации. Подобного рода взаимодействие можно определить как вертикальное внутригосударственное межпарламентское сотрудничество, поскольку в нем участвуют как законодательные органы РФ, так и законодательные органы субъектов Федерации. В частности, в 2002 г. был образован Совет по взаимодействию Совета Федерации Федерального Собрания РФ с законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов РФ (Совет законодателей).

Во-вторых, под межпарламентским сотрудничеством понимается и участие законодательных органов субъектов Федерации в региональных ассоциациях, создаваемых с целью согласования подходов к осуществлению реформ в различных сферах, содействие развитию правового государства, российского парламентаризма, укреплению контактов между парламентами и парламентариями субъектов РФ. Эту форму сотрудничества можно определить как горизонтальное внутригосударственное межпарламентское сотрудничество. В качестве примера можно привести создание в 1994 г. Северо-Западной парламентской ассоциации и Парламентской ассоциации «Дальний Восток и Забайкалье». В 1998 г. в качестве межрегиональной общественной организации учрежден Союз законодателей России, объединяющий руководителей законодательных органов около 70 субъектов РФ.

В 2009 г. Советом палаты Совета Федерации утверждена, а президиумом Совета законодателей одобрена Концепция совершенствования взаимодействия Совета Федерации Федерального Собрания РФ с законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов РФ в федеральном законодательном процессе. В мае 2012 г. Совет Федерации, а в июне 2012 г. Государственная Дума Федерального Собрания РФ приняли постановления о создании Совета законодателей в целях организации взаимодействия Федерального Собрания РФ и законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ в законодательном процессе и обмена опытом парламентской деятельности.

В-третьих, к указанному горизонтальному внутригосударственному межпарламентскому сотруд-

ничеству относится и двустороннее сотрудничество Федерального Собрания РФ с законодательными органами субъектов Федерации. В частности, Советом Федерации Федерального Собрания РФ разработано Типовое соглашение между Советом Федерации РФ и законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ о взаимодействии в федеральном законодательном процессе. На основе этого соглашения Советом Федерации Федерального Собрания РФ были разработаны и подписаны соглашения с 83 субъектами РФ. Сюда же можно отнести двустороннее межпарламентское взаимодействие между законодательными органами субъектов Федерации. Например, Законодательным Собранием Кировской области заключены соглашения о сотрудничестве в области законодательной деятельности с законодательными органами шести других субъектов РФ.

В-четвертых, под межпарламентским сотрудничеством можно понимать и сотрудничество с зарубежными парламентами и международными организациями.

В этом смысле все законодательные органы нашего государства (федеральные и субъектов Федерации) активно участвуют в развитии международного межпарламентского сотрудничества на двусторонней и многосторонней основе. Нормативная база такого участия Федерального Собрания РФ сформулирована в регламентах его палат, которые содержат специальные положения, посвященные международным отношениям.

В частности, в регламенте Совета Федерации установлено, что Совет осуществляет сотрудничество с парламентами иностранных государств и международными парламентскими организациями в соответствии с планом межпарламентского сотрудничества, который ежегодно утверждается Советом палаты по представлению Председателя Совета Федерации. Проект плана межпарламентского сотрудничества предварительно рассматривается Комитетом Совета Федерации по международным делам, Комитетом Совета Федерации по Регламенту и организации парламентской деятельности (в части финансового обеспечения), которые учитывают предложения других комитетов Совета Федерации, и после согласования с комитетами Совета Федерации представляется Совету палаты. В реализации плана межпарламентского сотрудничества принимают участие все комитеты Совета Федерации.

Кроме того, Совет Федерации может заключать соглашения о межпарламентском сотрудничестве и осуществлять обмен парламентскими делегациями. Указанные соглашения заключаются в порядке, предусмотренном соответствующим положением, утверждаемым Председателем Совета Федерации. Проект такого положения готовит Комитет Совета Федерации по меж-

дународным делам. Соглашения о межпарламентском сотрудничестве могут утверждаться решением Совета Федерации по инициативе Председателя Совета Федерации, а также Комитета Совета Федерации по международным делам.

Совет палаты по представлению Председателя Совета Федерации, а также Комитета Совета Федерации по международным делам определяет порядок формирования делегаций Совета Федерации в делегациях Федерального Собрания РФ в международных парламентских организациях и утверждает их составы.

Совет палаты по представлению Председателя Совета Федерации, а также Комитета Совета Федерации по международным делам утверждает согласованное с Советом Государственной Думы положение о российских частях межпарламентских комиссий по двустороннему сотрудничеству Федерального Собрания РФ с парламентами государств — участников Содружества Независимых Государств.

Совет Федерации создает группы по сотрудничеству с парламентами (палатами парламентов) иностранных государств в соответствии с положением, утверждаемым Советом палаты по представлению Председателя Совета Федерации. Группы по сотрудничеству Совета Федерации с парламентами (палатами парламентов) иностранных государств координируют свою работу с соответствующими объединениями депутатов Государственной Думы. В настоящее время действует 11 таких групп.

В рамках межпарламентского сотрудничества могут проводиться международные форумы, конференции, семинары, дни парламентов иностранных государств в Совете Федерации, дни Совета Федерации в парламентах иностранных государств и иные мероприятия.

В соответствии с утвержденным Советом палаты ежегодным планом межпарламентского сотрудничества Совет палаты по представлению Председателя Совета Федерации, а также Комитета Совета Федерации по международным делам утверждает состав направляемых за рубеж делегаций Совета Федерации, руководителей этих делегаций, их заместителей и сопровождающих лиц, определяет объем их полномочий и расходы на командирование.

Порядок пребывания, протокольного, финансового и организационно-технического обеспечения указанных делегаций устанавливается Советом палаты по представлению Председателя Совета Федерации.

