О РОЛИ ПОЛИТИЧЕСКОГО ФАКТОРА В ИНТЕГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССАХ (НА ПРИМЕРЕ МЕРКОСУР)*

ПАЙГИНА Дина Рифатовна, младший научный сотрудник отдела теории законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации

117218, Россия, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34

E-mail: theory@izak.ru

С теоретико-правовых позиций анализируется роль политического фактора в интеграционных процессах. Их осуществление является важнейшей составляющей внешней политики любого государства. Стратегия взаимоотношений различных стран определяется рядом политических факторов с учетом общности или конкуренции интересов в различных сферах взаимодействия. При этом политический фактор рассматривается как движущая сила какого-либо процесса, неразрывно связанного с осуществлением публичной власти правомочными субъектами. Действие политического фактора в рассматриваемом контексте выражается в стремлении субъектов международной интеграции при принятии решений удовлетворить собственные интересы. Условие взаимовыгодности, имеющее явный политический и экономический контекст, — одно из ключевых при разрешении вопроса о вступлении государств в интеграционный процесс. Содержание политического фактора составляет не только политический характер действий государств на международном уровне, но и причины и обстоятельства, при которых данные решения были приняты. Одним из серьезных оснований для принятия ключевых решений в осуществлении международных интеграционных процессов является политический фактор.

Ключевые слова: интеграционные процессы, политический фактор, интеграция государств Южной Америки, политический режим, международное сотрудничество.

ON THE ROLE OF POLITICAL FACTORS IN INTEGRATION PROCESSES (ON THE EXAMPLE OF MERCOSUR)

D. R. PAYGINA, junior research fellow of the department of theory of legislation of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation

34, Bolshaya Cheremushkinskaya st., Moscow, Russia, 117218

E-mail: theory@izak.ru

The article analyzes the role of political factors in integration processes. Their implementation is a key component of the foreign policy of any state. As is generally known, the strategy of mutual relations of various countries is determined by a number of political factors, taking into account the interests of the community or competition in various spheres of cooperation. At the same time political factors are seen as the driving force of any process imposed by a public authority. It seems that the effect of political factors in this context is reflected in the fact that during the decision-making the stakeholders of the international integration seek to satisfy their own interests. The condition of mutually beneficial relationships, which has a clear political and economic context, is one of the key conditions in resolving the issue of states' entering into the integration process. The content of political factors includes not only the political nature of states' activities at the international level, but also the causes and the circumstances under which these decisions were taken. Thus, political factors are one of the major reasons for making key decisions in the implementation of international integration processes.

Keywords: integration processes, political factor, integration of South American states, political regime, international cooperation.

DOI: 10.12737/17113

Международное сотрудничество — неотъемлемая составляющая внешней политики любого современного государства. Часто стратегия взаимоотношений различных субъектов международных отношений (государств, союзов государств, международных организаций) определяется именно политическими факторами при учете общности или конкуренции интересов в различных сферах взаимодействия. Участвуя в международных договорах, ведущие политические силы государств (в лице

действующих органов государственной власти, должностных лиц и т. д.) реализуют определенные интересы. Формирование внешнеполитического курса государства — сложный процесс, в который вовлечены определенные органы публичной власти, представляющие интересы конкретного государства на международной арене.

Внешняя политика всегда тесно связана с внутренней и по сути является ее продолжением. Экономическое положение, политическая стабильность, соблюдение прав и свобод граждан, устойчивость национальной валюты и т. д. — внутренние факторы, определяющие внешнюю политику страны, призванную защищать ее государственные интересы, способствовать благоприятному развитию ее международных связей и ее эффективному участию в мировой

* Статья подготовлена в рамках научного проекта РГНФ 15-33-01214 «Региональная интеграция государств Евразии и Латинской Америки: компаративный анализ» (Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации).

политике. Взаимодействие государств может иметь различные цели: политические, экономические, гуманитарные, лежащие в сфере безопасности и т. д.

Интересной представляется позиция французского социолога Р. Арона, который справедливо отмечал, что внешнеполитическая деятельность любого государства выражается в решениях, принимаемых его лидерами (первыми лицами государства), которые обладают той или иной степенью свободы в выборе целей. Вместе с тем существенное значение имеют идеология, амбиции, темперамент и другие качества данных лиц. Причем само их положение обязывает их руководствоваться прежде всего национальными интересами¹.

