DOI: http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2019-3-116-131

Кристина ВОДА

ФОРМАТЫ, ОСОБЕННОСТИ, ПЕРСПЕКТИВЫ ПАРЛАМЕНТСКОЙ ДИПЛОМАТИИ РОССИИ В АТР

Уверенное позиционирование России в мире в условиях трансформации миропорядка требует расширения каналов политического влияния и поиска новых форм межгосударственного взаимодействия. В этой связи повышается актуальность исследования форматов международной деятельности Российского парламента в Азиатско-Тихоокеанском регионе — одном из приоритетных направлений внешней политики РФ. В данной статье оцениваются двусторонние межпарламентские связи России с ведущими государствами Азиатско-Тихоокеанского региона — Китаем и Японией. Делается вывод о том, что развитие межпарламентских связей России с этими странами фактически следует в фарватере реализуемого исполнительной властью внешнеполитического курса. Анализируется участие России в региональных межпарламентских институтах — Азиатско-Тихоокеанском парламентском форуме и Межпарламентской ассамблее стран АСЕАН. Регулярное участие российских парламентариев в межпарламентских организациях в АТР способствует росту политического влияния страны на мировой арене. Однако организации, чьи решения не носят обязательный характер, а в структуре отсутствуют постоянно действующие координационные органы, не могут быть признаны в полной мере эффективными с точки зрения решения проблем глобального и регионального развития.

Ключевые слова: АИПА, АТПФ, внешняя политика России в АТР, международные парламентские институты, Китай, парламентская дипломатия, Япония

JEL: F50, F53, F55

Парламентская дипломатия — это совокупность международных действий парламента, групп в его составе и отдельных парламентариев в целях законодательного обеспечения внешнеполитического курса страны и выполнения ее международных обязательств. Парламентская дипломатия реализуется через работу в межпарламентских организациях за рубежом, развитие отношений с зарубежными парламентами на двусторонней основе, а также принятие заявлений, постановлений парламента по международным делам в целях информирования и донесения позиции парламента в отношении важнейших внешнеполитических ситуаций [1, с. 27—28].

Изучению парламентской дипломатии посвящен ряд работ отечественных и зарубежных авторов. Канадский ученый Р. Катлер называет парламентскую дипломатию важным *промежуточным звеном между официальной и публичной дипломатией*. Он считает, что парламентарии могут быть эффективно вовлечены в решение важнейших проблем, имеющих трансграничный характер. С одной стороны, они встроены в политическую систему государства и в своей зарубежной деятельности могут опираться на традиционные институты, а с другой, — не ограниченные дипломатическим протоколом, они могут действовать более свободно, нежели государственные структуры [2, p. 83]. Российский аналитик Д.Ю. Жук полагает, что самостоятельность парламентариев позволяет им быть более откровенными и открытыми в общении с коллегами из других стран, более гибкими и готовыми к компромиссам. При этом высокое государственное положение и непосредственное влияние на формирование законодательной базы дают им возможности претворять в жизнь достигнутые договоренности [3, с. 24].

К задачам парламентской дипломатии И.В. Карпенко и А.В. Торопыгин относят создание законодательных основ межгосударственных взаимоотношений, а также углубление региональных интеграционных процессов [4, с. 151]. В.Н. Лихачев ее главными функциями считает законотворчество, парламентский мониторинг и контроль, гармонизацию и сближение национальной и международно-правовой систем, формирование современного политического мышления [5]. К.И. Косачев подчеркивает роль парламентской дипломатии в донесении официальной позиции страны до зарубежных партнеров, в том числе путем установления личных контактов с парламентариями зарубежных стран. Коллективные действия парламентского сообщества могут способствовать и мирному урегулированию общемировых и региональных конфликтов [1, с. 28—29]. Кроме того, парламенты обладают инструментами «мягкой силы» в международных отношениях, к которым можно отнести проведение межпарламентских конференций, систему парламентского мониторинга и «парламентский глаз» в составе официальных делегаций [6, с. 215].

