

# Межпарламентские институты: динамика развития

Анастасия Виноградова

Прежде чем определиться с тем, какую роль в современном мире играют институты представительства и парламентское измерение в целом, следует понять, каким предстает перед нами сам этот мир. В данном контексте наиболее интересной является идея мировой трансформации, нашедшая свое отражение в известной концепции волн демократизации\*.

Сама концепция неоднократно претерпевала изменения из-за различного видения демократизации разными исследователями – некоторые из них выделяли три волны демократизации (Р.Даль<sup>1</sup>, Дж.Маркофф<sup>2</sup>, С.Хантингтон<sup>3</sup>), другие ученые (К. фон Бойме<sup>4</sup>, Р.Дооренсплеет<sup>5</sup>, М.Макфол<sup>6</sup>, М.Шмидт<sup>7</sup>, Ф.Шмиттер<sup>8</sup>) – четыре. Некоторые исследователи (М.В.Ильин<sup>9</sup>, Ф.Редер<sup>10</sup>) классифицировали аналогичные «волны государственного строительства» не по хронологическим периодам, а по их функциональной нагрузке, по существу и смыслу осуществлявшихся преобразований.

## Волны демократизации

**В** наиболее простой версии волновой модели, предложенной С.Хантингтоном, речь идет о трех волнах демократизации, в основу которых положено распространение западных институтов и стандартов.

---

**ВИНОГРАДОВА Анастасия Александровна** – кандидат политических наук. *E-mail:* a\_vinogradova@inbox.ru

**Ключевые слова:** межпарламентский институт (МПИ), парламентская ассамблея, международная организация, волны демократизации, парламентаризация.

\* По С.Хантингтону, волна демократизации – это группа переходов от недемократических режимов к демократическим, происходящих в определенный период времени, количество которых значительно превышает количество переходов в противоположном направлении в данный период. К этой волне обычно относится также либерализация или частичная демократизация в тех политических системах, которые не становятся полностью демократическими.

За этот временной период произошла смена институциональных поколений политической организации – как международных систем, так и составляющих их политик.

Хронология волн, по С.Хантингтону, представлена в его книге «Третья волна: демократизация в конце XX века» и выглядит следующим образом.

*Первая (длинная) волна демократизации* была в 1828–1926 гг. Ее корни – в американской и французской революциях. Однако действительное возникновение национальных демократических институтов – это феномен XIX в. В общем и целом за сто лет свыше 30 стран ввели у себя минимальные общенациональные демократические институты.

В 1922–1942 гг. наблюдался первый откат. Доминантой политического развития 20-х – 30-х годов был уход от демократии и либо возврат к традиционным формам авторитарного правления, либо установление новых, гораздо более жестких и всеобъемлющих форм тоталитаризма. Такое движение вспять происходило главным образом в тех странах, которые восприняли демократические формы буквально накануне Первой мировой войны или сразу после нее и для которых не только демократия, но и во многих случаях понятие «нация» были чем-то новым. Из дюжины стран, создавших у себя демократические институты до 1910 г., лишь одна – Греция – пережила после 1920 г. откат. Из 17 стран, воспринявших демократические институты в 1910–1931 гг., лишь четыре сохранили их на протяжении 30-х годов. Смены режимов отражали расцвет коммунистических, фашистских и милитаристских идеологий.

В 1943–1962 гг. произошла *вторая (короткая) волна демократизации*, связанная с началом Второй мировой войны. Союзническая оккупация способствовала введению демократических институтов в Западной Германии, Италии, Австрии, Японии и Корее. В конце 40-х – начале 50-х годов пришли к демократии Турция и Греция. В Латинской Америке демократизация проходила с переменным успехом, периодически наблюдался откат к авторитарным тенденциям.

К началу 60-х годов вторая волна демократизации исчерпала себя: в 1958–1975 гг. наблюдался второй откат от демократических преобразований. В конце 50-х годов политическое развитие и транзит режимов приняла отчетливо авторитарный характер. Наиболее радикальные перемены произошли в Латинской Америке.

Начиная с 1974 г. в мире наблюдается *третья волна демократизации*. В течение 15 лет после падения португальской диктатуры (1974 г.) демократические режимы пришли на смену авторитарным почти в 30 странах Европы, Азии и Латинской Америки. В некоторых странах произошла значительная либерализация авторитарных режимов, а в других движения, выступающие за демократию, обрели силу и легальность.

Сначала этот демократический прилив проявил себя в Южной Европе.

В конце 70-х годов демократическая волна докатилась до Латинской Америки.

Демократическое движение заявило о себе и в Азии.

В начале 1977 г. первая демократия третьего мира – Индия, прожив полтора года в условиях чрезвычайного положения, вернулась на демократический путь. В конце десятилетия демократическая волна захлестнула коммунистический мир.

Как и М.Макфол, Ф.Шмиттер определил **четыре волны глобальной демократизации**.

*Первая*, по его мнению, берет начало от революций 1848 г., после которых к 1852 г. многие страны (в частности, Франция, Германия, Австро-Венгрия) вернулись к авторитарным формам правления.

*Вторая* – после Первой мировой войны, когда в Восточной и Центральной Европе возникли новые государства, в ряде которых установились демократические формы правления.

*Третья* волна началась после Второй мировой войны, когда появилась большая группа стран, поэтапно освобождавшаяся от колониальной и полуколониальной зависимости.

*Четвертая* волна берет начало с военного переворота 1974 г. в Португалии, приведшего к демократическим преобразованиям.

Существуют и другие подходы<sup>11</sup> к хронологии волн демократизации, берущих свое начало лишь в XX в. В соответствии с такой периодизацией складывается следующая картина.

*Первая волна демократизации* была в 20-е годы и в качестве ключевых принципов подразумевала упорядочение, рационализацию (вплоть до некоторого сдерживания общих темпов развития) и сопоставление развития с общими стандартами. При этом суверенное равенство государств и равенство людей составили важное позитивное достижение данного этапа.

*Вторая волна* прошла в 50-е годы параллельно с консолидацией системы ООН и коррозией принципов гегемонии сверхдержав.

