

УДК 341.1 (575.2+470)

МЕЖПАРЛАМЕНТСКОЕ ИЗМЕРЕНИЕ ИНТЕГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ НА ПОСТСОВЕТСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ

Н.В. Калинина

Рассматривается роль межпарламентского диалога в решении ключевых международных вопросов, включая активизацию интеграционных процессов на постсоветском пространстве. Акцентируется парламентская составляющая евразийского экономического проекта. На примере сотрудничества высших законодательных органов России и Киргизии рассмотрены такие инструменты и механизмы двустороннего межпарламентского сотрудничества, как взаимные визиты, деятельность межпарламентской комиссии по сотрудничеству, совместные заседания профильных комитетов, а также взаимодействие в рамках созданных на постсоветском пространстве межпарламентских институтов.

Ключевые слова: евразийская интеграция; межпарламентское сотрудничество; Концепция внешней политики Российской Федерации; российско-киргизские межпарламентские связи; Межпарламентская комиссия по сотрудничеству; Межпарламентская ассамблея СНГ; Парламентская ассамблея ОДКБ; Евразийский экономический союз.

PARLIAMENTARY DIMENSION OF INTEGRATION PROCESSES IN THE POST-SOVIET SPACE

N. V. Kalinina

The paper covers the role of the interparliamentary cooperation in solving key international issues, including activation of integration processes in the Post-Soviet space. The author stressed the parliamentary component of the Eurasian Economic project. Evidence from the cooperation of Russian and Kyrgyz legislatures the document covers such instruments and mechanisms of bilateral parliamentary cooperation as mutual visits, the Inter-Parliamentary Cooperation Committee activity, joint sessions of relevant committees and cooperation within the parliamentary institutions, created in the Post-Soviet space.

Keywords: Eurasian integration; interparliamentary cooperation; Concept of the Foreign Policy of the Russian Federation; Russian-Kyrgyz interparliamentary relations; the Inter-Parliamentary Cooperation Committee; the Inter-Parliamentary Assembly of the Commonwealth of Independent States (CIS); the Parliamentary Assembly of the Collective Security Treaty Organization (CSTO); the Eurasian Economic Union.

Детерминированность и противоречивость современных международных отношений уже в силу своего полицентрического, разновекторного и многоуровневого характера диктуют необходимость новых концептуальных подходов и тактических решений, политико-правовых, институциональных, административно-управленческих инструментов и механизмов, направленных на консолидацию и координацию усилий государственных и негосударственных акторов внешнеполитического поля [1, с. 532–534]. На рубеже XX–XXI вв. деятельность и тех, и других подверглась кардинальной модернизации, во многом если не опровергнув, то переосмыслив традиционные представления

о форматах межгосударственного диалога, трансграничных социально-экономических и хозяйственных связях, межличностных контактах и т. д.

Все более уверенно заявляет о себе такой негосударственный актор международных отношений, как гражданское общество, которое исследователи весьма условно делят на ряд сегментов. 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 медиа-пространство в целом, консультативные структуры при органах

исполнительной власти и др. Все более активное их участие и влияние на внешнеполитический курс отдельных государств, групп стран и международных организаций привели к возникновению такого феномена, как глобальное, или мировое, гражданское общество, которое сегодня тоже смело рассматривается в качестве вновь созданного, но уже весьма влиятельного актора международных отношений [2, с. 42–72].

Но если на неправительственном треке происходят столь мощные, глубинные трансформации, то не могут оставаться в стороне от этого магистрального тренда и такие традиционные игроки внешнеполитического поля, как государства, которые, по оценке исследователей, на протяжении нескольких столетий были доминирующими участниками международных отношений [3, с. 37]. Одним из участников внешнеполитической деятельности государств традиционно выступают представительные органы. Сегодня межпарламентское сотрудничество рассматривается как экзистенциальный элемент многосекторного внешнеполитического развития, “связанного с деятельностью *межпарламентских институтов* (Курсив мой. – Н.К.) в рамках особых правил и процедур взаимодействия, направленных на конструирование особого социально-политического пространства, в рамках которого происходят: демократизация межгосударственных отношений; снижение политической неопределенности в международных отношениях; минимизация политических, экономических, имиджевых и иных издержек международного процесса; повышение общественного контроля над внешнеполитическими решениями; вовлечение парламента вообще и отдельных его представителей в разработку внешнеполитической повестки дня; возрастание значения межпарламентской дипломатии, носящей в своей основе неформальный характер, как инструмента артикуляции национальных интересов современного государства” [4].

