

ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ, ГЛОБАЛЬНОГО И РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

ПАРЛАМЕНТСКАЯ ДИПЛОМАТИЯ В СИСТЕМЕ ПАРЛАМЕНТСКИХ ИЗМЕРЕНИЙ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ

АЗИЗ Н. М.

*Белорусский государственный университет
Минск, Республика Беларусь*

Аннотация. В статье рассмотрены место и роль парламентской дипломатии в рамках реализации межгосударственных и международных отношений как ключевого фактора осуществления внешней политики государства. Определено, что парламентская дипломатия, в отличие от других институтов правового и политического характера, таких как международные и региональные организации, имея устойчивый характер, способствует реализации задач, поставленных перед государством и его институтами.

Анализ последних десятилетий сквозь призму межгосударственных отношений свидетельствует, что актуальными для парламентской дипломатии стали вопросы социально-экономического и экологического характера, а также вопросы, связанные с обеспечением международной и региональной безопасности. Прочность и устойчивость парламентской дипломатии, прежде всего, связаны с тем, что в ее рамках обычно реализуются межгосударственные связи. Этому способствует то, что парламентская дипломатия, являясь многофункциональным институтом, одновременно охватывает широкий круг вопросов межгосударственного сотрудничества. Именно благодаря этому государства в своих отношениях часто прибегают к парламентской дипломатии.

Автор приходит к выводу, что в более тесном развитии парламентской дипломатии в большей мере заинтересованы страны Центральной Азии и Российская Федерация. Основанием этому могут послужить угрозы, связанные с кризисом в Афганистане в связи с приходом к власти запрещенного террористического движения «Талибан».

Данное исследование, имея практическое и теоретическое значение, может быть использовано при составлении различного рода учебных программ и пособий по учебной дисциплине «Политология».

Ключевые слова: парламентская дипломатия; парламентская площадка; межпарламентская ассамблея; межпарламентское сотрудничество; парламентское измерение; международные отношения; парламент; межгосударственные от-

ношения; модельные законы; Таджикистан; Узбекистан; Российская Федерация.

Образец цитирования: *Азиз Н.* Парламентская дипломатия в системе парламентских измерений международных отношений // Актуальные проблемы международных отношений и глобального развития: сб. науч. ст. Минск, 2021. Вып. 9. С. 197–213. <https://doi.org/10.33581/2311-9470-2021-9-197-213>

Введение. Парламентское измерение международных отношений – явление, получившее развитие в последние десятилетия и включающее в себя парламентскую дипломатию на двустороннем и многостороннем уровнях, например, участие парламентариев в различных переговорных форматах. В этих условиях парламентская дипломатия становится многофункциональным, востребованным и прагматичным инструментом международных отношений [4, с. 51].

Парламентская дипломатия не ограничивается определенными областями сотрудничества, а охватывает все сферы деятельности государства, что позволяет достаточно точно определить интересы государства и нации. Именно поэтому парламентская дипломатия при встрече парламентариев Таджикистана и России была определена спикером верхней палаты парламента Таджикистана Рустами Эмомали в качестве ключевого элемента всестороннего углубления и действенного инструмента межгосударственного взаимодействия¹.

Целью статьи являются анализ, изучение и обобщение роли парламентской дипломатии в системе международных и межгосударственных отношений. В рамках данного научного исследования особое внимание уделяется парламентской дипломатии в рамках СНГ, и в особенности стран Центральной Азии.

Задачи исследования:

- изучение и анализ парламентской дипломатии в системе международных и межгосударственных отношений;
- определение значимости парламентской дипломатии в развитии международного и межгосударственного сотрудничества;
- раскрытие роли парламентской дипломатии в решении проблем международного, и в особенности регионального характера.

Объект исследования – парламентская дипломатия.

¹ Мэр Душанбе и председатель парламента Рустам Эмомали подвел итоги парламентских переговоров России и Таджикистана // Sputnik Таджикистан. [Электронный ресурс]. URL: <https://tj.sputniknews.ru/politics/20201125/1032341292/Rustam-Emomali-podvel-itogi-parlamentskikh-peregovorov-Rossii-i-Tadzhikistana.html>. (дата обращения: 27.11.2020).

Предмет исследования – развитие парламентской дипломатии как актора международных и межгосударственных отношений.

Методология и теоретические подходы. В процессе достижения целей и задач научного исследования автором были использованы общенаучные и специальные методы.

В качестве главного метода научного исследования был избран метод дедукции, с помощью которого осуществлялось рассмотрение процесса развития парламентской дипломатии в межгосударственных отношениях стран – участников СНГ. Основным фактором развития парламентской дипломатии являются причины, приводящие к объединению участников международных и межгосударственных отношений. С целью выявления данных причин автором был применен метод индукции.