*Третья волна демократизации* охватывает период 1975 г. – конец 80-х годов и характеризуется более интенсивным, но одновременно и более противоречивым развитием. В этот период (фаза так называемого Хельсинкского процесса) происходит трансформация институтов и практик ООН, формирование СБСЕ и «Группы шести» (а затем «семи» и «восьми») ведущих стран мира. Функциональный смысл и связь с политиками развития в значительной степени связаны с развитием практик пактирования и с созданием соответствующих институтов. Тем не менее, постепенно происходит возрождение гегемонистских тенденций.

По мнению российского исследователя М.В.Ильина<sup>12</sup>, с конца 80-х годов проходит *четвертая волна демократизации*. В этот период на международной арене наблюдается формирование униполярной системы гегемонии США при параллельном кризисе ООН, ОБСЕ и других международных структур, акцентирующих принципы суверенного равенства государств. Позднее снова происходит постепенный откат от принципов гегемонии и переход к принципам суверенного равенства государств и гражданского равенства людей.

Существует, вероятно, связь между демократизацией и укреплением парламентского измерения. Первая

предполагает, во-первых, открытие возможностей для массового политического включения в политику всех граждан, а во-вторых, усиление подотчетности властей, преимущественно вертикальной, путем выборов, референдумов и т.п. Парламентаризм также ориентирован на совершенствование участия, правда, за счет использования институтов и практик представительства и делегирования власти. Кроме того, он не в меньшей, если не в большей степени поощряет подотчетность, причем не только вертикальную, но и горизонтальную, а также активно использует «близнеца» подотчетности – принцип и практику ответственности. Такие ключевые институты, как ответственное правительство, ответственность партийных фракций за предлагаемый и проводимый ими политический курс, как конституционная ответственность ветвей власти, включая сам парламент, – все они зародились и получили развитие в лоне парламентов.

В условиях столь высокого сущностного родства процессы демократизации априори предполагают параллельное усиление роли парламентского измерения как на внутригосударственном уровне, так и в межгосударственном контексте. В этой связи представляется целесообразным провести некую аналогию волн демократизации с так называемыми волнами парламентаризации международных отношений в целом и международных организаций в частности, предварительно проследив хронологию появления межпарламентских институтов (МПИ).

Распространение МПИ явилось закономерным результатом объек-

тивных тенденций интернационализации и интеграции человеческого сообщества. Институционализация интеграционных процессов неизбежно принимает с каждым очередным этапом исторического развития все более демократические, представительные и парламентские формы<sup>13</sup>. На фоне стирания политических границ, будучи невзаимосвязанными и действуя в отрыве друг от друга, институты власти, в том числе представляющие законодательное крыло, не в состоянии координировать свои решения и действия в условиях взаимозависимости мира. Объективная необходимость в наличии своего рода форумов и площадок для согласования интересов, принятия адекватных вызовам времени решений, а зачастую и урегулирования потенциальных и реальных

конфликтов и породила идею создания нового по своей институциональной субстанции института – межпарламентского. Была ли идея инновационной – спорный вопрос, поскольку подобного рода коллегиальные образования\* были и в прошлом, но именно в таком своем воплощении они стали нововведением.

МПИ пока не представляют собой единого цельного явления. Как категорию понятийного аппарата и как явление в целом их можно классифицировать по различным критериям.

Примером этому служит целый спектр исследовательских подходов к пониманию данного политического образования (Х.Дейн, Р.Катлер, С.Маршалл, С.Оливер, З.Сабич, С.Ставридис, Б.Хабеггер и др.).

Поиску ответа на вопрос о роли, предназначении и природы МПИ способствует анализ эволюции и динамики развития данного явления.

## **Волнообразная динамика становления межпарламентских институтов**

**П**ервые региональные и универсальные международные организации носили чисто межправительственный характер и не имели парламентских учреждений. Они представляли собой форумы сотрудничества государств вне какого-либо международного парламентского контроля. После Второй мировой

войны интенсификация интеграционных процессов привела к широкой институционализации идеи международного парламентского представительства в виде создания представительных учреждений многостороннего парламентаризма, межпарламентских институтов. Появляются организации, занимающиеся

---

\* Органы народного представительства существовали ещё в древних государствах. Это могло быть народное собрание, совет старейшин, сенат (Древний Рим), комиции, вече, курултай и т.п. В Средние века получила распространение сословно-представительная система: роль, схожую с ролью парламента, играли органы, состоявшие из представителей различных сословий (генеральные штаты во Франции, кортесы в Испании, Земский собор в России и т. д.).

Родиной современного парламентаризма считается Англия. Пробраз парламента был образован в Англии в XIII в., когда король Иоанн Безземельный был вынужден подписать Великую хартию вольностей. Согласно этому документу король не имел права вводить новые налоги без согласия королевского совета. Великобритания – первая страна, где парламента стал своего рода ядром всей политической системы.

вопросами развития межпарламентских связей (например, Парламентская ассоциация (Британского) Содружества, Ассоциация генеральных секретарей парламентов и т.д.). Они являют собой пример самостоятельных международных (парламентских) организаций.

Параллельно происходило инкорпорирование парламентских органов (ассамблей) в структуры уже существовавших международных (межправительственных) организаций (возникших в свое время вне зависимости от национальных парламентов государств-членов). Они носили либо региональный характер, либо имели политико-идеологическую подоплеку (ПАСЕ, Европейский парламент, Ассамблея ЗЕС, Североатлантическая ассамблея, Межпарламентская организация АСЕАН и т.д.). Фактор специализации (географической или идеологической) во многом предопределил успешность деятельности ассамблей, избавив их от перегрузки повесток дня и излишней бюрократизации. Свою лепту внесло и наличие материальной и политической поддержки (в силу той же идеологической направленности).

Именно с середины XX в. началась своеобразная эпоха парламентаризации международных отношений (*первая волна*). Все ключевые западноевропейские межправительственные организации стали включать в себя парламентский компонент.

В 1951 г. была создана Консультативная ассамблея Европейского объединения угля и стали (ЕОУС), в дальнейшем переименованная в Европейский парламент.

В 1954 г. Западноевропейский союз (Европейская организация коллективной обороны) включил в свой состав парламентскую ассамблею как один из главных органов.

