

УДК-328:327

DOI: 10.17072/2218-1067-2018-2-5-20

ПАРЛАМЕНТСКИЕ СЕТИ В ТРАНСНАЦИОНАЛЬНОМ ЭКОНОМИЧЕСКОМ УПРАВЛЕНИИ

М. В. Стрежнева¹

Экономическая глобализация ведёт к размыванию чёткой границы между внутренним пространством национальной политики и международным политическим пространством. При этом автономные трансправительственные сети, куда входят представители национальной исполнительной власти, занимают ключевое место в международном политическом процессе. У этого процесса нет достаточно убедительного демократического измерения, отсутствуют необходимые сдержки и противовесы. Тем важнее подключение национальных парламентов к наблюдению за многосторонними переговорами, а также активизация их участия в имплементации достигнутых договорённостей.

В данной связи в статье рассматриваются формы привлечения парламентов к участию в глобальном экономическом управлении (на примере ВТО, МВФ и Всемирного банка) и в региональной интеграции (на примере Европейского союза). Это позволяет убедиться: их контроль над действиями собственных правительств на глобальной/региональной аренах регулирования пока неравномерный, очаговый. В то же время, отталкиваясь от идеи делиберативной демократии и понятий транснациональных сетей, а также многоуровневого управления, проведенный анализ подтверждает, что на разных международных площадках не только происходит наделение новыми ролями национальных парламентов, но и транснациональные межпарламентские образования постепенно обретают собственные многообразные функции. Транснациональный парламентский компонент, становясь атрибутом институциональной структуры международных организаций и региональных объединений, помогает гармонизировать национальные нормы регулирования, согласовывать документы, создавать благоприятные условия для диалога, даёт дополнительные механизмы для продвижения интеграционных инициатив и решений. Однако при более высоком уровне интеграции этого становится недостаточно и требуется выполнение законодательных функций (т.е. создание наднационального парламента).

Ключевые слова: парламент; транснациональная сеть; экономическое управление; глобализация; Европейский союз.

¹ Стрежнева Марина Вадимовна – доктор политических наук, профессор, заведующий сектором ИМЭМО РАН. Россия. E-mail: m.strezhneva@imemo.ru.

© Стрежнева М. В., 2018

Введение

Парламент является ключевым институтом в условиях национальной демократии. Он служит тому, чтобы выразить волю народа, принимать законы и держать национальное правительство под отчётом. Однако экономическая глобализация внесла глубокие изменения в современный мир, из-за чего ранее чёткие границы между внутренним пространством политики и международным политическим пространством теперь утрачены. Автономные трансправительственные сети, куда входят представители национальной исполнительной власти, играют важную и даже главенствующую роль в международном политическом процессе, что создаёт проблемы подотчётности и легитимности и бросает вызов традиционной модели суверенитета. У глобализации отсутствует убедительное демократическое измерение, нет необходимых сдержек и противовесов.

В многосторонних организациях, таких как Всемирная торговая организация (ВТО), или неформальных группах, подобных Большой двадцатке (*G20*), решения принимают представители самых влиятельных государств мира, но действуют они как форумы для переговоров по обсуждению в транснациональном формате кризисных проблем, с которыми сталкивается всё человечество. Их важно поставить под демократический контроль, что требует определённых действий со стороны национальных парламентов. Последние должны быть более активны в проведении международных переговоров, как и в наблюдении за международными переговорами, в придании им большей прозрачности, а также в контроле над имплементацией соглашений, которые правительства заключают между собой.

В то же время, когда речь идёт о продвинутой региональной интеграции (по примеру Европейского союза), то она требует уступки части национального суверенитета общей многоуровневой структуре управления, которая, по современным представлениям, должна включать наднациональный парламент. В рамках подобной структуры национальные парламенты, как правило, не получают прочных позиций. В результате её формирования больше выигрывают чиновники и лоббисты, нежели народные избранники.

Это ведёт к размыванию основы легитимного доступа к власти, оставляя почву для резонного беспокойства у значительной части европейского общества по поводу усугубления дефицита демократии. Институциональное развитие региональной интеграции способно поставить под удар ранее сложившееся разделение властей в отдельно взятых государствах-членах.

Транснациональные режимы хозяйствования и учреждаемые в них институты составляют пространства, которые не отвечают требованиям функционирования зрелой демократии и ведут к усилению таких трендов, как бюрократизация. Дополнительное влияние получают «невидимые силы» экспертократии и отдельные лоббистские группы. В итоге при подготовке и транснациональном обсуждении важных решений приоритет нередко получают частные интересы,

что происходит в ущерб достижению общего блага. В то же время однозначно утверждать, что мы наблюдаем депарламентаризацию (общее сокращение роли парламентов в принятии политически значимых решений) было бы преувеличением.

