

О ВОЗРАСТАЮЩЕЙ РОЛИ ПАРЛАМЕНТСКОЙ ДИПЛОМАТИИ В МНОГОПОЛЯРНОМ МИРЕ

Аннотация. Развитие современной мировой политики предъявляет новые требования к дипломатии XXI в., которая стремительно трансформировалась в многоуровневую и сложную систему. Примечательными чертами и одновременно императивами дипломатических отношений в настоящий момент являются глобализация и многополярность, турбулентность и многогранность внешнеполитического процесса, быстрая аккумуляция и обработка информации, интеграция и вместе с тем регионализация, возрастание национального самосознания государств, широкое взаимодействие с негосударственными субъектами международного права. В условиях этой долгосрочной тенденции важнейшее место принадлежит новым акторам внешнеполитического процесса, оказывающимся в форматах международного диалога нередко более конкурентоспособными по сравнению с официальными, классическими механизмами дипломатии. Так, в числе трендов в настоящее время активно проявляются публичная, экономическая, цифровая, спортивная, региональная, научная, электоральная дипломатии. Знаковая роль в осуществлении задач и целей внешней политики принадлежит институту парламентской дипломатии. Уникальность этого дипломатического направления проявляется в том, что оно органично сочетает в себе черты официальной дипломатии и дипломатии общественной, поскольку парламентарии выступают легитимными представителями своих стран, избранными путем демократических процедур и выражающими интересы своих избирателей. В Российской Федерации парламентская дипломатия признается концептуально важным, в высшей степени востребованным и перспективным форматом глобального взаимодействия, о чем неоднократно упоминалось на высоком государственном уровне.

Ключевые слова: парламент, дипломатия, представительство, парламентарий, государство, международное право, эффективность, парламентский контроль, демократия.

DOI: 10.17803/1729-5920.2019.152.7.054-065

В послании к участникам первого Международного форума «Развитие парламентаризма», состоявшегося в Москве 4 июня 2018 г., Президент Российской Федерации В. В. Путин отметил, что парламентская дипломатия способна «укрепить доверие между странами, оказать

положительное влияние на решение острых международных и региональных проблем»¹.

По солидарному мнению обоих спикеров палат Федерального Собрания — В. В. Володина и В. И. Матвиенко, — парламентская дипломатия может и должна содействовать

¹ Путин: парламентская дипломатия в высшей степени востребована в современных условиях // URL: <https://tass.ru/politika/5260480> (дата обращения: 30.09.2018).

© Варлен М. В., 2019

* Варлен Мария Викторовна, доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

mvvarlen@msal.ru

125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

снижению конфронтации и конфликтного потенциала, укреплению доверия между странами и народами. Становление многополярной системы — процесс объективный и необратимый. И в этих условиях востребованность парламентской дипломатии, ее эффективность неуклонно возрастают. Контакты, взаимодействие парламентариев имеют место и дают эффект там, где буксуют обычные внешнеполитические механизмы².

В ежегодных отчетах МИД, многочисленных выступлениях министра иностранных дел России С. В. Лаврова, дипломатических представителей Российской Федерации неизменно подчеркивается, что парламентская дипломатия — «важный ресурс в деле эффективной реализации внешнеполитического курса России»³.

Несмотря на повышенный интерес к феномену парламентской дипломатии, исследование сущности данного института, теоретический анализ его лучших практик относятся к числу мало исследованных направлений. Научная степень осмысления термина до сих пор не сформирована в самостоятельном академическом плане.

В первую очередь это объясняется сравнительно небольшим сроком «жизнедеятельности» парламентской дипломатии по историческим меркам развития парламентаризма в целом и отдельных парламентских институ-

тов, многие из которых приобрели статус старейших (институт неприкосновенности, законодательный процесс). Во-вторых, сочетание терминов «парламентская» и «дипломатия» отражает междисциплинарный характер данного института, находящегося на стыке политологии, международного и конституционного права, что, в свою очередь, осложняет выработку единой системы его понимания и анализа.

Кроме того, на степень разработанности проблематики, безусловно, влияет динамичность диверсификации современных форматов международного сотрудничества, постоянно обуславливающих поиск новых моделей парламентской дипломатии.

Российские публикации по парламентской дипломатии представлены преимущественно научными статьями и касаются главным образом анализа общей тенденции, актуальности проблемы или интегрированы в разделы изучения парламентского права. В этом плане заслуживают признания научные разработки Н. С. Волковой, Д. Ю. Жука, В. Э. Камучевой, В. Н. Лихачева, Н. Е. Нарышкина, Т. Я. Хабриевой⁴.

Важные вопросы, которые можно отнести к области парламентской дипломатии, рассматриваются в контексте отдельных примеров интеграционного сотрудничества⁵, роли парла-

² Володин: парламентская дипломатия должна содействовать снижению конфронтации в мире // URL: <https://tass.ru/politika/5260472> ; Блог Председателя Совета Федерации В. И. Матвиенко. Санкт-Петербург дал новый импульс развитию парламентской дипломатии // *Международная жизнь*. 2017. 26 октября. URL: <https://interaffairs.ru/news/show/18625> (дата обращения: 30.09.2018).

³ Обзоры МИД России о внешнеполитической и дипломатической деятельности Российской Федерации в 2016 и 2017 годах // URL: http://www.mid.ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/2610167 (дата обращения: 02.10.2018).