В 1956 г. парламентарии из стран, входящих в НАТО, сформировали Североатлантическую ассамблею, в 1999 г. ее переименовали в Парламентскую ассамблею НАТО (ПА НАТО).

Крушение колониализма и появление развивающихся стран привели к налаживанию между ними связей иного, чем прежде, порядка. В контексте межпарламентского сотрудничества эти связи развивались в двух направлениях: между бывшими колониями (например, Союз парламентариев стран Азиатско-Тихоокеанского региона, Арабский межпарламентский союз) и между развивающимися странами и их метрополиями (Парламентская ассамблея франкоговорящих парламентариев).

Создание МПИ, помимо европейского и евро-атлантического пространств, стало распространяться и на другие континенты: Латиноамериканский парламент (1964 г.), Восточно-Африканская парламентская ассамблея (1967 г.), Арабский межпарламентский союз (1974 г.), Центрально-Американский парламент (1975 г.), Межпарламентская организация АСЕАН (1977 г.) и т. д.

*Следующей (второй)* волной развития парламентского измерения стал конец 80-х и 90-е годы. Этот период ознаменовался развалом социалистического лагеря и формированием новых независимых государств на огромной части Евразийского материка. Причем если новые государства Центральной и Восточной Европы стремились к налаживанию сотрудничества исключительно с европейскими и евро-атлантическими парламентами и евро-атлантическими парламентарными структурами (ПАСЕ, ПА ОБСЕ и др.), то бывшие республики СССР, помимо использования возможности приобретения

членства или хотя бы какого-либо права участия в европейских ассамблеях, стали создавать и свои региональные парламентские структуры, крупнейшей из которых стала Межпарламентская ассамблея СНГ.

Апогей процесса парламентаризации наиболее отчетливо проявился в 2000-е годы (*третья волна*). С конца XX в. и по настоящее время мы стали очевидцами, во-первых, быстрого роста числа независимых межпарламентских ассамблей, а во-вторых, процессов поступательного инкорпорирования институтов представительства в институциональную структуру межгосударственных и межправительственных организаций, так называемых парламентских ассамблей международных организаций\*.

Процессы демократизации и парламентаризации проходили параллельно, а периоды их подъемов (волны) совпали на двух временных отрезках: первый этап – 50-е годы (в это время появление МПИ носило нерегулярный и единичный характер); второй – 90-е годы – по настоящее время. В этот период наблюдалось активное развитие демократических режимов и институтов во многих государствах мира, укрепление роли и повышение значимости многих международных организаций, и, соответственно, бурный рост и качественная эволюция межпарламентских институтов.

Предпосылкой выявленных волн парламентаризации в первую очередь следует считать внешние конъюнктурные условия. Все политические процессы, происходящие па-

раллельно, не могут не быть взаимосвязанными и взаимозависимыми; и процессы парламентаризации международных организаций и международных отношений не могли происходить в отрыве от вектора глобализации и демократизации мировой политики.

Тем не менее процессы демократизации и парламентаризации при всей глубокой связи не могут не обладать и своей спецификой. Так, в силу особой значимости массового участия населения процессы демократизации сильно зависят от общественного мнения, колебаний массовых политических настроений, а также множества факторов, влияющих на повседневное поведение людей. Поэтому процессы демократизации подвержены волатильности. Отсюда спады волн демократизации, равно как и менее масштабные колебания демократического участия. Парламентская деятельность не свободна от волатильности. Парламентские циклы прямо предполагают ее. Однако они также предполагают, что на определенный срок сохранения полномочий парламента действуют механизмы стабилизации и снижения избыточной волатильности парламентской деятельности. Это позволяет парламентаризму закрепляться на достигнутых позициях, а конфигурация волн парламентаризации напоминает своего рода ступени.

Становление международных парламентских институтов не может быть сведено лишь к их учреждению. Как и все другие политические институты, МПИ трансформируются, а

---

\* Это касается международных организаций во всем мире.

эндогенные и экзогенные факторы определяют характер их институци-

онального развития – будет оно неуклонным или непоследовательным.

## **Эволюция основных идеальных типов (генотипов) МПИ в контексте волн парламентаризации**

**О**днако все не так просто, как кажется на первый взгляд. Ключевая подоплека обнаруживается во внутрисистемном процессе становления межпарламентских институтов и в эндогенных факторах их институциональных изменений.

В контексте эволюции самих МПИ имеют место два самостоятельных параллельных явления. Объясняется это многогранностью и разносторонностью исследуемой категории. Отталкиваясь от классификации МПИ<sup>14</sup>, делящей их на два основных идеальных типа, или генотипа: независимые межпарламентские организации и инкорпорированные в общую институциональную структуру парламентские органы международных организаций, анализировать эволюцию МПИ следует исходя из параллельного развития двух его основных категорий.

На основе проведенного исследования и обобщенного статистического анализа можно считать, что на сегодняшний день существует более 100 МПИ\*. Для иллюстрации их появления во временном континууме можно представить следующую схему:

1889–1990 гг. – 36 межпарламентских институтов;

1990–1999 гг. – 67 межпарламентских институтов;

1999–2011 гг. – 121 межпарламентский институт (для сравнения: в 1999 г. появилось 13 новых МПИ, в 2010 г. – 26).

Количественный рост МПИ сопровождался усилением институционализации и трансформацией слабых форм парламентского взаимодействия в сторону более влиятельных и эффективных парламентских институтов, наделенных международной правосубъектностью.

Ранее удалось определить основные бифуркационные точки в эволюции МПИ – те самые волны парламентаризации. Но для более детального анализа необходимо рассмотреть данные волны изнутри. Проведенные некоторые статистические исследования и обработка обширного фактографического материала позволили сделать следующие заключения.

**1. Первая волна парламентаризации** была отнесена к послевоенному периоду, который ознаменовался в основном зарождением и распространением самостоятельных **международных/региональных парламентских организаций**. Скорее всего это было обусловлено объективной

---

\* Помимо всех подкатегорий МПИ, указанных в предложенной автором классификации (парламентских организаций и парламентских органов международных организаций), сюда включены парламентские форумы и ассоциации, не отнесенные ни к одной из трех подкатегорий (из-за некоторой аморфности своей субстанции и отсутствия какого-либо оформленного механизма работы).