На дефиниции “межпарламентский институт” следует остановиться особо. Одни исследователи рассматривают его как “стабильный институт многосторонних международных отношений, создаваемый в абсолютном большинстве случаев *по меньшей мере двумя государствами-участниками или другими субъектами международного права* и имеющий согласованные его членами цели, компетенцию и свои постоянные органы”. Другие видят в нем “структуру, представленную как минимум тремя государствами или трансгосударственными единицами и состоящую из парламентариев, отобранных национальными законодатель-

ными органами либо избранными гражданами ее государств” (Курсив мой. – Н.К.) [5].

Таким образом, последнее определение ограничивает рамки этого понятия исключительно многосторонней межпарламентской дипломатией, т. е. прежде всего межпарламентскими/парламентскими ассамблеями (МПА/ПА). Первое определение более широкое, поскольку включает и двусторонние постоянно действующие диалоговые площадки. Однако за его рамками остаются другие, не носящие регулярного характера формы и методы двустороннего взаимодействия представителей высших законодательных органов (тематические конференции, круглые столы, консультации для обсуждения конкретных вопросов двустороннего сотрудничества и актуальных международных проблем и иные проводимые *ad hoc* мероприятия).

Между тем, опыт российско-киргизского межпарламентского сотрудничества демонстрирует, что многосторонний и двусторонний форматы за счет синергетического эффекта нередко взаимно дополняют и усиливают друг друга. Более того, совместными усилиями обе стороны выработали весьма эффективные инструменты и механизмы двустороннего межпарламентского взаимодействия, которые, по нашему мнению, могут быть взяты на вооружение и в их отношениях с третьими странами, и третьими странами в целом.

Что касается многосторонней парламентской дипломатии, то мы солидарны с мнением А.Д. Мурзакуловой о том, что институты межпарламентского сотрудничества на пространстве СНГ “остаются практически не изученными в контексте международных тенденций развития межпарламентских организаций в мире”. Не можем, однако, согласиться с ней в том, что межпарламентские институты подпадают под категорию “мягкой силы” [6]. Во всяком случае, Концепция внешней политики РФ в редакции от 12 февраля 2013 г. [7] действительно признает эту силу “неотъемлемой составляющей современной международной политики”, но дает ей следующую дефиницию – “комплексный инструментальный решения внешнеполитических задач с опорой на возможности гражданского общества, информационно-коммуникационные, гуманитарные и другие альтернативные классической дипломатии (Курсив мой. – Н.К.) методы и технологии”. В том же доктринальном российском внешнеполитическом документе указывается и на возможность “рисков противоправного использования “мягкой силы” и правозащитных концепций в целях оказания политического давления на суверенные государства, вмешательства в их внутренние дела, дестабилизации там

обстановки, манипулирования общественным мнением и сознанием, в том числе в рамках финансирования гуманитарных проектов и проектов, связанных с защитой прав человека”. Вполне очевидно, что подобную негативную функцию институты межпарламентского сотрудничества не могут выполнять “по определению”.

Применительно к России роль парламентского измерения в развитии современных международных отношений наглядно отражает Обзор внешнеполитической и дипломатической деятельности Российской Федерации, ежегодно подготавливаемый МИД России. В этом документе за 2015 г. [8] прямо указывается, что разноплановое взаимодействие МИД России с Федеральным Собранием Российской Федерации способствовало обеспечению единой внешнеполитической линии страны, повышению согласованности и эффективности продвижения ее интересов на международной арене. Отечественная дипломатия, отмечается далее в Обзоре, оказывала законодателям экспертную и информационную поддержку в их контактах с парламентскими ассамблеями СНГ, ОДКБ, ОБСЕ, ЧЭС, БРИКС, Межпарламентским союзом, а также в двусторонних форматах, комплексно подключалась к подготовке и проведению Парламентского форума БРИКС (Москва, июнь), *Евразийского женского форума (Санкт-Петербург, сентябрь)*, Международного парламентского форума (Москва, сентябрь).