⁴ Жук Д. Ю. Парламентская дипломатия в деятельности международных организаций // *Диалог: политика, право, экономика*. 2017. № 3 (6). С. 21—30 ; Камучева В. Парламентская дипломатия и основы межпарламентского взаимодействия Федерального Собрания // *Научный альманах*. 2016. № 4 (18). С. 62—65 ; Лихачев В. Н. Парламентская дипломатия // *Международная жизнь*. 2009. № 2 ; Нарышкин Н. Е., Хабриева Т. Я. К новому парламентскому измерению евразийской интеграции // *Журнал российского права*. 2012. № 8 (188). С. 5—15 ; *Парламентское право России: монография / А. И. Абрамова, В. А. Витушкин, Н. А. Власенко [и др.] ; под ред. Т. Я. Хабриевой ; Государственная Дума ФС РФ ; ИЗИСП при Правительстве РФ. М. : Издание Государственной Думы, 2013. С. 304—336.*

⁵ Зайцева А. А. Парламентская дипломатия БРИКС // *Международная жизнь*. 2015. № 13. С. 91—96 ; Залесский Б. Беларусь — Казахстан: резерв парламентской дипломатии // *News of Science and Education*. 2017. Т. 4. № 9. С. 53—55 ; Козут В. Г. Актуальные вопросы международной безопасности в русле парламентской дипломатии ОДКБ как фактор интеграции // *Управленческое консультирование*. 2016. № 5 (89). С. 42—52 ; Токаев К. Ж. Борьба за мир — миссия парламентской дипломатии в Евразии // *Вестник Дипломатической академии МИД России. Россия и мир*. 2016. № 2 (8). С. 22—25 ; Ягья В. С. Парламентская дипломатия в российско-корейском сотрудничестве // *Россия в глобальном мире*. 2017. № 10 (33). С. 419—470.

мента как инструмента «мягкой силы»⁶, изучения феномена «парламентского измерения»⁷.

Широкое освещение проблематики парламентской дипломатии присутствует в публикациях спикеров российского парламента, руководителей комитетов палат по международным делам, а также отдельных депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации⁸. Многочисленную часть составляют публикации информационного, экспертного характера по конкретным проектам парламентского сотрудничества либо освещающие отдельные официальные мероприятия, гуманитарные проекты, научно-практические конференции, круглые столы.

Таким образом, институт парламентской дипломатии постепенно формируется в самостоятельную область научного исследования, а высокая практическая значимость стимулирует углубленный анализ его сущности и концептуальные разработки.

Понятие «парламентская дипломатия» было включено в научно-политический оборот в 1955 г. Д. Раском, который главной ее задачей называл усиление взаимопонимания между странами, улучшение контроля над правительством, лучшее представительство своего народа и повышение демократической легитимности межправительственных институтов⁹.

В 1956 г. известный американский ученый, дипломат и юрист Ф. Джессап ввел термин «парламентская дипломатия» в научно-кате-

гориальный аппарат международного права. Согласно Ф. Джессапу, парламентскую дипломатию выделяют следующие основополагающие черты. Во-первых, для нее характерно создание постоянно действующего органа или организации, в компетенцию которых входит широкий круг вопросов. Во-вторых, сессии и встречи, проводимые такими органами, носят публичный характер и проходят с привлечением журналистов и других представителей СМИ, которые, по сути, и представляют интересы общественности. Наличие фиксированного регламента работы органа и порядка проведения сессий, а также их неукоснительное соблюдение всеми членами данного органа тоже является неотъемлемой частью парламентской дипломатии. По итогам сессии подобного органа принимается совместный документ (как правило, резолюция) посредством голосования ее полноправных участников¹⁰.

Следовательно, в своем первоначальном виде парламентская дипломатия создавалась как инструмент классической дипломатии, форма парламентского участия в межправительственных отношениях.

С учетом развивающихся международных процессов в конкретных странах и на площадках международных форматов понимание сущности и роль парламентской дипломатии серьезно изменились. На фоне расширения интеграционных практик на первый план внешнепарламентского сотрудничества выходит идея народного представительства и, как следствие,

⁶ *Азис Н.М.* Интеграционные процессы и роль парламентаризма как «мягкой» силы // Научные труды Республиканского института высшей школы. Минск, 2017. № 1 (17). С. 3—10; *Косачев К. И.* Мягкая сила и жесткая сила — не сумма, но произведение // Индекс безопасности. 2013. Т. 19. № 4 (107). С. 11—18; *Лебедева М. М.* Мягкая сила: понятие и подходы // Вестник МГИМО-Университета. 2017. № 3 (54). С. 212—223.

⁷ *Козут В. Г.* Актуальные аспекты развития евразийской интеграции сквозь призму парламентского измерения содружества // Национальная безопасность и стратегическое планирование. 2017. № 2 (18). С. 8—13; *Сатвалдиев Н. А.* Парламентское измерение Евразийского союза // Вестник Кыргызско-Российского славянского университета. 2013. Т. 13. № 1. С. 176—180; *Савёлов О. П.* «Парламентское измерение», которого нам не хватает. Когда и на каких условиях Россия вернется в ПАСЕ // Россия и Совет Европы: 20 лет вместе на защите прав человека : сборник материалов круглого стола, посвященного Международному дню прав человека / под ред. С. А. Глотова. М., 2017. С. 244—253.

⁸ *Жиряков С. М.* Парламентская дипломатия — народная дипломатия как важный ресурс внешнеполитической работы // Парламентаризм и развитие гражданского общества: региональные аспекты : материалы Всерос. науч.-практ. конференции / отв. ред. Ю. Лупенко; Забайкальский государственный университет. Чита, 2018. С. 13—21; *Косачев К. И.* Парламентская дипломатия в многополярном мире // Диалог: политика, право, экономика. 2017. № 1 (4). С. 26—31.

⁹ *Rusk D.* Parliamentary Diplomacy — Debate vs. Negotiation // World Affairs Interpreter. 1955. V. 26. № 2. Pp. 121—138.

¹⁰ *Recueil des Cours de l'Academie de droit international.* La Have, 1956. V. 89. P. 234.

представительская функция парламента. Таким образом, парламентская дипломатия стала рассматриваться как направление внешней политики, формируемое на пересечении народной и профессиональной дипломатии¹¹.

На Конференции руководителей национальных парламентов, проходившей в Нью-Йорке в 2000 г. в связи с проведением Ассамблеи тысячелетия, было определено новейшее парламентское измерение международного сотрудничества. Его основа в том, что «парламенты являются воплощением суверенитета народа и могут со всей легитимностью вносить вклад в процесс выражения воли государства в международном плане». Чтобы обеспечить парламентское измерение, парламенты должны принять на себя больше ответственности за сферу международных отношений, играть более активную роль на национальном, региональном, глобальном уровнях и в целом способствовать всеобщему укреплению парламентской дипломатии¹².