Одним из путей решения отмеченных выше проблем выступает более систематическое вовлечение национальных парламентов в работу межправительственных организаций. Речь идёт о сравнительно новом феномене, заметную роль в продвижении которого на глобальной арене играет Межпарламентский союз (МПС)¹. Транснациональный парламентский контроль над международными организациями не является панацеей от всех «болезней» глобального управления. Тем не менее, его полезность широко признается в мире, исходя из той точки зрения, что глобальное управление не стоит оставлять на усмотрение одних только правительств (исполнителей) и следует также привлекать к нему граждан и избранных ими представителей.

Специалисты выделяют три основных формы участия парламентских институтов в международных делах: (1) прямое влияние на внешнюю политику через национальные парламенты; (2) ведение парламентской дипломатии; (3) наделение парламентов определёнными функциями или полномочиями в качестве представительных органов международных/региональных организаций либо в параллель с существованием таких органов [10]. В настоящей статье на конкретных примерах проанализирован третий из указанных вариантов, что позволяет сделать определённые выводы относительно наметившейся трансформации роли парламентов в условиях глобализации и региональной интеграции и связанных с этим проблем.

Транснациональные парламентские сети глобального уровня

В связи с обсуждением структуры глобальных экономических институтов и соответствующих им процессов принятия решений специалисты уделяют существенное внимание проблеме дефицита демократической легитимности [11]. С одной стороны, легитимность правил и решений, исходящих от таких институтов, может опираться на сами процессы, структуры или институциональные рамки их принятия. В таком случае мы говорим о легитимности «на входе» – *input legitimacy*. С другой стороны, она может основываться на сущностных позитивных результатах от следования таким правилам или решениям (легитимность «на выходе» – *output legitimacy*) [14].

Разные политические системы в мире, так или иначе, опираются на сочетание легитимности на входе и на выходе, но в институциональной архитектуре

¹ Межпарламентский союз (англ. *Inter-Parliamentary Union*, фр. *L'Union Interparlementaire*) — созданная в 1889 г. международная организация, которая осуществляет координацию действий парламентов мира. URL: <http://www.ipu.org/english/home.htm>.

Евросоюза приоритет был традиционно отдан легитимности на выходе. Она была поставлена в зависимость от способности наднациональных институтов и исполнительных органов (Европейской комиссии и Европейского центрального банка) обеспечить получение ожидаемых результатов. Но до тех пор, пока нарастание исполнительных полномочий на уровне ЕС не сопровождается адекватными механизмами политической отчётности, платой за усиление европейского управления остаётся ущербная демократическая легитимность. Компенсировать легитимность на входе легитимностью на выходе в сложных экономических условиях, когда европейским институтам труднее продемонстрировать хорошие результаты своей работы, вряд ли возможно.

В традиционном представлении легитимность международных институтов «на входе» должна иметь отношение к согласию с их действиями суверенных государств, которые являются участниками какого-либо договора или членами какой-то международной организации. Более современные подходы идут далее и подчеркивают важность процедурной справедливости, прозрачности, а также репрезентативности и открытости в процессе принятия международных решений [3]. Легитимность «на выходе», в свою очередь, ставится в зависимость от способности некоей организации или правового режима успешно решать назревшие проблемы.

Демократическая легитимность международных организаций может быть подкреплена элементами делиберации. Если отталкиваться от теории коммуникативного действия немецкого философа и социолога Юргена Хабермаса [1], то делиберативная демократия подразумевает процесс принятия решений, основанный на обмене разными доводами в ходе их обсуждения (на аргументировании). Он отличается от обмена обязательствами, нацеленного на достижение компромисса, который выгоден всем сторонам (т.е. от ведения торгов). Институциональными требованиями делиберации в международной организации выступают транспарентность и инклюзивность процесса принятия решений, а также требование обосновывать каждое принимаемое решение логически.

Но не все международные организации нуждаются в одинаковом уровне легитимности. Меньшие претензии в этом смысле возникают к тем организациям, которые осуществляют техническую деятельность или ограничиваются функциями консультирования и координации национальных курсов. Но если организация вправе принимать решения, которые обязательны для исполнения государствами-членами и порождают права и обязанности прямого действия для частных лиц (наднациональное право), то их демократическая легитимность должна быть достаточно высокой.

Если говорить о Всемирной торговой организации (ВТО), Международном валютном фонде (МВФ) и Всемирном банке (ВБ), то их решения, хотя и неравновесные в юридическом смысле, глубоко затрагивают национальную нормативно-правовую автономию государств. Содержание этих решений серьёзно сказывается на национальных системах регулирования, что позволяет су-

дять о них как о функционально эквивалентных наднациональным решениям [9; 8, 443].