Делегация Совета Федерации представляет Председателю Совета Федерации отчет об итогах визита. По инициативе Совета палаты указанный отчет может быть вынесен на рассмотрение Совета Федерации либо распространен в качестве информации для членов Совета Федерации.

В свою очередь, Совет Государственной Думы ежегодно утверждает планы международных связей с парламентами других государств. Проекты таких планов подготавливаются совместно Комитетом Государственной Думы по международным делам и Комитетом Государственной Думы по делам Содружества Независимых Государств и связям с соотечественниками с учетом мнений других комитетов, фракций, а также предложений Межпарламентской группы РФ и согласовываются с Комитетом Государственной Думы по Регламенту и организации работы Государственной Думы.

В случае необходимости Государственная Дума может заключать с парламентами других государств и международными парламентскими организациями соглашения о межпарламентском сотрудничестве.

При посещении Государственной Думы Председатель Государственной Думы или по его поручению один из его заместителей принимает руководителей парламентов других государств, глав государств и правительств, руководителей парламентских делегаций, для которых могут быть также организованы встречи с членами комитетов, комиссий Государственной Думы, фракций.

Руководителям парламентов, главам государств и правительств, руководителям парламентских делегаций других государств по их желанию может быть предоставлена возможность выступить на заседании Государственной Думы. Совет Государственной Думы по письменному представлению принимающего парламентскую делегацию комитета Государственной Думы или фракции вносит в порядок работы Государственной Думы предложение о таком выступлении. В предложении должны быть указаны день, время, продолжительность выступления.

В соответствии с утвержденными Советом Государственной Думы ежегодными планами международных связей с парламентами других государств Совет Государственной Думы с учетом мнений фракций, комитетов, Председателя Государственной Думы определяет состав направляемых за пределы РФ официальных парламентских делегаций, руководителей этих делегаций, их заместителей и секретарей, а также состав российских частей межпарламентских комиссий (парламентских или рабочих групп) Государственной Думы по двустороннему сотрудничеству с парламентами других государств, определяет объем их полномочий.

Официальную парламентскую делегацию Государственной Думы возглавляет, как правило, Председатель Государственной Думы либо по его поручению один из его заместителей. В случае если официальную парламентскую делегацию возглавляет Председатель Государственной Думы либо один из его заместителей, дру-

гие заместители Председателя Государственной Думы в состав указанной делегации не включаются.

Совет Государственной Думы определяет также кандидатуры из числа депутатов Государственной Думы для включения в состав делегаций и российских частей межпарламентских комиссий (парламентских или рабочих групп) Федерального Собрания.

Делегации фракций направляются за пределы РФ за счет собственных средств и представляют за пределами РФ только соответствующие фракции, но не Государственную Думу в целом, если только Совет Государственной Думы не принял об этом с согласия соответствующей фракции иного специального решения.

Государственная Дума вырабатывает согласованный с Советом Федерации порядок формирования общих делегаций и российских частей межпарламентских комиссий (парламентских или рабочих групп) Федерального Собрания.

Официальные делегации Государственной Думы представляют в Совет Государственной Думы, а также в Комитет Государственной Думы по международным делам, Комитет Государственной Думы по делам Содружества Независимых Государств и связям с соотечественниками, Управление международного сотрудничества Аппарата Государственной Думы, а в случае необходимости и в другие комитеты Государственной Думы отчет о своей работе. По инициативе Совета Государственной Думы, руководителя делегации, а также соответствующего комитета отчет может быть вынесен на рассмотрение Государственной Думы.

Палаты Федерального Собрания утверждают положение о российских частях межпарламентских комиссий (парламентских или рабочих групп) по двустороннему сотрудничеству с парламентами других государств, а также положение о парламентских делегациях РФ в Межпарламентской Ассамблее в Парламентской Ассамблее Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе и других межпарламентских организациях, включающих в себя делегацию Федерального Собрания РФ, а также государств — участников Содружества Независимых Государств.

Участие депутатов Государственной Думы в деятельности Межпарламентского союза регламентируется положением о Межпарламентской группе РФ, принимаемым общим собранием Межпарламентской группы РФ.

Государственная Дума утверждает согласованный с Советом Федерации единый порядок протокольного, финансового и организационно-технического обеспечения иностранных парламентских делегаций в Российской Федерации, а также депутатов Государственной Думы, выезжающих за пределы РФ в составе российских частей межпарламентских комиссий или в

составе делегаций Государственной Думы или Федерального Собрания.

Что касается законодательных органов субъектов РФ, то они также имеют право в пределах своей компетенции участвовать в международном межпарламентском сотрудничестве. Нормативная основа такого сотрудничества содержится в региональном законодательстве, которое принимается с учетом федерального законодательства.

Например, основные направления деятельности Московской городской Думы по вопросам международных, внешнеэкономических и межрегиональных связей определены в ст. 77 Устава города Москвы. В частности, в Уставе предусматривается заключение соглашений о сотрудничестве с законодательными (представительными) органами государственной власти иностранных государств, административно-территориальными образованиями иностранных государств. Соответствующие полномочия Московской городской Думы предусмотрены в п. 20 ч. 1 ст. 35 Устава г. Москвы, где установлено, что Московская городская Дума заключает соглашения с органами законодательной (представительной) власти других субъектов РФ и иностранных государств.

В соответствии с Законом г. Москвы от 28 марта 2001 г. № 11 «О договорах и соглашениях города Москвы» Московская городская Дума может заключать соглашения о межпарламентском сотрудничестве с законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов иностранных федеративных государств, административно-территориальных образований иностранных государств. Соглашения о межпарламентском сотрудничестве подписываются Председателем Московской городской Думы и вступают в силу после их утверждения Думой путем принятия соответствующего постановления.