Процесс интеграции является формой международного сотрудничества, при которой происходит добровольное объединение субъектов в некую самостоятельную целостность (общность) для достижения определенных целей. Причем такое взаимодействие субъектов предполагает доминирование совместных поисков реализации общих интересов и исключает применение вооруженного насилия². Участие в международном договоре означает для государства, с одной стороны, принятие определенных обязанностей, с другой стороны, достижение конкретных, благоприятных для него целей. Представляется, что принятие решений происходит на условиях разумного и сбалансированного распределения компетенции между государством и международной организацией в вопросах их совместной деятельности.

Политический фактор в настоящей статье используется как межотраслевое понятие, которое имеет отношение как к юриспруденции, так и к политологии. Для более детального уяснения сущности данной категории необходимо обратиться к толкованию термина «политика». Р. Арон определяет политику как программу, метод действий или сами действия, осуществляемые человеком или группой людей по отношению к какой-то проблеме или к совокупности проблем, стоящих перед сообществом³. Как видно из приведенного определения, политику можно охарактеризовать как программу определенных действий. Применительно к рассматриваемой тематике политический фактор (причина) — движущая сила какого-либо процесса, неразрывно связанная с осуществлением публичной власти правомочными субъектами. Представляется, что действие политического фактора в рассматриваемом контексте выражается в том, что при принятии

решений в международной интеграции все ее субъекты стремятся удовлетворить собственные интересы. Условие взаимовыгодности, имеющее явный политический и экономический контекст, — одно из ключевых при решении вопроса о вступлении государств в интеграционный процесс. Содержание данной категории составляет не только политическую основу действий государств на международном уровне, но и причины и обстоятельства, при которых данные решения были приняты. А они, в свою очередь, напрямую зависят от действующего политического режима, утвердившегося в государстве (как правило, политический режим того или иного государства отражен в учредительном документе, например в конституции).

В конституциях возможно установление государственной идеологии, в случае же идеологических противоречий субъекты власти конкретного государства могут отказаться от участия в каком-либо международном договоре. Так, в социалистических государствах (в Китае, на Кубе, в КНДР, во Вьетнаме) действующая политическая сила в той или иной степени ограничивает участие страны в международных соглашениях, если их цели не согласуются с идеологией, установленной в государстве в качестве основной. Таким образом, при отсутствии различий в идеологической направленности государства расположены к участию в совместных международных соглашениях в целях экономического, политического, социального и духовно-культурного сближения. В качестве примера можно привести объединения государств, возникшие в прошлом веке: некоторые демократические государства стали членами НАТО, а социалистические европейские страны в ответ на это объединил Варшавский договор.

Безусловно, идеологическая общность различных государств сама по себе не может стать причиной межгосударственного сотрудничества. Здесь необходимо учитывать социальную, экономическую и политическую обстановку в государствах. Формальное соответствие нормативных правовых актов разных государств не играет значимой роли при отсутствии заинтересованности ведущих политических сил государств в участии в интеграционных процессах. Видимо, при оценке возможности межгосударственного сотрудничества на первый план должно выходить не просто сравнение законодательства различных государств, а комплексный сравнительный анализ, включающий изучение нормативного правового регулирования и рассмотрение основных направлений деятельности государственной власти, а также исследование характера принимаемых ею решений и обстоятельств, послуживших основанием для их принятия.

Интеграционные процессы, получившие качественно новое развитие в последнее столетие, кардинально изменили систему международных связей. Сближение государств приводит к усилению взаимозависимости национальных экономик, корпораций,

¹ См.: Aron R. *Paixet Guerreentrelesnations*. P., 1984. P. 98—101.

² См.: Ведель И. А., Безбородов Ю. С. Международно-правовое сотрудничество государств в сфере защиты прав граждан за рубежом и интеграционные процессы // *Международное публичное и частное право*. 2014. № 1. С. 25—29.

³ См.: Арон Р. *Демократия и тоталитаризм*. М., 1993. С. 21—22.

наконец, людей. Интеграционные процессы предполагают объединение национальных экономик в единое экономическое пространство, проведение согласованной межгосударственной экономической политики, создание интеграционных объединений и т. д.⁴ Изменения коснулись не только внешнеэкономической деятельности стран, но и условий функционирования их внутренних экономик, что породило необходимость соответствующего правового закрепления и сравнительного научного анализа.

