



**Асель
Мурзакулова**

МЕЖПАРЛАМЕНТСКИЕ ИНСТИТУТЫ В ПРОЦЕССЕ ИНТЕГРАЦИИ СНГ

Асель Джапаркуловна Мурзакулова — к.п.н., доцент Бишкекского гуманитарного университета.
Электронная почта: aselmurza@gmail.com

На современном этапе в СНГ сложилось три межпарламентских института: Межпарламентская ассамблея СНГ (МПА СНГ), Межпарламентская ассамблея ЕврАзЭС (МПА ЕврАзЭС) и Парламентская ассамблея ОДКБ (ПА ОДКБ). В статье анализируется значение указанных межпарламентских институтов в процессе интеграции на постсоветском пространстве, а также раскрываются слабые и сильные стороны межпарламентских организаций в свете интеграционных задач постсоветских межгосударственных организаций.

Одной из основных целей Межпарламентской ассамблеи СНГ, Межпарламентской ассамблеи ЕврАзЭС и Парламентской ассамблеи ОДКБ декларируется интеграция государств-участников посредством создания единого правового пространства. Насколько эффективно продвигаются межпарламентские институты к обозначенной цели?

Формирование международных союзов часто имеет общие основания, выраженные в терминах интеграции. Особую актуальность интеграционные процессы приобрели с усилением глобализации мирового пространства, обратной стороной которого стала регионализация международных отношений. Интеграционные цели определяют идентичность и сущность межгосударственных союзов Востока и Запада (ЕС, АСЕАН, НАФТА, МЕРКОСУР). Как правило, интеграционные процессы исходят из экономической целесообразности для участников. Интеграция — это, прежде всего, согласие в экономике. Принципы любой интеграции должны быть основаны на представлениях о взаимной выгоде, на равенстве прав участников, уважении друг друга, максимальной эффективности использования ресурсов (Кириченко, 2000). Включение в такие процессы предполагает последовательную реализацию нескольких этапов: зона свободной торговли, таможенный союз, единое экономическое пространство.

Попытки выстроить интеграционные процессы в аналогичной логике предпринимались и в рамках СНГ. Однако в экономической политике стало очевидно, что подавляющее большинство стран Содружества постепенно отдаляются друг от друга. Такое положение объясняется как растущей ориентацией постсоветских стран на разновекторные модели экономического развития, так и переориентацией экспортных товаропотоков на партнеров за пределами СНГ.

Во многом неудачи в развитии интеграционного процесса по всему периметру государственных отношений привели к оформлению концепции разноскоростной и многоуровневой интеграции. Выражением этой концепции стала регионализации СНГ посредством выделения стран, ориентированных на интеграционные проекты с Россией и наоборот. Таким образом, сложились условно две группы государств: больше ориентированные на сближение с Россией (ОДКБ, ЕврАзЭС, СГРБ), и меньше — ГУАМ. Такой подход к объединению в группы не всегда обоснован экономическими соображениями. Очевидно, что на первый план здесь выходит политическая составляющая процесса, называемого интеграционным в дискурсе СНГ.

По прошествии 20 лет можно констатировать, что главная цель Содружества — сохранение единого экономического и оборонительного пространства — не была реализована. В то же время необходимо признать: низкая эффективность институтов СНГ не мешает им производить коллективные блага для участников. Во-первых, они поддерживают определенный уровень символического единства постсоветского пространства (Фельдман, 2005), который обладает важным психологическим эффектом для элит отдельных стран. Во-вторых, политическая интеграция использовалась для повышения устойчивости некоторых правящих режимов, например, через институт международных наблюдателей от межпарламентских ассамблей. В-третьих, институты СНГ предоставляют площадку для регулярного диалога между главами государств и правительств.

Как отмечают ведущие специалисты Содружества, основной аргумент в пользу стабильности постсоветских группировок связан с логикой разнородности участников и выгодой для них от существования союза (Либман, 2006). Более того, в начале 1990-х годов интеграционные группировки способствовали экономическому выживанию некоторых участников СНГ. С этой точки зрения Содружество можно сравнить с механизмом обмена (информацией, ресурсами), действующим «в условиях кооперационной игры между странами с множественными равновесиями» (Либман, 2006).