В 2000 г. была основана Парламентская сеть ВБ и МВФ. Она открыта для индивидуального участия всех действующих парламентариев из стран-членов и насчитывает свыше 1 500 парламентских депутатов из Африки, Азии, Европы и Америки. Сеть можно назвать платформой, помогающей депутатам парламентов и представителям гражданского общества держать под наблюдением собственные правительства и многосторонние институты, занимающиеся проблемами глобального развития. Как следует из общей концепции деятельности Сети, она нацелена на поощрение обсуждений и обмен информацией между парламентариями по вопросам достойного управления, контроля над фондами развития и на привлечение гражданского общества к участию в законодательном процессе.

Хотя ВБ поддерживает такие усилия, у Сети нет официальной связи с ВБ и МВФ (в 2003 г. были предприняты сознательные шаги по институциональному отмежеванию Сети от ВБ и МВФ, выразившиеся в получении ею статуса некоммерческой ассоциации по французскому праву). Сеть решает четыре задачи:¹

1. Содействие лучшему пониманию парламентариями специфики работы Группы Всемирного банка² и Международного валютного фонда.

2. Предоставление парламентариям канала для информирования ГВБ и МВФ о законодательных приоритетах от лица своих избирателей.

3. Предоставление парламентариям возможности быть услышанным по вопросам, в которых ГВБ и МВФ принадлежит ключевая роль.

4. Проведение исследований и обмен информацией между участниками Сети по вопросам, представляющим международный интерес.

Сеть проводит ежегодные конференции, встречи парламентариев развивающихся стран и стран-доноров, осуществляет разнообразные исследовательские и образовательные проекты. В той мере, в какой она помогает национальным парламентам изучать политику ВБ и вклад собственных правительств в его работу, она способствует сокращению дефицита демократической легитимности глобального экономического управления. Но участников Сети больше интересует получение информации, нежели контроль над ВБ, эффективность которого с их стороны выглядит довольно сомнительно. Поскольку Члены Сети представляют только самих себя, никто не ждет от них, что они станут отчитываться перед собственным парламентом либо связывать транснациональные обсуждения с внутривнутриполитическим дискурсом. Отсюда вытекает незначитель-

¹ Подробнее см.: <http://www.parlnet.org/about/mission>.

² В Группу Всемирного банка входят пять организаций, целью деятельности которых является оказание финансовой и технической помощи развивающимся странам.

ность её вклада в укрепление транснациональной демократической легитимности ВБ и МВФ.

В 2002 г. по инициативе МПС и Европейского парламента (ЕП) была организована Парламентская конференция ВТО, которая с тех пор собирается ежегодно и формально функционирует вне институциональной структуры ВТО. Незадолго до её появления Третья Министерская конференция ВТО в Сиэтле (США) наглядно обнажила острый кризис легитимности Организации. Критики ВТО заговорили о предвзятости её решений, которые в большей мере отражают интересы богатых стран и транснациональных корпораций. Инициатива по организации Парламентской конференции стала одной из форм реакции на подобную критику. Её главная цель состояла в том, чтобы «повысить прозрачность ВТО и обеспечить её отчётность перед законодателями как избранными представителями народа»¹. Сессии Парламентской конференции проходят ежегодно, а также в связи с Министерскими конференциями ВТО.

Более убедительной альтернативой, вероятно, было бы учреждение Парламентской ассамблеи ВТО, наделённой законодательной функцией и функцией контроля над исполнительными решениями. Но против такой перспективы возражают многие правительства. Соответствующее предложение было формально неоднократно отвергнуто на том основании, что создавать ещё один орган со своей собственной структурой, налагающий дополнительное финансовое бремя на парламенты, неразумно. На ежегодной сессии Парламентской конференции ВТО в Женеве в 2015 г. Объединённые Арабские Эмираты внесли предложение о создании парламентской ассоциации ВТО. Оно не получило поддержки по тем же причинам.

Сессии Парламентской конференции посещают депутаты, специализирующиеся на вопросах международной торговли в соответствующих парламентах. Тем самым они обретают возможность для получения из первых рук информации о состоянии многосторонних переговоров между государствами. Решения о том, кого включить в делегацию на очередную сессию, принимаются национальными парламентами *ad hoc*. В Руководящий комитет Конференции, занимающийся организационными вопросами, входят представители примерно 30 национальных парламентов, а также Парламентской ассоциации (Британского) Содружества, ЕП, МПС и Парламентской ассамблеи Совета Европы.

В целом указанные формы межпарламентской кооперации глобального уровня весьма слабы, а потенциал их возможного развития выглядит ограниченным. Они способны укреплять взаимопонимание парламентариев и просвещать их в вопросах глобального экономического управления, но полномочий парламентского контроля они фактически не имеют. Парламентарии в данном

¹ WTO at the age of 20. Annual 2015 session of the Parliamentary Conference on the WTO. URL: <http://www.ipu.org/splz-e/trade15.htm>; Parliamentary Conference on the WTO. URL: https://www.wto.org/english/forums_e/parliamentarians_e/parliamentarians_conf_e.htm.

случае наделяются «мягкими» инструментами, успех в использовании которых сильно зависит от их неформальной способности к мобилизации массовой политической поддержки и к оформлению публичной сферы нормотворчества.