Отличительной особенностью интеграционных процессов в настоящее время является, на наш взгляд, ориентирование на постепенное и качественное функционирование единого правового поля как в рамках всего мира (ООН, ВТО), так и на региональном уровне (ЕС, ЕАЭС). Это указывает на формирование универсальной системы международных норм права, действующих в тесной взаимосвязи с национальными нормами права. Также наблюдается тенденция к универсализации нормативно-правовых стандартов, нивелированию национальных особенностей законодательства и права в целом⁵. Однако сами по себе международное право и международные интеграционные процессы не могут использоваться без тесного взаимодействия и сращивания с национальными правовыми нормами. В противном случае международные нормы либо не будут применяться ввиду неэффективного механизма их реализации (без учета специфики того или иного региона), либо вовсе не будут приняты, так как не получают поддержки политических сил стран. Можно согласиться с К. М. Беликовой в том, что интеграция государств, которая основывается на тесном сотрудничестве и приспособлении национальных экономик к новым мировым отношениям, что выражено в объединении материальных, организационных, финансовых, трудовых и интеллектуальных ресурсов отдельных стран, является одной из ведущих мировых тенденций в последнее время⁶. Подтверждением этого являются расширение и развитие международных региональных и межрегиональных организаций. Так, в Южной Америке был создан и функционирует Южноамериканский общий рынок (МЕРКОСУР), который был учрежден в 1991 г. четырьмя странами (Бразили-

ей, Аргентиной, Уругваем, Парагваем) и расширился к настоящему времени почти до шести государств-участников (в июле 2012 г. к МЕРКОСУР присоединилась Венесуэла; Боливия находится на заключительном этапе присоединения).

Роль политического фактора в деятельности международных организаций ярко иллюстрирует следующий пример. Сложная политическая ситуация, сложившаяся в Парагвае, привела к тому, что его членство в МЕРКОСУР было приостановлено до апреля 2013 г. — времени проведения президентских выборов⁷ (на основании положений Протокола Монтевидео по вопросу приверженности демократии в МЕРКОСУР от 20 декабря 2011 г.)⁸. Как отмечается, в Парагвае фактически произошел государственный переворот, так как парламент при помощи процедуры импичмента добился прекращения полномочий главы государства, вменив ему в вину гибель 17 человек в результате вооруженного столкновения между полицейскими и безземельными крестьянами, что произошло при крайне спорных обстоятельствах⁹. Приостановление членства Парагвая в МЕРКОСУР нельзя не рассматривать через призму политической оценки ситуации другими государствами-участниками. Ведь отрешение президента Парагвая от своих полномочий было осуществлено на основании законной процедуры согласно нормам права данного государства, а следовательно, не являлось незаконным. Однако МЕРКОСУР как международная ассоциация государств дала свою политическую оценку произошедшим событиям и пришла к выводу об их недопустимом характере. Это свидетельствует о том, что политический фактор является одним из серьезных оснований для принятия ключевых решений. Особое положение указанной международной организации фактически придает ее решениям окончательный характер, поскольку их обжалование в какой-либо иной инстанции не предусмотрено. Соответственно, без реформы процесса принятия решений именно политическая целесообразность будет одним из главных факторов, влияющих на принятие ключевых решений многими международными организациями, в том числе МЕРКОСУР.

В интеграционных процессах некоторых международных организаций для преодоления противоречий при регионализации и глобализации использу-

⁴ См.: Бевеликова Н. М. Развитие интеграционных процессов в Азии: правовой подход // Российский юридический журнал. 2014. № 1. С. 7—14.

⁵ См., например: Стрельников К. А. Правовая глобализация: основные тенденции // Юридический мир. 2008. № 10. С. 23; Янков В. В. Глобализация в сфере публичного права: теоретико-методологический анализ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д., 2009. С. 8.

⁶ См.: Беликова К. М. Институциональная структура и источники права ЕС и МЕРКОСУР: сравнительно-правовой аспект // Международное право и международные организации. 2013. № 1. С. 83—89.

⁷ См.: МЕРКОСУР приостанавливает членство Парагвая и принимает Венесуэлу. URL: <http://ria.ru/world/20120629/688313037.html> (дата обращения: 19.09.2015).

⁸ См.: Protocolo de Montevideo sobre Compromiso con la Democracia en el MERCOSUR (Ushuaia II). URL: http://www.mercosur.int/innovaportal/file/2485/1/ushuaia_ii.pdf. (дата обращения: 29.09.2015).