«Интеграционные» задачи межпарламентских институтов СНГ необходимо рассматривать, прежде всего, через выполняемые ими функции социализации. Предполагается, что, стремясь обрести формальный статус членов, страны принимают определенные образцы поведения, утверждаемые международными организациями. Согласно неинституциональной теории международных отношений, «сотрудничество и функционирование международного союза представляют собой многоступенчатый процесс взаимодействия игроков, основанный на взаимном обучении» (Либман, 2006). Применительно к межпарламентским институтам СНГ это, прежде всего, решение государствами — участниками Содружества адаптационных проблем в условиях либерально-демократической парадигмы и, соответственно, предусмотренного в ней баланса институтов государственной власти. Межпарламентские институты СНГ следует рассматривать как агентов социализации постсоветских парламентариев в процессе их стремления включиться в развитие парламентской демократии по собственному образцу (суверенная демократия) и построения межгосударственных отношений между постсоветскими странами.



В сфере развития парламентской демократии у государств СНГ, как оказалось, имеется целый набор общих черт. Во-первых, это решение проблемы конфронтационного стиля взаимодействия двух ветвей власти (законодательной и исполнительной), который в начале 1990-х годов стал ощутимой преградой на пути установления «суперпрезидентской» формы правления в новых независимых государствах на постсоветском пространстве. Напомним, что к 1993–1995 годам в большинстве государств Содружества противостояние президента и парламента было преодолено через конституционную реформу и роспуск первых легислатур. Во-вторых, общее обучение взаимодействию в процессе выстраивания отношений с межпарламентскими организациями западных стран, прежде всего ПАСЕ и ПА ОБСЕ. И, наконец, формирование общих подходов к оформлению правового пространства Содружества, кристаллизация и укрепление навыков отстаивания и продвижения национальных интересов среди парламентских делегаций МПА СНГ. Наряду с этим в процессе социализации парламентских делегаций в межпарламентских институтах важным остается их включение в повестку развития парламентской демократии применительно к постсоветским государствам.

Надо сказать, что функция социализации не является уникальной, присущей только межпарламентским институтам на пространстве СНГ. Она характерна практически для всех международных межпарламентских организаций. Так, например, Парламентская ассамблея Британского Содружества заявляет в качестве приоритетной цели совместное обучение государств-участников принципам парламентской демократии. Опыт межпарламентских объединений Европы демонстрирует: осуществляя задачи социализации, они создают благоприятные условия для вступающих в них государств. Практика европейских межпарламентских организаций имеет институционализированную форму социализации участников, например, через поддержку в получении статуса специального гостя Совета Европы, членство в Совете Североатлантического партнерства, участие в программе «Партнерство ради мира», включение в план действий Европейского союза. Таким образом, международная социализация может представлять собой формально институционализированный процесс, осуществляемый международными организациями и преследующий цели распространения их основных ценностей (Schimmelfennig, 2006).

Процесс социализации в межпарламентских ассамблеях СНГ, ОДКБ, ЕврАзЭС не представлен столь сложной процедурой институционализации, как в европейских межпарламентских организациях, и заключается в предоставлении двухступенчатого статуса: наблюдатель соответствующей межпарламентской организации, государство — участник межпарламентской ассамблеи. В качестве базовой цели для межпарламентских институтов СНГ можно выделить поддержание общего пространства правовой культуры парламентариев, их ориентацию и координацию по проблематике международных отношений. Взаимодействие с внешними международными союзами также выступает важным элементом социализации парламентских делегаций в формате межпарламентских институтов СНГ.

Стержень социализации парламентариев — деятельность в сфере модельного законодательства межпарламентских ассамблей, которая выполняет интегра-

тивные функции этих институтов в структуре СНГ. Предполагается, что разработка модельного законодательства парламентскими делегациями государств СНГ сможет решить задачу выстраивания единого нормативного пространства. Работа на многосторонней основе позволяет парламентариям национальных делегаций выходить на более широкий международный уровень, открывает доступ к информации о правоприменительной и политической практике тех или иных норм в близких по ситуации республиках Содружества, позволяет ощутить в сравнительной перспективе состояние собственного политического развития на постсоветском пространстве.

