



Иншаков В.Ф.

ПОЛИТИЧЕСКАЯ ИНТЕГРАЦИЯ: ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ НА ПОСТСОВЕТСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ

POLITICAL INTEGRATION: DEVELOPMENT PROSPECTS ON THE FORMER SOVIET UNION

Иншаков Владимир Федорович – главный эксперт-аналитик ООО «Современные образовательные концепции», кандидат социологических наук

Vladimir F. Inshakov – Chief expert-analyst of JSC “Modern educational concepts”, Candidate of Sociological Sciences

Аннотация: в статье исследуются условия развития политической интеграции на постсоветском пространстве, в частности, такой ее формы, как фактора национальной безопасности, международный парламентаризм и его современные тенденции.

Annotation: the article represents the analysis of conditions of the former Soviet Union states political integration, particularly as a factor of national security, international parliamentary system and its current trends.

Ключевые слова: Евразийский союз, евразийская интеграция, представительная демократия, международный парламентаризм, межпарламентское сотрудничество, межгосударственное сотрудничество, национальная безопасность

Keywords: Eurasian Union, Eurasian Integration, representative democracy, international parliamentary system, parliamentary cooperation, interstate cooperation, national security

В последние годы наглядно прослеживается стремление к сотрудничеству с Россией не только бывших советских республик, но и других регионов. Надо сказать, что ряд государств точно так ориентируются на

США и Китай. И это закономерно, поскольку такое сближение выгодно, прежде всего, этим странам как залог их безопасности. Ряд аналитиков считает, что постсоветские государства уже в обозримой перспективе могут объединиться. Конечно, это будет не Советский Союз. Но контуры нового объединения уже вырисовываются. Таможенный союз, единая таможенная территория России, Беларуси и Казахстана, действует с 2010 г. В 2011 г. к нему присоединилась Киргизия. С 2015 г. запланировано создание Евразийского союза – конфедеративного объединения России, Беларуси и Казахстана как государств с единым политическим, экономическим, военным и культурным пространством. Предполагается, что к тому времени эта зона интеграции будет значительно расширена за счет других образований, и не только бывших советских республик.

События последнего времени, в том числе в Северной Африке и на Ближнем Востоке, ясно показывают, что в современном мире наблюдается тенденция к дальнейшей демократизации политической жизни отдельных государств и целых регионов. Успех демократических преобразований традиционно связывается с укреплением наднациональных органов интеграции, и, в первую очередь, институтов представительной демократии.

На фоне развивающихся процессов глобализации идет расширение интеграционных практик в различных регионах мира, сопровождающееся ростом интереса к использованию идеи народного представительства в целях повышения эффективности политических и правовых механизмов регулирования интеграции. Наиболее полно роль народного представительства в мировой политике проявляется в деятельности парламентов, многообразных формах парламентской демократии, в расширении ее использования для целей укрепления межгосударственного сотрудничества.

Прежде всего, речь идет о парламентах, которые воспринимаются в качестве важнейшего интеграционного политического гаранта национальной безопасности каждого государства, участвующего в международном сотрудничестве.

Парламентаризм как политическая и научная доктрина в XXI века в рамках реального времени постоянно совершенствуется, уточняются его современные формы и научные параметры.

Укрепление парламентской составляющей интеграционных процессов становится стратегическим направлением развития интеграции. Именно в рамках парламентской демократии вызревают, развиваются и ускоряются объединительные процессы, появляются оптимальные сочетания различных средств интеграции: политических, правовых, орга-

низационных, экономических, экологических и т.д. Для повышения уровня решаемых задач по созданию комплексных по содержанию моделей, таких как единое экономическое пространство, экономической союз, с неизбежностью требуется воля в организации политической составляющей основы интеграции – экономического партнерства. Речь идет о создании современного органа парламентского типа, воплощающего в себе ряд важнейших интеграционных характеристик, позволяющих не только влиять на качество управления социальными процессами, но и на само гражданское общество. Такой орган – парламент межгосударственного объединения призван помогать нахождению взаимоприемлемых решений острых политических, социальных и экономических проблем. В первую очередь, он способствует обеспечению качества правовых механизмов регулирования интеграционных процессов через законодательные процессы, обеспечивая представительство интересов народов объединившихся государств, усиливает демократический характер, и открытость принятия решений, представляет возможность межгосударственным наднациональным организациям бесконфликтно адаптироваться к потребностям политических, экономических, социальных и иных интересов самых широких кругов населения.

Одной из ключевых политико-правовых идей европейской цивилизации является идея международного парламента. Идея международного объединения ассоциировалась с необходимостью создать общее собрание, ассамблею европейских государств, которая смогла бы решать общеевропейские дела [1].¹ Объединительные проекты отражали представления различных периодов о равенстве участников сложившейся системы отношений европейских государств, о нахождении решений актуальных на тот период международных проблем. Демократический потенциал подобных предложений был обусловлен на необходимости обеспечения суверенного равенства государств и сохранении сложившегося равновесия между различными европейскими державами. Подобные организации нельзя было отнести в полном смысле к парламентским, поскольку в них участвовали представители министерств и ведомств государств-членов и носили скорее межправительственный, чем межпарламентский характер.

