

УДК 94:321.72

UDC 94:321.72

**ПАРЛАМЕНТСКАЯ ДИПЛОМАТИЯ
КАК ИНСТРУМЕНТ «МЯГКОЙ СИЛЫ»
В МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЯХ****PARLIAMENTARY DIPLOMACY
AS A TOOL OF “SOFT POWER”
IN INTERNATIONAL RELATIONS**

Н. М. Азиз,
*соискатель кафедры
международных отношений БГУ*

N. Aziz,
*Applicant at the Department
of International Relations FIR BSU*

Поступила в редакцию 23.03.17.

Received on 23.03.17.

Современная система международных отношений является многомерной. В статье анализируется парламентское измерение международных отношений, обозначается понятие парламентской дипломатии, ее содержание, специфика и возможности использования в качестве инструмента «мягкой силы» для продвижения внешнеполитических целей государств. Отмечается возможность использования преимуществ межпарламентского сотрудничества как на национальном, так и глобальном уровнях. Автор подчеркивает, что именно парламентская дипломатия служит одним из источников развития интеграционных процессов, в частности на постсоветском пространстве. Рассматривается парламентское измерение интеграционных процессов на постсоветском пространстве с обозначением их достижений, а также факторов, препятствующих развитию. Автор приходит к выводу о необходимости вовлечения в парламентскую дипломатию негосударственных акторов, включая акторов гражданского общества, и совершенствования принципов и механизмов интеграции.

Ключевые слова: парламентская дипломатия, «мягкая сила», постсоветское пространство, интеграционный процесс, гражданское общество.

Modern system of international relations is multi-dimensional. The article analyzes the parliamentary dimension of international relations, its content, specific traits and the possibility of using as “soft power” tool to advance foreign policy goals of the states. The reference is made to the possibility of using the advantages of interparliamentary cooperation both on the national and global levels. The author emphasizes that it is parliamentary diplomacy that serves as one of the sources for the development of integration processes, in particular on the Post-Soviet space. The parliamentary dimension of integration processes as well as their benefits and the factors impeding their development are considered. The author comes to the conclusion that it is necessary to involve non-state actors, including civil society actors in parliamentary diplomacy and improve the principles and mechanisms of integration.

Keywords: parliamentary diplomacy, “soft power”, post-Soviet space, integration process, civil society.

Введение. Ранее дипломатия подразумевала формальные отношения между независимыми политическими единицами, прежде всего государствами, направленные на достижение стратегических целей и положительных результатов для всех сторон. Однако в настоящее время в рамках мультилатерализма дипломатия скорее понимается как процесс коммуникации не только между государствами, но и другими акторами международных отношений. Поэтому и появляются новые измерения в международных отношениях.

Парламентское измерение международных отношений – это явление, которое получило развитие в последние десятилетия и включает в себя парламентскую дипломатию на двустороннем и многостороннем уровне.

Международные правительственные глобальные (ООН, ВТО), региональные (ЕС, Совет Европы, МЕРКОСУР, ЕАЭС), а также такие

организации, как НАТО и ОБСЕ, в своей деятельности устанавливают определенные параметры для выработки национальной политики государств-членов в той или сфере, требуют приведения законодательств в соответствие с ними. В этой связи как национальные парламенты, так и межпарламентские ассамблеи организаций становятся важными участниками событий международной жизни.

Основная часть. Парламентское измерение международных отношений представлено деятельностью отдельных парламентариев (глав парламентов, председателей комитетов парламентов); групп парламентариев (объединенных комитетов, делегаций); двусторонним сотрудничеством (Парламентское собрание Союзного государства Беларуси и России); международными межпарламентскими институтами действующих международных организаций (Межпарламентская ассамблея СНГ,

Парламентские Ассамблеи Совета Европы); прямо избираемыми парламентами международных организаций (например, в ЕС – Европейский парламент, в рамках которого созданы региональные структуры (Евронет); межпарламентскими организациями (Межпарламентский союз).