Впрочем, если исходить из теории делиберативной демократии, то вклад подобных транснациональных парламентских сетей в демократизацию глобального управления следует оценивать не на основании формального участия в принятии в решений (в котором они на самом деле не участвуют). Не менее важной в таком случае предстаёт их роль в качестве арены для обсуждения важнейших вопросов, а также их потенциала по оказанию информационной поддержки национальным парламентариям и их поощрению к большей международной активности. В отсутствие у них конституционных полномочий по части законотворчества и демократического контроля исполнительной власти вне национальных рамок, основной упор в международной деятельности национальных парламентов смещается к делиберации [7].

Иными словами, речь идёт об организации неформальных обсуждений, какими сопровождается принятие обязывающих международных решений и какое проходит вне государственных рамок. С их помощью образуются также арены более или менее формализованного общения, подготавливающего принятие глобальных решений по мировым вопросам общей значимости, которые не предполагают стать обязательными для исполнения (а лишь рекомендательными) [12].

Межпарламентские сети в Европейском союзе

Американский автор Анн-Мари Слотер рассматривает межпарламентские институты как одну из возможных (и при этом необходимую) форму транснациональных сетей [15]. С её точки зрения, парламентские сети в определённых случаях, таких как принятие межправительственных решений в Евросоюзе, могут обеспечивать демократический контроль. Вместе с тем, позиция Слотер довольно противоречива. С одной стороны, она ратует за более тесное взаимодействие национальных парламентариев, чтобы демократизировать глобальное управление. С другой стороны, у неё пессимистический взгляд на то, насколько влиятельными могут быть межпарламентские институты в отношении глобального (или регионального) управления с учётом электоральной привязки парламентариев. Ведь они избираются для того, чтобы защищать интересы собственных (национальных) избирателей, а не народов других стран или регионов.

Сотрудничество между ЕП и национальными парламентами стран Евросоюза развивается в целях укрепления демократии, парламентской отчётности и транспарентности в процессах принятия решений в рамках данного интеграционного объединения. Но при более близком рассмотрении выясняется, что у него тоже есть как сильные, так и слабые стороны. Оно позволяет осуществлять

обмен информацией и обсуждать практику участия парламентариев в интеграционной политике, но не делает национальные парламенты подлинно сильными игроками в европейской политике.

При анализе политического пространства ЕС общую парадигму обычно задаёт концепт многоуровневого управления [5; 6]. Он подсказывает: для того, чтобы национальные парламенты могли влиять на европейский политический процесс, открыты несколько точек доступа. Тем не менее, ведущая роль в ЕС принадлежит Европейскому совету и Совету министров. Другими словами, довольно парадоксальным образом её сохраняют за собой представители исполнительной власти национального уровня.

Одновременно с тем значительная часть национального законодательства в государствах-членах исходит от Европы (необходимо менять национальные законы, чтобы обеспечить их соответствие наднациональным решениям). Национальные парламенты, в отличие от своих собственных национальных правительств, не участвуют в принятии последних. Другими словами, под влиянием региональной интеграции отношения между национальными парламентами и их правительствами претерпевают метаморфозу.

Первые прямые выборы в ЕП в 1979 г. стали определяющим моментом с точки зрения их роли в европейском интеграционном образовании, так как они разорвали прямую связь между наднациональными парламентами и наднациональными институтами, которая существовала ранее (с 1950-х годов), когда парламентские ассамблеи европейских экономических сообществ формировались из делегаций национальных парламентов. Однако в последние годы национальные парламенты стали гораздо более заметными в сфере европейского управления, что связано со следующими обстоятельствами:

1) Лиссабонский договор 2007 г. формально определил их роль в ЕС, европеизировал их в какой-то степени (в частности, они проверяют законопроекты, исходящие от Европейской комиссии, на предмет их соответствия принципу субсидиарности);

2) под давлением мирового кризиса, начавшегося в 2008 г., и кризиса суверенных долгов в Евроне произошли перемены в европейском экономическом управлении, усугубившие дефицит демократии в системе ЕС.

В Европейском союзе принцип субсидиарности означает, что (за пределами сферы исключительной компетенции) то или иное действие должно быть предпринято на европейском уровне только тогда, когда желаемые результаты не могут быть достигнуты национальными силами и средствами. Субсидиарность гарантирует, что там, где у Евросоюза нет исключительной компетенции, решения следует принимать на уровне, максимально приближенном к рядовым гражданам. Если общие цели могут быть достигнуты государствами ЕС самостоятельно, усилиями их центральных, региональных или местных органов власти, то наднациональным институтам не следует вмешиваться.

В результате европейский властный уровень доминирует, к примеру, в сфере политики защиты окружающей среды, где важнейшие вопросы решаются наднационально, а дополнительные меры регулирования принимаются на национальном уровне. В сфере политики занятости, напротив, ЕС устанавливает лишь минимальные стандарты безопасности и защиты здоровья, а остальное оставляет на усмотрение правительств.