⁹ См.: Мусеев А. Демократия дала сбой в Парагвае // Международная жизнь. URL: <http://ref.interaffairs.ru/read.php?item=8610> (дата обращения: 09.09.2015).

ется принцип «открытого регионализма», в соответствии с которым при устранении торговых барьеров внутри международной организации параллельно осуществляется либерализация торговли с третьими странами. Следует согласиться с точкой зрения, согласно которой данные интеграционные объединения создаются не столько в целях регионального самообеспечения, сколько для того, чтобы извлечь максимальную выгоду из новой системы международного разделения труда, что, соответственно, предполагает их открытость для расширения связей с третьими странами¹⁰.

Деятельность МЕРКОСУР связана со многими трудностями в осуществлении интеграционных процессов. Так, отсутствует полная ясность в вопросе правового статуса данной международной организации. Ее характеристики также говорят о ряде структурных проблем: принятие решений на основе консенсуса государств, которые действуют в соответствии со своими политическими и экономическими интересами; отсутствие прямой связи между внутригосударственными правовыми актами и нормативными правовыми актами данной международной организации¹¹. Очевидно, что консенсус при принятии решений может быть достигнут, если политические интересы государств-участников либо принципиально не противоречат друг другу, либо совпадают. Страны выражают свою волю, руководствуясь национальными интересами, а роль политического фактора здесь значительна.

Кроме того, в государствах — участниках МЕРКОСУР имеются различия в конституционно-правовом положении международных договоров, что также указывает на политический фактор как один из решающих. Так, в конституциях Бразилии и Уругвая имеются правовые нормы, закрепляющие, что международные договоры и национальные законы в иерархии нормативных правовых актов внутри государства занимают равное положение и к ним, в свою очередь, применимо правило *lex posterior derogat legi priori*. Однако в конституциях Аргентины и Парагвая после соответствующих конституционных реформ закреплен надгосударственный статус международных договоров¹². Эти различия свидетельствуют о возможности подчинения механизма имплементации норм

права, содержащихся в нормативных актах международной организации, внутренним правовым порядкам. Таким образом, государства, руководствуясь политическими соображениями, могут создать внутренний механизм, позволяющий не имплементировать нормы международных организаций в национальную правовую систему.

Эти противоречивые положения как создают проблемы теоретического характера, поскольку не позволяют четко идентифицировать правовой статус данной международной организации, так и предполагают серьезный риск неоднородного исполнения норм МЕРКОСУР его различными государствами-участниками, что в конечном счете может негативно сказаться на интеграционных процессах и функционировании данной молодой, развивающейся и очень перспективной международной организации стран Южной Америки.

На основании изложенного выше представляется возможным сделать следующие выводы:

1. Политический фактор — межотраслевая категория, касающаяся главным образом юриспруденции и политологии, характеризующая причины и движущие силы какого-либо процесса, неразрывно связанного с осуществлением публичной власти правомочными субъектами. Действие политического фактора в интеграционных процессах выражается в том, что при принятии решений все субъекты международного сотрудничества стремятся удовлетворить собственные интересы. Условие взаимовыгодности, имеющее явный политический и экономический контекст, — одно из ключевых при решении вопроса о вступлении в интеграционный процесс.

2. В случае идеологических противоречий действующая политическая сила государства может ограничивать его участие в международных соглашениях. При отсутствии различий в идеологической направленности государства наиболее расположены к участию в совместных международных соглашениях в целях экономического, политического, социального и духовно-культурного сближения.

3. Одним из серьезных оснований принятия ключевых решений в осуществлении международных интеграционных процессов является политический фактор. Например, членство Парагвая в МЕРКОСУР было приостановлено на основании политической оценки указанной международной организацией некоторых произошедших в этой стране событий. Приостановление членства Парагвая нельзя не рассматривать через призму его политической оценки другими государствами-участниками, так как президент Парагвая был отрешен от своих полномочий на основании законной процедуры, установленной нормами права данного государства, а следовательно, это не являлось незаконным.

4. Различия в соотношении национального и международного права в некоторых государствах —

¹⁰ См.: Габов А. В., Каширкина А. А., Лукьянова В. Ю. и др. Правовые проблемы формирования межгосударственных объединений (на примере зоны свободной торговли и Таможенного союза ЕврАзЭС): монография / под ред. В. Ю. Лукьяновой. М., 2012. С. 10.

¹¹ См.: Рафалюк Е. Е. Интеграционные процессы: опыт России и Бразилии // Журнал российского права. 2013. № 12. С. 144—145.

