

МЕЖПАРЛАМЕНТСКИЕ ИНСТИТУТЫ В СОВРЕМЕННЫХ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЯХ

А.Д. Мурзакулова

Представлен анализ развития межпарламентских институтов в современных международных отношениях.

Ключевые слова: межпарламентское сотрудничество; демократия; международные организации; выборы; интеграция.

Значение институтов межпарламентского сотрудничества резко возросло с трансформацией системы международных отношений в начале 90-х гг. XX в. Многополярная система, сменившая биполярную систему международных отношений, позволила многим странам настро-

ить свой внешнеполитический курс на многовекторное внешнеполитическое развитие. Эти условия заметно активизировали деятельность межпарламентских институтов. Парламентский уровень сотрудничества наблюдается практически во всех региональных и интеграционных об-

разованиях мира. По своему формату он может быть институционализирован в виде отдельной организации, парламентского измерения международной организации или же проявляться в форме постоянных контактов парламентариев разных государств.

Являясь инструментом сотрудничества государств-участников, межпарламентские организации выполняют несколько важнейших функций, к которым относятся нормотворческая (формирование законодательной базы ведущей организации, единое правовое пространство), контрольная (парламентский контроль за принимаемыми решениями и органами исполнительной власти), консультативная (подготовка и проведение консультационной работы для заинтересованных государств, учреждений), оперативная (при осуществлении действий в МО межпарламентские институты сами реализуют свои задачи при помощи имеющихся организационных, людских и материальных средств) информационная (организации выступают в качестве крупнейших получателей, передатчиков и каналов распространения информации). Это позволяет рассматривать межпарламентские структуры в качестве основных каналов парламентской дипломатии.

Вместе с этим межпарламентская организация не может рассматриваться просто как сумма парламентариев государств-членов или даже как коллективный уполномоченный. Воля, выражаемая в решениях ее органов, не идентична воле всех ее членов и каждого из них [1]. В идеале межпарламентские организации должны обладать определенным уровнем автономии по отношению к своим членам [1]. Однако, с другой стороны, особого рода автономность организации может создавать определенные риски для государств-членов, чьи интересы и позиции могут не совпадать с интересами организации [2]. В настоящее время не многие межпарламентские организации способны оказывать существенное политическое влияние (исключением служат в основном европейские институты – ПАСЕ, ПА ОБСЕ, частично Парламентская Ассоциация Британского Содружества) поскольку большинство решений межпарламентских институтов мира носят рекомендательный характер.

Критически важным для исполнения функций межпарламентских институтов, который становится фактором их роста, является институт парламентского контроля. Он представляет собой действенный инструмент, с помощью которого законодательная власть, а вместе с ней и общественность, получает возможность оценить эффективность действий исполнительной власти, требовать привлечения к ответственности должностных лиц, обнаруживших свою профессиональную некомпетентность либо нарушивших закон [3, с. 39].

Усиление контрольных полномочий межпарламентских институтов во многом свидетельствует об упрочении демократических институтов в политической системе входящих в него государств. Институт парламентского контроля дает возможность тем странам, где он уже включен в правовую систему, с большей эффективностью разрешать конфликтные ситуации в случаях массового нарушения прав человека, в условиях широкой гласности расследовать события, имеющие широкий общественный резонанс. На современном этапе институт парламентского контроля имеется лишь в европейских межпарламентских объединениях, а в уставы и регламенты большинства парламентских институтов он не включен, что негативно сказывается на их функциональности как субъектов международных отношений.

Импульсом для развития парламентского измерения международных отношений в современном мире стала возрастающая роль парламентской дипломатии. Основанием для этого служит неформальный характер этого уровня сотрудничества. Как отмечают сами парламентарии, “парламентская дипломатия более свободная, она не отягощена разными обязательствами и их провалами” [4]. Кроме того, парламентский мониторинг и “парламентский глаз” в составе официальных делегаций позволяет значительно повысить общественный контроль над действиями исполнительной власти, а также включить законодателей в актуальную внешнеполитическую повестку страны.

Долгое время межпарламентские организации рассматривались как альтернативные виды парламентской дипломатии. Однако в последние

20 лет происходит значительная трансформация такого восприятия и парламентская дипломатия, как и межпарламентские организации, стали рассматриваться как значительный ресурс продвижения внешнеполитических интересов государства [5–8]. В системе международных отношений межпарламентские организации представлены тремя уровнями взаимодействия, которые характеризуются охватом деятельности, количеством участников и значением рассматриваемых проблем. Согласно данным критериям межпарламентские организации условно делятся на глобальные (например Межпарламентский Союз), региональные (Парламентская Ассамблея ОБСЕ, Парламентская Ассамблея Совета Европы, межпарламентские ассамблеи в структурах ЕврАзЭС и ОДКБ) и интеграционные (Парламентская Ассамблея Британского Содружества, Межпарламентская Ассамблея СНГ) [9].