В целом ассамблеи выполняют функцию включения парламентариев в общие представления о нормотворческих подходах и ценностях. Например, применение модельного Гражданского кодекса в разработке национального законодательства на заре 1990-х в большинстве стран СНГ позволило перейти в правовом плане от командно-административной системы к рыночной экономике. В области мониторинга и оценки электоральных процессов значимым моментом выступает ратификация государствами одного из первых директивных документов, принятых МПА СНГ, — конвенции «О стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках СНГ».

В соответствии с принципами, заложенными в конвенции, и рекомендациями миссий международных наблюдателей от МПА СНГ в национальных законодательствах стран Содружества прослеживаются тенденции в активном использовании предлагаемых норм. Например, согласно рекомендациям международных наблюдателей МПА СНГ Республика Казахстан в 2007 году внесла 26 изменений в свое избирательное законодательство.

Деятельность межпарламентских ассамблей в сопровождении создания единого правового пространства находит положительные оценки у парламентариев государств-участников (Абдыкаримов, 2000), которые, однако, не уделяют должного внимания проблемам развития парламентаризма. Такие критически важные функции, свойственные межпарламентским организациям, как парламентский контроль, формирование повестки для исполнительных органов, контроль над принимаемыми решениями, повышение объективности заключений миссий наблюдателей, остаются на периферии межпарламентских обсуждений.

Межпарламентские институты в контексте интеграционных процессов на пространстве СНГ выполняют функции нормативного уровня без преодоления реальных проблем, стоящих на пути развития организации. Такое положение обусловлено, прежде всего, человеческим фактором — составом межпарламентских делегаций, представленных депутатами национальных парламентов, в большинстве которых (из-за преобладания одной политической силы) сама практика парламентских дебатов, политической конкуренции идей и взглядов является большой редкостью. Как следствие, политическая культура постсоветского парламентаризма, представленного на уровне межпарламентских организаций, поддерживает воспроизводство слабой или ведомой исполнительной властью модели. К сожалению, конвергентные процессы в такой плоскости более очевидны, чем в экономической политике большинства государств — участников СНГ.



На более системном уровне, как уже отмечалось, неудачи в сфере политической интеграции пространства СНГ постепенно привели к переходу на региональные сферы сотрудничества. Региональные организации, такие как ЕврАзЭС и ОДКБ, динамично институционализируются согласно концепции многоуровневой или разноскоростной интеграции. Вполне вероятно, что с дальнейшей фрагментацией постсоветского пространства будет усиливаться имитационный характер интеграционных процессов и в этих региональных организациях. Это приведет к снижению эффективности деятельности межпарламентских институтов как в профильной сфере (модельное законодательство), так и на институциональном уровне (координация между постоянными комиссиями, информированность о состоянии правоприменительной практики на национальном уровне, парламентский контроль).

Примечательно, что в программных документах СНГ, определяющих развитие организации до 2020 года, интеграционная риторика трансформировалась в формулировки «гибкость форматов коллективного сотрудничества» и «разноуровневые и разноформатные модели взаимодействия, учитывающие специфику национальных интересов и внешнеполитического курса государств — участников СНГ». Как выражение этой тенденции в концепции развития СНГ зафиксировано следующее: «Ограниченное участие отдельных государств — участников СНГ в деятельности его органов и принимаемых документах, обусловленное особенностями национальных интересов, воспринимается в Содружестве с пониманием и уважением. Это не будет препятствовать рассмотрению государствами — участниками СНГ всех вариантов дальнейшего развития Содружества».

Таким образом, широкоформатные интеграционные задачи СНГ постепенно адаптируются к современным реалиям. В то же время отметим, что за межпарламентскими организациями остается функция — создание единого правового пространства посредством модельного законодательства. Это направление сохранило свою приоритетность и включено наряду с задачами развития системы мониторинга и оценки выборов в перспективное видение развития МПА СНГ на современном этапе (Матвиенко, 2011).

