

A background network diagram consisting of grey dots connected by thin grey lines, forming a complex web of connections.

**RE—
THINK—
ING—
RUSSIA**

ПАРЛАМЕНТСКАЯ ДИПЛОМАТИЯ И ЕЁ РОЛЬ В СОВРЕМЕННОЙ ПОЛИТИКЕ

Аналитический доклад

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	3
Парламентская дипломатия и динамика форматов международного взаимодействия	5
Роль парламентской дипломатии в современной мировой политике	8
Парламентская дипломатия в Российской Федерации	10

Введение

4-5 июня 2018 года в Москве состоялся первый Международный форум «Развитие парламентаризма». В нём приняли участие более 500 человек из 96 стран мира. 19 стран были представлены на уровне председателей парламентов и 15 – на уровне вице-спикеров. Кроме того, в работе форума приняли участие представители 11 международных парламентских организаций, а также более 120 экспертов из 55 стран мира.

В своём обращении к участникам, организаторам и гостям форума Президент России Владимир Путин отметил, что «в нынешних условиях парламентская дипломатия в высшей степени востребована. Она способна укрепить доверие между странами, оказать позитивное влияние на решение наиболее острых международных и региональных проблем».

Парламентская дипломатия стала не только предметом обсуждений на форуме – сам форум, по сути, воплотил в себе этот активно расширяющийся формат глобального взаимодействия. Парламентская дипломатия – отнюдь не новая форма международного сотрудничества, однако именно в последние годы она стала приобретать особую актуальность.

То, что Россия идёт в авангарде «дипломатизации» парламентской деятельности, активизации парламентских усилий на международном треке, демонстрирует не только поиск новых инструментов продвижения своей позиции, но и очевидное чувство времени, в котором от представительной ветви власти разных стран требуется всё более широкая повестка представления мнений и оценок избравших её людей.

Как отметил в ходе открытия форума Председатель Государственной Думы Вячеслав Володин: «В мире, в котором начинает преобладать политика односторонних санкций и рушатся межгосударственные отношения, депутаты могут помочь сохранить доверие и связь между народами». Очевидно, что доносить позицию рядовых граждан различных государств о нежелании войн и стремлении к взаимному уважению и добрососедству уже мало кому удаётся, и парламентарии, которых они избирают, не могут этого не констатировать.

Возведение новых барьеров в мировой политике идёт вразрез с экономическими и социальными процессами, а значит, противоречит базовым интересам современных обществ. Парламентская дипломатия – это инструмент, который может уверенно противостоять расширению санкционной тирании, будучи подкреплённым не только здравым смыслом, но и волей избирающих свои парламенты людей.

Вопросы, которые были поставлены в ходе Международного форума «Развитие парламентаризма», не столько обозначили глубину противоречий в современном мире, сколько выявили новое измерение для их дальнейшего разрешения.

Парламентаризм выходит за рамки устройства демократической власти или качественной характеристики национальных политических особенностей – теперь это самостоятельный игрок в системе глобализации, способный уравновесить усилия тех, кто склонен злоупотреблять негосударственной природой и расшатывать суверенитеты.

Парламентская дипломатия открывает новые возможности для упорядочения и урегулирования растущего числа источников нестабильности.

Парламентская дипломатия и динамика форматов международного взаимодействия

С усилением процессов глобализации, включающих последовательное снятие коммуникационных и языковых барьеров, все более значимую роль в международной политике приобретают различные формы дипломатии, выходящие за рамки традиционных.

Наряду с взрывным ростом механизмов диалога гражданских обществ различных стран, открывающих новые грани общественной, публичной, народной дипломатии, всё более активно в современных мировых процессах проявляют себя и формы парламентской дипломатии, позволяющие вести прямой диалог между представительными органами, способными выступать от имени народов соответствующих государств.

Парламенты сочетают черты, которые присущи дипломатии официальной (легитимный статус) и дипломатии общественной (трансляция общественных настроений и интересов, экспертных оценок), и, будучи проявляемыми совместно, эти качества производят значительный синергетический эффект в обмене мнениями и выработке совместных решений на международных площадках.

Целью парламентской дипломатии является не только формирование законодательного базиса международных отношений, но и углубление связей и интеграционных основ между государствами и регионами. Сам термин «парламентская дипломатия» впервые вводится в научно-политический оборот Д. Раском в 1955 году для описания переговорного процесса и дискуссий, проводимых в той или иной международной организации. Тогда отмечалось, что основной задачей парламентской дипломатии является усиление взаимопонимания между странами, улучшение контроля над правительством, лучшее представительство своего народа и

Парламентская дипломатия и её роль в современной политике

повышение демократической легитимности межправительственных институтов. В целом, можно отметить, что данные задачи актуальны для парламентской дипломатии и сегодня.