Парламентская дипломатия является дополнительным инструментом «мягкой силы» в реализации внешнеполитических задач государства. На глобальном уровне парламентарии привлекаются к обсуждению глобальных вызовов, участвуют в переговорных форматах по урегулированию конфликтов. Парламентариями обсуждаются и ратифицируются двусторонние и многосторонние соглашения своих стран, вопросы «противостояния юрисдикций», приведения законодательств в соответствие с требованиями международных организаций. Кроме того, важным в деятельности парламентов является обмен информацией с коллегами, направленный на улучшение функционирования государственных механизмов.

Будучи избранными в своих странах, с помощью парламентской дипломатии парламентарии могут привнести лучший международный опыт при разработке инструментов, механизмов, подходов к решению внутренних проблем. С другой стороны, парламентская дипломатия дает возможность «международной социализации» парламентариев, заставляет учитывать в той или иной степени глобальные задачи и цели в своих избирательных программах. Кроме того, парламентская дипломатия как инструмент «мягкой силы» основанный на добровольном участии сторон, способствует формированию международного имиджа страны, позволяет представить национальную культуру, ценности и идеи.

Парламентская дипломатия – неформальная, принятые решения и рекомендации не имеют обязательной силы. Однако диалоговые форматы, которые выстраиваются парламентариями государств, могут способствовать как поиску эффективных стратегий по разрешению глобальных проблем и противоречий, так и преодолению ценностного разрыва, а иногда и противостояния. Таким образом, парламентская дипломатия является значительным ресурсом продвижения внешнеполитических интересов государства, так как:

а) при принятии решений по определенным вопросам парламентскими организациями учитываются национальные интересы всех государств, так как в процессе разработки решений парламентских организаций участвуют представители каждой страны. Кроме того, «для большинства государств их основные внешнеполитические приоритеты сосредото-

чены в том географическом регионе, где они расположены. Поэтому отношения с соседними странами всегда имеют приоритетное, ключевое значение, составляют первый круг забот дипломатов» [1, с. 22];

б) образуется единая практика применения нормативно-правовых актов наднационального характера. Парламентская дипломатия «надзирает» за тем, чтобы страны-участницы актов межпарламентских организаций исполняли взятые на себя обязательства в рамках ратифицированных актов. В случае несоблюдения требований таких актов межпарламентские организации уполномочены принять соответствующие меры по отношению к «нарушителям»;

в) образуется единая скоординированная атмосфера интеграционного характера. В существующем интеграционном процессе действуют различные организации. Такие организации, имея самостоятельный характер, не координируют свою деятельность. А координация деятельности субъектов международных отношений играет ключевую роль при решении вопросов любого характера. Не зря Владимир Путин при своем официальном визите в Японию оценил падение Пальмиры как результат несогласованных действий между так называемой международной коалицией, сирийскими властями, Россией [2];

г) самым важным моментом парламентской дипломатии в формате парламентских изменений является то, что на интеграционном пространстве образуется единая политика наднационального характера с центральным органом управления. Тем более, когда «процесс сближения постсоветских государств, имеющих почти вековое общее прошлое, тесные энергетические и хозяйственные связи, кажется вполне закономерным. Схожие политические, экономические и социальные проблемы, исторически сложившиеся в рамках единой системы взаимосвязи, создают реальные предпосылки для еще более тесного сотрудничества, существенного снижения издержек переходного периода и смягчения трудностей, вызванных процессом перехода к рыночной экономике» [3, с.181–182].

Следует отметить, что «сегодня национальные государства перестали быть единственными акторами на мировой арене. Во второй половине XX в. все более активное участие в системе международных отношений стали принимать новые акторы – международные организации, форумы многосторонней дипломатии, многонациональные корпорации, трансграничные регионы, индивиды. Повышение их роли и значения в международной жизни особенно проявилось в последние десяти-

летия XX века» [4]. Это, безусловно, указывает на то, что парламентская площадка является идеальной площадкой для ведения парламентской дипломатии с целью решения нерешенных вопросов.