Помимо этого, в ходе реконструирования процесса развития парламентской дипломатии и определения причин сближения государств – участников международных отношений автор обратился к историческому методу, так как при рассмотрении любых международных и межгосударственных отношений, важнейшую роль играют исторические ценности. Ярким на то примером могут послужить взаимоотношения между туркоязычными странами под эгидой продвижения идеологии тюркского единства – пантюркизма, или взаимодействие англоязычных стран, таких как Великобритания и США.

Основные и приоритетные направления развития парламентской дипломатии были определены при помощи описательного метода. Рассматривая сущность парламентской дипломатии, можно прийти к выводу, что данный институт представляет собой хороший инструмент для продвижения определенных национальных и наднациональных интересов. Например, использование возможностей Европарламента и Европейского союза при продвижении демократических ценностей, прав и свобод человека в отношении некоторых государств – участников Европейского союза². Этим и объясняется столь пристальное внимание историографии к институту парламентской дипломатии.

Общенаучные и специальные методы, используемые автором, заложили прочную основу для полного достижения целей и задач, поставленных перед данным исследованием. Результаты данного ис-

² Добрынин В. Выступление и наказание: ЕС хочет контролировать «качество демократии» // Известия. [Электронный ресурс]. URL: <https://iz.ru/859158/vladimir-dobrynin/vystuplenie-i-nakazanie-es-khochet-kontrolirovat-kachestvo-demokratii> (дата обращения: 22.10.2021).

следования могут быть широко использованы при развитии сотрудничества государств сквозь призму парламентской дипломатии.

Обзор источников и литературы по теме. Парламентская дипломатия, роль парламентской дипломатии в укреплении европейской безопасности, парламентское измерение в рамках парламентской дипломатии и иные связанные с данным явлением вопросы были исследованы следующими авторами: В. П. Войтенко [2], С. Е. Нарышкин, Т. Я. Хабриева [2; 8], Н. Л. Самосейко [9] и др. Мы полагаем, что наибольший интерес в связи с рассмотрением парламентской дипломатии вызывают научные работы В. П. Войтенко [2], Д. Ю. Жука [4], М. В. Варлена [1].

Если в статье В. П. Войтенко «Роль парламентской дипломатии Содружества Независимых Государств в укреплении европейской безопасности» рассмотрены основные моменты роли парламентской дипломатии СНГ в укреплении европейской безопасности, то в статье Д. Ю. Жука «Парламентская дипломатия в деятельности международных организаций» определены тенденции развития парламентской дипломатии в деятельности международных организаций.

Исследователь парламентской дипломатии М. В. Варлен в рамках своей исследовательской работы «О возрастающей роли парламентской дипломатии в многополярном мире» раскрывает сущность парламентской дипломатии как самостоятельной области научного исследования и уделяет особое внимание эффективности парламентской дипломатии в условиях многополярного мира.

Парламентская дипломатия в международных отношениях. Парламент, будучи представительным, законодательным и «универсальным» органом государственной власти, имеет возможность не только контролировать сферы, «подведомственные» исполнительным органам государственной власти и органам судебной власти, но и при необходимости имеет право предпринять соответствующие меры политического и юридического характера. Среди таких мер можно выделить определение приоритетных направлений развития международных и межгосударственных отношений торгово-экономического, политико-правового и культурно-гуманитарного характера. Так, 15 сентября 2020 г. в рамках онлайн-встречи межпарламентской группы дружбы Законодательной палаты Олий Маджлиса Республики Узбекистан и Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан были определены основные направления развития межпарламентских и межгосударственных связей. Стороны особо подчеркнули

достигнутые результаты в рамках двустороннего сотрудничества, активное развитие межпарламентского диалога, оказанную сторонами поддержку в рамках международных организаций, налаживание и укрепление взаимовыгодных торгово-экономических, политико-правовых и культурно-гуманитарных связей³.

А. Имомов, определяя законодательную власть как представительную форму осуществления народного суверенитета, отмечает, что нормативно-правовые акты законодательной власти, хотя принимаются от имени государства, прежде всего должны отражать волю народа. Именно поэтому законодательная власть, занимая приоритетное место в системе органов государственной власти, призвана реагировать на изменение общественной и политической жизни общества и государства⁴.

Действительно, правовые акты, принятые предшественником современного парламента Республики Таджикистан – Верховным Советом – в начале 90-х гг. XX в., не только укрепили конституционный строй страны, но и позволили устранить все политические и идеологические препятствия, существовавшие на пути продвижения и развития национальной культуры, открыть более широкую дорогу для свободного развития культурных ценностей народа⁵.