В своем выступлении на Международной конференции «Европейский парламентаризм: история и современность. К столетию учреждения Государственной думы в России» председатель ПАСЕ (2005—2008 гг.) Рене ван дер Линд заявил, что парламенты должны реализовать свою «центральную роль в международных отношениях»¹³.

Таким образом, парламентское измерение стало расцениваться как новый тренд в мировой политике, свидетельствующий о многообразии форм парламентской демократии в современных условиях мирового развития и о расширении его использования для целей укрепления межгосударственного сотрудничества¹⁴. Парламентская дипломатия уже не рассматривается только как построение работы и функ-

ционирование международных организаций в соответствии с принципами парламентаризма, теперь это самостоятельный компонент участия законодательных органов в международных отношениях.

У Российской Федерации сложилась своя история парламентской дипломатии, свой своеобразный паспорт презентации в международном сообществе.

В истории внешней политики дореволюционной России остались яркие примеры участия парламента в международных делах и тесного сотрудничества Государственной думы с МИД¹⁵. Так, значительным событием в апреле — июне 1916 г. стала поездка российской парламентской делегации в Англию, Францию и Италию для укрепления отношений России с остальными державами Антанты. Выступая с докладом о результатах поездки, лидер кадетов П. Н. Милюков заявил, что после подобных внешнеполитических акций с участием депутатов Государственной думы с национальными желаниями страны «будут считаться не как с какой-то выдумкой отдельных руководителей, а как с настоящим, действительным, легально засвидетельствованным желанием всего русского народа»¹⁶. Общим внешнеполитическим итогом пребывания русской делегации в Англии, Франции и Италии стала демонстрация прочности отношений между союзниками. Она наглядно показала заинтересованность правящих кругов стран Антанты в расширении контактов с российскими политическими партиями, в дальнейшем развитии межпарламентского сотрудничества.

Традиции советской парламентской дипломатии сложились на политической и идеологической основе и в современных условиях практически не востребованы. Институт парла-

¹¹ Косов Ю. В., Торопыгин А. В. Содружество Независимых Государств : Интеграция, парламентская дипломатия и конфликты. М. : Аспект Пресс, 2012. С. 203.

¹² URL: <http://context.reverso.net/translation/russian-english/> (дата обращения: 09.10.2018).

¹³ International Conference on European Parliamentarianism: Past and Present. Statement by Mr. Van der Linder, President of the Parliamentary Assembly. Saint-Peterburg, 2006. 28 April // URL: <http://website-pace.net/web/apce/parliamentary-representation> (дата обращения: 13.10.2018).

¹⁴ Нарышкин Н. Е., Хабриева Т. Я. Указ. соч. С. 6.

¹⁵ Чернявский С. И. Взаимодействие МИД России с Государственной Думой в годы Первой мировой войны // Вестник МГИМО-Университета. 2017. № 3 (54). С. 72—90 ; Чернявский С. И. Депутаты и дипломаты России в годы Первой мировой войны. К 100-летию Февральской революции в России // Диалог: политика, право, экономика. 2017. № 2 (5). С. 30—46.

¹⁶ Цит. по: Кустов В. А. Думская дипломатия: визит русской парламентской делегации в страны Антанты (апрель — июнь 1916 г.) // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. 2010. № 4 (33). С. 132.

ментской демократии в его классическом понимании был реализован в малой степени, да еще и с существенными перерывами, затрудняющими эффективную преемственность¹⁷. В конце 1990-х гг. активность парламента во внешней политике действовала в «фарватере» исполнительной власти, рассматривалась лишь в общем контексте внешней политики.

Произошедшие на рубеже столетий изменения в глобальном геополитическом ландшафте привели к существенной переоценке роли дипломатической деятельности российских парламентариев, это период ее политической зрелости. Как закономерное следствие, в этот период дипломатия перестала являться исключительной прерогативой государства.

Выделим основные устойчивые признаки и элементы парламентской дипломатии.

В первую очередь парламентская дипломатия имеет прочную нормативную основу, представленную национальным и международным компонентом. Институциональный статус парламентской дипломатии исчерпывающе очерчен в Конституции Российской Федерации¹⁸: в ст. 15 (ч. 4), устанавливающей, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы; в ст. 102 (ч. 1), где к полномочиям Совета Федерации относится решение вопроса о возможности использования Вооруженных сил Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации (п. «г»); в ст. 106, закрепляющей порядок обязательного рассмотрения в Совете Федерации принятых Государственной Думой федеральных законов о ратификации и денонсации международных договоров РФ (п. «г»), о статусе и защите госу-

дарственной границы Российской Федерации (п. «д»), о войне и мире (п. «е»). В Конституции РФ предусмотрена процедура участия комитетов или комиссий палат Федерального Собрания при назначении и отзыве дипломатических представителей Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях (п. «м» ст. 83).

Правовые возможности участия палат Федерального Собрания в заключении международных договоров закреплены в Федеральном законе от 15 июля 1995 г. «О международных договорах Российской Федерации»¹⁹. Например, в 2016 г. было ратифицировано 56 международных договоров, в 2017 г. — 44.

Как базовый элемент парламентская дипломатия представлена в разд. V Концепции внешней политики Российской Федерации от 30 ноября 2016 г.²⁰, которая предусматривает, что Совет Федерации и Государственная Дума в пределах своих полномочий ведут работу по законодательному обеспечению внешнеполитического курса страны и выполнения международных обязательств Российской Федерации, а также способствуют повышению эффективности парламентской дипломатии (п. 101).

Большое значение в институционализации парламентской дипломатии принадлежит постановлениям палат Федерального Собрания, подчеркивающим, что Российская Федерация следует традициям парламентской дипломатии, активно использует инструментарий «мягкой силы»²¹.

Правовое пространство парламентского сотрудничества в международных или региональных интеграциях закрепляется в уставах, договорах, соглашениях, резолюциях, в их числе: соглашение от 27 марта 1992 г. «О Межпарла-

¹⁷ Косачев К. Парламентская дипломатия // Международная жизнь. 2004. № 7—8. С. 130.

¹⁸ Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г., с поправками от 21 июля 2014 г. // URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 15.10.2018).

¹⁹ Федеральный закон от 15 июля 1995 г. «О международных договорах Российской Федерации», с изм. от 12 марта 2014 г. // URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 15.10.2018).