потребностью того времени (на фоне послевоенной активизации демократических процессов как внутри государств, так и на международной арене). Следует отметить здесь и географический аспект: в этот период распространение МПИ пришлось именно на европейский и евро-атлантический регионы – своего рода катализаторы в продвижении демократических ценностей. Международные/региональные парламентские организации состояли из избираемых и делегируемых национальными парламентами парламентариев, обладали полной автономией и международной правосубъектностью. Это были независимые от международных межправительственных организаций институты, характеризующиеся высокой институциональной степенью влияния и автономии (в том числе в плане рекрутирования и бюджета). Более того, некоторые из них обрели право заключения международных договоров\*. Но их законодательские функции, как правило, ограничиваются принятием различного рода документов, не обладающих обязательной силой.

При эволюционном анализе имеющихся на сегодняшний день паттернов данной разновидности МПИ (Межпарламентский союз, Арабский межпарламентский союз, Латиноамериканский парламент, МПО АСЕАН, Парламентская ассамблея Средиземноморья и др.), выявился целый спектр общих закономерностей в их развитии. Как правило, международные парламентские организации создавались с прицелом на распространение и развитие парламентских практик и механизмов, продвижение идей парламентаризма.

При создании МПИ их основатели часто ориентировались на реализацию ими таких целей, как поощрение личных контактов между членами всех парламентов, организованными в национальные группы, и объединение их для совместной деятельности по обеспечению и поддержанию широкого участия государств для создания и развития представительных институтов, а также укрепления международного мира и сотрудничества.

Подтверждением этому служит пример:  
– межпарламентского союза (МПС)\*\*;

---

\* Например, Латиноамериканский парламент, Африканский парламентский союз и др.

\*\* К целям Межпарламентского союза (МПС) относятся следующие: поощрение личных контактов между членами всех парламентов, организованными в национальные группы, и объединение их для совместной деятельности с тем, чтобы обеспечивать и поддерживать широкое участие всех соответствующих государств в деле создания и развития представительных институтов, а также укрепления международного мира и сотрудничества. Разделяет цели ООН. Основная задача – объединение усилий парламентариев в интересах развития и распространения институтов демократии, принципов парламентаризма, защиты прав и свобод человека, поддержания мира и укрепления политической стабильности. Обсуждает самый широкий круг проблем мировой политики. Хотя решения не носят юридически обязательного характера, они, являясь выражением мнения и воли представителей законодательных органов подавляющего большинства стран мира, оказывают определенное влияние на мировую общественность, на правительства государств и международные организации МПИ имеет обширные внешние связи.



- Африканского парламентского союза (АПС)\*;
- Межпарламентской организации (МПО) АСЕАН\*\*.

Однако в ряде случаев задачи и цели межпарламентских организаций были обусловлены географической и политической составляющей, в частности:

- Арабский межпарламентский союз (МПС)\*\*\*;
- Парламентский союз стран – членов Организации исламского сотрудничества (ОИС)\*\*\*\*;
- Латиноамериканский парламент\*\*\*\*\*.

Очевидно и еще одно сходство исследованных объектов, обусловлен-

ное их автономным и независимым от межправительственных организаций характером – их стремление к установлению обширных рабочих контактов и тесному взаимодействию с различными/региональными международными/региональными парламентами и правительственными структурами.

Как правило, принимаемые большинством проанализированных организаций решения изначально носили и носят необязательный характер. Но тут есть и своя специфика, в частности:

- в случае Межпарламентского союза, хотя решения не носят юриди-

---

\* У Африканского парламентского союза нет юридической связи с Организацией африканского единства (ОАЕ) (головная организация), однако АПС можно рассматривать как неофициальное парламентское крыло этой международной межправительственной организации, так как одна из её целей – осуществление целей ОАЕ. Среди других целей – содействие укреплению роли и престижа парламентских институтов, развитие контактов между африканскими парламентами и парламентами других континентов, создание подлинного африканского демократического сообщества.

\*\* Между МПО АСЕАН и самой АСЕАН отсутствует какая-либо юридическая связь, хотя МПО упоминается в преамбуле Устава АСЕАН: в принципе ее можно рассматривать как парламентское крыло ассоциации. К целям данной парламентской организации относятся установление более тесного межпарламентского сотрудничества между парламентами государств – членов АСЕАН и другими национальными, региональными и международными парламентскими организациями, оказание содействия реализации целей АСЕАН.

\*\*\* Арабский МПС создан для расширения международной поддержки борьбы арабских стран против израильской агрессии, в том числе и через межпарламентские контакты. Его решения и рекомендации не имеют юридической силы, но национальные парламентские группы обязаны доводить их до сведения своих парламентов и информировать генеральный секретариат о принятых мерах. В его деятельности активная политика сотрудничества как с международными парламентскими, так и непарламентскими организациями.

\*\*\*\* Предыдущее название (до 2011 г.) – Организации исламского сотрудничества – Организация Исламская конференция (ОИК). Он создавался для введения и распространения принципов ислама, создания основы для всестороннего и плодотворного сотрудничества и координации между парламентами стран-членов ОИС и их депутатами, усиления контактов, взаимодействия с другими парламентскими, правительственными и неправительственными организациями.

\*\*\*\*\* Латиноамериканский парламент является региональным консультативным органом парламентариев стран Латинской Америки и Карибского региона. Цель его деятельности – ускорение экономической, политической и культурной интеграции стран Латинской Америки, укрепление институтов и придание им общерегионального характера. Является субъектом права и пользуется соответствующими привилегиями и иммунитетами.

чески обязательного характера, они, являясь выражением мнения и воли представителей законодательных органов подавляющего большинства стран мира, оказывают определенное влияние на мировую общественность, на правительства государств и международные организации;

– в арабском МПС решения и рекомендации, также не имея юридической силы, в обязательном порядке доводятся национальными парламентскими группами до сведения своих парламентов, а принятые по ним меры докладываются генеральному секретариату;

– решения Генассамблеи МПО АСЕАН носят как рекомендательный, так и обязательный характер, правда, значительно реже. В последнем случае государства должны вносить поправки в национальное законодательство (с учетом принятия решений на основе консенсуса).