Аналогичная точка зрения высказывается Д. Ю. Жуком, который указывает, что «структура парламента отражает состояние самого общества, соотношение позиций в нем, его проблемы и чаяния» [4, с. 21]. В таких случаях, в структуре парламента как отражающего состояние общества органа, ключевая роль принадлежит депутату. Граждане, избирая депутата в представительный орган государственной власти, делегируют ему определенные полномочия. Именно поэтому будет верным сказать, что депутат уполномочен представлять интересы своих избирателей, так как для этого у депутата имеются все необходимые условия.

Значимость парламента как неотъемлемого института государственного строя также отмечается С. Нарышкиным и Т. Хабриевой,

³ Парламентская дипломатия: ещё более активизируется сотрудничество между депутатами Узбекистана и Таджикистана // Народное слово. [Электронный ресурс]. URL: <https://xs.uz/ru/post/parlamentskaya-diplomatiya-esche-bolee-aktiviziruetsya-sotrudnichestvo-mezhdu-deputatami-uzbekistana-i-tadzhikistana> (дата обращения: 24.10.2021).

⁴ Имомов А. Конституционное право Республики Таджикистан: учеб. 4-е изд. с доп. и изм. (на тадж. языке). Душанбе: «Офсет Империя», 2017. С. 529–530.

⁵ Основа новейшей государственности / под ред. М. Убайдуллаева. М.: «Радунница», 2002. С. 367.

по мнению которых в современном мире наблюдается тенденция к дальнейшей демократизации политической жизни отдельных государств и целых регионов. Авторы, ссылаясь на политические процессы, происходящие в последние годы на территории Ближнего Востока и Северной Африки, где преимущественно расположены страны с теократической формой правления, отмечают: «даже в таких традиционных обществах, как мусульманские, тяга к преобразованиям на основе демократических ценностей и идеалов преобладает над стремлением консервативных сил сохранить авторитарные режимы и методы правления. Успех демократических преобразований традиционно связывается с укреплением институтов представительной демократии, и прежде всего парламентов, которые воспринимаются в качестве важнейшего политического гаранта начавшихся процессов обновления» [5; 8].

Таким образом, парламент представляет собой уникальную площадку по осуществлению парламентской дипломатии. С. С. Фаттохзода и Х. У. Усмонзода вполне справедливо отметили, что «...по мере превращения высшего представительного органа государственной власти Таджикистана в постояннодействующий политический институт, Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли приобрел качество постоянного представительства, через которое непосредственно налаживал связи с другими странами в лице народных депутатов. То есть, международная деятельность национального парламента полностью приобрела форму представительства народа в сфере внешних связей и приложила все усилия для ее применения»⁶.

Парламент как площадка реализации возможностей парламентской дипломатии особо важен в том случае, когда речь идет о вопросах продвижения мира как в регионе, так и в мире, соблюдения основных и базовых принципов международного права, унификации мирового порядка, сближения правового пространства и др.

Рассматривая возможности парламентской дипломатии как парламентской площадки, необходимо упомянуть роль модельных законов и модельных рекомендаций, принимаемых Межпарламентской ассамблеей СНГ и Парламентской ассамблеей ОДКБ в целях предотвращения угроз международного и регионального терроризма и рели-

⁶ Фаттохзода С. С., Усмонзода Х. У. Расширение межпарламентского сотрудничества и развитие законодательной деятельности профессионального парламента // Посольство Республики Таджикистан в Азербайджанской Республике. [Электронный ресурс]. URL: <https://mfa.tj/ru/baku/view/8312/rasshirenie-mezhparlamentskogo-sotrudnichestva-i-razvitie-zakonodatelnoidyatelnosti-professionalnogo-parlamenta> (дата обращения: 24.10.2021).

гиозного экстремизма. Мы вполне солидарны с А. Выборным, указывающим, что «одним из мощнейших институтов парламентской дипломатии, является Парламентская Ассамблея ОДКБ, которая не только координирует и объединяет усилия в отражении внешних угроз, борьбе с международным терроризмом, экстремизмом, нелегальной миграцией и наркотрафиком, но и позволяет предлагать государствам – членам ОДКБ модельные рекомендации, способствующие сближению национальных законодательств в правовом пространстве на территории государств – членов Организации»⁷.

Важность парламентской площадки для ведения дипломатии заключается в том, что именно на этой площадке созревают фундаментальные основы для интеграционных процессов⁸.

Парламентское собрание Республики Беларусь и Российской Федерации с почти двадцатилетним опытом парламентской дипломатии создало все необходимые условия не только для развития интеграционного процесса, но и для межгосударственных отношений. Данная дипломатия в настоящий момент заложена в основу интеграционного процесса на постсоветском пространстве⁹.

Можно согласиться с М. В. Варлен, что в условиях глобализации и развития международных отношений в многополярном мире мы не можем рассматривать парламентскую дипломатию как сложный механизм работы законодательных органов или функционирования международных организаций на основе методов и принципов парламентаризма. В современных условиях ведения дипломатии и реализации внешней политики государства законодательный орган со своими существенными полномочиями, будучи элементом представительной демократии, превратился в самостоятельный компонент полноправного участия в международных отношениях [1, с. 57].