Парламентская дипломатия может реализовываться с помощью многих механизмов. В первую очередь, к ним следует отнести два основных направления: международную деятельность национальных парламентов и работу парламентариев в международных парламентских организациях. Любой парламент обладает определенным инструментарием в области международных отношений, к которым можно отнести участие в межпарламентских конференциях, двусторонних и многосторонних межпарламентских связях, систему парламентского мониторинга и др. С другой стороны, парламентские структуры в рамках интеграционных объединений и международных организаций значительно расширяют этот инструментарий, дополняя и развивая его.

Можно выделить два уровня анализа парламентской дипломатии: институциональный и политический. Институциональный определяется установленным в национальном законодательстве статусе парламента во внешней политике страны и предполагает выполнение предусмотренных функций (ратификация международных договоров, согласование кандидатур послов и др.). Наиболее важной функцией является ратификация международных договоров, заключаемых между правительствами стран. Согласно существующим нормам международного права международные договоры государств, требующие внесения изменений в действующие законы или принятия новых, подлежат ратификации парламентом.

Политический уровень связан с более широкой ролью, которую парламент и его члены играет в формулировании и проведении внешнеполитических приоритетов конкретной страны. В последнем случае более широкая роль парламента в международном пространстве может варьироваться, по разным экспертным оценкам,

Парламентская дипломатия и её роль в современной политике

в зависимости от трёх параметров: исторических традиций национального парламентаризма, характеристик политической системы страны и общего положения государства на мировой арене.

С учетом обострения и поляризации традиционной системы международных отношений и жесткой обособленности инструментов официальной дипломатии, все чаще опирающейся на оказывающиеся более конкурентоспособными механизмы общественной дипломатии, мировая политика активно нуждается в инновационных форматах ведения диалога. Парламентские инициативы обладают высоким потенциалом консолидации государственных усилий по формированию объективного представления о России в зарубежном информационном пространстве и общественного запроса на трансляцию существующих мнений и оценок по актуальным международным проблемам.

С течением времени потенциал и ресурсы парламентской дипломатии постоянно увеличиваются. Востребованность её велика уже сегодня и в будущем будет только расти. Связано это, в первую очередь, с тем, что именно парламентарии помогают преодолеть отчуждение «государственной власти» от своих граждан, решить проблему «демократического дефицита», т.е. недоверия граждан к деятельности структур государственного управления, ассоциируемых с консервативной и оторванной от повседневных нужд людей бюрократией.

Лучшими практиками парламентской дипломатии уже являются помощь в разрешении конфликтов, поддержание связей с политическими силами в государстве, дипломатические отношения с которым находятся в кризисе, формирование если не позитивного, то более взвешенного и объективного представления о своей стране, влияние на общественное мнение за границей.

Роль парламентской дипломатии в современной мировой политике

Парламентская дипломатия включает в себя как элементы официальной дипломатии, так и элементы общественной дипломатии, поскольку в своей деятельности парламентарии представляют избравшие их общества. Члены парламента являются легитимными представителями своих стран, избранными в рамках демократических механизмов и представляющими интересы широких слоев населения.

Парламентские структуры выполняют в области международной деятельности несколько важных функций, таких как: законотворческая, контрольная, организационная и публично-представительская. Парламентская дипломатия играет существенную роль в мониторинге международной деятельности исполнительной власти, помогая министрам и государственным служащим за многообразием текущих проблем не потерять перспективу национального развития.

Обеспечение международной безопасности является одной из основных сфер применения парламентской дипломатии. Национальные парламента, а также такие структуры межпарламентского сотрудничества, как ПА ОБСЕ, ПАСЕ, ПА ОДКБ, МПА СНГ играют важную роль в обеспечении национальной безопасности, энергетической, экономической и гуманитарной безопасности, защиты окружающей среды и водных ресурсов, безопасности на дорогах. Парламенты государств, выполняя свои ключевые функции, все активнее участвуют в процессе принятия решений в сфере безопасности на национальном, региональном и глобальном уровнях.

Парламентская дипломатия связана с реализацией основных принципов международного права и Устава ООН, выполнением

Парламентская дипломатия и её роль в современной политике

международных обязательств государства, заключением и имплементацией международных договоренностей, использованием норм дипломатического протокола, созданием и функционированием межпарламентских организаций и объединений, их сотрудничеством с межгосударственными и межправительственными структурами, продвижением в жизнь внешнеполитических инициатив государств, защитой интересов бизнес-сообщества и т.д.

Эксперты увязывают усиление парламентской дипломатии с конституированием новых нетрадиционных акторов международных отношений из числа неправительственных организаций, транснациональных корпораций, глобальных городов, фондов, научно-исследовательских центров и др.