Несмотря на наличие у данной категории межпарламентских институтов одного из ключевых признаков (автономии и непричастности к межправительственным организациям), следует заметить, что в ряде организаций есть особенности. Например, африканский МПС юридически никак не связан с Организацией африканского единства, однако его можно рассматривать как её неофициальное парламентское крыло, так как одна из целей – осуществление целей ОАЕ. То же самое относится и к МПО АСЕАН.

Успешность функционирования данной подкатегории МПИ вскоре послужила примером и для другой их разновидности – **парламентских органов межправительственных организаций** (пик их создания при-

шелся на 50-е годы XX в. на европейском/евро-атлантическом пространстве; в 60-е – 70-е годы внедрение парламентских ассамблей и институтов в международные организации перешло и на другие регионы – Центральную Америку, Латинскую Америку, Африку и арабские государства).

Здесь возникает вопрос: что было первичным стимулом для международных организаций при включении в свою иерархию парламентских органов? Ряд организаций дошел до такого уровня в своем развитии, когда их деятельность требует реализации законодательных функций, а значит – создания некоего подобия законодательного крыла для решения самых различных практических задач – будь то согласование документов, дискуссионный форум, представительство интересов входящих в организацию государств, дополнительный механизм продвижения разнообразных инициатив и решений и т.д. С другой стороны, парламентский компонент стал постепенно рассматриваться как обязательный (зачастую исключительно формальный) атрибут имеющейся структуры (возможно, хотя бы для обеспечения большей транспарентности самой межправительственной организации).

Первый пример свидетельствует о том, что МПИ как явление и институт оправдал возложенные на него задачи и закрепил за собой роль полноценного политического образования, а во втором случае можно констатировать его некую фрагментированность, повлекшую спад интереса к его развитию и продвижению в другие форматы.

Парламентские органы/ассамблеи международных организаций

учреждаются международным договором материнской межправительственной организации, находятся у нее в подчинении. При наличии собственного устава и(или) правил процедуры, разветвленной структуры и собственного бюджета парламентские ассамблеи ограничены в праве принятия решений, а их правосубъектность является частью общей международной правосубъектности межправительственной организации. С одной стороны, парламентские ассамблеи обладают определенным спектром полномочий в осуществлении контроля за материнскими организациями, диапазоном возможностей для продвижения своих инициатив в рамках институциональной структуры этих организаций, а с другой – широта этого спектра и диапазона возможностей обычно устанавливается сверху.

Конечно, статус парламентских органов международных организаций в каждом конкретном случае различен.

На общем фоне выделяются такие структуры, как Европейский парламент и ПАСЕ.

У некоторых парламентских ассамблей (Европейский парламент, ПАСЕ, ПА ОБСЕ, МПА СНГ и др.) есть такие возможности, как участие в наблюдении за общенациональными выборами и др.

Сравнительный анализ динамики развития ряда парламентских

структур международных организаций\* подтвердил предположение о том, что большинству межправительственных организаций в развитии и усложнении институциональной матрицы потребовалось инкорпорирование в свою структуру парламентского органа как необходимого атрибута для совершенствования механизма работы организации.

Например, МПА ЕврАзЭС. Для правового обеспечения интеграции в рамках организации был создан Межпарламентский комитет, принимавший модельные акты, направленные на сближение и унификацию национальных законодательств государств ЕврАзЭС, в дальнейшем преобразованный в МПА ЕврАзЭС. Ассамблея стала органом парламентского сотрудничества, рассматривающим вопросы гармонизации национального законодательства стран и приведения его в соответствие с договорами, заключенными в рамках ЕврАзЭС в целях реализации задач сообщества\*\*.

Первоначально парламентские ассамблеи наделялись функциями исключительно консультативного органа. Функция законотворчества и контроля отсутствовала в большинстве парламентских институтов, за исключением Восточно-Африканской законодательной ассамблеи Восточно-Африканского содружества и частично Европарламента и Парламентской ассамблеи Союзного государства России и Белоруссии\*\*\*.

---

\* Рассматривались такие парламентские ассамблеи, как ПАСЕ, ПА ОБСЕ, МПА СНГ, ПА ОДКБ, МПА ЕврАзЭС, Европейский парламент, Северный совет, ПА Союзного государства России и Белоруссии, Андский парламент и др.

\*\* Намечен переход от рекомендательного к обязательному характеру принимаемых МПА ЕврАзЭС документов.

\*\*\* Парламентская ассамблея Союзного государства России и Белоруссии из всех исследуемых казусов в наибольшей степени напоминает деятельность классического национального парламента, но с меньшим спектром функций.

Но со временем большинству из них удалось укрепить свое положение в институциональном дизайне головных организаций, повысив свои статус и роль.

В случае МПА СНГ принятая в мае 1995 г. Конвенция о МПА СНГ провозгласила Ассамблею межгосударственным органом СНГ, существенно расширив ее функции и полномочия в рамках Содружества, наделив ее теми же целями.

В МПА ЕврАзЭС делаются попытки перехода от рекомендательного к обязательному характеру принимаемых МПА документов.

Северный совет по принципу своей деятельности является уникальным общим парламентско-правительственным форумом, единственным МПИ, в котором сотрудничество парламентов и правительств осуществляется в специфической форме, существенно повышающей авторитет его документов. Он был образован принятием государствами-членами одинаковых национальных законов (об учреждении Совета), а впоследствии государства заключили межправительственное соглашение, где был закреплён его международно-правовой статус, основной целью которого стало содействие сотрудничеству между парламентами и правительствами Северных стран.

Тесным взаимодействием с исполнительными органами международных организаций отличаются Андский парламент и Парламентская ассамблея Союзного государства России и Белоруссии, которая по субстанции или содержанию своей деятельности схожа с моделями соответствующих национальных парламентов (конечно, в урезанном виде).

Наиболее интересными казусами при анализе показали три европейские (евро-атлантические) парламентские структуры – Европарламент, ПАСЕ и ПА ОБСЕ.