⁷ Выборный А. Парламентская дипломатия играет важную роль в создании единого правового пространства и решении других актуальных вопросов международной повестки // Сайт Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ [Электронный ресурс]. URL: <https://paodkb.org/events/anatoliy-vyborny-parlamentskaya-diplomatiya-igraet-vazhnuyu-rol> (дата обращения: 27.11.2020).

⁸ Ашимбаев М. Парламентское сотрудничество на евразийском пространстве следует развивать с участием Кыргызстана и Таджикистана // МИА «Казинформ». [Электронный ресурс]. URL: http://webmail.inform.kz/ru/parlamentskoe-sotrudnichestvo-na-evraziyskom-prostranstve-sleduet-razvivat-suchastiem-kyrgyzstana-i-tadzhikistana_a2494394 (дата доступа: 10.10.2021).

⁹ Беларусь и Германия обсудили развитие сотрудничества в парламентском и экономическом измерении // БЕЛТА [Электронный ресурс]. URL: <http://www.belta.by/politics/view/belarus-i-germanija-obsudili-razvitiesotrudnichestva-v-parlamentskom-i-ekonomicheskom-izmerenii-312653-2018/> (дата доступа: 10.10.2021).

Интересной научной позиции придерживается Е. В. Кондрашова, которая, ставя под сомнение активность парламента в международных отношениях, отмечает, что этому способствует активная роль правительства [5]. При этом она не отрицает роль парламента в международных отношениях как заметного актора мировой политики. Так, согласно научным трудам Е. В. Кондрашовой, «парламент – один из самых заметных акторов мировой политики. Вместе с тем, его положение в системе субъектов международных отношений двойственно. Выражая волю избравшего его народа, он, тем не менее, зачастую лишен большинства реальных властных полномочий во внешней политике. В меньшей степени это характерно для государств с парламентской формой правления (парламентская монархия и парламентская республика), но, и лишь до тех пор, пока не сформировано правительство. Это препятствует эффективной международной активности парламента» [5, с. 218].

На некоторые институциональные ограничения парламентской дипломатии также указывают А. Е. Коньков и Р. С. Чуков. С их точки зрения, у парламентской дипломатии есть как свои особые возможности и преимущества, так и институциональные ограничения. В некоторых странах парламент играет принципиально более важную роль (в первую очередь в парламентских республиках и монархиях) по сравнению с другими государствами. Согласно мнению данных авторов, парламентарии из разных стран могут иметь совершенно разный статус; например, парламентарий в ранге министра, представляющий правящую партию большинства или партийную коалицию, и рядовой член одного из комитетов парламента другой страны, который обладает меньшими возможностями [6, с. 66].

Позволим себе не согласиться с научным мнением Е. В. Кондрашовой. Именно активность английского парламента по вопросам Brexit, и суверенитет национального парламента Великобритании привели к тому, что премьер – министр Великобритании Т. Мэй ушла в отставку. Высокий суд Великобритании, рассмотрев иск английских активистов Дж. Миллер, Д. Сантос и Г. Грин, а также руководствуясь принципом парламентского суверенитета, обязал правительство Т. Мэй при выходе из Европейского союза в обязательном порядке осуществлять консультации с парламентом. Именно несовпадение «интересов» правительства с «интересами» парламента по итогу за-

ложило основу для отставки Т. Мэй¹⁰. Британские парламентарии, отвергая предложение правительства Б. Джонсона о проведении досрочных парламентских выборов, обязали правительство разработать и опубликовать кризисный план в том случае, если выход Великобритании из состава Европейского союза получится жестким. Кроме того, правительству Б. Джонсона было «поручено» запросить отсрочку, если не будет достигнуто соглашение по выходу из состава Европейского союза¹¹.

Как показывает развитие демократических институтов, вопрос усовершенствования представительных органов государственной власти является одной из важных и актуальных проблем современности. Поэтому большое внимание уделяется вопросам организации и деятельности представительных органов государственной власти.

В зависимости от системы выборов и структуры парламента, а также количественного состава палат, на характер представительности влияют такие особенности как форма государства, национальный состав государства, многопартийная система, наличие крупных религиозных конфессий, социальная структура общества, интересы регионов, а также политический режим, последовательность реализации принципа разделения властей и иные факторы¹².