Т. Ф. Сисокко, высоко оценивая роль законодательных органов в развитии международных отношений, отмечает, что это важный сигнал, который побуждает установить более тесные отношения между государствами [5, с. 73].

Важность парламентской площадки для ведения парламентской дипломатии заключается в том, что именно на этой площадке созревают фундаментальные основы для интеграционных процессов. Парламентская дипломатия открывает дорогу для межгосударственных взаимоотношений [6]. Парламентское собрание Республики Беларусь и Российской Федерации с опытом парламентской дипломатии почти в два десятка лет создало все необходимые условия не только для развития интеграционного процесса, но и также для межгосударственных отношений между двумя союзными странами [7].

Справедливо отмечает Н. Л. Самосейко, что «никто не оспаривает тот факт, что парламентская дипломатия является эффективным инструментом развития и укрепления межправительственных связей: в рамках парламентских структур вырабатываются взаимоприемлемые решения для проведения конструктивного диалога между государствами, расширения договорно-правовой базы, гармонизации национальных законодательств, а также синхронизации процесса ратификации заключаемых договоров» [8, с. 70].

Нельзя отрицать то, что интеграционный процесс на постсоветском пространстве на фоне парламентского измерения продвинулся существенным образом. Функционирует ряд межпарламентских организаций, ведутся переговоры, подписаны соответствующие договоренности. Но, анализируя и сопоставляя фактические события интеграционного процесса, можно сказать, что парламентскому измерению сначала необходимо решить ряд основных вопросов:

а) образование финансовых институтов с целью оказания финансовой помощи на льготных условиях участникам интеграционного процесса на постсоветском пространстве;

б) уменьшение количества парламентских и интеграционных организаций. Множественность парламентских и интеграционных организаций является причиной того, что они, в обычном порядке занимаясь дублирующими функциями, могут «вводить политическое сознание рядового гражданина в состояние хаоса, и как результат – недоверие народа» [8, с. 70];

в) решение существующих нерешенных вопросов на постсоветском пространстве. Фор-

мирование каждого нового политического субъекта, тем более, когда речь идет о субъектах регионального или международного характера, требует много усилий и прохождения переходного периода.

Парламентское измерение также должно решить вопросы, касающиеся обеспечения открытых границ на постсоветском пространстве.

Отмечая важность и необходимость парламентского измерения, не можем согласиться с тем, что роль парламента и парламентских организаций в парламентском измерении интеграционных процессов должны быть исключительными, так как в этом случае парламентское измерение не будет в состоянии анализировать суть событий во всей полноте. Невозможно отрицать то, что «механизмы обеспечения эффективного функционирования государственной власти в современном демократическом государстве весьма разнообразны. Следуя конституционно закрепленному во многих государствах принципу разделения властей, государственные структуры, общество и другие политические акторы вырабатывают целый ряд таких политических институтов, которые позволяют контролировать осуществление полномочий каждой ветви власти, создают условия для взаимного сдерживания их управленческих амбиций» [9, с. 111–112].

Будет целесообразным, если к парламентскому измерению будут привлекаться и другие секторы, в том числе частные. Как убеждены некоторые исследователи, изучавшие неправительственные организации как часть гражданского общества, «одной из характеристик XX века стало бурное развитие международных организаций» [10]. Они «не только играют в современном мире заметную роль, но и обладают рядом особенностей, позволяющих иметь некоторые преимущества: независимость от правительства, добровольность членства, неприбыльность, отсутствие властных амбиций» [11, с. 218]. Опираясь на это, можно отметить, что в последние годы на политической арене регионального и международного уровня «все более уверенно заявляет о себе такой негосударственный актор международных отношений, как гражданское общество» [12, с. 150]. Гражданское общество, выступая на политической арене наряду с другими политическими игроками, хорошо зарекомендовало себя при решении политических конфликтов. Но это совсем не означает, что институты гражданского общества, участвуя в политическом процессе, ставили перед собой задачу получить государственную власть, они свободны от политических амбиций и участвуют в этом процессе постольку, поскольку этого требуют задачи, стоящие перед ними. Основы-