Субсидиарность вошла в договорную основу ЕС с вступлением в силу Маастрихтского договора 1992 г. В Лиссабонском договоре 2007 г. применение принципа subsidiarity подчиняется действию ст. 5 Договора о Европейском союзе (ДЕС) и ст. 2 Договора о функционировании Европейского союза (ДФЕС).

На основании ст. 5 (3) ДЕС установлены три предварительных условия для вмешательства институтов ЕС на его основании:

- 1) вопрос не относится к исключительной компетенции Евросоюза;
- 2) цели предполагаемого действия не могут быть в удовлетворительной степени достигнуты самими государствами-членами;
- 3) Евросоюз, в силу своего масштаба или возможностей, способен более успешно имплементировать необходимое действие (имеет место обоснованное ожидание “добавленной стоимости” от наднационального вмешательства).

Лиссабонский договор обеспечил базу для более систематического продвижения межпарламентского сотрудничества в ЕС, которое в основном носит следующие формы:

Конференция спикеров европейских парламентов – она впервые собралась в 1969 г. Это вертикальная сеть, поскольку в неё на равных входят представители национальных парламентов и ЕП (в лице его председателя). В настоящее время Конференция собирается в апреле каждого года и играет ведущую роль в межпарламентских отношениях (возможны также чрезвычайные заседания). Конференция не занимается вопросами, относящимися к существу европейской политики, но сосредоточена на самом межпарламентском сотрудничестве и его возможных применениях. Иногда её называют инструментом формирования «европейского сознания» у национальных парламентариев.

Конференция парламентских комитетов по делам Европейского союза (*COSAC – Conference of Parliamentary Committees for Union Affairs of Parliaments of the European Union*) – создана в 1989 г. *COSAC* собирается дважды в год в стране, являющейся в данный момент председательницей в Совете министров, и имеет постоянный секретариат в Брюсселе. Её задачи – это обмен информацией, наиболее удачными практиками и обзор состояния дел в ЕС (обсуждение по существу). Повестка дня обычно соответствует рабочей программе Комиссии.

Около 60% основных выступающих на сессиях *COSAC* составляют не сами парламентарии. Ими являются представители исполнительной власти европейского и национального уровня. С этой точки зрения, в последние годы *CO-*

SAC превратился скорее в форум, позволяющий исполнительной власти донести свои взгляды и мнения до парламентариев Европы. Тем не менее, сами национальные парламенты предпочли бы основывать межпарламентское сотрудничество в ЕС именно на данном формате, что говорит о том, что к повышению собственной активности в процессе европейского управления они, по всей видимости, пока не готовы.

В то же время ЕП нацелен на сохранение собственного статуса в качестве европейского представительного органа и своих полномочий в сфере принятия решений перед лицом национальных парламентов. Как указывает Бертольд Ритбергер [13], у ЕП есть возможность затруднить принятие европейского законодательства, очередного бюджета ЕС либо ключевых назначений в ЕК, что помогает ему при необходимости надавить на государства-члены, добиваясь от них институциональных уступок. Другими словами, в системе ЕС ЕП оказывается по многим параметрам в более привилегированном положении, нежели национальные парламенты, с которыми он (потенциально) соперничает за влияние.

Межпарламентская конференция по стабильности, экономической координации и управлению в Европейском союзе, которая создана на основании ст. 13 заключённого в 2012 г. Фискального пакта¹, впервые собралась на своё заседание в октябре 2013 г. Она позволяет парламентам обсуждать практику и обмениваться информацией по макроэкономическим дисбалансам, демократической легитимности программ корректировки национальной экономической политики, по продвижению мер содействия экономическому росту и созданию рабочих мест в Европейском союзе. Оговоримся, что соответствующие вопросы в ЕС входят в сферу компетенции национальных парламентов [2].

Межпарламентские комитетские встречи, которые в режиме *ad hoc* организует ЕП, более чётко сфокусированы на экспертном обсуждении вопросов (их организация полностью в зоне ответственности специализированных комитетов самого ЕП), относящихся, к примеру, к координации национальной бюджетной политики, реформе общей сельскохозяйственной политики или сохраняющемуся разрыву в оплате труда мужчин и женщин.

Взятые в целом, упомянутые межпарламентские сети в ЕС могут выполнять такие функции, как: (1) осуществлять политический контроль решений, принимаемых в ЕС на разных уровнях; (2) европеизировать национальных парламентариев для их большего вовлечения в будущем в процессы европейского управления.

Политический диалог между ЕК и национальными парламентами, инициированный Жозе Мануэлом Баррозу, бывшим председателем Европейской комиссии, в 2006 г., тоже уместно упомянуть здесь в качестве своего рода

¹ Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union (TSCG), см: <http://www.consilium.europa.eu/en/history/20120301-tscg-euro-summit/>.