Мы целенаправленно выделили курсивом те институты и проекты межпарламентского диалога, которые имеют прямую проекцию на развитие интеграционных процессов на пространстве бывшего СССР. Обращает на себя внимание, что список многосторонних диалоговых площадок парламентариев открывают межпарламентские ассамблеи, созданные государствами-участниками Содружества. На наш взгляд, это является практическим подтверждением отфиксированного, в том числе и в вышеуказанном Обзоре, постулата о том, что именно постсоветское пространство остается приоритетным направлением внешней политики Российской Федерации. Со своей стороны добавим, что в упомянутом документе тесном взаимодействии с партнерами по обширной повестке дня, включающей вопросы обеспечения региональной безопасности, совершенствования экономического сотрудничества и минимизации влияния негативной финансово-экономической конъюнктуры, углубления культурных и гуманитарных контактов, межпарламентское измерение играло отнюдь не последнюю роль.

Справедливость этого тезиса наглядно демонстрирует развитие сотрудничества по линии Совета Федерации Российской Федерации и Жогорку Кенеша Киргизской Республики, одной из недавних знаковых вех которого стал состоявшийся 7–8 апреля 2016 г. визит в Бишкек Председателя Государственной Думы России С.Е. Нарышкина. В ходе беседы со своим киргизским коллегой, тогдашним торагой (спикером) киргизского парламента А.Ш. Жээнбековым глава нижней палаты Совфеда особый акцент сделал на роли парламентского измерения евразийского интеграционного проекта, подчеркнув, что вступление в ЕАЭС придало новый импульс развитию российско-киргизских отношений в целом. В практическом плане это нашло отражение в создании более благоприятных условий для граждан КР, занимающихся трудовой деятельностью на территории РФ. В контексте оказываемого российской стороной содействия более безболезненной адаптации КР к условиям евразийского интеграционного проекта речь шла в первую очередь о начале практической работы Российско-Киргизского фонда развития, за счет которого планируется финансировать реализацию в республике инфраструктурных и других значимых экономических проектов. Отмечались также унификация таможенного законодательства и ряд других шагов.

Примечательно, что именно к этому визиту было приурочено проведение в Бишкеке форума “Евразийская экономическая перспектива”. В своем выступлении С.Е. Нарышкин, руководствуясь “логикой эффективности экономического сотрудничества в рамках большой Евразии”, акцентировал важность обеспечения сопряженности развития ЕАЭС с формированием экономического пояса “Шелкового пути”, а в перспективе – зоны свободной торговли ЕАЭС с КНР и другими странами Азии. При этом, убежден спикер, парламентарии должны сыграть свою позитивную роль в этих процессах [9].

Итоги поездки подвел в ходе двусторонних переговоров с С.Е. Нарышкиным Президент КР А.Ш. Атамбаев. Выразив удовлетворение активными межпарламентскими связями обеих стран, глава киргизского государства подчеркнул: “Очень рад Вашему приезду и возможности обсудить актуальные вопросы киргизско-российского сотрудничества. Мы рады таким визитам, которые укрепляют наше сотрудничество” [10].

Действительно, углубление и расширение межпарламентского диалога стало неотъемлемой частью отношений союзничества и стратегического партнерства между РФ и КР. Особое значение оно приобрело в последние годы, когда народ

Киргизской Республики выбрал для себя де факто парламентскую модель государственного устройства. В этих условиях дальнейшее развитие парламентаризма в Киргизии имеет прямую проекцию не только на ее внутренние дела, но и на развитие двустороннего и многостороннего сотрудничества с другими государствами, в том числе с Россией.

Не случайно в подписанном по итогам официального визита в Киргизскую Республику Президента Российской Федерации В.В. Путина 19–20 сентября 2012 г. Совместном заявлении лидеры обоих государств, отмечая активизацию межпарламентских связей, выразили твердое намерение “содействовать их дальнейшему развитию на основе Соглашения о сотрудничестве между Жогорку Кенешем Киргизской Республики и Федеральным Собранием Российской Федерации от 20 мая 2007 года, в том числе в рамках постоянно действующей двусторонней Межпарламентской комиссии по сотрудничеству” [11].