ваясь на этом, можно определить следующие основные моменты политической жизни гражданского общества:

а) гражданское общество на фоне развития демократических процессов выступает в качестве одного из важнейших условий развития демократического устройства государства;

б) институты гражданского общества, не имея политических амбиций, являются независимыми экспертами и дают независимые заключения с указанием конкретных мер устранения существующих проблем;

в) институты гражданского общества, ставя перед собой цель активизации гражданских инициатив, обеспечивают реализацию гражданской активности в области защиты интересов, прав и свобод человека;

г) гражданское общество, имея больше автономности и независимости, способно внедриться в проблемы и анализировать их во всей полноте. Но автономность и независимость гражданского общества не означает, что оно находится над государством. Оно, имея тесную связь с государством, образует прочный фундамент для демократических процессов.

Именно такие характеристики гражданского общества придают им преимущества во время решения существующих вопросов, в том числе политического характера. Но наряду с гражданским обществом ключевая роль принадлежит также временным структурам, созданным парламентскими организациями. Преимущество временных структур заключается в том, что они, имея отраслевой характер, занимаются изучением отдельных вопросов, а не широким спектром вопросов. Справедливо замечает Н. В. Калинина, что помимо неправительственных (некоммерческих) организаций, в том числе и международных, это и иные категории: создаваемые ad hoc временные структуры (например, независимые комиссии по расследованию), неформальные диалоговые площадки, средства массовой информации и медиапространство в целом, консультативные структуры при органах исполнительной власти и др. уверенно заявляют о себе в международных отношениях [12, с. 150].

Заключение. На основании вышеизложенного можно сделать следующие выводы:

1. Интеграция, прежде всего, направлена на формирование сферы, в которой товары

и услуги, идеи свободно перемещаются; наличие этих идей поощряется субъектами интеграции. Организация, которая базируется на интеграции, тесным образом связана с теми идеями, которые направлены на более эффективное развитие интеграционных отношений и его обновление, так как интеграционные отношения, имея гибкий характер, должны постоянно образом находиться в состоянии развития.

2. Интеграционный процесс должен иметь свои четкие и жесткие принципы, направленные на более устойчивое развитие региона. В отношении данных принципов должен быть установлен единый нейтральный контрольный механизм с жесткими санкциями.

3. Контролирующий орган выступает в качестве гаранта соблюдения механизмов и принципов, установленных интеграцией. В настоящий момент в качестве контролирующего органа выступают парламентские организации.

Будет целесообразным, если орган, занимающийся измерениями интеграции, будет обладать контрольными функциями с широкими полномочиями, вплоть до применения санкций в отношении стран, нарушивших установленные механизмы и принципы. Важным моментом является то, что этот орган должен быть единственным верховным органом. Другие органы, образуя единую систему, должны находиться у него в подчинении.

4. Интеграция, прежде всего, должна решать вопросы регионального характера на интеграционном пространстве. Наличие нерешенных вопросов, образуя пустые места, может послужить основой для свертывания интеграционного процесса. Чем больше таких вопросов, тем более слабыми будут союзнические отношения в интеграционном пространстве.

5. Интеграционные органы должны иметь пропорциональный характер. Пропорциональность, по сути, является механизмом, в рамках которого страны, имея равные права, обсуждают вопросы на равных условиях. Самое главное заключается в том, что пропорциональность должна исключить прерогативное полномочие отдельных стран в виде наложения вето. Такое полномочие, как показывает анализ практики, хотя иногда играет в пользу, но в большинстве случаев – в пользу отдельных стран, таким образом ставя под сомнение легитимность деятельности интеграционных органов.