В качестве примера сотрудничества Московской городской Думы с органом административно-территориального образования иностранного государства можно привести заключение в 1997 г. Соглашения о сотрудничестве и взаимодействии Московской городской Думы и Таллинского городского собрания. О характере принятых взаимных обязательств можно судить по положениям этого Соглашения. Московская городская Дума и Таллинское городское собрание, руководствуясь дружественными отношениями, желая содействовать развитию и укреплению взаимопонимания в области экономики, культуры и в других областях, исходя из интересов жителей наших городов, приняли на себя обязательства:

- об установлении информационного взаимодействия в сфере нормативной и законодательной деятельности путем обмена правовыми актами города,

планами совершенствования городского управления, проведения совместных мероприятий по этим проблемам;

- об обеспечении на уровне своей компетенции развития и укрепления российско-эстонского взаимопонимания, сотрудничества и расширения всесторонних контактов в интересах жителей городов, независимо от их этнической, религиозной и политической принадлежности;
- об оказании друг другу содействия в углублении экономического и научно-технического сотрудничества путем развития нормативной базы, способствующей совершенствованию различных форм взаимодействия в сфере экономики, и установления взаимных интересов в сфере вложения капиталов и инвестиций;
- о содействии обмену информацией о передовых технологиях в области градостроительства, ремонта и эксплуатации жилья, о программах и планах развития городов Москвы и Таллина;
- о содействии расширению контактов в области развития науки, культуры, спорта, туризма, в иных областях гуманитарной деятельности.

В целях развития гуманитарных контактов в Соглашении было признано целесообразным создать постоянно действующую совместную рабочую группу Московской городской Думы и Таллинского городского собрания⁶.

Законодательство г. Москвы различает понятия договора и соглашения. Договоры г. Москвы — это соглашения, независимо от их наименования, заключаемые в письменной форме мэром Москвы от имени города Москвы с субъектами договорных отношений в рамках компетенции, установленной Конституцией РФ, федеральным законодательством и законами г. Москвы.

Соглашения же представляют собой правовую форму закрепления договоренностей, достигнутых Московской городской Думой, мэром в осуществлении международных и внешнеэкономических связей и в иных установленных законодательством случаях, правительством Москвы, уполномоченными отраслевыми, функциональными и территориальными органами исполнительной власти города с субъектами договорных отношений.

Субъектами договорных отношений могут быть:

- законодательные (представительные) и исполнительные органы власти субъектов иностранных федеративных государств, административно-территориальных образований иностранных государств;

- юридические лица и международные организации, иные иностранные партнеры в соответствии с федеральным законодательством.

Кроме того, Московская городская Дума может непосредственно осуществлять международное сотрудничество с органами представительной власти городов и регионов иностранных государств, международными межпарламентскими и иными зарубежными организациями, а также участвовать в работе международных организаций, деятельность которых направлена на решение проблем городского и муниципального управления, межмуниципального сотрудничества.

В настоящее время Московская городская Дума подписала более 20 документов о сотрудничестве — соглашений, протоколов, меморандумов — с городскими законодательными и представительными органами государственной власти ряда иностранных государств (Палата депутатов города Берлина, городская Дума города Софии, Сеульский столичный совет, Рада города Кракова, Таллинское городское Собрание, Хурал народных представителей города Улан-Батора, Муниципальный совет города Бейрута, Бишкекский городской кенеш депутатов, Народный Совет города Ханой, Севастопольский городской Совет, Постоянный комитет Городского Собрания Народных представителей города Пекина, Коммунальная администрация города Флоренции и др.). Московская городская Дума заключила также ряд соглашений с представительными (законодательными) органами регионов (субъектов федерации) иностранных государств — Сенатом штата Калифорния, Баварским ландтагом, Советом Брюссельского столичного региона, Народным собранием Гагаузии, Верховным Советом Автономной Республики Крым, органами представительной и исполнительной власти Луганской области, Верховным Советом Приднестровской Молдавской Республики и др.

Помимо этого, представители законодательных органов субъектов РФ наряду с представителями органов исполнительной власти субъектов федерации и органов местного самоуправления участвуют в работе одного из органов Совета Европы — Конгресса местных и региональных властей.

3. Парламентское право межгосударственных объединений

3.1. История формирования парламентских органов межгосударственных объединений

Межгосударственные организации, представляющие собой в настоящее время важный элемент системы международных отношений, появились еще во второй половине XIX в. Первые межгосударственные образования получили наименование административных

⁶ См.: Трошкина Т.Н. Международные, внешнеэкономические и межрегиональные связи субъекта Российской Федерации: на примере законодательства г. Москвы // Реформы и право. 2010. № 2. С. 38.

союзов. Они имели достаточно примитивную организацию, состоявшую из периодически созываемых конференций государств-членов, исполнительных органов (советов) с ограниченным числом членов, отвечавших за проведение политики административного союза в перерывах между конференциями, и секретариатов, осуществлявших административные функции. Секретариат возглавлялся генеральным директором (или генеральным секретарем). К такого рода административным союзам можно отнести Международный телеграфный союз (ныне Международный союз электросвязи), созданный в 1865 г., Всемирную метеорологическую организацию, сформированную в 1873 г., и Всемирный почтовый союз, учрежденный в 1874 г.

Узкоспециальный характер компетенции административных союзов не позволял даже поставить вопрос о возможности формирования в их структуре органа по межпарламентскому сотрудничеству. Напомним, что такой орган был учрежден в 1889 г. как самостоятельная международная организация, получившая наименование Межпарламентского союза, однако имевшая неправительственный характер. Не появилось специального органа по межпарламентскому сотрудничеству и в первой универсальной межгосударственной организации политического характера — Лиге Наций, учрежденной после окончания Первой мировой войны в 1919 г. Лига Наций в целом восприняла структурную модель административных союзов, хотя и со значительными особенностями. Она включала, в частности, Ассамблею Лиги, состоявшую из всех государств-членов, Совет Лиги, представлявший ограниченное число государств-членов, и Секретариат. Помимо этого, в Лиге Наций был учрежден международный суд — Постоянная Палата международного правосудия, наделенная правом рассмотрения межгосударственных споров.