В современном мире парламентская дипломатия может привнести дополнительный вклад в международную стабилизацию, особенно с точки зрения возможного преодоления напряженных ситуаций между странами посредством формирования транснациональных групп на основе идеологических соображений, что может ограничить ультранационалистические тенденции и делать проще поиск компромиссов.

Межпарламентские организации глобального масштаба и региональные объединения парламентов по праву заняли свое место среди акторов современной мировой политики, поскольку парламентский компонент межгосударственных связей остаётся важным фактором в решении большинства актуальных проблем.

Парламентская дипломатия в Российской Федерации

Наряду с другими изменениями, затронувшими практику работы российского парламента после начала работы седьмого созыва Государственной Думы, особую роль играет расширение присутствия высшего законодательного и представительного органа страны в международном дискурсе, на так называемом "внешнем контуре" российской политики. В России акторами парламентской дипломатии являются обе палаты Федерального Собрания Российской Федерации – Совет Федерации и Государственная Дума.

Особым образом в прежние годы вопрос об институционализации парламентской дипломатии в Российской Федерации никогда не ставился. Само понятие периодически звучало как в высказываниях отдельных депутатов, так и в оценках СМИ, освещающих международные контакты парламента. Все свои семь созывов Государственная Дума играет важную роль в проведении внешней политики России, в развитии международных связей в различных сферах и на различных институциональных уровнях, однако именно в последние два года эта работа приобретает заметный системный характер.

Обе палаты Федерального Собрания упомянуты в утверждённой Президентом Путиным 30 ноября 2016 года Концепции внешней политики Российской Федерации, где на них помимо законодательного обеспечения внешнеполитического курса страны и выполнения международных обязательств Российской Федерации возложена задача как раз способствовать повышению эффективности парламентской дипломатии.

Практика парламентской дипломатии всё активнее выходит за рамки протокольных мероприятий сугубо комитетов по международным делам – и руководство палат Федерального

Собрания (во главе с обоими спикерами), и весь депутатский корпус включаются в прямой диалог со своими зарубежными коллегами, совершают рабочие поездки как в ближнее, так и в дальнее зарубежье, проводят встречи с представителями властей и гражданского общества разных стран, артикулируют новые идеи и механизмы разрешения различных международных проблем. Представители зарубежных государств посещают российский парламент – и вновь линия нацелена не столько на исключительно поддержку существующих связей, сколько на расширение сотрудничества, поиск решений для имеющихся проблем.

Важной чертой нынешней парламентской дипломатии России является ее связь с решением конкретных, насущных вопросов. Депутаты Государственной Думы переносят практику разрешения жизненных коллизий рядовых граждан на международный уровень – особенно это востребовано в становлении механизмов региональной интеграции на евразийском пространстве.

Парламентарии выступают эффективными инициаторами необходимой политической воли для решения такого рода проблем, поскольку, во-первых, являются представительной властью, а во-вторых, наиболее близки к нуждам и заботам рядовых граждан, своих избирателей, от которых получают обращения и указы.

Весьма показательными с точки зрения эффективности парламентской дипломатии – причем в самом широком смысле, с учетом актуальных внешнеполитических задач – являются зарубежные поездки спикера в Европу, Азию, Ближний Восток, Латинскую Америку.

Результативность демонстрируют и визиты в Москву парламентских делегаций целого ряда стран. По итогам встреч в Государственной Думе парламентарии все чаще выходят с совместными инициативами, которые укладываются в логику

Парламентская дипломатия и её роль в современной политике

развития двусторонних связей, реализации внешнеполитических приоритетов Российской Федерации по тем или иным направлениям.

Была возобновлена практика выступления иностранных политических деятелей в российском парламенте. Расширение парламентского диалога является тем механизмом, который позволит расширять все сферы сотрудничества, которые нуждаются в более плотной и регулярной работе, в более внимательном отношении с обеих сторон.

Парламентская дипломатия внесла весомый вклад в формирование Евразийского экономического союза (ЕАЭС). Многими экспертами отмечается существенный вклад парламентов стран ЕАЭС в части институционализации данного объединения и продолжающейся планомерной работы по гармонизации национальных законодательств стран-членов с целью обеспечения единого экономического пространства для свободной торговли и повышения уровня интеграции, что также будет продолжаться и на парламентском треке.

В 2016 году состоялось назначение В.В. Володина председателем МПА ОДКБ и переутверждение В.И. Матвиенко председателем совета МПА СНГ. Активное вовлечение обеих палат парламента в расширение интеграционной повестки насыщает её не только интересами государства, но и запросами людей на более тесное сотрудничество с традиционными соседями.