Европейский парламент представляет собой единственную международную европейскую парламентскую организацию, депутатский корпус которой избирается прямым и тайным голосованием граждан стран – членов ЕС. Являясь публичным форумом для обсуждения вопросов

европейской интеграции, Европарламент даёт консультации по правовому обеспечению деятельности Евросоюза. В его основные задачи входят контроль за деятельностью исполнительных структур ЕС, законотворческая деятельность, одобрение/наложение вето, внесение поправок в бюджет ЕС.

Как и две другие парламентские структуры, Европарламент отличается сложной и разветвленной внутренней институциональной схемой.

Учреждению Парламентской ассамблеи Совета Европы предшествовала нереализованная идея создания европейской парламентской организации, депутаты которой избирались бы в странах – членах головной организации (по модели национальных парламентов).

Одна из самых старых ассамблей в мире, основанных на международном договоре, – ПАСЕ – является консультативным органом Совета Европы и работает в интересах европейской интеграции. Зачастую акты, принимаемые ПАСЕ, не ведут к практическим результатам. Однако позиция, поддержанная подавляющим большинством депутатов, не может быть проигнорирована правительствами и межправительственными органами Совета Европы.

Хотя ПАСЕ и не обладает законодательными полномочиями, она разработала большое количество европейских конвенций (более 180), принятых Советом Европы. Отличительной чертой ПАСЕ стало постепенно установившееся и укрепившееся её тесное взаимодействие с исполнительными органами головной организации.

И наконец, Парламентская ассамблея ОБСЕ. Изначально ее позиция и место в структуре ОБСЕ были довольно неопределенными, размытыми и отчасти аморфными. Просуществовав какое-то время в тени директивных органов и институтов Организации, Ассамблея довольно скоро стала активнее участвовать в деятельности ОБСЕ, в частности начав направлять миссии в зоны как существующих, так и потенциальных конфликтов.

Будучи наделенной правом принимать решения большинством голосов (в отличие от самой ОБСЕ, работа которой строится на принципе консенсуса), ПА ОБСЕ стала обладать опреде-

ленными преимуществами, в частности возможностью заниматься вопросами, которые в связи с правилом консенсуса не всегда могут решать исполнительные структуры ОБСЕ.

Функциональный аппарат Ассамблеи постепенно развивался: усилилось ее взаимодействие с другими институтами ОБСЕ, возросло ее вовлечение в процесс наблюдения за выборами, была принята и реализована концепция «демократических групп», в связи с чем влияние ПА ОБСЕ на деятельность всей организации и ее роль значительно возросли.

2. С конца 80-х годов наблюдался период **второй волны парламентаризации**, развитию которой способствовали распад социалистического лагеря и становление новых демократий на его пространстве. Новообразованные демократические государства не стали останавливаться лишь на подключении к имеющимся европейским и евро-атлантическим международным организациям и их парламентским структурам (это касалось в основном восточноевропейских государств), а выступили с инициативой создания собственных форматов межпарламентского сотрудничества (страны СНГ).

Объясняется это тем, что государства бывшего СССР отдавали себе отчет в том, что их «удельный вес» в международных структурах будет несопоставим с европейскими демократическими гигантами, тем более речи не шло о продвижении их интересов в международных форматах – скорее это была новая очередная площадка для борьбы известных государств за реализацию своих интересов на их пространстве. В парламентских органах региональных международных организаций (не смотря на их фрагментированность и понятную рыхлость) вышеупомянутым странам хотя бы удавалось

приходить к пониманию и выработке политической линии среди государств-соседей и союзников, «трансляции» информации, инициатив и решений в национальные законодательные и исполнительные органы власти.

3. 2000-е годы (**третья волна парламентаризации**) стали пиком в развитии (создании) межпарламентских институтов, в особенности парламентских ассамблей международных организаций. Этот временной этап характеризуется не только их количественным ростом, но и существенным усилением субстантивного наполнения их деятельности – определенным качественным рывком.

К примеру, в повестку дня заседаний и сессий парламентских ассамблей международных организаций включаются весьма разноплановые вопросы – от проблем локального масштаба до глобальных угроз человечеству.

Поскольку за полувековое существование МПИ удалось отработать эффективные механизмы взаимодействия с национальными парламентами и правительствами государств-участников (государств-членов) при посредничестве национальных парламентских делегаций, то во многих структурах отмечаются практически результаты реализации принимаемых в МПИ решений и резолюций (даже при необязательном характере их исполнения).

Отдельного внимания заслуживает еще одна разновидность МПИ – парламентские организации при международных организациях (ПА НАТО, ПА ЧЭС, Центрально-Американский парламент, Балтийская ассамблея и др.).

Данная разновидность МПИ имеет некоторые сходства по своему

функциональному аспекту с международными парламентскими организациями, но правильнее относить ее к парламентским органам международных организаций, поскольку данные организации интегрированы в структуру международных межправительственных организаций, в силу чего обладают частичной международной правосубъектностью. Но в отличие от парламентских органов международных организаций они сохраняют определенную автономию и независимость от материнских организаций.

На основании анализа развития ряда структур данной разновидности МПИ можно утверждать, что одной из ее характерных черт стал промежуточный характер, своего рода функция связующего звена между межправительственными организациями, под эгидой которых они осуществляют свою деятельность, и национальными государствами (парламентами).

Например, Центральное-Американский парламент не является интегрированной ассамблеей в строгом смысле слова. Среди его основных функций – выборы, назначение или замена высшего должностного лица существующих и будущих структур центрально-американской интеграции.

Созданная по инициативе Балтийского совета Балтийская ассамблея\* была определена в основополагающих документах как инструмент сотрудничества между национальными парламентами, а также консультационный и координирующий институт для обсуждения вопросов, представляющих взаимный интерес. Будучи нацеленной на объединение усилий парламентариев трех Балтийских государств как необходимое условие формирования политического и экономического центра Балтийского региона, независимого от России Балтийская ассамблея, тесно взаимодействует с Балтийским советом. Ее роль усилилась после решения Президиума ассамблеи (1993 г.) адресовать резолюции национальным парламентам с целью их инкорпорации во внутреннее законодательство.

Начало созданию Атлантической консультативной ассамблеи для изучения стоящих перед НАТО проблем было положено на первой встрече парламентских делегаций стран Европы и Северной Америки в Совете Европы\*\*. Сегодня ПА НАТО является связующим звеном между руководством НАТО и национальными парламентами, способствует своими дебатами развитию чувства евро-атлантической солидарности в рамках различных национальных парламентов, вносит вклад в реализацию целей НАТО, будучи формально от нее независимой.