Немаловажным фактором парламентского суверенитета является компетенция представительного органа. Определение понятия «компетенция представительных органов» для нашей науки не ново, так как оно сложилось еще в советское время, до сих пор не потеряв своего значения. Большинство исследователей рассматривали ее как закрепленную законами и другими нормативными правовыми актами совокупность предметов ведения и полномочий (прав и обязанностей этих органов). Причем важно иметь в виду, что предметы – это не отдельные вопросы и не совокупность каких-либо вопросов, а определенные области государственной деятельности, поэтому предметы ведения – первый составной элемент компетенции представительного органа. Предметы ведения указывают сферы общественной жизни, в

¹⁰ Решение о «брексите» примет парламент. Что это значит для Британии? // BBC News. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.bbc.com/russian/features-37864167> (дата обращения: 25.10.2021).

¹¹ Шимаев Р., Полетаева П. Тупик Джонсона: британский парламент отказал премьеру в проведении досрочных выборов // RT. [Электронный ресурс]. URL: <https://russian.rt.com/world/article/667068-velikobritaniya-parlament-dzhonson-golosovanie-breksit> (дата обращения: 25.10.2021).

¹² Имомов А. И. Формирование парламента и перспективы парламентаризма в Таджикистане // Государство и право. 2005. №1. С. 7.

которых действуют представительные органы. Иными словами, это юридически закрепленный круг общественных отношений, в которых эти органы наделяются соответствующими правами и обязанностями, в том числе по принятию правовых решений.

Полномочия представительных органов – это права и обязанности, которыми они наделяются для решения возложенных на них задач и функций, неразрывно связанных между собой. Большинство прав выступает в форме прав – обязанностей. Например, своевременное образование соответствующих органов является правом представительного органа, но одновременно и его обязанностью, так как в противном случае представительный орган не сможет осуществлять эффективную деятельность. К тому же, согласно законодательным актам, если вновь избранный представительный орган не определит в течение определенного срока свою структуру и не изберет свои органы, его полномочия могут быть досрочно прекращены.

По мнению профессора К. Ф. Шеремета наделение органов государства компетенцией, отвечающей политическим, экономическим и социальным условиям жизни общества, а также требованиям научной организации управления, является одной из важных предпосылок эффективного использования всех возможностей государственности в руководстве экономической и социальной процессами¹³.

Чем правильнее определена компетенция органов, тем слаженнее работает аппарат, эффективнее используются материально-финансовые, правовые, организационные и иные средства для решения задач государственного, хозяйственного и социально-культурного строительства. По утверждению некоторых исследователей, усиление роли местных представительных органов и предоставление им дополнительных полномочий – один из первых шагов по формированию самоуправления на местах¹⁴. Поэтому формы и характер участия представительных органов в осуществлении функций государства определяются установлением их компетенции.

В интересах нормального функционирования государственного аппарата каждый орган государства действует в определенной области или сфере общественных отношений, т.е. специализированно и

¹³ Кутафин О. Е., Шеремет К. Ф. Компетенция местных советов. М.: Юридическая литература, 1982. С. 26.

¹⁴ Турегельдинов Ж. Местное самоуправление: каким ему быть? Из информационно-аналитических материалов к выездному заседанию Совета по взаимодействию с местными представительными органами (маслихатами) при Сенате Парламента РК в Костанайской области. Астана, 2008.

дифференцированно. Естественно, определенная область деятельности органа должна найти отражение в его компетенции, т.е. быть юридически определена. В данном случае необходимо согласиться с С. М. Касымовым в том, что круг полномочий государственного органа определяется в установленном законом порядке и зависит от места, которое он занимает в системе органов государства¹⁵.

Компетенция является важнейшим фактором, определяющим не только правовое положение государственного органа и его роль в политической жизни страны, но и его взаимоотношения с другими органами государственной власти, а также его правовое положение в системе органов государственной власти¹⁶.

Таким образом, компетенция является сложной правовой категорией, структура которой складывается из предметов ведения, прав и обязанностей. Причем все составные части компетенции обладают внутренним единством и согласованностью.

Компетенция – юридическое выражение функций представительных органов, правовая форма осуществления этих функций. Функции представительных органов проявляются через совокупность всех элементов компетенции.

Существуют различные точки зрения на вопросы классификации компетенции представительных органов, а также самого понятия компетенции. Большинство исследователей, опираясь на полномочия представительных органов, закрепленные действующим законодательством, различают следующие основные компетенции представительных органов: исключительные, общие (совместные) и специальные компетенции [3, с. 13–35]¹⁷.

Для того чтобы еще яснее определить компетенцию органов государственной власти, необходимо проанализировать данное понятие. В нормативных актах и юридической литературе советского периода, как правило, отмечалось существование исключительной, общей и специальной компетенций. Вопрос об общей компетенции рассматривался с двух точек зрения. Во-первых, с точки зрения объема полномочий, осуществляемых совместно несколькими органами гос-

¹⁵ Касымов С. М. Городские Советы депутатов трудящихся Таджикистана на современном этапе. Душанбе, 1961. С. 84.