Организация Объединенных Наций (ООН), созданная после окончания Второй мировой войны в 1945 г., также не предусматривала создания специального органа межпарламентского сотрудничества, что, возможно, было проявлением традиционного восприятия межгосударственных организаций как органов межправительственного сотрудничества. Первым в истории парламентским органом межгосударственного объединения стала Консультативная ассамблея Совета Европы, учрежденная западноевропейскими государствами в 1949 г.⁷ Совет Европы состоит из двух основных органов: Комитета министров, в состав которого входят министры иностранных дел государств-членов, и Консультативной ассамблеи, включающей лиц, из-

бранных парламентами государств — членов Совета Европы или назначенных из их числа. Впоследствии модель парламентского органа Совета Европы послужила прототипом подобных органов в других межгосударственных объединениях западноевропейских государств. Так, в 1951 г. в Европейском объединении угля и стали (ЕОУС) была создана Парламентская ассамблея, ставшая одним из основных органов данного интеграционного объединения. В 1957 г. при создании двух других Европейских Сообществ (ЕЭС и Евратом) в их структуре также была предусмотрена Парламентская ассамблея.

В свою очередь, в Бенилюксе, экономическом союзе Бельгии, Нидерландов и Люксембурга, в 1955 г. был учрежден Межпарламентский консультативный совет. Западноевропейский союз, учрежденный в 1954 г. путем преобразования Европейского оборонительного сообщества 1948 г., в отличие от последнего предусмотрел создание Парламентской ассамблеи, которая первоначально называлась Консультативной ассамблеей. Международная организация скандинавских государств — Северный Совет — построена на основе принципа двойного представительства: состоит частично из членов (87 членов), избираемых от национальных парламентов, и частично (около 80 членов) из представителей правительств. В научной литературе высказано мнение, что Северный Совет также формировался под влиянием Консультативной ассамблеи Совета Европы⁸. Равным образом подобные органы (состоящие из депутатов национальных парламентов) были созданы в других межгосударственных организациях, формировавшихся в тот период (Европейской ассоциации свободной торговли и НАТО).

Появление региональных организаций экономической интеграции в иных регионах мира в 70–80 гг. XX в. также привело к увеличению числа межгосударственных объединений, включающих в свою структуру межпарламентские органы⁹. Так, в 1979 г. в рамках Картахенского соглашения (Андского пакта) был учрежден Андский парламент. Последняя декада XX в. ознаменовалась ростом новых парламентских органов во вновь появившихся региональных межправительственных организациях. Так, в 1991 г. была учреждена Парламентская ассамблея Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе¹⁰. В 1992 г. в Содружестве Независимых Государств (СНГ) была учреждена

⁷ См.: Нарышкин С.Е., Хабриева Т.Я. К новому парламентскому измерению евразийской интеграции // Журнал российского права. 2012. № 8. С. 7.

⁸ См.: Shermers H.G., Blocker N.M. International institutional law. Unity through diversity. Boston, Leyden, 2003. P. 404.

⁹ См.: Нарышкин С.Е., Хабриева Т.Я. Указ. соч. С. 8.

¹⁰ Такое наименование она получила в 1994 г., до этого называлась Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ).

Межпарламентская ассамблея СНГ, в 1993 г. созданы Парламентская ассамблея Организации Черноморского экономического сотрудничества и Парламентская ассамблея Экономического сообщества западноафриканских государств (ЭКОВАС), а в 1996 г. в рамках Южноафриканского сообщества по развитию действует специальный орган — Парламентский форум. Наконец, в 2000 г. в рамках Африканского союза, пришедшего на смену Организации африканского единства (ОАЕ), был подписан протокол об учреждении Panaфриканского парламента, который также известен как Африканский парламент. Panaфриканский парламент приступил к работе в 2004 г. В 1995 г. Парламентскую комиссию учредила другая интеграционная субрегиональная ММПО Латинской Америки — Меркосур.

Создание в конце 90-х гг. XX в. — начале XXI в. субрегиональных организаций на постсоветском пространстве привело к формированию в их структурах парламентских органов: Межпарламентской Ассамблеи (ЕврАзЭС), Парламентской ассамблеи ОДКБ, Парламентского Собрания Союза Беларуси и России).

Таким образом, формирование межпарламентских органов региональных организаций в Европе во второй половине XX в. было обусловлено тенденцией к повышению роли парламентов в международных отношениях, которая стала проявляться с конца XIX в., а после окончания Второй мировой войны межпарламентские отношения эволюционировали путем вовлечения новых участников и увеличения разнообразия форм взаимодействия¹¹.

Более того, со временем межпарламентское взаимодействие постепенно становится инструментом международного сотрудничества и в других регионах мира (Латинская Америка, Азия, Африка). Следовательно, появившись как плод исключительно европейской цивилизации, парламентские органы региональных межгосударственных объединений ныне представляют собой обязательный элемент структуры международной региональной межправительственной организации.