В декабре 1967 г. Североатлантический совет поручил Генеральному секретарю Альянса изучить методы укрепления сотрудничества между исполнительным и парламентским

---

\* Балтийская ассамблея обладает разветвленной структурой. Полномочия исчерпываются консультациями, резолюции не имеют обязательной силы, хотя и оказывают влияние на внутреннюю политическую жизнь стран-участниц.

\*\* Подписанный в 1949 г. Североатлантический договор не содержал никакого упоминания о совместном парламентском органе. В начале 50-х годов парламентариями западноевропейских государств, США и Канады была начата кампания за создание ассамблеи для изучения вопросов, стоящих перед НАТО. В результате была организована конференция парламентариев НАТО, первое заседание которой состоялось в Париже (Франция) 18 июля 1955 г. Впоследствии такие конференции проводились ежегодно. В ноябре 1966 г. конференция была переименована в Североатлантическую ассамблею (САА). В 1968 г. САА последовала примеру НАТО и перенесла свою штаб-квартиру из Парижа (Франция) в Брюссель (Бельгия). В 1998 г. 44-я сессия САА в Эдинбурге (Великобритания) приняла решение о новом названии организации – Парламентская ассамблея НАТО.

крылом для укрепления рабочих отношений между ПА НАТО и НАТО, по итогам чего был принят ряд мер.

Среди ключевых – обязательство генсекретаря реагировать на все принимаемые в рамках пленарных сессий ассамблеи рекомендации и резолюции<sup>15</sup>.

Ассамблея обладает исключительно консультативными полномо-

чиями, несмотря на неоднократно предпринимавшиеся безрезультатные попытки получить официальный международно-правовой статус.

Для обобщения были структурированы основные этапы эволюции МПИ по различным критериям. Итог представлен в табл.

Таблица

**Динамика развития двух основных генотипов межпарламентских институтов**

Генотип МПИ	Географический охват	Хронология возникновения
Международные/региональные парламентские организации	Международные/супрарегиональные – 35	До 1970 – 6
	Африка – 6	1970 – 80 – 4
	Америка – 9	1980 – 90 – 13
	Азиатско-Тихоокеанский регион – 11	1990 – 2000 – 21
	Европа – 12	2000 – 2010 – 29
Парламентские органы международных организаций*	Международные/супрарегиональные – 13	1950 – 60 – 4
	Африка – 9	1960 – 70 – 3
	Америка – 4	1970 – 80 – 3
	Европа – 22	1980 – 90 – 3
		1990 – 2000 – 16
		2000 – 2010 – 19

\* В классификации К.Кислинг (The legal and political status of international parliamentary institutions. Committee for a Democratic U.N. Berlin, Germany. January 2011) данная категория определяется как «парламентские специализированные агентства» и представляет собой МПИ формально интегрированные в состав межправительственных организаций, но имеющие определенную автономию деятельности, схожей с деятельностью международных парламентских организаций, т.е. некая срединная категория между парламентскими ассамблеями международных организаций и независимыми парламентскими организациями.

В приведенной таблице во временном контексте и в соответствии с географическим критерием графически отражена динамика появления двух основных генотипов МПИ – международных парламентских организаций (включая международные парламентские ассоциации) и

парламентских органов международных организаций.

На основе приведенной таблицы можно графически отразить динамику появления основных генотипов МПИ – межпарламентских организаций и парламентских органов международных организаций (рис. 1).

## Динамика роста количества основных генотипов международных парламентских институтов

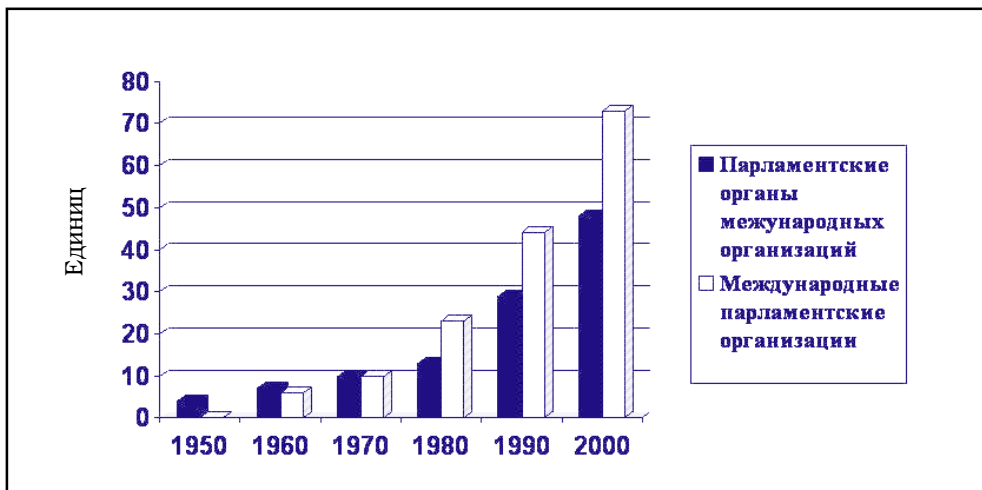


Рис. Динамика количественного роста двух основных генотипов МПИ

Приведенные выше примеры позволяют объяснить разницу в количественном росте межпарламентских организаций и парламентских органов межправительственных организаций.

Получается, что многие межпарламентские организации, находясь в некотором «вакууме» из-за своего автономного и независимого характера, что изначально рассматривалось как их преимущество, оказались не в состоянии развиваться и расширять спектр своих полномочий адекватно вызовам времени в отличие от подчиненных межправительственным организациям парламентских ассамблей.