²⁰ URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 15.10.2018).

²¹ Постановление Совета Федерации ФС РФ от 26 декабря 2017 г. «Об актуальных вопросах внешней политики Российской Федерации»; постановление Совета Федерации ФС РФ от 19 июля 2017 г. «О заявлении Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации о российском участии в деятельности Межпарламентского союза»; постановление Совета Федерации ФС РФ от 3 июня 2015 г. № 211-СФ «Об актуальных вопросах внешней политики Российской Федерации»; постановление Государственной Думы ФС РФ от 24 апреля 2015 г. № 6579-6 ГД «О заявлении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»; решение совместного собрания Совета Федерации и Государственной Думы ФС РФ от 20 ноября 2015 г. «О мерах по противодействию терроризму» // URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 15.10.2018).

ментской Ассамблее государств — участников Содружества Независимых Государств», Устав Организации Договора о коллективной безопасности от 7 октября 2002 г.²² и др.

Вторым характерным признаком парламентской дипломатии является ее представительная природа. Органы народного представительства являются основным звеном демократического процесса легитимации власти в современном обществе²³. Легитимность использования парламентского формата во внешнеполитических отношениях продиктована самой природой парламентаризма, характером депутатского мандата, позволяющим парламентариям, заручившись поддержкой, опираться на общественное мнение, действовать от имени и, по сути, проводить линию своего избирателя. «Это сродни народной дипломатии в значительной степени, — отметил В. В. Путин на встрече с руководителями палат Федерального Собрания, — потому что вы общаетесь со своими коллегами — также избранниками в своих странах, избранниками соответствующих народов. Это очень важно, несмотря на известные ограничения, в том числе связанные с деятельностью представительных органов власти...»²⁴

В-третьих, парламентская дипломатия обладает более высоким уровнем транспарентности, носит гораздо более гибкий, оперативный характер, нежели дипломатические инструменты исполнительной власти. Независимость законодательной власти, ее плюрализм, невключенность депутатов в жесткую систему исполнительной власти с ее формализованной иерархичностью и подчиненностью дают возможность быть гораздо более откровенными и открытыми в международном общении. Парламент преимущественно не ограничен официальными рамками дипломатического протокола, что позволяет активно использовать механизм компромиссов, дискуссий и договоренностей.

С другой стороны, высокое государственное положение парламентариев, обладание «государственной властью» и правом непосредственно участвовать в законодательной деятельности обеспечивают прямую имплементацию результатов парламентской дипломатии

во внутригосударственное и международное право. При этом важнейшим критерием политической оценки прогрессивности и авторитета парламентской деятельности становится не только фактическая реализация достигнутых договоренностей, но и совершенствование законодательства, урегулирование проблемы «противостояния юрисдикций».

Еще одним важным свойством парламентской дипломатии в рамках международной деятельности парламента выступает качество «мягкой силы», получившее свое юридическое выражение в Концепции внешней политики Российской Федерации, в которой установлено, что неотъемлемой составляющей современной международной политики становится использование для решения внешнеполитических задач инструментов «мягкой силы», прежде всего возможностей гражданского общества, информационно-коммуникационных, гуманитарных и других методов и технологий, в дополнение к традиционным дипломатическим методам (п. 9).

Сфера применения «мягкой силы» парламента достаточно широка — от налаживания и поддержания связей по линии сотрудничества с парламентами иностранных государств и на международных парламентских площадках до расширения гуманитарного присутствия в других странах и привлечения к сотрудничеству организаций соотечественников за рубежом.

На мировом уровне парламентарии привлекаются к обсуждению глобальных вызовов и нахождению эффективных ответов на такие проблемы, как массовое «негражданство», неконтролируемая миграция, наркотрафик, экстремизм, национализм, нетерпимость и дискриминация. Велико участие парламентариев в переговорных форматах по урегулированию конфликтов, это особенно проявилось в сирийском, ливийском кризисах, в минском процессе по Украине.

Благодаря высокому уровню неформального взаимодействия, потенциал «мягкой силы» используется парламентариями также в аспекте «привлекательности», создания положительного имиджа страны.

²² URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 15.10.2018).

²³ *Фадеев В. И., Варлен М. В.* Депутатский мандат в Российской Федерации: конституционно-правовые основы. М. : Норма, 2008. С. 8.

²⁴ Встреча с руководством Совета Федерации и Государственной Думы ФС РФ, а также профильных комитетов обеих палат российского парламента 25 декабря 2017 г. // URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/56495> (дата обращения: 25.10.2018).

Таким образом, парламентская дипломатия, ее характеристики создают возможность участия депутатов в международных отношениях — как в юридическом аспекте, так и в плане целеполагания, наличия необходимых ресурсов.

Отталкиваясь от практики последних лет и тенденции многофункциональной, многоуровневой деятельности парламентов, можно сделать вывод, что в своем политическом и институциональном статусе парламентская дипломатия обладает многочисленными механизмами внешнеполитического влияния. При этом нельзя оценить однозначно наиболее или наименее продуктивные дипломатические формы. На разных международных площадках дипломатический парламентский компонент наделяется новыми ролями или обретает новые функции — от создания благоприятных условий для диалога до согласования документов, продвижения интеграционных инициатив и решений, гармонизации законодательства.

Сегодня Россия идет в авангарде «дипломатизации» парламентской деятельности, когда парламентская дипломатия нередко становится «ключевой формой в диалоге с государствами». Эта мысль выступает лейтмотивом большинства научных исследований²⁵.

Анализ дипломатической практики Федерального Собрания РФ за 2016 и 2017 гг. наглядно доказывает нарастающую тенденцию присутствия парламента на внешнем треке российской политики. Парламентское измерение дипломатии выходит за рамки официального протокола Государственной Думы, Совета Федерации или их профильных комитетов по международным делам и демонстрирует широкое участие в мировом диалоге спикеров палат Федерального Собрания, отдельных депутатов и их объединений.