¹⁶ Якубова С.Я. Конституционно-правовой статус Маджлиси Оли Республики Таджикистан. Душанбе, 2009. С. 93.

¹⁷ Попова В. И., Савенков Н. Т. Районный совет трудящихся. М.: Юридическая литература, 1962. 236 с.; Кутафин О. Е., Шеремет К. Ф. Компетенция местных советов. М.: Юридическая литература, 1982. 232 с. и др.

ударства, и, во-вторых, с точки зрения сферы деятельности, осуществляемой одним органом государства. Исключительную или особую компетенцию составляют те его полномочия, которые присущи только ему как органу государственной власти¹⁸.

В отличие от этого К. Ф. Шеремет и О. Е. Кутафин не поддерживают разделение компетенции на исключительную, совместную и специальную. Они обосновывают свою точку зрения тем, что «в юридической литературе иногда используется понятие «исключительная компетенция». Однако оно вызывает серьезные возражения. В соответствии с трудами данных авторов, едва ли было правильным иметь два понятия компетенции: «компетенция Совета» и «исключительная компетенция Совета». Такая юридическая конструкция логически противоречива. В самом деле, если «исключительная компетенция» – это то, что принадлежит представительным органам, то можно ли говорить еще о «компетенции Совета»? Или она поглощается «исключительной компетенцией», или уже не является компетенцией только Совета»¹⁹.

Интересную и наиболее приемлемую позицию занимают Л. Т. Жанузакова и А. Н. Сагиндыкова, отметившие «особую значимость «исключительных полномочий» маслихатов (местные представительные органы), которые являются правовыми гарантами их деятельности как «работающих корпораций» [3, с. 13–35]. Данные авторы указывают, что «посредством юридического закрепления исключительных полномочий можно регламентировать работу маслихата таким образом, чтобы он как коллегиальный орган соединял в своей деятельности и нормотворчество, и представительство населения, и решение вопросов государственного управления». Таким образом, исключительные полномочия создают по определенным вопросам гарантии верховенства маслихата над соответствующим местным исполнительным органом.

Кроме того, обозначенные авторы не согласны с классификациями, выдвинутыми советскими учеными. По их утверждению, «разграничение компетенций маджлисов на исключительные и иные, т. е. закрепленные другими законодательными актами, не совсем корректно, как это делали советские и современные ученые в отношении

¹⁸ Попова В. И., Савенков Н. Т. Районный совет трудящихся. М.: Юридическая литература, 1962. 236 с.

¹⁹ Кутафин О. Е., Шеремет К. Ф. Компетенция местных советов. М.: Юридическая литература, 1982. С. 26.

представительных органов, так как термин «исключительные полномочия» местных представительных органов применялся в условиях функционирования системы Советов, когда последние включали в себя собственно депутатские собрания и подчиненные им исполнительные органы. Закрепляя исключительные полномочия, законодатель оговаривал те вопросы, которые решались исключительно на сессиях. По действующему законодательству все вопросы, отнесенные к представительным органам, решаются на сессиях. В этом смысле они все являются его «исключительными полномочиями» [3, с. 13–35]. Не совсем ясно, что подразумевается под деятельностью маслихатов как «работающих корпораций». Данный термин также представляется неудачным, ибо ассоциируется с ленинской идеей Советов как «работающих корпораций», соединяющих в себе не только функции принятия решений (законодательную) и контроля, но и функцию управления. В настоящее время полномочия представительных и исполнительных органов строго разграничены, и они не имеют права вмешиваться в компетенцию друг друга. Отнесение тех или иных вопросов государственного управления к ведению маслихатов не означает, что они становятся институтом исполнительной власти. Речь идет только о рациональном разделении труда между местными представительными и исполнительными органами с учетом их роли, социального назначения и потенциальных возможностей в механизме государства.

По мнению Н. Л. Самосейко, «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» [9, с. 70].

Значимость такого сотрудничества заключается в том, что оно в первую очередь направлено на создание единого правового, политического и экономического пространства, сближение нормативно-правовых баз путем модельного законотворчества. Во-вторых, парламентская дипломатия способствует решению существующих проблем регионального характера. В-третьих, парламентарии на основе сотрудничества разрабатывают новые идеи для дальнейшего развития, доносят их до сведения соответствующих структур, в том числе

глав государств, межпарламентских организаций и др. В-четвертых, подобное сотрудничество способно заложить основу для интеграционных процессов как залога успешного развития парламентской дипломатии и решения существующих проблем.

Эффективность парламентской дипломатии в международных отношениях и решении существующих вопросов отмечается отдельными исследователями. Так, по мнению В. Н. Лихачева, многие, и далеко не технические, примеры показали, что парламентская дипломатия – реально эффективный и системный институт²⁰.