Международная деятельность российского парламента является предметом исследования многих российских исследователей. Так, следует выделить работы К.И. Косачева [1], В.Н. Лихачева [5], Е.В. Кондрашевой [6], П.И. Пашковского [7], А.А. Виноградовой [8] и др. Однако нами не было обнаружено отдельного исследования, посвященного парламентской дипломатии России в Азиатско-Тихоокеанском регионе (АТР), равно как и русскоязычных работ, анализирующих международную деятельность парламентов азиатских стран и региональных межпарламентских институтов. Задача данной статьи — начать осмысление роли парламентской дипломатии в международных отношениях в АТР, и места России в этом процессе. В статье дается оценка двусторонним межпарламентским связям России с ведущими государствами АТР — Китаем и Японией, анализируются

форматы и особенности участия РФ в региональных межпарламентских институтах — Азиатско-Тихоокеанском парламентском форуме и Межпарламентской ассамблее стран АСЕАН[1].

Двусторонние межпарламентские связи России с государствами АТР

Двусторонние связи парламентов являются одной из наиболее распространенных форм парламентской дипломатии. К форматам двустороннего межпарламентского сотрудничества относится учреждение комиссий по сотрудничеству и групп дружбы, организация визитов, переговоры руководителей парламентов и их отдельных комитетов [3, с. 23].

В Государственной Думе РФ к настоящему времени создано 14 межпарламентских комиссий по сотрудничеству с парламентами (палатами) зарубежных стран, включая три комиссии со странами АТР (КНР, Республика Корея, Вьетнам). В Совете Федерации (далее — СФ) действует 31 группа по сотрудничеству с парламентами зарубежных стран, в том числе с такими государствами АТР, как КНР, Япония, Индонезия, Камбоджа, Вьетнам и др. [9]. В рамках работы межпарламентских комиссий и групп дружбы проводятся встречи парламентариев, организуются совместные мероприятия, консультации, осуществляется обмен опытом и информацией в области законодательной деятельности и парламентских процедур, обсуждаются совместные инициативы и взаимодействие на международных парламентских форумах и встречах, принимаются меморандумы, задающие направления развития будущего сотрудничества.

Рассмотрим роль парламента во внешней политике и текущее состояние межпарламентского взаимодействия России с ключевыми партнерами в АТР — КНР и Японией.

Китай

Высшим органом законодательной власти (ст. 57 Конституции КНР), осуществляющим законодательную власть в КНР (ст. 58) является Всекитайское собрание народных представителей (ВСНП) [10]. Несмотря на обширные полномочия ВСНП, включая внесение изменений в Конституцию, принятие и изменение законов, решение вопросов войны и мира (ст. 62), он практически не принимает законов. Вся полнота законодательной власти принадлежит его Постоянному комитету (ПК ВСНП) — постоянно действующему органу ВСНП, работающему круглый год в перерывах между его сессиями [11, с. 72]. Во внешнеполитической сфере ПК ВСНП осуществляет следующие полномочия: назначает и отзывает полномочных представителей в иностранных государствах, ратифицирует и денонсирует международные договоры и соглашения, устанавливает дипломатические ранги, принимает ре-

[1] Исследование международной деятельности законодательных органов субъектов РФ выходит за рамки настоящей статьи и требует дополнительного изучения.

шение о частичной мобилизации в стране (ст. 67) [10]. Таким образом, с точки зрения Конституции КНР, ВСНП и его Постоянный комитет наделены правом законодательного контроля над внешней политикой Китая. С 1983 г. при ВСНП работает комиссия по международным отношениям, ведающая вопросами законодательного обеспечения внешней политики Китая, межпарламентских связей, донесения позиции ВСНП по важнейшим международным событиям. Членами комиссии, как правило, назначаются дипломаты высокого ранга в отставке. Тем не менее вес комиссии в системе принятия решений в Китае незначителен.

В реальной политической практике КНР центральное место в принятии важнейших государственных решений принадлежит Генеральному секретарю Коммунистической партии Китая (КПК) и Постоянному Комитету Политбюро ЦК КПК. Ядром выработки и принятия внешнеполитических решений является центральный комитет по международным отношениям Политбюро ЦК КПК (бывшая ведущая малая группа по международным отношениям), возглавляемый Генсеком. Примечательно, что председатель ПК ВСНП является членом Политбюро ЦК КПК, но не входит в Центральный комитет по международным отношениям. Кроме того, при ЦК КПК существует отдел международных связей, курирующий внешнюю политику. Международная деятельность ВСНП, включая поездки и встречи ее Председателя и заместителя, отправка депутатских миссий, прием зарубежных парламентариев требует одобрения отдела международных связей ЦК КПК [12, p. 254]. Данные обстоятельства накладывают ограничения на возможности парламентской дипломатии, реализуемой ВСНП.