Серьезный ресурс парламентской дипломатии задействован в продвижении и отстаивании российских позиций на площадках международных и региональных организаций и парламентских ассамблей (Международный парламентский союз (МПС), ПА ОБСЕ, ПА НАТО, ПА Черноморского экономического сотрудничества, Азиатско-тихоокеанский парламентский форум, Северный совет, Парламентская кон-

ференция стран Балтийского моря, МА православия, КПС Россия — Европейский Союз, МПА СНГ). В сессиях этих организаций представители России участвуют ежегодно более 10 раз.

В апреле 2016 г. Россия выступила принимающей стороной первого Совещания спикеров парламентов стран Евразии «Межпарламентское сотрудничество в интересах совместного благополучия стран Евразийского региона в XXI веке». Самой представительной за 128 лет существования стала прошедшая в октябре 2017 г. в Санкт-Петербурге 137-я Ассамблея Межпарламентского союза (МПС). В его работе приняли участие 160 делегаций, 87 глав палат парламентов и 71 вице-спикер, свыше 850 депутатов.

На юбилейной 25-й ежегодной сессии Азиатско-Тихоокеанского парламентского форума в январе 2017 г. российской делегацией внесены пять проектов резолюций, расширяющие потенциал политического, экономического и межпарламентского сотрудничества России со странами АТР («Мир и безопасность в АТР», «Борьба с терроризмом», «Экономическое и торговое сотрудничество в АТР», «Роль парламентов в имплементации Целей устойчивого развития», «Парламентское сотрудничество в АТР»), все резолюции были поддержаны.

Нельзя не указать в качестве позитивного и такое направление, как двусторонние связи законодательных властей по линии заключения соглашений о партнерстве, двусторонних межгосударственных программ сотрудничества, которые содержат специальные пункты о межпарламентском взаимодействии (Люксембург, Нидерланды, Бельгия, Китай, страны СНГ), во время многочисленных встреч и визитов парламентских делегаций. Такая работа чрезвычайно многообразна. К примеру, в Совете Федерации действует 46 групп по сотрудничеству с высшими законодательными органами зарубежных стран.

Показательна в этом плане и география зарубежных поездок депутатов, широкая страноведческая сеть парламентской дипломатии. Наши партнеры находятся во многих регионах и представляют более 100 государств, с большинством из которых Государственная Дума и Совет Федерации заключили различные по форме источники взаимодействия.

²⁵ Косачев К. И. Парламентская дипломатия в многополярном мире. С. 27 ; Парламентская дипломатия и ее роль в современном мире : аналитический доклад Международного аналитического центра Rethinking Russia // URL: <https://www.politanalitika.ru/wp-content/uploads/2018/06/Razvitie-parlamentarizma.pdf> (дата обращения: 11.10.2018).

Совсем недавно в практике Федерального Собрания появилась новая форма двусторонних отношений — совместные доклады о состоянии и перспективах развития межгосударственного сотрудничества. В качестве примера может служить обсуждение в 2017 г. доклада «Россия — Франция: парламентский взгляд в будущее», по итогам которого был подписан Меморандум о парламентском сотрудничестве между комитетом Совета Федерации по международным делам и Комиссией по международным делам, обороне и вооруженным силам Сената Французской Республики.

Особое звучание приобрели контакты на уровне профильных парламентских комитетов, которые внедрили новый формат двустороннего общения — совместные заседания. Так, в 2017 г. проведены совместные заседания комитета Государственной Думы по международным делам с аналогичным комитетом Народного совета Сирии, комитета по международным делам Совета Федерации — с комитетами Израиля, Великого Герцогства Люксембург, Армении.

Анализ парламентской практики показывает, насколько заметными событиями на политическом поле выступает международная деятельность спикеров палат Федерального Собрания. В 2016 г. состоялось назначение В. В. Володина председателем МПА ОДКБ и переутверждение В. И. Матвиенко председателем Совета МПА СНГ. Усилено информационное присутствие председателей палат в российской и зарубежной медиасферах, обретает все более широкое освещение их деятельность — как в связи с плановыми мероприятиями и разноформатными встречами с зарубежными коллегами и партнерами, так и в связи с информационными поводами, диктуемыми актуальной внешнеполитической повесткой.

В 2017 г. была возобновлена практика выступления иностранных парламентариев, которая была достаточно хорошо востребована в первой половине 2000-х гг.

Важным итогом дипломатических усилий является участие российских парламентариев в международных конференциях и круглых столах. В марте 2017 г. совместно с МПА СНГ и

ПА ОБСЕ была организована Парламентская конференция по борьбе с международным терроризмом, с этой же повесткой в декабре 2017 г. парламентарии участвовали в первой Межпарламентской конференции «Поиск совместных стратегий по борьбе с угрозой терроризма в регионе» (Исламабад).

Признанием ведущей роли России в борьбе с глобальным нарковызовом стало проведение в декабре 2017 г. в Москве на площадке Государственной Думы международной конференции «Парламентарии против наркотиков», в которой приняли участие делегации из 42 государств, руководство Управления ООН по наркотикам и преступности, ШОС, ОДКБ, а также российские и зарубежные НКО.

В контексте донесения официальной позиции России до зарубежных партнеров особую роль играет участие парламентариев в составе делегаций на международных мероприятиях (в ежегодной сессии Генеральной Ассамблеи ООН, в Мюнхенской конференции по вопросам политики безопасности, в составе делегаций для наблюдения за проведением выборов, в панельных дискуссиях, межпарламентских форумах).

В 2017 г. появилась еще одна новая парламентская составляющая внешнеполитического диалога. Для выработки мер и содействия развитию процесса мирного урегулирования кризиса в Сирии комитетом Совета Федерации по международным делам совместно с комитетом Совета Федерации по обороне и безопасности впервые в практике Совета Федерации был организован телепроект по проведению серии прямых видеомостов.

В практике парламентской дипломатии важнейшую роль играют официальные заявления и обращения палат Федерального Собрания, в которых парламентарии реагируют на резонансные мировые события и доводят свою позицию до международной общественности и парламентариев других государств, включая тех, отношения с которыми в данный момент находятся на крайне низком уровне. Например, в 2018 г. предметом заявлений Государственной Думы и Совета Федерации стала ситуация на Украине²⁶.