Рассматривая значение и вклад межпарламентских институтов в процесс интеграции СНГ, отметим, что их основная роль состоит в социализации государств-участников в условиях адаптационной политической культуры развития парламентской демократии. Интегративные функции межпарламентских ассамблей ярко выражены в практике совместного обучения парламентских делегаций посредством их участия в разработке модельного законодательства и опыта отстаивания своих позиций в широком кругу участников. В целом ассамблеи выполняют функцию включения парламентариев в общие представления о нормотворческих подходах и ценностях. Через такие действия постепенно происходит формирование межпарламентской культуры на пространстве СНГ.

Межпарламентские институты производят определенный уровень коллективных благ для государств-участников. Они выражают коллективную волю парламентариев, поддерживая этим их символическое единство, на-

пример, в оценках электоральных процессов. В то же время межпарламентские институты позволяют на постоянной основе наладить коммуникацию между парламентариями и международными организациями и другими межпарламентскими институтами.

Несмотря на проблему выживаемости СНГ в современных политических реалиях в рамках заявленной интеграционной цели организации, ее межпарламентский уровень показывает позитивный опыт адаптации к сложившимся условиям. МПА СНГ активно позиционирует себя как межпарламентский орган со своей институциональной спецификой, при этом избегая акцента только на интеграционных функциях как таковых, но удерживая профильные сферы сотрудничества. Иными словами, межпарламентские организации избирательно действуют там, где совместные усилия парламентариев более вероятны, в то же время оставляя пространство для различных комбинаций взаимодействия там, где интересы сторон разнятся. Такой формат взаимодействия, как показало время, является наиболее эффективным и может быть применен в других уставных и рабочих органах СНГ.

ЛИТЕРАТУРА

Абдыкаримов О. (2000) О перспективах развития СНГ и роли Межпарламентской ассамблеи в его правовом обеспечении. *Вестник МПА СНГ*. № 3 (26).

Богатырев В. (2011) *Взгляд из Кыргызстана на будущее СНГ*. Доступно на: <http://www.ipp.kg/ru/analysis/710/>

Искакова Г. (2007) Конституционная реформа и полномочия высших органов государственной власти в Кыргызстане: новый баланс? *Бюллетень института общественной политики*. № 8.

Кириченко Н. (2000) Цели и задачи интеграции государств Содружества на пороге нового тысячелетия. *Вестник МПА СНГ*. № 3 (26).

Кротов М. (2007) В Евросоюзе избирательное законодательство и практики отстают от СНГ. *ИА Regnum*. Доступно на: <http://www.regnum.ru/news/870267.html>

Либман А. (2006) Устойчивость международных союзов в ретроспективе СНГ. *Международные процессы: Журнал теории международных отношений и мировой политики*. № 3 (12). Доступно на: <http://www.intertrends.ru/twelfth/004.htm>

Матвиенко В. (2011) Выступление на заседании Совета МПА СНГ. *Официальный сайт МПА СНГ*. Доступно на: <http://www.iacis.ru/html/>

Омаров Н. (2008) *Государства Центральной Азии в эпоху глобализации: поиски стратегии развития*. Бишкек.

Фельдман Д. (2005) Политическое взаимодействие элит стран СНГ. *Полис*. № 4.

Фурман Д. (2005) От Российской империи до распада. *Полит.Ру*. Доступно на: www.polit.ru/lectures/2005/10/05/furman.html

Хачатрян А. (2000) О роли межпарламентского сотрудничества государств СНГ. *Вестник МПА СНГ*. № 3 (26).

Чедия Б. (2009) Дилемма грузинских выборов: трансформация политической системы или оформление нелиберальной демократии. *Центральная Азия и Кавказ: Журнал социально-политических исследований*. № 1 (61).

Schimmelfennig F., Engert S., Knobel H. (2006) *International Socialization in Europe: European Organizations, Political Conditionality and Democratic Change*. Basingstoke