3.2. Состав парламентских органов межгосударственных объединений

Поскольку парламентские органы являются элементом структуры межгосударственных организаций, объединяющих суверенные государства, постольку вопрос о принципах и порядке их формирования является крайне важным для успешного функционирования данных международных организаций. Основная цель включения подобного типа органов в структуру межгосударственных объединений состояла в том, чтобы обеспечить

учет наиболее важных секторов общественного мнения государств — членов таких объединений и, кроме того, обеспечить на равноправной основе представительство населения этих государств. Если указанные цели рассматривать и применять изолированно друг от друга, то они не позволят добиться одинакового результата. Бывает, что крупнейшие политические партии небольших государств-членов получают в парламентском органе межгосударственного объединения меньше мест, чем партии, представляющие политическое меньшинство в крупных государствах-членах. Таким образом, при определении количества депутатов парламентских органов межгосударственных объединений должны учитываться обе задачи их формирования.

Межпарламентская ассамблея Содружества Независимых Государств состоит из парламентских делегаций государств-участников. Парламентская делегация каждого государства-участника имеет один голос, если Межпарламентской ассамблеей не принято иного решения. Решения Межпарламентской ассамблеи по обсуждаемым вопросам принимаются парламентскими делегациями, присутствующими на заседании и принимающими участие в голосовании в соответствии с Регламентом. Решения Межпарламентской ассамблеи могут приниматься только на ее пленарных заседаниях. Таким образом, учредительные документы МПА СНГ не устанавливают количественных ограничений для национальных делегаций. Цели представительства национальных интересов достигаются путем предоставления каждой делегации права принимать участие в голосовании по обсуждаемым вопросам.

Межпарламентская ассамблея Евразийского экономического сообщества (ЕврАзЭС) формируется из парламентариев, делегируемых парламентами государств — членов Сообщества. В отличие от МПА СНГ в Ассамблее ЕврАзЭС установлена численность национальных парламентских делегаций. Так, для Республики Беларусь она составляет 16 парламентариев, для Республики Казахстан — 16, для Киргизской Республики — 8, для Российской Федерации — 42, для Республики Таджикистан — 8 парламентариев.

В европейских региональных организациях наблюдается следующая картина.

Формирование парламентского органа (Консультативной ассамблеи) явилось отражением франко-бельгийской позиции в ходе переговоров о создании Совета Европы, которые предлагали главным органом союза определить ассамблею, состоящую из представителей парламентов государств-членов. Хотя в результате достигнутого компромисса Консультативная ассамблея стала играть более скромную роль, ее создание сыграло выдающуюся роль в дальнейшем развитии института межпарламентского сотрудничества в межгосу-

¹¹ См.: Парламентское право России: учеб. пособие / под ред. Т.Я. Хабриевой. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2003. С. 358.

дарственных объединениях. С самого начала в Совете Европы проводилось различие между большими и малыми государствами-членами. Причем самые большие государства-члены получили по 18 мест (Франция, Италия, Великобритания), по 7 мест получили Бельгия и Нидерланды, 6 мест — Швеция, по 5 мест — Дания и Норвегия, 4 места — Ирландия, наконец, 3 места получил Люксембург. По мере расширения Совета Европы количество мест от отдельных стран изменилось (в частности, низшая планка была определена в 2 места и промежуточное количество мест увеличилось).

В настоящее время в ПАСЕ входит 318 членов (представителей) и 318 их заместителей. Число представителей варьирует от двух (Андорра, Лихтенштейн, Монако, Сан-Марино) до 18 (Германия, Франция, Италия, Россия, Великобритания). Между этими полюсами находятся государства, имеющие по 3–7, 10 и 12 представителей. Однако следует иметь в виду, что распределение мест в ПАСЕ не является пропорциональным количеству населения соответствующих государств — членов Совета Европы. Скорее это результат достигнутого компромисса между государствами-членами. Парламентские органы других европейских межгосударственных объединений в вопросе формирования состава последовали образцу ПАСЕ. Так, Парламентская ассамблея ОБСЕ состоит из 317 членов, количество представителей в ней от одного государства-члена варьируется от двух (Андорра, Лихтенштейн, Монако и Сан-Марино) до 17 (США).

Иначе формируется Парламент ЕС. Дело в том, что первоначально Европейские Сообщества также следовали модели ПАСЕ. Например, Ассамблея ЕОУС состояла из 71 члена: по 18 мест для крупных государств (Италия, Франция, ФРГ) и по 7 (Бельгия и Нидерланды) и 3 (Люксембург) — для малых. Таким образом, крупные государства-члены согласились на некоторое увеличение мест малых государств для того, чтобы устранить опасения тех в доминировании крупных держав. В 1957 году, когда создавались ЕЭС и Евратом, количество мест в Ассамблее всех государств — членов Сообществ было удвоено по сравнению с Ассамблеей ЕОУС. С 1979 г. члены Европейского парламента европейских сообществ стали избираться непосредственно населением государств-членов, и общее количество его членов значительно увеличилось. В 1995 г. Европейский парламент состоял из 626 членов, и сверхпредставительство малых стран в нем слегка сократилось.

В настоящее время Европейский парламент Европейского Союза состоит из представителей граждан Союза, число которых не превышает 750, и Председателя парламента. Соответственно, поменялся и принцип формирования этого института ЕС. Представительство граждан в нем обеспечивается в соответствии с мето-

дом убывающей пропорциональности при минимальном пороге в шесть членов на государство. Использование метода соотношения между квотами (количеством депутатских мандатов) для разных государств-членов должно отражать соотношение численности их населения. При этом установлено, что государство-член не может иметь менее шести и более 96 мест в Европейском парламенте. Однако в действующем Европейском парламенте это правило не соблюдается, потому что его мандат был установлен по ранее действующему учредительному договору ЕС, поэтому Германия, например, имеет 99 мест, а Мальта — 5. Конечно, на будущих выборах произойдет уточнение распределения мест в соответствии с новыми положениями учредительного договора ЕС.