²⁶ Постановление Совета Федерации ФС РФ от 21.03.2018 «О заявлении Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в связи с нарушением властями Украины избирательных прав граждан Российской Федерации»; постановление Государственной Думы ФС РФ от 18.10.2018 «О заявлении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации «Об обострении ситуации на Украине»» // URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 27.10.2018).

Результаты политико-дипломатической деятельности парламента, как правило, нельзя измерить в количественных и стоимостных параметрах. Критериями ее эффективности могут служить такая степень обеспечения внешних приоритетов Российской Федерации, которая будет конвертироваться в создание благоприят-

ных условий для внутреннего развития страны, качественную модернизацию и конкурентоспособность отечественной экономики, повышение уровня жизни населения, консолидацию общества, укрепление основ конституционного строя, правового государства и демократических институтов.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Азис Н. М.* Интеграционные процессы и роль парламентаризма как «мягкой» силы // Научные труды Республиканского института высшей школы. — 2017. — № 1 (17). — С. 3—10.
2. *Жиряков С. М.* Парламентская дипломатия — народная дипломатия как важный ресурс внешнеполитической работы // Парламентаризм и развитие гражданского общества: региональные аспекты : материалы Всероссийской научно-практической конференции / отв. ред. Ю. Лупенко ; Забайкальский государственный университет. — Чита, 2018. — С. 13—21.
3. *Жук Д. Ю.* Парламентская дипломатия в деятельности международных организаций // Диалог: политика, право, экономика. — 2017. — № 3 (6). — С. 21—30.
4. *Зайцева А. А.* Парламентская дипломатия БРИКС // Международная жизнь. — 2015. — № 13. — С. 91—96.
5. *Залесский Б.* Беларусь — Казахстан: резерв парламентской дипломатии // News of Science and Education. — 2017. — Т. 4. — № 9. — С. 53—55.
6. *Камучева В. Э.* Парламентская дипломатия и основы межпарламентского взаимодействия Федерального Собрания // Научный альманах. — 2016. — № 4 (18). — С. 62—65.
7. *Карасев А. Т., Гиздатов А. Р.* Парламентский контроль в системе государственного контроля в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. — 2015. — № 9 (58). — С. 34—38.
8. *Козут В. Г.* Актуальные аспекты развития евразийской интеграции сквозь призму парламентского измерения содружества // Национальная безопасность и стратегическое планирование. — 2017. — № 2 (18). — С. 8—13.
9. *Козут В. Г.* Актуальные вопросы международной безопасности в русле парламентской дипломатии ОДКБ как фактор интеграции // Управленческое консультирование. — 2016. — № 5 (89). — С. 42—52.
10. *Косачев К. И.* Парламентская дипломатия // Международная жизнь. — 2004. — № 7—8.
11. *Косачев К. И.* Мягкая сила и жесткая сила — не сумма, но произведение // Индекс безопасности. — 2013. — Т. 19. — № 4 (107). — С. 11—18.
12. *Косачев К. И.* Парламентская дипломатия в многополярном мире // Диалог: политика, право, экономика. — 2017. — № 1 (4). — С. 26—31.
13. *Косов Ю. В., Торопыгин А. В.* Содружество Независимых Государств : Интеграция, парламентская дипломатия и конфликты. — М. : Аспект Пресс, 2012. — 296 с.
14. *Кустов В. А.* Думская дипломатия: визит русской парламентской делегации в страны Антанты (апрель — июнь 1916 г.) // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. — 2010. — № 4 (33). — С. 129—133.
15. *Лебедева М. М.* Мягкая сила: понятие и подходы // Вестник МГИМО-Университета. — 2017. — № 3 (54). — С. 212—223.
16. *Лихачев В. Н.* Парламентская дипломатия // Международная жизнь. — 2009. — № 2.
17. *Нарышкин Н. Е., Хабриева Т. Я.* К новому парламентскому измерению евразийской интеграции // Журнал российского права. — 2012. — № 8 (188). — С. 5—15.
18. Парламентская дипломатия и ее роль в современном мире. Аналитический доклад Международного аналитического центра Rethinking Russia // URL: <https://www.politanalitika.ru/wp-content/uploads/2018/06/Razvitie-parlamentarizma.pdf>.
19. Парламентское право России : монография / А. И. Абрамова, В. А. Витушкин, Н. А. Власенко [и др.] ; под ред. Т. Я. Хабриевой ; Государственная Дума ФС РФ, Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. — М. : Издание Государственной Думы, 2013. — 400 с.

20. Петухова Н. В. Парламентский контроль в системе народного представительства Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2017. — 219 с.
21. Савёлов О. П. «Парламентское измерение», которого нам не хватает. Когда и на каких условиях Россия вернется в ПАСЕ // Россия и Совет Европы: 20 лет вместе на защите прав человека : сборник материалов круглого стола, посвященного Международному дню прав человека / под ред. С. А. Глотова. — М., 2017. — С. 244—253.
22. Сатвалдиев Н. А. Парламентское измерение Евразийского союза // Вестник Кыргызско-Российского славянского университета. — 2013. — Т. 13. — № 1. — С. 176—180.
23. Стрежнева М. В. Парламентские сети в транснациональном экономическом управлении // Вестник Пермского университета. — 2018. — № 2. — С. 5—20.
24. Токаев К. Ж. Борьба за мир — миссия парламентской дипломатии в Евразии // Вестник Дипломатической академии МИД России. Россия и мир. — 2016. — № 2 (8). — С. 22—25.
25. Фадеев В. И., Варлен М. В. Депутатский мандат в Российской Федерации: конституционно-правовые основы. — М. : Норма, 2008. — 447 с.
26. Чернявский С. И. Депутаты и дипломаты России в годы Первой мировой войны. К 100-летию Февральской революции в России // Диалог: политика, право, экономика. — 2017. — № 2 (5). — С. 30—46.
27. Чернявский С. И. Взаимодействие МИД России с Государственной думой в годы Первой мировой войны // Вестник МГИМО-Университета. — 2017. — № 3 (54). — С. 72—90.
28. Ягья В. С. Парламентская дипломатия в российско-корейском сотрудничестве // Россия в глобальном мире. — 2017. — № 10 (33). — С. 419—470.
29. Recueil des Cours de l'Academie de droit international. — La Haye, 1956. — V. 89.
30. Rusk D. Parliamentary Diplomacy — Debate vs. Negotiation // World Affairs Interpreter. — 1955. — V. 26. — № 2.