Известно, 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 международные организации, форумы многосторонней дипломатии, многонациональные корпорации, крупные города, трансграничные регионы, индивиды. Повышение их роли и значения в международной жизни особенно проявилось в последние десятилетия XX в. Сегодня можно говорить о том, что на смену моноцентристской международной системе одного актора постепенно приходит полицентристская международная система множества акторов» [10]. В связи с этим, парламентская дипломатия, приобретая особое значение в рамках межпарламентского сотрудничества, направлена на решение ряда особых задач: экономическая, информационная и экологическая безопасность, борьба с различными организованными преступными формированиями, решение множественных вопросов в сфере гуманитарных отношений и т.д.

Выводы. Парламентская дипломатия, являясь дополнительным инструментом «мягкой силы» в реализации внешнеполитических задач государства, применяется для обсуждения глобальных вызовов, таких как противодействие торговле людьми, терроризму, наркотрафику, отмыванию денег и т.д. Как пример, участие парламентариев в переговорных форматах по урегулированию конфликтов особенно проявилось в сирийском, ливийском кризисе, минском процессе по Украине. Парламентариями обсуждаются и ратифицируются двусторонние и многосторонние соглашения своих стран, вопросы «противостояния юрисдикций», приведения законодательств в соответствие

²⁰ Василий Лихачев: Российская парламентская дипломатия окрепла, стала способна предлагать новые парламентские инициативы // Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://duma.gov.ru/news/10291/> (дата обращения: 25.10.2021).

с требованиями международных организаций. В деятельности парламентов также важен обмен информацией с коллегами, направленный на улучшение функционирования государственных механизмов. Обмен визитами, организация встреч, участие в международных конференциях на глобальном, региональном, субрегиональном уровнях являются формами осуществления парламентской дипломатии.

Будучи избранными в своих странах, при помощи 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.

Международная жизнь государства непосредственным образом зависит от ряда ресурсов и средств, которые, определяя силу государства в международных отношениях, позволяют стране влиять на другие государства с целью достижения поставленных задач. Чем больше подобные ресурсы и возможности, тем больше влияние страны на международной арене в рамках отношений с другими государствами.

Таким образом, парламентское измерение, играя ключевую роль в международных отношениях, направлено на налаживание межпарламентского сотрудничества и формирование устойчивых правовых связей для развития взаимодействия государств.

Библиографические ссылки

1. Варлен М. В. О возрастающей роли парламентской дипломатии в многополярном мире // *Lex Russica*. №7 (152). 2019. С. 54–65.
2. Войтенко В. П. Роль парламентской дипломатии Содружества Независимых Государств в укреплении европейской безопасности // *Вестник МПА СНГ*. 2011. №1. С. 50–52.
3. Жанузакова Л. Т., Сагиндыкова А. Н. Компетенция местных представительных органов Республики Казахстан и проблемы ее совершенствования // *Правоведение*. 2005. №4. С. 13–35.
4. Жук Д. Ю. Парламентская дипломатия в деятельности международных организаций // *Диалог: политика, право, экономика*. 2017. №3 (6). С. 21–31.
5. Кондрашова Е. В. Парламентская дипломатия в реализации внешнеполитической стратегии России // *Социология власти*. 2008. №3. С. 215–218.
6. Коньков А. Е., Чуков Р. С. Парламентская дипломатия: развитие общественно-государственного взаимодействия на мегаполитическом уровне // *Полис. Политические исследования*. 2020. №1. С. 62–73.
7. Лапатухина Е. С. Мировые глобализационные процессы и работа национальных парламентов: институциональный аспект // *Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки*. №1 (49). 2019. С. 38–45.
8. Нарышкин С. Е., Хабриева Т. Я. К новому парламентскому измерению евразийской интеграции // *Журнал российского права*. 2012. №8 (188). С. 5–15.

9. Самосейко Н. Л. Нивелирование институтов парламентского сотрудничества в современном мире: причины и последствия // Материалы третьего Международного парламентского форума. М.: Издание Государственной думы РФ, 2014. С. 69–73.
10. Hamelink C. J. (1994). *The Politics of World Communication: A Human Rights Perspective*. London: SAGE Publications, 1994. 337 p.

Дата поступления статьи: 29.09.2021.

Автор: Азиз Нилуфар Мумин – аспирант юридического факультета Белорусского государственного университета (Минск); e-mail: nilufari.aziz@mail.ru.

PARLIAMENTARY DIPLOMACY IN THE SYSTEM OF PARLIAMENTARY DIMENSIONS OF INTERNATIONAL RELATIONS

N. M. AZIZ

Belarusian State University, Minsk, Republic of Belarus

Abstract. The article examines the place and role of parliamentary diplomacy in the framework of the realization of interstate and international relations as a key factor in the implementation of the state's foreign policy. It is determined that parliamentary diplomacy, unlike other institutions of a legal and political nature, such as international and regional organizations, having a stable character, contributes to the implementation of the tasks assigned to the state and its institutions.