(диагональной) транснациональной сети. Диалог проходит в форме встреч и контактов на политическом и административном уровнях. Парламенты могут также направлять Комиссии свои мнения в письменной форме. ЕК должна отвечать на них в течение трёх месяцев.

Слабые (непрямые) формы отчётности наднационального ЕЦБ перед национальными парламентами в условиях, когда в рамках Банковского союза ему передана прямая ответственность по надзору за банками в Еврозоне, сводятся к следующему. Парламенты (действуя поодиночке) могут пригласить ответственных лиц ЕЦБ появиться в национальном парламенте, если речь идёт о судьбе какого-то банка, базирующегося именно в данном государстве (ЕЦБ не обязан принять такое приглашение). Парламенты могут также адресовать ЕЦБ устные и письменные вопросы (но ЕЦБ не обязан на них отвечать).

Тем не менее, Глава ЕЦБ Марио Драги считает своей обязанностью посещать национальные парламенты с целью объяснения той политики, которую проводит Банк. Уже состоялись подобные визиты в Германию (2012 г.), Испанию (2013), Францию (2013 г.), Финляндию (2014 г.), Италию (2015 г.) и Нидерланды (2017 г.). Выступая на заседании французской Национальной ассамблеи в 2013 г., Марио Драги признавал, что дальнейшее наращивание власти на уровне ЕС потребовало бы «большой демократической легитимности», в чём Европейскому парламенту и национальным парламентам принадлежала бы важнейшая роль»¹.

Двумя платформами, облегчающими сотрудничество между парламентами, которые мы можем сравнить с их глобальными аналогами, являются *IPEX (the Interparliamentary EU Information Exchange)* и *Европейский центр парламентских исследований и документации (ECPRD – the European Centre for Parliamentary Research and Documentation)*.

Европейское экономическое управление предполагает многостороннюю координацию национальных курсов. Его многоуровневые рамки включают такие «жесткие» элементы, как отслеживание на наднациональном уровне бюджетных и макроэкономических дисбалансов между странами и внутри отдельных стран. Разные элементы функционирования Еврозоны, включая Европейский стабилизационный механизм, решения, которые принимает Еврогруппа (министры экономики и финансов зоны евро), а также мониторинг и оценка программ финансовой помощи отдельным странам ЕС, стали требовать укрепления парламентского контроля над исполнителями (как национальными правительствами, так и европейскими институтами). Начиная с 2008 г., ключевые национальные исполнители (главы исполнительной власти ведущих стран ЕС, начиная с Германии) принимали решения, которые глубоко затрагивают бюд-

¹ Draghi M. (2013). Introductory remarks at the French Assemblée Nationale. Speech by Mario Draghi, President of the ECB, Paris, 26 June 2013. Available at: <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2013/html/sp130626.en.html>.

жетный суверенитет других государств-членов, тогда как ЕП, по большому счёту, оставался вне этого процесса, поскольку речь идёт о межправительственной координации (хотя она и осуществляется в жёсткой форме).

Европейский стабилизационный механизм – это постоянно действующий фонд финансовой стабилизации стран еврозоны со штаб-квартирой в Люксембурге. В период кризиса средства ЕСМ были доступны тем странам зоны евро (соответствующую помощь получили Греция, Кипр и Испания), которым грозил дефолт по суверенному долгу. Поддержка предоставлялась в обмен на согласие стран-получательниц выполнять рекомендуемые кредиторами (от лица которых выступали Европейская комиссия, Европейский центральный банк и Международный валютный фонд) меры жёсткой экономии. Министры финансов еврозоны, заседающие в составе Еврогруппы, составили Совет управляющих ЕСМ, который принимает важнейшие решения единогласно.

Поскольку окончательная ответственность за финансирование и имплементацию программ помощи таким образом была возложена на национальный властный уровень, резонно было бы ожидать, что и демократический контроль над ними будет осуществляться на том же уровне. В создавшейся же ситуации есть повод для озабоченности по поводу того, соблюдаются ли в должной мере принципы отчётности и прозрачности. В тех случаях, когда ключевые решения в ЕС принимают национальные правительства, контроль за этим со стороны общества остаётся недостаточным ввиду слабости его форм со стороны национальных парламентов. В результате страдает легитимность европейских институтов как на входе в европейскую политическую систему, так и на выходе из неё.

Евროзона – это монетарный, но не фискальный союз, поскольку её члены сохраняют собственную налоговую политику и национальные бюджеты, тогда как общий европейский бюджет минимален и европейское налоговое ведомство отсутствует. Фискальное же единство должно строиться вокруг интегрированного налогообложения и расходования средств. В отсутствие полномасштабного фискального союза национальные парламенты вправе выступать в качестве законных представителей в тех ситуациях, когда деньги национальных налогоплательщиков используются, чтобы помочь странам Еврозоны, особо пострадавшим от кризиса. Но при более решительном переходе к бюджетному федерализму ЕС/Еврозоне потребуются и более эффективные собственные инструменты. При таком повороте дел укрепление легитимности экономического управления в ЕС будет больше зависеть от вовлечения ЕП.