Материал поступил в редакцию 3 декабря 2018 г.

THE GROWING ROLE OF PARLIAMENTARY DIPLOMACY IN A MULTIPOLAR WORLD

VARLEN Maria Viktorovna, Doctor of Law, Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
mvvarlen@msal.ru
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9

Abstract. *The development of contemporary world politics puts new demands on the diplomacy of the 21st century that has rapidly transformed into a multilevel and complex system. The remarkable features and, at the same time, imperatives of diplomatic relations include globalization and multipolarity, turbulence and the multifaceted nature of the foreign policy process, rapid accumulation and processing of information, integration and regionalization, increased national consciousness of States, extensive interaction with non-state actors of international law. In the context of this long-term trend, the most important place belongs to the new actors of the foreign policy process that find themselves in the formats of international dialogue often more competitive as compared with formal, classic mechanisms of diplomacy. Thus, currently, public, economic, digital, sports, regional, scientific, and electoral diplomacy are actively manifested as key trends. The institution of parliamentary diplomacy plays a significant role in the implementation of foreign policy goals and objectives. The uniqueness of this diplomatic course is manifested in the fact that it organically combines the features of official diplomacy and public diplomacy, as parliamentarians act as legitimate representatives of their countries, elected through democratic procedures and representing the interests of their constituents. In the Russian Federation, parliamentary diplomacy is recognized as conceptually important, demanded and promising format of global interaction, which has been repeatedly mentioned at high level of the State.*

Keywords: *parliament, diplomacy, representation, parliamentarian, state, international law, efficiency, parliamentary control, democracy.*

REFERENCES

1. Azis N.M. Integratsionnye protsessy i rol parlamentarizma kak «myagkoy» sily [Integration processes and the role of parliamentarism as «soft» power]. *Nauchnye trudy Respublikanskogo instituta vysshey shkoly [Scientific works of the Republican Institute of Higher School]*. 2017. No. 1 (17). pp. 3—10. (In Russ.)
2. Zhyryakov S. M. Parlamentskaya diplomatiya — narodnaya diplomatiya kak vazhnyy resurs vneshnepoliticheskoy raboty [Parliamentary Diplomacy — People's Diplomacy as an Important Resource of Foreign Policy Work]. *Parlamentarizm i razvitie grazhdanskogo obshchestva: regionalnye aspekty : materialy Vserossiyskoy nauchno-prakticheskoy konferentsii [Parliamentarianism and Development of the Civil Society: Regional aspects: Proceedings of the All-Russian Scientific and Practical Conference]*. I. Lupenko (ed.), Transbaikal State University Publishing House, Chita, 2018, pp. 13—21. (In Russ.)
3. Zhuk D. Yu. Parlamentskaya diplomatiya v deyatelnosti mezhdunarodnykh organizatsiy [Parliamentary diplomacy in the activities of international organizations]. *Dialog: politika, pravo, ekonomika [The Dialogue: Politics, Law, Economics]*. 2017. No. 3 (6). pp. 21—30. (In Russ.)
4. Zaitseva A. A. Parlamentskaya diplomatiya briks [Parliamentary diplomacy of the BRICS]. *Mezhdunarodnaya zhizn [The International Affairs]*. 2015. No. 13. pp. 91—96. (In Russ.)
5. Zalesskiy B. Belarus-Kazakhstan: rezerv parlamentskoy diplomatii [Belarus-Kazakhstan: The reserve of parliamentary diplomacy]. *Novosti nauki i obrazovaniya [News of Science and Education]*. 2017. Vol. 4. No. 9. pp. 53—55. (In Russ.)
6. Kamucheva V. E. Parlamentskaya diplomatiya i osnovy mezhparlamentskogo vzaimodeystviya Federalnogo Sobraniya [Parliamentary diplomacy and foundations of interparliamentary interaction of the Federal Assembly]. *Nauchnyy almanakh [Science Almanac]*. 2016. No. 4 (18). pp. 62—65. (In Russ.)
7. Karasev A. T., Gizdatov A. P. Parlamentskiy kontrol v sisteme gosudarstvennogo kontrolya v Rossiyskoy Federatsii [Parliamentary control in the system of state control in the Russian Federation]. *Aktualnye problemy rossiyskogo prava [Actual Problems of Russian Law]*. 2015. No. 9 (58). pp. 34—38. (In Russ.)
8. Kogut V. G. Aktualnye aspekty razvitiya evraziyskoy integratsii skvoz prizmu parlamentskogo izmereniya sodruzhestva [Actual aspects of development of the Eurasian integration through the prism of the parliamentary dimension of the Commonwealth]. *Natsionalnaya bezopasnost i strategicheskoe planirovanie [National security and strategic planning]*. 2017. No. 2 (18). pp. 8—13. (In Russ.)
8. Kogut V. G. Aktualnye voprosy mezhdunarodnoy bezopasnosti v rusle parlamentskoy diplomatii odkb kak faktor integratsii [Topical issues of international security in the framework of parliamentary diplomacy of the CSTO as a factor of integration]. *Upravlencheskoe konsultirovanie [Administrative Consulting]*. 2016. No. 5 (89). pp. 42—52. (In Russ.)
10. Kosachev K. I. Parlamentskaya diplomatiya [Parliamentary Diplomacy]. *Mezhdunarodnaya zhizn [International Affairs]*. 2004. No. 7—8. (In Russ.)
11. Kosachev K. I. Myagkaya sila i zhestkaya sila — ne summa, no proizvedenie [Soft force and hard force — not the sum, but multiplication]. *Indeks bezopasnosti*. 2013. Vol. 19. No. 4 (107). pp. 11—18. (In Russ.)
12. Kosachev K. I. Parlamentskaya diplomatiya v mnogopolyarnom mire [Parliamentary diplomacy in the multipolar world]. *Dialog: politika, pravo, ekonomika. [The Dialogue: Politics, Law, Economics]*. 2017. No. 1 (4), pp. 26—31. (In Russ.)
13. Kosov Yu. V., Toropygin A. V. Sodruzhestvo nezavisimyykh gosudarstv : integratsiya, parlamentskaya diplomatiya i konflikty [The Commonwealth of Independent States: Integration, Parliamentary Diplomacy and Conflicts]. Moscow, Aspekt Press Publ., 2012. 296 p. (In Russ.)
14. Kustov V. A. Dumskaya diplomatiya: vizit russkoy parlamentskoy delegatsii v strany Antanty (aprel — iyun 1916 g.) [Duma diplomacy: Visit of the Russian parliamentary delegation to the Entente countries (April — June 1916)]. *Vestnik Saratovskogo gosudarstvennogo sotsialno-ekonomicheskogo universiteta [Bulletin of Saratov State Socio-Economic University]*. 2010. No. 4 (33). pp. 129—133. (In Russ.)
15. Lebedeva M. M. Myagkaya sila: ponyatie i podkhody [Soft Power: The concept and approaches]. *Vestnik MGIMO-Universiteta [MGIMO Review of Interantional Relations]*. 2017. No. 3 (54). pp. 212—223. (In Russ.)
16. Likhachev V. N. Parlamentskaya diplomatiya [Parliamentary Diplomacy]. *Mezhdunarodnaya zhizn [International Affairs]*. 2009. No. 2. (In Russ.)
17. Naryshkin N. E., Khabrieva T. Ya. K novomu parlamentskomu izmereniyu evraziyskoy integratsii [To the new parliamentary dimension of Eurasian integration]. *Zhurnal rossiyskogo prava [Journal of Russian Law]*. 2012, No. 8 (188), pp. 5—15. (In Russ.)