Формирование наднационального парламентского органа можно проследить на опыте ЕС, не исключая национальные парламенты из

¹Клепацкий З.М. Западноевропейские международные организации. – М., 1973. – С. 56–57.

процесса подготовки и принятия решений в интеграционной организации. Связано это с тем, что государства-члены не утрачивают своего суверенитета, а национальные парламенты сохраняют право контроля внешней политики своих государств. Постепенно наращивая потенциал представительного и законодательного органа, Европейский парламент занимает все более важное место в организационной структуре Сообществ и ЕС.

Первым в истории международного межпарламентского движения действительно полноценным межпарламентским органом в середине XX в. в качестве основного органа стала в Совете Европы Консультативная ассамблея, в настоящее время – это Парламентская Ассамблея Совета Европы (ПАСЕ). Она включает в свой состав лиц, избранных парламентами государств – членов Совета Европы или назначенных из их числа. Впоследствии Консультативная ассамблея Совета Европы послужила моделью для формирования органов межпарламентского сотрудничества в других западноевропейских международных организациях, таких как уже упомянутая Парламентская Ассамблея, Консультативный парламентский союз в Бенилюксе (1955 г.), Парламентская Ассамблея в Западноевропейском союзе, Европейское объединение угля и стали (1951 г.), ЕЭС и Евростатом (1957 г.) [2].²

Несмотря на свою оригинальную структуру, под влиянием Консультативной ассамблеи Совета Европы формировался Северный Совет Скандинавских стран (87 членов, избираемых от национальных парламентов, и около 80 членов – из представителей правительств). Подобные органы, состоящие из депутатов национальных парламентов, были созданы в НАТО и Европейской зоне свободной торговли (ЕАСТ) [2].³

После окончания Второй мировой войны межпарламентские отношения развивались в сторону расширения, создавались разнообразные формы взаимодействия, в них вовлекались все новые участники. Таким образом, формирование межпарламентских органов региональных европейских организаций во второй половине XX в. было обусловлено тенденцией к повышению роли парламентов в международных отношениях [3].⁴

²Нарышкин С.Е., Хабриева Т.Я. К новому парламентскому измерению евразийской интеграции // Журнал российского права. – 2012. – № 8. – С. 7. Там же. – С. 8.

³Парламентское право России: учебное пособие / Под ред. Т.Я.Хабриевой. – М., 2003. – С. 358.

⁴Ежегодник Большой Советской Энциклопедии. 1988. – М.: Сов. энциклопедия, 1988. – С. 430.

Межпарламентское взаимодействие как европейского явления постепенно перерастает в универсальное, становится инструментом международного сотрудничества в Латинской Америке, Азии, Африке. Межпарламентские связи получают институциональное закрепление в рамках региональных межправительственных организаций с помощью специальных органов межпарламентского взаимодействия, а также складываются международные межпарламентские организации в отдельных регионах. Пробразом нынешних международных межпарламентских организаций послужил Межпарламентский союз, сформированный в 1894 г. по инициативе ранее состоявшейся (1889 г.) Первой Межпарламентской конференции по международному арбитражу в Париже [3].

Характерной чертой современной политической интеграции является включение в структуру международных организаций органов межпарламентского сотрудничества. Так, в 1979 г. в рамках Картахенского соглашения (Андского пакта) был учрежден Андский парламент, в 1987 г. в Центральноамериканском общем рынке (ЦАОР) создан Центральноамериканский парламент, в 1987 г. был заключен договор о Латиноамериканском парламенте [1], в Межпарламентский Союз, основанный еще в 1889 г. и объединявший входящих в национальные парламентские группы членов парламентов различных стран, в 1987 г. входили парламентские группы более чем 100 стран [4]⁵.

В 90-е годы XX в. в структуре новых региональных межправительственных организаций стали создаваться парламентские органы. Например, в 1991 г. была учреждена Парламентская Ассамблея Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ). В 1992 г. в Содружестве Независимых Государств (СНГ) была учреждена Межпарламентская Ассамблея СНГ, в 1993 г. были созданы Парламентская Ассамблея Организации Черноморского экономического сотрудничества, парламентская Ассамблея Экономического сообщества западноафрикан-

⁵Создание новой системы европейской безопасности и роль международных организаций. – М., 1996; Саидов А.Х. Межпарламентские организации мира: Справочник. – М., 2004; Язькова А., Куприянов Б. Черноморский узел // Федеральный информационно-аналитический журнал «Сенатор». Режим доступа: <http://senat.org/integ4/txt8.htm>; Положение о Межпарламентской Ассамблее Евразийского экономического сообщества: Утверждено Решением Межгосударственного Совета Евразийского экономического сообщества от 13 мая 2002 г. № 52; Южная Африка на пороге третьего тысячелетия. – М.: Изд-во Института Африки РАН, 2002; Учредительный акт африканского союза. Ломе, Того, 12 июня 2000 г. Режим доступа: <http://constitutions.ru/archives/785>; Глинкин А.Н., Бобровников А.Ф. и др. 10 лет МЕР-КОСУР //Латинская Америка. – 2001. – №7. – С. 19–38.