К форматам международной деятельности ВСНП относятся межпарламентские обмены, учреждение групп дружбы, участие в международных парламентских институтах в качестве члена и наблюдателя. В настоящее время ВСНП осуществляет регулярные обмены с парламентами 14 государств, а также с Европейским парламентом, учредил более 100 групп сотрудничества с зарубежными государствами, является членом 15 межпарламентских институтов и наблюдателем в пяти международных парламентских организациях [12, p. 249—250].

Российско-китайское межпарламентское сотрудничество высоко оценивается сторонами как носящее очень глубокий и давний характер. Заседания межпарламентских комиссий между ВСНП КНР и Госдумой РФ и СФ РФ проводятся с 2006 г. ежегодно поочередно в Китае и России. С 2015 г. Комиссия работает в объединенном формате с участием представителей двух палат российского парламента. 19 апреля 2017 г. состоялся визит Председателя ПК ВСНП Чжан Дэцзяна в Москву, в ходе которого он встретился с Президентом РФ Владимиром Путиным. 4 июня 2018 г. делегация российских парламентариев, возглавляемая председателем СФ РФ В.И. Матвиенко, посетила Пекин, и провела встречу с председателем КНР Си Цзиньпином, что призвано подчеркнуть важность межпарламентского канала российско-китайских связей.

Задачи работы межпарламентской комиссии ВСНП КНР и СФ РФ, по словам В.И. Матвиенко, состоят в создании благоприятных законодательных и правовых условий для наращивания российско-китайского сотрудничества, обмене конкретным опытом законодательного обеспечения реформ для реализации целей и задач в области экономического и социального развития, поставленных лидерами России и Китая. Диалог законодателей двух стран ведется по вопросам экономики, безопасности, образования, культуры, взаимодействия в АТР, укрепления всесторонних отношений стратегического взаимодействия и партнерства и т.д. [13].

В последние годы повестку дня российско-китайских межпарламентских встреч определяют вопросы сопряжения проектов ЕАЭС и проекта «Один пояс, один путь», гуманитарного и межрегионального сотрудничества, взаимодействия в международных парламентских институтах и др. [14]. В ходе межпарламентского диалога в 2015—2018 гг. обсуждались отдельные реформы российского и китайского законодательства, в том числе реализация закона об НКО, меры по обеспечению национальной безопасности и борьбе с терроризмом, молодежная, культурная, образовательная политика и т.п. На заседаниях межпарламентской комиссии и встречах парламентариев России и Китая стороны подчеркивают общность позиций по важнейшим проблемам международного и регионального развития, заявляют о готовности противостоять давлению со стороны некоторых зарубежных стран и их СМИ, выражают намерение совместно противостоять «цветным революциям», заявляют о идеологическом единстве в области развития стратегических отношений [15]. Таким образом, российско-китайские межпарламентские связи призваны укрепить двусторонние отношения, расширить каналы взаимодействия и усилить взаимопонимание по вопросам национального и международного развития.

Япония

Парламент Японии, согласно Конституции, является «высшим органом государственной власти» (ст. 41 Конституции Японии), наделенным полномочиями принимать законы, государственный бюджет, проводить выборы премьер-министра, ратифицировать международные договоры, вводить чрезвычайное положение, оправлять силы самообороны (вооруженные силы) за границу и др. Кабинет министров, осуществляющий исполнительную власть, (ст. 65) в своей деятельности подотчетен парламенту — «несет коллективную ответственность перед парламентом» (ст. 66) [16].