Некоторые ассамблеи смогли использовать свою, казалось бы, уязвимую сторону в правильном русле: имея возможность в плотную взаимодействовать с исполнительными органами международных организаций, им

удавалось не только продвигать различные инициативы, но и поэтапно закреплять свои позиции в институциональной матрице своих организаций, повышая свой авторитет, значимость и статус. Именно качественная поступательная эволюция парламентских ассамблей, проявившаяся, в том числе, и в поэтапном обрастании все новыми полномочиями и расширении функционального аппарата, послужила своеобразным катализатором их количественного роста, стимулируя другие межправительственные структуры следовать их примеру. В силу тех же обстоятельств, в частности по причине своего рода «изоляции» и отсутствия каких-либо привязок к межправительственным организациям, межпарламентским организациям не удалось достичь схожих с парламентскими ассамблеями темпов роста, как количественного, так и качественного.



Современное развитие межпарламентских институтов указывает на будущее направление международного парламентского сотрудничества, которое через постепенное вовлечение все новых сфер и аспектов в орбиту своей деятельности может привести к требованиям расширения инструментария и полномочий МПИ.

Реалии начала XXI в. диктуют парламентариям важность решения мировых проблем современности в условиях глобализации и расширения межпарламентского сотрудничества. Парламентариям мира, вероятно, следовало бы употребить свой авторитет для противодействия попыткам разрушения демократических и духовных ценностей, национальных традиций, принципов взаимного уважения, которые формировались веками и составляют уникальное богатство народов мира.

Возрастание роли парламентаризма и парламентов – объективное и закономерное следствие мирового развития. Парламентарии являются основными авторами положений международного права, имеющих универсальное значение. Они воплощение суверенитета народа и могут легитимно вносить вклад в процесс выражения роли государства в современном международном праве. Важна роль парламентариев в качестве законных народных представителей и связующего звена между потребностями граждан и соответствующей правительственной политикой как на национальном, так и на международном уровне.

Становится все более очевидным широкое распространение парламентаризма, парламентских институтов и практик в международной жизни. Парламенты и парламентские организации осваивают международную среду. Это связано не только с расширением внешнеполитической деятельности национальных парламентов, но и с широким распространением МПИ, которые создают и организационно закрепляют международное измерение парламентаризма. Повсеместное расширение парламентского движения и признание в мире идей и принципов парламентаризма придают межпарламентской деятельности значение мощного фактора устойчивого развития и социального прогресса, а также формирования справедливого гражданского общества. МПИ выступают своего рода «парламентским зеркалом» современного мирового общества, показателем устойчивости и эффективности парламентских институтов как ценности демократии.

Данные обстоятельства подсказывают, что целесообразно не противопоставлять международное парламентское сотрудничество и деятельность в рамках национальных парламентов, а интегрировать оба эти уровня.

Международные организации также выигрывают от прямого взаимодействия с парламентариями, которое способствует повышению их транспарентности, подотчетности, а соответственно, и их легитимности, отчасти решая пресловутую проблему демократического дефицита.

В действительности международное парламентское сотрудничество является своеобразным инструментом для улучшения мониторинговой и законодательной работы в рамках самих государств. Чрезвычайно важно предоставить право законодателям направлять правительства в их деятельности на международной арене.

## Примечания

- <sup>1</sup> *Dahl R.A. Democracy and Its Critics. New Haven, 1989; Dahl R. A. Polyarchy: Participation and Opposition. Yale University Press, 1971.*
- <sup>2</sup> *Markoff J. Waves of Democracy: Social Movements and Political Change. Thousand Oaks, CA; Pine Forge Press, 1996.*
- <sup>3</sup> *Huntington S. The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century. University of Oklahoma Press, 1991.*
- <sup>4</sup> *Beyme K., von. Parliamentary Democracy. Democratization, Destabilization, Reconsolidation 1789–1999. Houndsmill/Basingstoke: Palgrave Macmillan. 2000.*
- <sup>5</sup> *Doorenspleet R. Political Democracy: A Cross-National Quantitative Analysis of Modernization and Dependency Theories // Acta Politica. 1997. № 32. P. 349–374; Doorenspleet R. Reassessing the Three Waves of Democratization // World Politics. 2000. № 52(3). P. 384–406; Doorenspleet R. The structural context of recent transitions to democracy // European Journal of Political Research. 2004. № 43. P. 309–335; Doorenspleet R. Democratic transitions: exploring the structural sources of the fourth wave. Boulder, Colo., Lynne Rienner Publishers. 2005, Doorenspleet R. Democratization // DARTY, W. J. (ed.) International Encyclopedia of the Social Sciences. Detroit: Macmillan Reference USA, 2008. P. 288–290.*
- <sup>6</sup> *McFaul M. The Fourth Wave of Democracy and Dictatorship: Noncooperative Transitions in the Postcommunism World // World Politics. 2002. № 54. P. 212–244.*
- <sup>7</sup> *Schmidt G.M. Demokratietheorien. Deutschland: VS Verlag, 2006.*
- <sup>8</sup> *Шмиттер Ф. Размышления о гражданском обществе и консолидации демократии // Полис. 1996. № 5. С. 16–28. Schmitter Ph. Waves of Democratization // Encyclopedia of Democracy. N. Y., 1995. P. 346–350.*
- <sup>9</sup> *Ильин М.В. Типы и разновидности политик мирового развития // Политическая наука. 2004. № 1. С. 7–21.*
- <sup>10</sup> *Roeder Ph. The Rejection of Authoritarianism // Postcommunism and the Theory of Democracy, Ed. Anderson, Fish, Hanson, and Roeder. Princeton. NJ: Princeton University Press, 2001. P. 11–53.*
- <sup>11</sup> *Ильин М., Мельвиль А., Федоров Ю. Демократия и демократизация // Полис. 1996. № 5. С. 146–163.*
- <sup>12</sup> *Ильин М.В. Типы и разновидности политик мирового развития // Политическая наука. 2004. № 1. С. 7–21.*
- <sup>13</sup> *Хабаров С.А. Европейские парламентские организации (правовые аспекты) // Государство и право. 1997. № 1. С. 92–99.*
- <sup>14</sup> *Виноградова А.А. Межпарламентские институты: критерии и классификация // Обозреватель–Observer. 2012. № 6(269). С. 90–106.*
- <sup>15</sup> URL: [http://www.nato.int/cps/ru/SID-38F8456C-10657459/natolive/topics\\_50080.htm](http://www.nato.int/cps/ru/SID-38F8456C-10657459/natolive/topics_50080.htm)