Вышеуказанное Соглашение аккумулировало опыт реализации двух других ранее заключенных документов – Соглашения между Советом Федерации Федерального Собрания РФ и Жогорку Кенешем КР (Бишкек, 2 мая 1994 г.) и Соглашения между Государственной Думой и Законодательным собранием двухпалатного на тот момент Парламента КР о межпарламентском сотрудничестве (Бишкек, 25 июня 1997 г.).

В целях развития имеющихся договоренностей парламентарии России и Киргизии ведут интенсивный диалог и в формате специально созданной двусторонней Межпарламентской комиссии по сотрудничеству, и путем организации взаимных визитов, участия в различных научно-практических конференциях и бизнес-форумах, и “на полях” многостороннего межпарламентского диалога в рамках МПА СНГ и ПА ОДКБ, а также других международных организаций.

Следует отметить, что вышеупомянутый визит С.Е. Нарышкина – уже не первый его приезд в Бишкек. 8 октября 2013 г. он также посетил Киргизскую Республику с официальным визитом и параллельно принял участие в прошедшем здесь очередном заседании Совета ПА ОДКБ [12]. Тогда он также констатировал успешное развитие российско-киргизского взаимодействия по всем направлениям и особо акцентировал возрастающую роль высших законодательных органов в этих процессах, которые, по его оценке, “создают необходимую атмосферу для углубления межгосударственных отношений” [13].

Ровно через год, в октябре 2014 г., Киргизию с официальным визитом посетила Председатель

Совета Федерации В.И. Матвиенко. На встрече с ней Президент Киргизии А.Ш. Атамбаев отметил необходимость дальнейшего развития межпарламентского взаимодействия и укрепления стратегического партнерства двух стран. “Ваш визит – подтверждение активного политического диалога между Кыргызстаном и Россией на всех уровнях сотрудничества, который способствует решению многих актуальных вопросов во всех сферах кыргызско-российского взаимодействия”, – подчеркнул глава государства. В ходе состоявшейся беседы были затронуты вопросы усиления межпарламентского диалога как на двусторонней основе, так и в рамках межпарламентских организаций СНГ и ОДКБ [14]. В.И. Матвиенко выразила готовность Совета Федерации оказать необходимую консультативную и экспертную поддержку парламенту КР для решения вопросов, связанных с присоединением Киргизии к евразийскому экономическому проекту [15], а также акцентировала содействие России в осуществлении этого процесса [16].

Завершающим пунктом программы визита В.И. Матвиенко в Киргизию стало ее выступление перед студентами и профессорско-преподавательским составом КРСУ. Профессор КРСУ К.А. Аджибекова выразила Председателю Совета Федерации искреннюю благодарность за ее принципиальную позицию по возвращению Крыма в состав России. В заключение ректор Университета В.И. Нифадьев зачитал решение Ученого совета о присуждении В.И. Матвиенко звания почетного доктора КРСУ [17].

Наряду с регулярными взаимными визитами традиционной, хорошо зарекомендовавшей себя формой межпарламентского диалога стала деятельность Межпарламентской комиссии по сотрудничеству между Федеральным Собранием РФ и Парламентом КР, которая стала регулярной диалоговой площадкой представителей высших законодательных органов обеих стран. Примечательно существенное расширение ее киргизской части – она называется Депутатская группа дружбы Жогорку Кенеша КР по сотрудничеству с РФ. Если в прошлом, V созыве Жогорку Кенеша в ее состав входил практически каждый четвертый киргизский парламентарий (29 из 120), то в нынешнем – почти каждый второй (56 депутатов). Это, несомненно, лишний раз свидетельствует о том значении, которое в высшем законодательном органе Киргизии уделяется дальнейшему выстраиванию не только межпарламентских, но и двусторонних российско-киргизских отношений в целом.

Причем, если Межпарламентская комиссия – это уже достаточно апробированный инструмент

двустороннего взаимодействия, то проведение совместных заседаний профильных комитетов является сравнительно новой инициативой, относящейся к тому же к сугубо “российско-киргизскому ноу-хау”. По инициативе российской стороны 15 ноября 2013 г. в Бишкеке состоялось совместное заседание Государственной Думы по делам СНГ, евразийской интеграции и связям с соотечественниками Комитета Жогорку Кенеша по международным делам. Его повестка дня включала четыре пункта: вхождение КР в Таможенный союз; реализация крупных инвестиционных проектов; вопросы трудовой миграции, а также образование парламентской структуры ШОС [18].