Вместе с тем в сфере государственного управления Японии ведущее место занимает правительство и бюрократия. Крайне высока их степень участия и в законодательном процессе — доля принимаемых к рассмотрению парламентом правительственных законопроектов превышает 90% [17, с. 84]. В осуществлении внешней политики ключевое место принадлежит чиновникам МИД Японии и отчасти других министерств: Министерства экономики, торговли и промышленности, Министерства

финансов, Министерства обороны, Министерства сельского, рыбного, лесного хозяйства. Если дипломатический протокол находится в ведении японской бюрократии, то внешнеполитическая стратегия и тактика — задача Кабинета министров во главе с премьером. В 2013 г. при канцелярии премьер-министра был создан новый Совет безопасности, при содействии которого в 2013—2015 гг. были приняты законы и резолюции, вносившие изменения в оборонную и внешнюю политику Японии [18, с. 129—130].

Основным внешнеполитическим инструментом японских парламентариев являются поездки и встречи, а также парламентские обмены. Яркий пример использования парламентской дипломатии — визит 450 членов японского парламента в 2008 г. в Китай и их встреча с бывшим в то время Председателем КНР Ху Цзиньтао, призванный продемонстрировать дружественный характер японо-китайских связей. Инструмент парламентской дипломатии также периодически использовался при попытках установить контакты с Правительством Северной Кореи в начале XXI века.

Межпарламентские связи Японии с Россией имеют длительную историю, контакты представителей обеих палат парламентов двух стран носят регулярный характер: осуществляются взаимные визиты депутатов, отправка депутатских миссий. В 2016—2019 гг. наблюдается активизация российско-японских межпарламентских связей, вписывающаяся в общий тренд сближения России и Японии, инициированный лидерами стран — Премьер-министром Японии С. Абэ и Президентом России В. Путиным. 16—17 июня 2016 г. состоялся визит спикера Государственной Думы РФ С.В. Нарышкина в Токио, встреча с Премьер-министром С. Абэ, представителями депутатского корпуса. 26 июня 2016 г. на съезде партии «Единая Россия» в Москве выступил высокопоставленный представитель правящей Либерально-демократической партии (ЛДП) Японии Кацунори Танака. 31 октября — 3 ноября 2017 г. прошел визит в Японию Председателя СФ РФ В.И. Матвиенко. 23—24 июля 2018 г. состоялся визит в Москву Председателя палаты советников японского парламента Тюити Датэ. 13—14 мая 2019 г. состоялось заседание Совета губернаторов России и Японии с участием губернаторов восьми японских префектур и 20 российских регионов.

В 2016 г. были предприняты попытки институционализировать межпарламентское взаимодействие РФ и Японии: в СФ РФ был создан Консультативный совет по содействию российско-японскому межпарламентскому и межрегиональному сотрудничеству, в верхней палате японского парламента был создан «Дискуссионный клуб» Либерально-демократической партии для обсуждения перспектив развития российско-японских отношений. В 2018 г. был принят меморандум о взаимопонимании между этими группами, в котором стороны договорились содействовать реализации межрегиональных экономических, культурно-гуманитарных и образовательных проектов в России и Японии [19]. В целом в последние годы российско-японское *межпарламентское взаимодействие стало дополнением усилиям правительств* двух стран по налаживанию сотрудничества в экономической сфере, а также вы-

страиванию диалога на разных уровнях для решения сложных проблем двусторонних отношений, включая проблему заключения мирного договора.

Вместе с тем существует ряд ограничений, которые могут препятствовать развитию российско-японских межпарламентских связей. Речь идет, во-первых, о неформальных обязательствах Японии занимать солидарную с другими странами Запада позицию в отношении России в условиях ухудшения отношений РФ и западных стран. В практическом плане это выражается в проведении Японией консультаций с США по вопросам развития отношений с Россией, в ходе которых нередко озвучиваются опасения относительно расширения российско-японского взаимодействия.

Во-вторых, в японском парламенте в настоящее время нет сил, которые можно назвать «пророссийскими». Большинство японских парламентариев ориентировано на развитие отношений с США. В приоритетах японских политиков также развитие отношений с азиатскими соседями, прежде всего Китаем, Республикой Корея, АСЕАН. В-третьих, в Японии в целом, и среди парламентариев, в частности, преобладает негативный образ России. Согласно последним опросам общественного мнения, около 80% японских граждан недружественно относятся к России [20]. В данном случае важной задачей межпарламентского взаимодействия видится преодоление негативных аспектов двусторонних отношений, концентрация и продвижение позитивных шагов, достигнутых в ходе российско-японского сближения на высшем уровне.