3.3. Порядок формирования парламентских органов межгосударственных объединений

Порядок формирования парламентских органов межгосударственных объединений играет важную роль при определении правового статуса и места этих органов в структуре данных международных организаций. Как уже отмечалось, за исключением Европейского парламента ЕС, члены которого с 1979 г. стали избираться непосредственно населением государств-членов, состав парламентских органов межгосударственных объединений формируется национальными парламентами государств-членов либо путем выборов, либо путем назначения их членов. Например, в договоре о создании Андского парламента 1979 г. было установлено, что он представляет интересы народов Андского сообщества, а его члены назначаются национальными парламентами государств — членов Андского сообщества, т.е. они будут избираться путем прямого и тайного голосования среди населения своих стран. Порядок проведения выборов устанавливался дополнительным протоколом к договору об учреждении Андского парламента. В 1997 г. был принят новый Протокол о внесении изменений в договор об учреждении Андского парламента и в Дополнительный протокол к нему, установивший процедуры проведения прямых и всеобщих выборов членов Андского парламента. В настоящее время два государства — члена Андского сообщества (Перу и Эквадор) проводят прямые выборы членов Андского парламента на свои места в нем.

Принцип включения депутатов национальных парламента в состав парламентского органа межгосударственных объединений по логике должен отражать политический состав национальных парламента, однако это правило не всегда соблюдается. Так, итальянские коммунисты впервые были назначены в состав Европейского парламента только в 1969 г., хотя они имели более 20% мест в итальянском парламенте.

Более привычной процедурой является формирование состава парламента межгосударственного объединения путем назначения. Так, в МПА СНГ национальная парламентская делегация состоит из представителей государства-участника, избираемых или назначаемых парламентом государства-участника из числа своих членов в соответствии с его внутренними регламентами и процедурами. Парламентская делегация возглавляется руководителем парламентской делегации. Объем, срок действия и порядок прекращения полномочий парламентской делегации государства-участника определяются этим государством-участником в соответствии с его внутренними правилами и процедурами. МПА ЕврАзЭС формируется из парламентариев, делегируемых парламентами государств — членов Сообщества в соответствии с их внутренними регламентами и процедурами. Полномочия делегируемых парламентариев и срок их действия определяются национальными парламентами. В необходимых случаях допускается делегирование полномочий члена Ассамблеи другому представителю национального парламента.

Согласно Уставу Совета Европы члены ПАСЕ избираются или назначаются национальными парламентами из их собственного состава в соответствии с установленными ими процедурами. Правительство любого государства — члена Совета Европы может производить дополнительные назначения, если национальный парламент не заседает в этот период и не установил необходимой на этот случай процедуры. Каждый представитель должен быть гражданином того государства-члена, которое он представляет, но не может быть одновременно членом Комитета министров Совета Европы. Число парламентариев от каждой страны варьируется от 2 до 18 в зависимости от численности ее населения. Состав национальных делегаций в Ассамблее должен пропорционально отражать все основные политические силы или группы, представленные в национальном парламенте.

3.4. Внутривнутриполитическая организация парламентских органов (депутатские объединения и депутатские группы)

Как правило, национальные представительства в парламентских органах межгосударственных объединений состоят из членов, входящих в состав различных политических партий. Партии убеждены в том, что представляют в международных парламентских органах не свои государства, а принципы, на которых основаны их политические программы, а члены парламентских органов организуют политические группы. В некоторых межгосударственных объединениях это правило возводится в ранг политики. Так, в учреди-

тельных договорах Европейского Союза закреплено правило, согласно которому политические партии на европейском уровне способствуют формированию европейского политического сознания и выражению воли граждан Союза. В целях регламентации деятельности политических партий Европейский парламент и Совет устанавливают статус политических партий на европейском уровне и, в частности, правила в отношении их финансирования. В настоящее время в Европейском парламенте ЕС сформировано и действует семь политических фракций: Европейская народная партия — консерваторы и христианские демократы; Прогрессивный альянс социалистов и демократов — социал-демократы и социалисты; Альянс либералов и демократов за Европу — либералы; Зеленые — Европейский свободный альянс — экологи и регионалисты; Европейские консерваторы и реформисты — консерваторы, выступающие против федерализации ЕС; Европейские объединенные левые/лево-зеленые Севера — левые социалисты и коммунисты; Европа за свободу и демократию — националисты и евроскептики; независимые депутаты Европейского парламента, работающие вне фракций.

В ПАСЕ сформировано пять фракций (Европейская народная партия социалистов, Европейские демократы, Альянс либералов и демократов за Европу, Объединенные европейские левые и группа независимых депутатов).

В других межгосударственных объединениях, например в Парламентской ассамблее ОБСЕ, фракции не формируются.

3.5. Функции парламентов межгосударственных объединений

Учредительные документы межгосударственных объединений устанавливают основные функции, которые возлагаются на их парламентские органы. Как правило, парламентские органы играют весьма скромную роль в деятельности межгосударственных объединений. Наиболее важной их функцией является предоставление возможности для взаимных консультаций и сотрудничества членам национальных парламентов.

Вместе с тем полномочия парламентов межгосударственных объединений следующие: контроль за деятельностью политических органов межгосударственных объединений; контроль за бюджетом таких международных организаций; консультативные и нормотворческие функции. Объем полномочий парламентских органов тех или иных межгосударственных объединений при выполнении ими указанных функций будет зависеть от характера задач, поставленных перед такими объединениями.

Задачи дальнейшего развития интеграции на современном этапе продвижения к Евразийскому союзу обуславливают необходимость исследования вопроса о возможности создания в его структуре парламента нового типа (наднационального парламента). Создание подобного органа позволит придать необходимый импульс интеграционному процессу, особенно в части укрепления его правовой основы и повышения его легитимности, а также будет способствовать усилению демократических начал концепции организационно-правового механизма евразийской интеграции. Надо иметь в виду, что прямые контакты законодателей, их взаимодействие в евразийских межпарламентских институтах (в числе которых в перспективе может быть и Евразийский парламент) — позволят не только обобщать накопленный опыт, но и согласованно двигаться дальше¹². Сейчас еще достаточно проблематично обозначить его основные параметры, однако некоторые ключевые идеи механизма его формирования и функционирования можно определить уже сейчас, имея в виду дальнейшее научное обсуждение данных вопросов.