Пока возникшие в Евросоюзе межпарламентские органы остаются по преимуществу консультативными и, помимо прочего, воспринимаются ЕП, действующим частично параллельно национальным легислатурам, а частично – на более высоком уровне, с институциональной ревностью. В их нынешних формах, хотя они и более развитые по сравнению с мировыми аналогами, с нормативной точки зрения межпарламентские сети в Европейском союзе

не дают национальным парламентам, которые, в свою очередь, порой рассматривают ЕП в качестве антагониста и возможной угрозы собственным позициям, прочных позиций в европейском экономическом управлении.

Заключение

За последние десятилетия структура мировой экономики претерпела трансформацию – с серьёзными последствиями для глобального/регионального экономического управления и его институтов. Эффективная многосторонность, в качестве глобального общего блага, обещает, по крайней мере в теории, системные, а также национальные выгоды и преимущества, но внутренние политико-экономические соображения могут входить в противоречие с определенными коллективными действиями, которые, как предполагается, нужны для достижения глобальных/региональных целей. Поэтому в многосторонней системе управления глобальной/региональной экономикой важно нахождение баланса между эффективностью и легитимностью.

На распространение регуляторных сетей с участием представителей национальной исполнительной власти, которые действуют на глобальном и региональном (в данном случае европейском) уровнях, национальные парламенты закономерным образом отвечают новыми формами транснациональной парламентаризации, поэтому в принципе впечатляющее распространение транснациональных межпарламентских сетей, конференций и ассамблей, происходящее с 1990-х гг. и ускорившееся в XXI в., никого не должно удивлять. В то же время контроль национальных парламентов за действиями правительств на глобальной/региональной аренах регулирования остаётся неравномерным, очаговым и в целом весьма слабым. Их участие в глобальном/региональном управлении выглядит как факультативное дополнение к тем «обязательным» задачам, которые они продолжают решать в национальных рамках. Их растущая вовлечённость в глобальный и региональные контексты остаётся в целом довольно поверхностной и неэффективной.

Впрочем, если применить функциональный анализ, то вырисовывается более обнадеживающая картина. Мы видим, что национальные парламенты постепенно обретают новые функции, в число которых входят: (1) мониторинг международной деятельности исполнительной ветви власти; (2) ознакомление с ходом переговоров, которые ведутся в международных форумах; (3) контроль над соблюдением принципа субсидиарности; (4) участие в оценке имплементации транснациональной политики. Евросоюз даёт нам наиболее наглядный и продвинутый пример наращивания подобных новых функций.

При этом функции собственно парламентов важно отличать от многообразных функций, которые выполняют межпарламентские формирования, которые могут включать: (1) организацию межпарламентского сотрудничества –

кооперативную функцию; (2) углубление понимания национальными парламентариями работы глобальных/региональных организаций – функции социализации/вовлечения/адаптации; (3) проведение исследований и обмен информацией по вопросам, представляющим международный интерес – коммуникативная функция; (4) создание дополнительных арен для делиберации (обсуждения) по вопросам глобальной значимости – функция косвенной легитимации; (5) информирование парламентариями глобальных/региональных организаций о своих законодательных приоритетах в интересах своих избирателей – функция лоббирования; (6) координация законодательной деятельности национальных парламентов – интегративная функция; (7) осуществление демократического контроля регионального управления – функция прямой легитимации. Перспективные формы транснациональных парламентских сетей в конкретных случаях избираются в зависимости от наиболее важных функций, выполнения которых от них ожидают в определённой обстановке.

В современном мире транснациональный парламентский компонент рассматривается как практически необходимый (хотя зачастую пока скорее формальный) атрибут институциональной структуры международных организаций и региональных объединений, отвечающий требованиям транспарентности. Он может быть полезен для гармонизации национальных норм регулирования, согласования документов, обеспечения благоприятных условий для диалога в формате делиберации, представительства интересов государств-членов объединения, предоставления дополнительных механизмов для продвижения интеграционных инициатив и решений. При более высоком уровне интеграции требуется выполнение законодательных функций и появление некоего аналога законодательной ветви власти. В последнем случае речь должна идти о создании наднационального парламента.

Библиографический список

1. Чекушкина Е. Н. Коммуникативная теория Ю. Хабермаса и культура информационного общества // Теория и практика общественного развития. 2014. №1. С. 25–27. [Chekushkina E.N. Communicative Theory of J. Habermas and Culture of the Information Society // Theory and Practice of Social Development. 2014. No. 1. P. 25–27]. Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/kommunikativnaya-teoriya-yu-habermasa-i-kultura-informatsionnogo-obschestva> (accessed 23.04.2018)].
2. Cooper I. The politicization of interparliamentary relations in the EU: Constructing and contesting the ‘Article 13 Conference’ on economic governance // Comparative European Politics. 2016. No. 14. P. 196–214.
3. Cottier T. The legitimacy of WTO law // The Law and Economics of Globalisation / Ed. by L. Yueh. Cheltenham: Edward Elgar, 2009.