Участие России в межпарламентских институтах в АТР

Ведущие государства АТР, включая Россию, активно участвуют в различных международных парламентских структурах. Этот формат межгосударственного сотрудничества позволяет парламентариям донести позицию своей страны по актуальным вопросам международной повестки дня, установить институциональные и профессиональные отношения с законодателями других стран, совместно выработать ответы и решения существующих проблем и дать рекомендации законодательным органам и правительствам стран.

Под межпарламентским институтом понимается международная организация или особая часть международной организации, создаваемая по меньшей мере двумя государствами-участниками или другими субъектами международного права, имеющая согласованные его членами цели, компетенцию и свои постоянные органы. К признакам межпарламентских институтов относят многостороннюю договорную основу (международно-правовую или межпарламентскую), постоянный характер деятельности, широкий представительский характер, развитый внутриорганизационный механизм и обладание качеством международной правосубъектности [21, с. 91].

Исследователями разработаны различные классификации межпарламентских институтов на основании таких критериев, как: цели

создания и задачи деятельности, характер членства, степень институционализации, сфера компетенций, географический охват и пр. [22—24]. Заслуживает внимания классификация, предложенная российским ученым А.А. Виноградовой. Она выделила три вида институтов: международные парламентские ассоциации, международные/региональные парламентские организации и парламентские органы/ассамблеи международных организаций [25, с. 8—9].

Из более чем 120 межпарламентских институтов, функционирующих в мире в настоящее время, больше всего — 40% имеют глобальный охват участников, 28% создано в Европе, 12% — в Африке, 11% — в Америке и только 10% в АТР [25, с. 9]. В АТР представлены два вида институтов: международные парламентские ассоциации и региональные парламентские организации. Из них наиболее заметными по числу членов и значимыми по характеру принимаемых решений следует считать Азиатско-Тихоокеанский парламентский форум и Межпарламентскую ассамблею стран АСЕАН.

Рассмотрим особенности работы этих межпарламентских институтов, а также формы участия России в них.

Азиатско-Тихоокеанский парламентский форум (АТПФ)

Азиатско-Тихоокеанский парламентский форум (АТПФ) — международная парламентская ассоциация, в которую входят 27 стран[2]. АТПФ (*Asia Pacific Parliamentary Forum /APPF/*) создан в 1993 г. по инициативе правительства Японии с целью стимулировать межпарламентский диалог и сотрудничество между странами АТР по ключевым вопросам регионального развития. На ежегодные сессии АТПФ собираются представители законодательных органов ведущих государств АТР из четырех региональных групп: Северо-Восточной Азии (5 стран), Юго-Восточной Азии (8 стран), Океании (6 стран), Америки (8 стран).

Согласно Токийской декларации 1993 г. — первого учредительного документа АТПФ — задачами работы этой организации провозглашались упрочение демократии, мира, свободы и процветания; поддержка либерализации международной торговли и инвестиций; достижение устойчивого развития и защита окружающей среды; наращивание взаимодействия в невоенных областях при сохранении в поле зрения проблем регионального мира и безопасности. Новая Токийская декларация 2012 г. призывала участников форума углублять понимание проблем, интересов и опыта стран региона; изучать важнейшие политические, социальные и культурные последствия экономического роста и интеграции; поощрять региональное

---

[2] Австралия, Камбоджа, Канада, Чили, Китай, Колумбия, Коста-Рика, Эквадор, Фиджи, Индонезия, Япония, Лаос, Малайзия, Маршалловы о-ва, Мексика, Микронезия, Монголия, Новая Зеландия, Папуа — Новая Гвинея, Перу, Филиппины, Республика Корея, Россия, Сингапур, Таиланд, США, Вьетнам. Бруней является в АТПФ наблюдателем без права голоса. США, несмотря на статус страны — учредителя форума, не принимали участия в сессиях АТПФ последних лет.

сотрудничество на всех уровнях по вопросам, представляющим взаимный интерес для региона; способствовать продвижению в странах АТР чувства сплоченности, взаимопонимания и сотрудничества [26].