Представляется, что парламентская дипломатия в чем-то дает больше пространства для маневра, объединяя функции как официальной дипломатии при обсуждении определенных вопросов и определенной проблематики, так и при осуществлении непосредственных P2P (парламент-парламент) контактов.

Говоря о политических возможностях, которые открываются за счет использования средств и инструментов парламентской дипломатии, хотелось бы привести в пример ситуацию вокруг посещения разными

группами парламентариев из стран Европы Крыма вопреки запретам Европейского Союза и существующим санкциям в отношении этой части России. Это представляет отдельный интерес, поскольку парламентарии находились в официальном статусе, при этом они же представляют не только определенную европейскую бюрократию, которая сама же эти санкции и применила, но также и широкие слои европейских граждан, тем самым прорывая блокаду и изоляцию Крыма и открывая новую страницу в части человеческих контактов европейцев и крымчан.

Для налаживания диалога Российской Федерации со всеми партнерами, включая тех, с которыми в данный момент отношения находятся на крайне низком уровне, необходимо в полной мере использовать потенциал парламентской дипломатии. Вопросы санкций и иные проблемные аспекты могут обсуждаться парламентариями, многие из которых имеют и дипломатический опыт, а также определенный мандат от населения в плане налаживания отношений с партнерами.

Парламентское сотрудничество на международном уровне стало неотъемлемой частью российской политики, результатом ориентации внешнеполитической стратегии России на принципы «мягкой силы» и расширение пространства стратегической коммуникации с внешним миром.

Международный форум «Развитие парламентаризма», в свою очередь, стал закономерным этапом инструментализации соответствующей работы Государственной Думы с парламентами других стран. По сути, становясь регулярным механизмом глобального межпарламентского диалога, форум формирует новую парламентскую идентичность современных международных отношений – комплексных, противоречивых, не всегда стабильных, но представляющих чрезвычайную важность для каждой страны и каждого избирателя.

Завершился форум принятием Декларации, в которой выделяются обширные направления перспективного межпарламентского сотрудничества, включая деэскалацию напряжённости в международных отношениях, поддержку процесса становления полицентричного справедливого миропорядка, сотрудничество при формировании общих правил и единых стандартов обмена информацией и её защиты и при внедрении цифровых технологий. Особым образом в Декларации форума «Развитие парламентаризма» осуждается политика санкций – практика «применения в обход ООН, в том числе в отношении парламентариев и средств массовой информации, односторонних ограничений и иных репрессивных мер как противоречащих международному праву, духу парламентаризма и подрывающих основы взаимного доверия».

Современная дипломатия, в том числе и на парламентском треке не ограничивается сугубо двусторонними связями с теми или иными государствами. Большую роль играют сетевые, многоакторные формы международного взаимодействия, которые в условиях плюралистической природы представительной власти становятся наиболее действенными элементами, гармонично приложимыми к практике парламентской дипломатии, направленной на выработку и согласование подходов к решению широкого комплекса проблем в условиях высокой пестроты задействованных интересов.

Парламентские ассамблеи как самостоятельное измерение соответствующих международных институтов и организаций представляют, с одной стороны, механизмы политического обеспечения объединения государств, а с другой стороны - являются широкими рабочими группами по выработке наиболее соответствующего представляемым народам видения в ключевых сферах сотрудничества.

Инициативы Государственной Думы по участию во внешнеполитической деятельности крайне востребованы не только

Парламентская дипломатия и её роль в современной политике

избирателями, которые хотят иметь прямые инструменты донесения собственных позиций до международных акторов, но и внешней средой. Организация парламентских мероприятий по обсуждению актуальных вопросов мировой повестки, участие депутатов в международных конференциях, выступления в зарубежных СМИ – всё это способствует большей открытости и ясности российской позиции по различным вопросам мировой повестки.

Интерес к российским парламентариям всегда остаётся на высоком уровне, и на их мнения ориентируются в восприятии России и российской политики во многих уголках мира. Развитие и совершенствование этой работы и формируют ядро самодостаточной, активной, эффективной парламентской дипломатии России в современном мире.

Над докладом работали:

Коньков Александр Евгеньевич – директор Международного аналитического центра “Rethinking Russia”, доцент кафедры политического анализа факультета государственного управления МГУ имени М.В.Ломоносова, кандидат политических наук

Чуков Роман Сергеевич – председатель совета Центра международного продвижения, научный сотрудник Института экономики РАН, кандидат политических наук

Ткаченко Станислав Леонидович – профессор кафедры европейских исследований СПбГУ, профессор Болонского университета (Италия), эксперт Международного института мониторинга развития демократии, парламентаризма и соблюдения избирательных прав граждан государств — участников Межпарламентской ассоциации СНГ, доктор экономических наук

Джанотти Андреа – директор Института евразийских исследований (Италия), эксперт Пизанского университета, кандидат политических наук