ских государств (ЭКОВАС). Аналогичные органы были созданы на африканском континенте: с 1996 г. в южноафриканском сообществе по развитию (САДК) действует специальный орган – Парламентский форум, а в 2000 г. образован Африканский Союз и в 2004 г. учрежден его консультативный орган – Панафриканский парламент. В Латинской Америке в 1995 г.

Парламентскую комиссию учредила интеграционная субрегиональная международная организация Общий рынок стран южного конуса (МЕРКОСУР) [5]⁶.

В СНГ в конце 90-х гг. XX в. – начале XXI в. были созданы субрегиональные организации парламентскими органами в их структурах: Межпарламентская Ассамблея ЕврАзЭС, Парламентская Ассамблея ОДКБ, Парламентское Собрание Союза Беларуси и России.

Характерным явлением для региональных межправительственных организаций практически всех регионов мира стали парламентские органы, ставшие неотъемлемым атрибутом региональных межправительственных организаций, отвечающих за интеграцию. В организационно-правовом механизме соответствующих региональных международных организаций парламентские органы занимают далеко не одинаковое место. Ряд авторов делят все парламентские органы с учетом порядка формирования состава на две группы. К первой относятся парламентские органы, состав национальных делегаций которых формируется каждым государством-членом самостоятельно в порядке, установленном учредительным договором или актом международной организации. Ко второй группе – парламентские органы, формируемые непосредственно населением государств-членов путем прямого тайного голосования. В этом случае на государствах – членах международной организации лежит обязанность оказать содействие в проведении таких выборов на своей территории [2].

Освещающая современные тенденции международного парламентаризма, академик РАН Т.Я. Хабриева и председатель Госдумы РФ С.Е. Нарышкин на примере Европейского парламента ЕС освещают развитие интеграционного процесса, начиная с 1952 г., когда была создана Ассамблея ЕОУС (орган сотрудничества парламентав государств-членов) [2].

⁶Лиссабонский договор о европейском союзе от 13 декабря 2007 г. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1296&lang=EN>

Ассамблея состояла из представителей народов государств, объединившихся в сообщество. Такое объединение отражало стратегию политической и экономической интеграции, предполагавшей включение всех заинтересованных в ней социальных сил (правительств, народов государств-членов). Интересы каждого социального слоя должны быть представлены в том или ином институте Сообщества.

С 1979 г. Ассамблей стали проводиться выборы. Принятый в 2007 г. Лиссабонский договор о Европейском союзе [6] изменил концепцию Европейского парламента, сменивший акценты в идентификации социальных сил, заинтересованных в европейской интеграции. Парламент стал состоять из представителей граждан Европейского союза. Введение единого гражданства Европейского союза, не отменявшего гражданства государств – членов ЕС, стало дополнительным стимулом в продвижении концепции европейской идентичности. В связи с этим сегодня с полным основанием можно говорить о том, что Европейский Парламент является органом международной организации нового типа, который не только избирается населением государств – членов ЕС, но и представляет интересы всех граждан Союза на наднациональном уровне. При этом сохраняются квоты государств-членов на места в Европейском Парламенте. Это заметно обостряет проблему их равного представительства и обуславливает сохранение разногласий между государствами-членами.

Роль Европейского парламента заметно возросла в силу наделения его правом решающего голоса при принятии бюджета ЕС. С принятием Лиссабонского договора 2007 г. Европейский Парламент стал полноправным законодательным органом, получив большой спектр полномочий, что привело к изменению конфигурации отношений между руководящими органами ЕС.

В условиях динамично развивающегося евразийского интеграционного процесса по инициативе Государственной Думы Российской Федерации совместно с представителями парламентамтов государств – членов Таможенного союза разработана «дорожная карта», предусматривающая создание Евразийской межпарламентской ассамблеи и создание в 2013 г. полноценного межгосударственного парламентамтского института, сначала Евразийского экономического союза, а впоследствии и Евразийского союза. В настоящее время ведется серьезная научная проработка основных элементов политико-правовой концепции евразийского парламентамтского органа [2].

Она может быть решена при организации исследований на междис-

циплинарной основе с привлечением специалистов различного профиля (политологов, социологов, культурологов и др.). Такой подход способен привести к созданию модели межпарламентского органа Евразийского союза с использованием как лучших достижений мировой общественной мысли и положительных практических результатов международных интеграционных организаций, так и опыта предыдущего развития интеграционных процессов на постсоветском пространстве.