¹² См.: Рафалюк Е. Е. Международная интеграция: методологические проблемы исследования // Журнал российского права. 2014. № 3. С. 50—51.

участниках МЕРКОСУР могут привести к политическим конфликтам, вызванным отказом государства-участника от имплементации решений органов МЕРКОСУР в случае их противоречия нормам национального права и при соответствующей политической позиции. Эти различия свидетельствуют о возможности подчинения механизма имплементации

норм права, содержащихся в нормативных актах международной организации, внутренним правовым порядкам. Таким образом, государства, руководствуясь политическими соображениями, могут создать внутренний механизм, позволяющий не имплементировать нормы международных организаций в национальную правовую систему.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- Aron R. Paixet Guerreentrelesnations. P., 1984.
 Арон Р. Демократия и тоталитаризм. М., 1993.
 Бевеликова Н. М. Развитие интеграционных процессов в Азии: правовой подход // Российский юридический журнал. 2014. № 1.
 Беликова К. М. Институциональная структура и источники права ЕС и МЕРКОСУР: сравнительно-правовой аспект // Международное право и международные организации. 2013. № 1.
 Веделъ И. А., Безбородов Ю. С. Международно-правовое сотрудничество государств в сфере защиты прав граждан за рубежом и интеграционные процессы // Международное публичное и частное право. 2014. № 1.
 Габов А. В., Каширкина А. А., Лукьянова В. Ю. и др. Правовые проблемы формирования межгосударственных объединений (на примере зоны свободной торговли и Таможенного союза ЕврАзЭС): монография / под ред. В. Ю. Лукьяновой. М., 2012.
 Моисеев А. Демократия дала сбой в Парагвае // Международная жизнь. URL: <http://ref.interaffairs.ru/read.php?item=8610> (дата обращения: 09.09.2015).
 Рафалюк Е. Е. Интеграционные процессы: опыт России и Бразилии // Журнал российского права. 2013. № 12.
 Рафалюк Е. Е. Международная интеграция: методологические проблемы исследования // Журнал российского права. 2014. № 3.
 Стрельников К. А. Правовая глобализация: основные тенденции // Юридический мир. 2008. № 10.
 Янков В. В. Глобализация в сфере публичного права: теоретико-методологический анализ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д., 2009.

REFERENCES

- Aron R. Paixet Guerreentrelesnations. P., 1984.
 Aron R. Demokratiya i totalitarizm. M., 1993.
 Bevelikova N. M. Razvitie integratsionnykh protsessov v Azii: pravovoy podkhod. Rossiyskiy yuridicheskiy zhurnal. 2014. No. 1.
 Belikova K. M. Institutsional'naya struktura i istochniki prava ES i MERKOSUR: sravnitel'no-pravovoy aspekt. Mezhdunarodnoe pravo i mezhdunarodnye organizatsii. 2013. No. 1.
 Vedel' I. A., Bezborodov Yu. S. Mezhdunarodno-pravovoe sotrudnichestvo gosudarstv v sfere zashchity prav grazhdan za rubezhom i integratsionnye protsessy. Mezhdunarodnoe publichnoe i chastnoe pravo. 2014. No. 1.
 Gabov A. V., Kashirina A. A., Luk'yanova V. Yu. i dr. Pravovye problemy formirovaniya mezhgosudarstvennykh ob''edineniy (na primere zony svobodnoy trgovli i Tamozhennogo soyuza EvrAzES): monografiya / pod red. V. Yu. Luk'yanovoy. M., 2012.
 Moiseev A. Demokratiya dala sboy v Paragvae. Mezhdunarodnaya zhizn'. URL: <http://ref.interaffairs.ru/read.php?item=8610> (data obrashcheniya: 09.09.2015).
 Rafalyuk E. E. Integratsionnye protsessy: opyt Rossii i Brazili. Zhurnal rossiyskogo prava. 2013. No. 12.
 Rafalyuk E. E. Mezhdunarodnaya integratsiya: metodologicheskie problemy issledovaniya. Zhurnal rossiyskogo prava. 2014. No. 3.
 Strel'nikov K. A. Pravovaya globalizatsiya: osnovnye tendentsii. Yuridicheskiy mir. 2008. No. 10.
 Yankov V. V. Globalizatsiya v sfere publichnogo prava: teoretiko-metodologicheskiy analiz: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. Rostov n/D., 2009.