Первое, в целях повышения демократического потенциала Евразийского союза в целом и его будущего парламентского органа можно обсудить вопрос о правовом статусе и юридической природе этого органа. В этих целях в будущих учредительных актах Евразийского союза было бы желательным четко закрепить положение об отнесении парламента к числу основных органов союза. Это ключевое положение позволит более определенно сформулировать и иные правовые характеристики данного органа. Наряду с основной функцией — правотворчеством, необходимо выделить и его задачу выступать представительным органом, выражающим интересы народов государств-членов Евразийского союза.

Его формирование возможно либо путем избрания парламентариев союзного парламента на основе прямого и тайного голосования, либо с учетом данного этапа интеграции предусмотреть специальную процедуру избрания членов союзного парламента национальными парламентами государств-членов. Для достижения единообразия ее реализации в государствах-членах Евразийского союза, что обеспечит равный правовой статус всех парламентариев, было бы логичным ее закрепление в учредительном договоре Евразийского Союза или в отдельном договоре о создании Евразийского парламента. Договорная основа процедуры избрания членов будущего Евразийского парламента позволит устранить любые сомнения в правомерном и леги-

¹² См.: 30 мая Председатель Государственной Думы, Председатель Попечительского совета Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ выступил на первом Евразийском антикоррупционном форуме // www.duma.gov.ru

тимном характере статуса его депутатов, поскольку в XXI в. международный договор является наиболее эффективным международно-правовым регулятором межгосударственных отношений¹³.

Конечно, в концептуальном плане развитие института международного договора как инструмента региональной экономической интеграции России и партнеров по Единному экономическому пространству еще предстоит оценить¹⁴. В этой связи перед юридической наукой встает важнейшая задача глубокой и всесторонней проработки с учетом интересов каждого государства-члена и особенностей его политической системы различных аспектов указанной процедуры и ее международно-правового закрепления.

Второе. Нельзя исключать возможности участия в работе Евразийского парламента не только депутатов от государств-членов Евразийского союза, но и представителей парламента бывших республик СССР и других государств евразийского региона. Для достижения этой цели можно использовать различные международно-правовые модели, как уже устоявшиеся в международной практике (государства-наблюдателя), так и новые (продвинутого партнерства и т.д.).

Третье. Требуется изучение содержания концепции компетенции Евразийского парламента, особенно в таких важнейших областях, как правотворчество, утверждение бюджета и парламентский контроль. Расширение участия в правотворчестве Союза может принимать различные формы, от определения некоторых «зарезервированных» за Евразийским парламентом полномочий, до его права на обязательное предварительное одобрение определенных видов актов квалифицированным большинством или даже единогласием, если эти вопросы имеют судьбоносный характер для государств-членов и их народов. Аналогичным образом можно было бы изучить вопрос о возможности повышения роли и значимости парламентского участия в утверждении бюджета Евразийского союза с учетом возможного появления собственных доходов у данной международной организации.

¹³ См.: Нарышкин С.Е. Инновационный потенциал современного российского общества // Правовые проблемы научного прогресса: Материалы заседания Международной школы молодых ученых-юристов. Москва, 28-30 мая 2009 г. / Отв. ред. В.И. Лафитский. М., 2010. с. 20.

¹⁴ Например, в «Концепции развития российского законодательства», подготовленной Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, в соответствующем разделе данный вопрос только ставится в связи с принятием Таможенного кодекса Таможенного союза трех государств. См.: Концепция развития российского законодательства / Под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова. М., 2010. С. 315-316.

Нельзя исключать из числа возможных нововведений наделение будущего парламентского органа правом осуществления контрольных функций. Формы парламентского контроля могут быть различны: от участия в формировании некоторых исполнительных органов Союза, до реализации контроля за деятельностью его иных органов и контроля за поддержанием законности в правовом порядке Евразийского союза.

Обсуждение рассмотренных организационно-правовых и международно-правовых вопросов, оставшихся за пределами настоящей статьи, требует глубокого тщательного научного исследования и проработки, что определяется масштабами и сложностью задач, которые предстоит решать Евразийскому союзу.

Задача построения доктринальной модели органа межпарламентского сотрудничества Евразийского союза может быть достигнута при организации исследований на междисциплинарной основе с привлечением специалистов различного профиля (конституционного права, административного права, гражданского и международного права). Такой подход способен привести к созданию модели межпарламентского органа Евразийского союза, используя как лучшие достижения мировой юридической мысли и положительные практические результаты международных интеграционных организаций, так и опыт предыдущего развития интеграционных процессов на постсоветском пространстве.