ЛИТЕРАТУРА

1. Мухаметов, Р. С. Внешнеполитические приоритеты Евросоюза на Украине / Р. С. Мухаметов, Д. А. Зеркаль // Геополитика постсоветского пространства : материалы Всерос. науч.-практ. конф., Екатеринбург, 28 мая 2013 г. – Екатеринбург, 2013. – С. 22–27.

References

1. Mukhametov, R. S. Vneshnepolicheskiye prioritety Yevrosoyuza na Ukraine / R. S. Mukhametov, D. A. Zerkal // Geopolitika postsovetskogo prostranstva : materialy Vseros. nauch.-prakt. konf., Yekaterinburg, 28 maya 2013 g. – Yekaterinburg, 2013. – S. 22–27.

2. Путин: Пальмира пала из-за несогласованных действий международной коалиции и армии Сирии [Электронный ресурс] // ТАСС: Информационное агентство России. – Режим доступа: <http://tass.ru/politika/3878806>. – Дата доступа: 19.12.2016.
3. Тофан, А. В. Интеграция постсоветского пространства: проблемы и перспективы / А. В. Тофан // Вестник Кыргызско-Российского славянского университета. – 2016. – Т. 16. – № 6. – С. 181–84.
4. Hamelink, G. The Politics of World Communication: A Human Rights Perspective / G. Hamelink. – SAGE Publications: Thousand Oaks-London-New Delhi, 1994. – 352 p.
5. Сисокко, Т. Ф. Вступительная речь в международном парламентском форуме / Т. Ф. Сисокко // Новые измерения парламентского диалога в современный период: материалы третьего Международ. парламентского форума. – М.: Издание Государственной Думы РФ, 2014. – С. 73.
6. Парламентское сотрудничество на евразийском пространстве следует развивать с участием Кыргызстана и Таджикистана [Электронный ресурс] // Kazinform. – 2012. – Режим доступа: http://webmail.inform.kz/ru/parlamentskoe-sotrudnichestvo-na-evraziyskom-prostranstve-sleduet-razvivat-s-uchastiem-kyrgyzstana-i-tadzhikistana_a2494394. – Дата доступа: 04.11.2016.
7. Викторов, М. Россия и Беларусь в парламентском измерении [Электронный ресурс] / М. Викторов // Российская Федерация сегодня. – 2012. – Режим доступа: http://www.russia-today.ru/2012/2012_12_20.html. – Дата доступа: 20.12.2016.
8. Самосейко, Н. Л. Нивелирование институтов парламентского сотрудничества в современном мире: причины и последствия / Н. Л. Самосейко // Материалы третьего Международ. парламентского форума. – М.: Издание Государственной Думы, 2014. – С. 69–73.
9. Кузнецов, И. И. Парламентское расследование: политико-правовой механизм взаимодействия ветвей государственной власти в России / И. И. Кузнецов // Известия Саратовского университета. Серия Социология. Политология. – 2008. – Т. 8. – вып. 1. – С. 111–112.
10. Дорская, А. А. Развитие международных неправительственных организаций и правовые традиции России [Электронный ресурс] / А. А. Дорская // Правозащитник. – 2015. – № 2. – Режим доступа: <http://pravozashitnik.net/ru/2015/2/10>. – Дата доступа: 19.12.2016.
11. Новак-Каляева, Л. Н. Современные тенденции развития международных неправительственных организаций как элемента международной системы защиты прав человека / Л. Н. Новак-Каляева // Вестник государственного и муниципального управления. – 2013. – № 4. – С. 218.