4. Elsig M. The World Trade Organization's Legitimacy Crisis: What Does the Beast Look Like? // *Journal of World Trade*. 2007. No. 41(1). P. 75–90. Available at: <http://graduateinstitute.ch/files/live/sites/iheid/files/shared/summer/WTO2011/ME2.pdf> (accessed 23.04.2018).
5. Hooghe L., Marks G. *Multi-Level Governance and European Integration*. Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield, 2001.
6. Hooghe L., Marks G. Types of Multi-Level Governance // *European Integration Online Papers (EIoP)*. 2001. Vol. 5. No. 11. P. 1–7. Available at: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2001-011a.htm> (accessed 23.04.2018).
7. Jancic D. Multilayered International Parliamentarism: the Case of EU-Brazil Relations // *LSE Law, Society and Economy Working Papers*. 2014. No. 17. Available at: https://www.lse.ac.uk/collections/law/wps/WPS2014-17_Jancic.pdf (accessed 23.04.2018).
8. Joerges Ch., Petersmann E.-U. (eds.) *Constitutionalism, Multilevel Trade Governance and Social Regulation*, Oxford: Hart Publishers, 2006.
9. Longo M. *Lessons for the WTO from Constitutional Developments in the European Union: Challenges of Legitimacy and the Conceptualization of Authority* // *Southern Cross University Law Review*. 2007. No. 11. P. 173–204.
10. Malamud A. and Stavridis S. Parliaments and Parliamentarians as International Actors // *The Ashgate Research Companion to Non-State Actors* / Ed. by B. Reinolda. Surrey: Ashgate Publishing Limited, 2011. P. 106–116. Available at: <http://apps.eui.eu/Personal/Researchers/malamud/Ashgate-Malamud-Stavridis.pdf> (accessed 23.04.2018).
11. Nye J. Globalization's Democratic Deficit: How to Make International Institutions More Accountable // *Foreign Affairs*. July/August, 2001. Available at: <https://www.foreignaffairs.com/articles/2001-07-01/globalizations-democratic-deficit-how-make-international-institutions-more> (accessed 23.04.2018).
12. Parkinson J. and Mansbridge J. (eds.) *Deliberative Systems: Deliberative Democracy at the Large Scale*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.
13. Rittberger B. Integration without Representation? The European Parliament and the Reform of Economic Governance in the EU // *JCMS: Journal of Common Market Studies*. 2014. Volume 52. Issue 6. P. 1174–1183.
14. Scharpf F. *Governing in Europe: effective and democratic?* Oxford: Oxford University Press, 1999.
15. Slaughter A.-M. Disaggregated Sovereignty: Towards the Public Accountability of Global Government networks. // *Government and Opposition*. March 17, 2004. Vol. 39. Issue 2. P. 159–190. DOI: 10.1111/j.1477-7053.2004.00119.x. Available at: <https://www.princeton.edu/~slaught/Articles/GovtOpp.pdf> (accessed 23.04.2018).

**PARLIAMENTARY NETWORKS
IN TRANSNATIONAL ECONOMIC GOVERNANCE**

M. V. Strezhneva

Doctor of Political Sciences, Professor, Head of Sector,
Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations,
Russian Academy of Sciences (IMEMO), Moscow

Economic globalization results in blurring the clear boundary between the internal space of national politics and the international political space. At the same time, autonomous trans-governmental networks, which include representatives of national executive bodies, become central to the international political process. This process lacks a conclusive democratic dimension; it has no necessary checks and balances. In this regard, it is especially important to involve national parliaments in overseeing multilateral negotiations, as well as to increase their participation in the implementation of the arrangements reached.

In this context, the article considers some forms of engaging parliaments in global economic governance (through the examples of WTO, IMF and the World Bank) and in regional integration (a case of the European Union). The author states that the control of national parliaments over the activities of their own governments in global/regional arenas of regulation remains irregular and patchy. Yet, based on the idea of deliberative democracy and the notions of transnational networks and multilevel governance, the analysis confirms that in different international venues national parliaments are being endowed with new roles, while transnational interparliamentary formations are gradually acquiring manifold functions of their own. Becoming an attribute of the institutional structure of international organizations and regional groupings, the transnational parliamentary component helps to harmonize national regulatory norms, to conciliate documents, to do the groundwork for dialogue, and to provide additional mechanisms for promoting integrative initiatives and decisions. However, with higher levels of integration, all that becomes insufficient, in which case there arises a need for legislative functions to be performed (i.e. a supranational parliament has to be established).

Keywords: parliament; transnational network; economic governance; globalization; European Union.