18. Parlamentskaya diplomatiya i ee rol v sovremennom mire. Analiticheskiy doklad Mezhdunarodnogo analiticheskogo tsentra Rethinking Russia [Parliamentary diplomacy and its role in the modern world. Analytical report of the International Analytical Center Rethinking Russia]. URL: <https://www.politanalitika.ru/wp-content/uploads/2018/06/Razvitie-parlamentarizma.pdf>. (In Russ.)
19. Parlamentskoe pravo Rossii : monografiya [Parliamentary Law of Russia: A monograph]. A. I. Abramova, V. A. Vitushkin, N. A. Vlasenko [et al.]; T. Ya. Khabriyeva (ed.); State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation, Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation. Moscow, Publication of the State Duma, 2013. 400 p. (In Russ.)
20. Petukhova N. V. Parlamentskiy kontrol v sisteme narodnogo predstavitelstva rossiyskoy federatsii : dis. ... kand. jurid. nauk [Parliamentary control in the system of people's representation of the Russian Federation: PhD Thesis]. Moscow, 2017. 219 p.
21. Savelov O. P. «Parlamentskoe izmerenie», kotorogo nam ne khvataet. kogda i na kakikh usloviyakh rossiya vernetsya v pase [A «parliamentary dimension» that we lack. When and under what conditions Russia will return to PACE]. Rossiya i Sovet Evropy: 20 let vmeste na zashchite prav cheloveka : sbornik materialov rruglogo stola, posvyashchennogo Mezhdunarodnomu dnyu prav cheloveka [Russia and the Council of Europe: 20 years together for the protection of human rights: Collection of proceedings of the round table devoted to the International Human Rights Day]. S. A. Glotov (ed.). Moscow, 2017. pp. 244—253. (In Russ.)
22. Satvaldiev N. A. Parlamentskoe izmerenie evraziyskogo soyuza [Parliamentary dimension of the Eurasian Union]. *Vestnik Kyrgyzsko-Rossiyskogo slavyanskogo universiteta [Bulletin of Kyrgyz-Russian Slavic University]*. 2013. Vol. 13. No. 1. pp. 176—180. (In Russ.)
23. Strezhneva M. V. Parlamentskie seti v transnatsionalnom ekonomicheskom upravlenii [Parliamentary networks in transnational economic administration]. *Vestnik of Perm University [Perm University Herald]*. 2018. No. 2. pp. 5—20. (In Russ.)
24. Tokayev K. Zh. Borba za mir — missiya parlamentskoy diplomatii v Evrazii [Struggle for Peace — a mission of parliamentary diplomacy in Eurasia]. *Vestnik Diplomaticheskoy akademii MID Rossii. Rossiya i mir [The Herald of Diplomatic Academy of the Ministry of Foreign Affairs of Russia. Russia and the World]*. 2016. No. 2 (8). pp. 22—25. (In Russ.)
25. Fadeev V. I., Varlen M. V. Deputatskiy mandat v Rossiyskoy Federatsii: konstitutsionno-pravovye osnovy [A deputy mandate in the Russian Federation: Constitutional law foundations]. Moscow, Norma Publ., 2008. 447 p. (In Russ.)
26. Chernyavskiy S. I. Deputaty i diplomaty Rossii v gody Pervoy mirovoy voyny. K 100-letiyu Fevral'skoy revolyutsii v Rossii [Deputies and diplomats of Russia during the First World War. To the 100th anniversary of the February Revolution in Russia]. *Dialog: politika, pravo, ekonomika [The Dialogue: Politics, Law, Economics]*. 2017. No. 2 (5). pp. 30—46. (In Russ.)
27. Chernyavskiy S. I. Vzaimodeystvie MID Rossii s Gosudarstvennoy dumoy v gody Pervoy mirovoy voyny [Interaction of the Ministry of Foreign Affairs of Russia with the State Duma during the First World War]. *Vestnik MGIMO-Universiteta [MGIMO Review of Interantional Relations]*, 2017, No. 3 (54), pp. 72—90. (In Russ.)
28. Yagya V. S. Parlamentskaya diplomatiya v rossiysko-koreyskom sotrudnichestve [Parliamentary diplomacy in the Russian-Korean cooperation]. *Rossiya v globalnom mire [Russia in the Global World]*. 2017. No. 10 (33). pp. 419—470. (In Russ.)
29. Recueil des Cours de l'Academie de droit international. La Have, 1956. V. 89.
30. Rusk D. Parliamentary Diplomacy — Debate vs. Negotiation. *World Affairs Interpreter*. 1955. V. 26. No. 2.