12. Калинина, Н. В. Межпарламентское измерение интеграционных процессов на постсоветском пространстве / Н. В. Калинина // Вестник Кыргызско-Российского славянского университета. – 2016. – Т. 16. – № 6. – С. 150.
2. Putin: Palmira pala iz-za nesoglasovannykh deystviy mezhdunarodnoy koalitsii i armii Sirii [Elektronnyy resurs] // TASS: Informatsionnoye agentstvo Rossii. – Rezhim dostupa: <http://tass.ru/politika/3878806>. – Data dostupa: 19.12.2016.
3. Tofan, A. V. Integratsiya postsovetского prostranstva : problemy i perspektivy / A. V. Tofan // Vestnik Kyrgyzsko-Rossiyskogo slavyanskogo universiteta. – 2016. – T. 16. – № 6. – S. 181–84.
4. Hamelink, G. The Politics of World Communication: A Human Rights Perspective / G. Hamelink. – SAGE Publications: Thousand Oaks-London-New Delhi, 1994. – 352 p.
5. Sisokko, T. F. Vstupitel'naya rech v mezhdunarodnom parlamentskom forume / T. F. Sisokko // Novyye izmereniya parlamentskogo dialoga v sovremennyi period : materialy tretyego Mezhdunar. parlamentskogo foruma. – M. : Izdaniye Gosudarstvennoy Dumy RF, 2014. – S. 73.
6. Parlamentskoye sotrudnichestvo na yevraziyskom prostranstve sleduyet razvivat s uchastiyem Kyrgyzstana i Tadjikistana [Elektronnyy resurs] // Kazinform. – 2012. – Rezhim dostupa: http://webmail.inform.kz/ru/parlamentskoe-sotrudnichestvo-na-evraziyskom-prostranstve-sleduet-razvivat-s-uchastiem-kyrgyzstana-i-tadzhikistana_a2494394. – Data dostupa: 04.11.2016.
7. Viktorov, M. Rossiya i Belarus v parlamentskom izmerenii [Elektronnyy resurs] / M. Viktorov // Rossiyskaya Federatsiya segodnya. – 2012. – Rezhim dostupa: http://www.russia-today.ru/2012/2012_12_20.html. – Data dostupa: 20.12.2016.
8. Samoseyko, N. L. Nivelirovaniye institutov parlamentskogo sotrudnichestva v sovremennom mire: prichiny i posledstviya / N. L. Samoseyko // Materialy tretyego Mezhdunar. parlamentskogo foruma. – M. : Izdaniye Gosudarstvennoy Dumy, 2014. – S. 69–73.
9. Kuznetsov, I. I. Parlamentskoye rassledovaniye: politico-pravovoy mekhanizm vzaimodeystviya vetvey gosudarstvennoy vlasti v Rossii / I. I. Kuznetsov // Izvestiya Saratovskogo universiteta. Seriya Sotsiologiya. Politologiya. – 2008. – T. 8. – vyp. 1. – S. 111–112.
10. Dorskaya, A. A. Razvitiye mezhdunarodnykh nepravitelstvennykh organizatsiy i pravovyye traditsii Rossii [Elektronnyy resurs] / A. A. Dorskaya // Pravozashchitnik. – 2015. – № 2. – Rezhim dostupa: <http://pravozashitnik.net/ru/2015/2/10>. – Data dostupa: 19.12.2016.
11. Novak-Kalyayeva, L. N. Sovremennyye tendentsii razvitiya mezhdunarodnykh nepravitelstvennykh organizatsiy kak elementa mezhdunarodnoy sistemy zashchity prav cheloveka / L. N. Novak-Kalyayeva // Vestnik gosudarstvennogo i munitsipalnogo upravleniya. – 2013. – № 4. – S. 218.
12. Kalinina, N. V. Mezhparlamentskoye izmereniye integratsionnykh protsessov na postsovetском prostranstve / N. V. Kalinina // Vestnik Kyrgyzsko-Rossiyskogo slavyanskogo universiteta. – 2016. – T. 16. – № 6. – S. 150.