В целом следует констатировать, что развитие межпарламентского диалога является важным, но пока не в полной мере задействованным резервом дальнейшего углубления и расширения российско-киргизского сотрудничества как в двустороннем формате, так и на многосторонней основе, прежде всего в рамках созданных на постсоветском пространстве интеграционных объединений. Актуальность этой задачи еще более возрастает в свете полноформатного подключения Киргизии к евразийскому интеграционному проекту.

Литература и примечания

1. Мельник В.А. Современный словарь по политологии / В.А. Мельник. Минск: Книжный Дом, 2004. 640 с.
2. Более подробно о глобальном гражданском обществе как акторе международных отношений см.: Крутько А.А. Гражданское общество во внешней политике Российской Федерации. Бишкек: Изд-во КРСУ, 2013.
3. Современные международные отношения: учебник / под ред. А.В. Торкунова. М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 1999.
4. Песков В.Ю. Межпарламентское сотрудничество как форма представления национальных интересов: автореф. дис. ... канд. полит. наук / В.Ю. Песков. Пятигорск, 2013. URL: <http://www.dissercat.com/content/mezhpardamentskoe-sotrudnichestvo-kak-forma-predstavleniya-natsionalnykh-interesov#ixzz49BoR6OVm>.
5. Виноградова А.А. Межпарламентские институты: критерии, классификации, сравнительный анализ / А.А. Виноградова // Comparative Politics. 2011. № 4.
6. Мурзакулова А.Д. Развитие институтов межпарламентского сотрудничества СНГ в условиях постсоветской трансформации: автореф. дис. ... канд. полит. наук / А.Д. Мурзакулова. Бишкек, 2010. URL: <http://www.dissercat.com/content/razvitie-institutov-mezhpardamentskogo-sotrudnichestva-sng-v-usloviyakh-postsovetskoi-transf#ixzz49B15SOAR>
7. URL: http://www.mid.ru/foreign_policy/official_documents/-/asset_publisher/CptlCkV6BZ29/content/id/122186
8. Обзор МИД России “Внешнеполитическая и дипломатическая деятельность Российской Федерации в 2015 году”. URL: http://www.mid.ru/web/guest/foreign_policy/news/-asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/2255624
9. Глава Госдумы РФ С. Нарышкин предлагает создать зону свободной торговли ЕАЭС с Китаем. URL: <http://www.tazabek.kg/news:405430>.
10. Атамбаев Нарышкину: Мы рады визитам, которые укрепляют сотрудничество. URL: <http://www.vb.kg/337812>.
11. Совместное заявление по итогам официального визита Президента Российской Федерации В.В. Путина в Кыргызскую Республику // Слово Кыргызстана. 2012. 21 сентября.
12. Председатель Государственной Думы Сергей Нарышкин посетил с официальным визитом Кыргызстан. URL: <http://dmitrimedvedev.ru/n6327/>
13. Торога А. Жээнбеков встретился с Председателем Госдумы РФ Сергеем Нарышкиным. URL: <http://kenesh.kg/RU/Pages/ViewNews.aspx?id=8&NewsID=13755>; Жээнбеков и Нарышкин обсудили реализацию кыргызско-российских проектов // URL: <http://www.vb.kg/246639>.
14. Кыргызстан – Россия: активный политический диалог // Слово Кыргызстана. 2014. 22 октября.
15. Надежные союзники, стратегические партнеры // Слово Кыргызстана. 2014. 22 октября.
16. Россия выделит \$200 млн Кыргызстану для реализации условий по вступлению в ТС // Слово Кыргызстана. 2014. 22 октября.
17. Темир Э. Россия стала еще ближе..., а Матвиенко – почетным доктором КРСУ / Э. Темир, А. Тузов // Вечерний Бишкек. 2014. 22 октября.
18. О мигрантах, ТС, инвестпроектах и прочем. URL: <http://slovo.kg/?p=27494>.