Библиографический список:

1. Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Заключена в г. Риме 04.11.1950) // Бюллетень международных договоров. 2001. № 3.
2. Конвенция о Межпарламентской Ассамблее государств — участников Содружества Независимых Государств (Заключена в г. Минске 26.05.1995) // Бюллетень международных договоров. 1997. № 4.
3. Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. № 12.
4. Устав Совета Европы (ETS № 1) (Принят в г. Лондоне 05.05.1949) // Бюллетень международных договоров. 1997. № 5.
5. Законодательная власть / Чиркин В.Е. М.: Норма, 2008. 336 с.
6. Лукашук И.И. Глобализация, государство, право, XXI век. М., 2000.
7. Нарышкин С.Е., Хабриева Т.Я. К новому парламентскому измерению евразийской интеграции // Журнал российского права. 2012. № 8.
8. Садовникова Г.Д. Представительная демократия: от идеи к реализации. М., 2008.
9. Трошкина Т.Н. Международные, внешнеэкономические и межрегиональные связи субъекта Российской Федерации: на примере законодательства города Москвы // Реформы и право. 2010.
10. Парламентское право России: Учеб. пособие / Под ред. Т.Я. Хабриевой. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2003.
11. Парламентское право России. Учебное пособие / Автономов А.С., Любимов А.П., Румянцев Т.С., Степанов И.М., и др.; Под ред.: Степанов И.М., Т.Я. Хабриева. М.: Юрист, 1999. — 392 с.
12. Парламентский глоссарий / авт.-сост. А.Х. Саидов, Т.Я. Хабриева. М.: Норма, 2008. 352 с.
13. Парламенты. Сравнительное исследование структуры и деятельности представительных учреждений 55 стран мира: Новое и пересмотренное издание, подготовленное д-ром М. Амеллером: Перевод с английского / Под ред.: З.И. Луковников; Вступ. ст.: В.В. Евгеньев, Ф.И. Калинычев. М.: Прогресс, 1967. 512 с.
14. Парламенты мира. Сборник. М.: Интерпракс, 1991. 624 с.
15. Сравнительное конституционное право / Абросимова Е.Б., Васильева Т.А., Владимирова Л.Д., Крылова Н.С., и др.; Редкол.: А.И. Ковлер, В.Е. Чиркин (Отв. ред.), Ю.А. Юдин. М.: Манускрипт, 1996. 730 с.
16. Сравнительное правоведение в образах права. Т. 1 / В.И. Лафитский М.: Статут, 2010. 429 с.
17. Сравнительное правоведение в образах права: в 2 т. Т. 2 / В.И. Лафитский. М.: Статут, 2011. 415 с.
18. Clapham A. Human rights Obligations of non-state actors. Oxford, 2006.
19. Global Parliamentary Report. The Changing Nature of Parliamentary Representation. April, 2012 // <http://www.ipu.org/pdf/publications/gpr2012-full-e.pdf>
20. World e-Parliament Report 2012 // <http://www.ictparliament.org/world-e-parliament-reports>
21. Shermers H.G., Blocker N.M. International institutional law. Unity through diversity. Boston, Leyden, 2003.

References (transliteration):

1. Konventsiya o zashchite prav cheloveka i osnovnykh svobod (Zaklyuchena v g. Rime 04.11.1950) // Byulleten mezhdunarodnkh dogovorov. 2001. № 3.

2. Konventsiya o Mezhparlamentsoy Assambleye gosudarstv — uchastnikov Sodruzhestva Nezavisimyykh Gosudarstv (Zaklyuchena v g Minske 26.05.1995 // Byulleten mezhdunarodnykh dogovorov. 1997. № 4.
3. Mezhdunarodnyy pakt o grazhdanskikh i politicheskikh pravakh 1966 g. // Byulleten Verkhovnogo Suda RF. 1994. № 12.
4. Ustav Soveta Yevropy (ETS № 1) (Prinyat v g. Londone 05.05.1949) // Byulleten mezhdunarodnykh dogovorov. 1997. № 5.
5. Zakonodatelnaya vlast / Chirkin V.Ye. M: Norma, 2008. 336 s.
6. Lukashuk I.I. Globalizatsiya, gosudarstvo, pravo, XXI vek. M., 2000.
7. Naryshkin S.Ye., Khabriyeva T.YA. K novomu parlamentскому izmereniyu yevraziyskoy integratsii // Zhurnal rossiyskogo prava. 2012. № 8.
8. Sadovnikova G.D. Predstavitelnaya demokratiya: ot idei k realizatsii. M., 2008.
9. Troshkina T.N. Mezhdunarodnyye, vneshneekonomicheskiye i mezhregionalnyye svyazi subyekta Rossiyskoy Federatsii: na primere zakonodatelstva goroda Moskvy // Reformy i pravo. 2010.
10. Parlamentskoye pravo Rossii: Ucheb. posobiye / Pod red. T.YA. Khabriyevoy. 2-ye izd., Pererab. i dop. M., 2003.
11. Parlamentskoye pravo Rossii. Uchebnoye posobiye / Avtonomov A.S., Lyubimov A.P., Rumyantseva T.S., Stepanov I.M., i dr; Pod red. Stepanov I.M., Khabriyeva T.YA. M.: Yurist, 1999. 392 s.
12. Parlamentskiy glossariy / avt.-sost. A.X.Saidov, T. YA. Khabriyeva. M: Norma, 2008. 352 s.
13. Parlamenti. Sravnitelnoye issledovaniye struktury i deyatelnosti predstavitelnykh uchrezhdeniy 55 stran mira: Novoye i peresmotrennoye izdaniye, podgotovlennoye d-rom M. Amellerom: Pervod s angliyskogo / Pod red. Lukovnikov Z.I.; Vstup. st. Yevgenyev V.V., Kalinychev F.I. M.: Progress, 1967. 512 s.
14. Parlamenti mira. Sbornik. M.: Interpraks 1991. 624 s.
15. Sravnitelnoye konstitutsionnoye pravo / Abrosimova Ye.B., Vasilyeva T.A., Vladimirova L.D., Krylova N.S., i dr; Redkol.. Kovler A.I., Chirkin V.Ye. (Otv. red.), Yudin YU.A. M&: Manuskript, 1996. 730 s.
16. Sravnitelnoye pravovedeniye v obrazakh prava. T. 1 / Lafitskiy V.I. M.: Statut, 2010. 429 s.
17. Sravnitelnoye pravovedeniye v obrazakh prava: v 2 t. T. 2 / Lafitskiy V.I. M: Statut, 2011. 415.