An analysis of recent decades through the prism of interstate relations shows that issues of socio-economic and environmental nature, as well as issues related to ensuring international and regional security, have become relevant for parliamentary diplomacy. The strength and stability of parliamentary diplomacy is primarily due to the fact that interstate relations are usually implemented within its framework. This is facilitated by the fact that parliamentary diplomacy, being a multifunctional institution, simultaneously covers a wide range of issues of interstate cooperation. It is precisely because of this that States often resort to parliamentary diplomacy in their relations. The author comes to the conclusion that the countries of Central Asia and the Russian Federation are more interested in closer development of parliamentary diplomacy. This can be based on threats related to the crisis in Afghanistan in connection with the coming to power of the banned terrorist movement “Taliban”.

This research, having practical and theoretical significance, can be used in the compilation of various kinds of educational programs and manuals on the academic discipline “Political Science”.

Keywords: parliamentary diplomacy; parliamentary platform; inter-parliamentary assembly; inter-parliamentary cooperation; parliamentary dimension; international relations; parliament; interstate relations; model laws; Tajikistan; Uzbekistan; Russian Federation.

For citation: Aziz N. M. (2021). Parlamentskaya diplomatiya v sisteme parlamentskikh izmereniy mezhdunarodnykh otnosheniy [Parliamentary diplomacy in the system of parliamentary dimensions of international relations]. In: *Actual problems of international relations and global development: collection of scientific papers*. Minsk. Vol. 9, p. 197–213. <https://doi.org/10.33581/2311-9470-2021-9-197-213>

References

1. Varlen M. V. (2019). O Vozrastajushhej roli parlamentskoj diplomatii v mnogopoljarnom mire [The growing role of parliamentary diplomacy in a multipolar world]. In: *Lex Russica*. No. 7 (152). p. 54–65.
2. Vojtenko V. P. (2011). Rol' parlamentskoj diplomatii Sodruzhestva Nezavisimyh Gosudarstv v ukreplenii evropejskoj bezopasnosti [The role of parliamentary diplomacy of the Commonwealth of Independent States in strengthening European security]. In: *Bulletin of the IPA CIS*. No. 1. p. 50–52.
3. Zhanuzakova L. T., Sagindykova A. N. (2005). Kompetencija mestnyh predstavitel'nyh organov Respubliki Kazahstan i problemy ee sovershenstvovaniya [Competence of local representative bodies of the Republic of Kazakhstan and problems of its improvement]. In: *Jurisprudence*. No. 4. p. 13–35.
4. Zhuk D. Ju. (2017). Parlamentskaja diplomatiya v dejatel'nosti mezhdunarodnyh organizacij [Parliamentary diplomacy in the activities of international organizations]. In: *Dialogue: politics, law, economics*. No. 3 (6). P. 21–31.
5. Kondrashova E. V. (2008). Parlamentskaja diplomatiya v realizacii vneshnepoliticheskoy strategii Rossii [Parliamentary diplomacy in the implementation of the foreign policy strategy of Russia]. In: *Sociology of power*. No. 3. P. 215–218.
6. Kon'kov A. E., Chukov R. S. (2020). Parlamentskaja diplomatiya: razvitie obshe-stvenno-gosudarstvennogo vzaimodejstviya na megapoliticheskom urovne [Parliamentary diplomacy: development of public-state interaction at the mega-political level]. In: *Polis. Political Studies*. No. 1. P. 62–73.
7. Lapatuhina E. S. (2019). Mirovye globalizacionnye processy i rabota nacional'nyh parlamentov: institucional'nyj aspekt [World globalization processes and the work of national parliaments: the institutional aspect]. In: *News of higher educational institutions. Volga region. Social Sciences*. No. 1 (49). P. 38–45.
8. Naryshkin S. E., Habrieva T. Ja. (2012). K novomu parlamentskomu izmereniju evrazijskoj integracii [Towards a new parliamentary dimension of Eurasian integration]. In: *Journal of Russian law*. No. 8 (188). P. 5–15.
9. Samosejko N. L. (2014). Nivelirovanie institutov parlamentskogo sotrudnichestva v sovremen-nom mire: prichiny i posledstviya [Leveling the institutions of parliamentary cooperation in the modern world: causes and consequences]. In: *Materials of the third International parliamentary forum*. M.: Publication of the State Duma of the Russian Federation. P. 69–73.
10. Hamelink C. J. (1994). *The Politics of World Communication: A Human Rights Perspective*. London: SAGE Publications, 337 p.

Received: 29.09.2021.

About author: Aziz Nilufar Mumin – post-graduate student of the Law Faculty of the Belarusian State University (Minsk); e-mail: nilufari.aziz@mail.ru.