В связи с тем, что межпарламентские организации действуют на международной арене, прибегая исключительно к рекомендательным мерам и решениям, их авторитет держится на основе позитивного институционального имиджа, который позволяет строить взаимодействие на уровне политической культуры без применения инструментов экономического и политического давления, то есть “жесткой силы”. Таким образом, перспективным выглядит изучение межпарламентских институтов сотрудничества с позиции – “мягкой силы” (soft power). Этот термин был введен в научный оборот американским исследователем Дж. Наем в его работе “Мягкая сила. Значение успеха в мировой политике” [10]. По мнению Дж. Наем, “мягкая сила” основывается на культурной привлекательности определенных сфер деятельности государства, которые позволяют этому государству служить образцом притяжения или подражания для развития аналогичных сфер в других странах. Основой “мягкой силы” служит привлекательность культуры и ценностей, политических и социальных программ государства [10]. “Мягкая сила” является противоположным инструментом “твердой силы” (hard power), которая основывается на применении давления в экономической, военно-политической или дипломатической сферах. Особенностью применения ресурса “мягкой си-

лы” служат условия глобализации, позволяющие разным обществам следить за успехами друг друга в стремлении их повторить [11].

Очевидно, что деятельность государств в межпарламентских организациях, действующих на арене международной политики, определяется соотношением их интересов. Согласно неоинституциональной концепции, создание таких институтов связано с логикой снижения неопределенности и издержек развития. Следовательно, институты – это своеобразные стратегии акторов в том или ином политическом взаимодействии [12]. Несмотря на взаимодействие различных по своей силе государств в межпарламентских организациях (например, Россия и Кыргызстан в Межпарламентской Ассамблее СНГ) не исключено совпадение интересов всех государств участников. Следовательно, общий интерес становится двигателем развития организации, а его отсутствие или ослабление – фактором стагнации.

Межпарламентские институты постепенно становятся наиболее характерным видом сотрудничества на международной арене. Их развитие тесно связано с ростом роли парламентской дипломатии и превалированием принципа “мягкой силы” в межгосударственных отношениях. Практически все авторитетные международные организации мира имеют в своей структуре парламентское измерение сотрудничества, что является показателем комплексности их подхода к развитию. Межпарламентские структуры позволяют ввести элемент публичной политики (public policy) в международный политический процесс, делая его прозрачным и доступным для общественности.

Наряду с этим возрастает роль парламентариев в международном переговорном процессе как по вопросам мирного урегулирования и предотвращения эскалации конфликтов, так и на уровне привлечения инвестиций и экономического развития. Двухсторонний формат сотрудничества также усиливается парламентским измерением, депутатские группы и форумы стали характерной частью межгосударственных отношений. Несмотря на повсеместное повышение уровня парламентского сотрудничества, он еще остается во многом ведомым субъектом между-

народных отношений. Однако с учетом динамичного продвижения прежде всего региональных межпарламентских институтов в последние 10 лет следует, что в перспективе именно они займут достойное место в международных отношениях и в международном переговорном процессе.

Литература

1. Моравецкий В. Функции международной организации. М., 1976.
2. Кутейников А.Е. Международные межправительственные организации: социологический подход // Журнал социологии и социальной антропологии. 1999. Т. 2. Вып. 4.
3. Более подробно см.: Зрелов А.П., Краснов М.В. О введении института парламентского расследования в РФ // Право и политика. 2003. №10.
4. Беленькая М. Парламентская дипломатия. Депутаты прокладывают дорогу российским регионам на арабские рынки // Дипкуррьер Интернет №10 (30). 2001. 21 июня. http://world.ng.ru/letter/2001-06-21/6_parliament.html;
5. Более подробно см.: Воронин А. Динамизм парламентской дипломатии // Международная жизнь / МИД РФ. 2009. <http://www.mezhizn.ru>
6. Меринов С. Парламентская дипломатия набирает очки // Рос. газета (федеральный выпуск). 2009. 10 февраля.
7. Торшин А. Парламентская дипломатия может быть эффективной // <http://inforotor.ru>. 10.07.2008.
8. Любимов А.П. Межпарламентское сотрудничество как форма представления российских интересов // Представительная власть – XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. 2004. №3 (57).
9. См.: Саидов А.Х. Межпарламентские организации мира: Справочник. М., 2004.
10. Joseph S. Nye. Soft Power. The Means to Success in World Politics. New York: Public Affairs, 2004.
11. Малахов В.С. Государство в условиях глобализации: Учеб. пособие. М.: Изд-во КДУ, 2007.
12. См.: Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М., 1997.