Работу АТПФ организует Исполнительный комитет, состоящий из 11 членов во главе со страной — устроительницей сессии. Комитет избирает председателя АТПФ (полномочия длятся 1 год с мая по апрель), определяет повестку дня сессии. Страны-участницы готовят проекты резолюций по вопросам повестки дня. Также на сессии создается комитет, который составляет резолюции на основе предложенных странами проектов и итоговое совместное коммюнике. На сессии АТПФ, как правило, проводится четыре пленарных заседания: по вопросам политики и безопасности, экономики и торговли, регионального сотрудничества в АТР, будущей работы форума. На пленарных заседаниях АТПФ представители делегаций стран-участниц выступают по ключевым вопросам повестки дня. Страны, подготовившие проекты резолюций разъясняют другим участникам свою позицию. Сессия АТПФ завершается принятием итогового совместного коммюнике, в котором перечисляются все утвержденные резолюции. Все решения АТПФ принимаются на основе консенсуса. Расходы на проведение сессии АТПФ несет парламент страны — устроительницы сессии. Делегации самостоятельно несут расходы по участию в сессии АТПФ.

Эффективность АТПФ определяется, во-первых, высоким статусом делегатов сессии. Руководители делегаций — спикеры национальных парламентов, их заместители, председатели комитетов по международным делам и их члены. Во-вторых, актуальностью обсуждаемых проблем экономической интеграции и развития, безопасности, гуманитарного развития и пр. В-третьих, АТПФ имеет тесные связи со структурами АТЭС, АСЕАН и другими субрегиональными организациями в АТР. Вместе с тем АТПФ не имеет постоянно действующих координационных органов, резолюции АТПФ не носят обязывающего характера.

Делегации Российской Федерации, включающие членов обеих палат парламента, с 1995 г. регулярно принимают участие в ежегодных сессиях АТПФ. В 2007 г. 15-я сессия АТПФ проводилась в Москве, в 2013 г. 21-я сессия АТПФ состоялась во Владивостоке. В 2017 г. Россия выбрана членом Исполнительного комитета АТПФ на 4 года. Российская делегация ежегодно готовит несколько (четыре-пять) проектов резолюций по ключевым темам повестки дня форума. В последние годы РФ практикует предварительную рассылку своих проектов резолюций другим странам — участницам АТПФ. Это позволяет усилить проработку текстов резолюций и учесть мнения заинтересованных сторон. Тем самым повышается вероятность утверждения предложенных Россией формулировок. На 24-й сессии АТПФ в 2016 г. в канадском Ванкувере были приняты три инициированные Россией резолюции, на 25-й сессии АТПФ в 2017 г. в фиджийском Натадола — пять, на 26-й сессии АТПФ

в 2018 г. во вьетнамском Ханое — пять, на 27-й сессии АТПФ в 2019 г. в камбоджийском Сиемреапе — пять[3].

После введения рядом стран антироссийских санкций и приостановки участия России в Парламентской ассоциации Совета Европы можно говорить о повышении важности АТПФ для российских парламентариев как площадки для реализации парламентской дипломатии. В частности, на 24-й сессии АТПФ в 2016 г. в Ванкувере, российская делегация инициировала обсуждение вопроса о недопустимости рестрикций в отношении парламентариев, подготовив проект соответствующей резолюции. Инициированная Россией резолюция, содержащая призыв не прибегать к санкциям против парламентариев, была принята на следующей — 25-й сессии АТПФ в 2017 г. в Натадола.

В АТПФ принимают участие страны АТР, связи с которыми имеют важное значение для России. Среди стран, направляющих на АТПФ значительные по составу делегации, следует выделить Австралию, Канаду, Японию, Республику Корея, Индонезию, Чили, Мексику. Парламентарии из этих стран регулярно готовят проекты резолюций по таким актуальным и значимым для России вопросам, как торгово-экономическое сотрудничество, продвижение инноваций, развитие экономики знаний, наращивание межпарламентского сотрудничества, безопасность в АТР, борьба с терроризмом, организованной преступностью и контрабандой наркотиков, продовольственная безопасность. Кроме того, распространена *практика совместной подготовки и выдвижения резолюций* несколькими странами, в том числе по интересующей России тематике.

Представители российской делегации также участвуют в работе пленарных заседаний женщин-парламентариев. Впервые такое заседание было проведено на 24-й сессии АТПФ в Ванкувере, где было решено сделать их ежегодными, открывающими работу АТПФ. Россия заинтересована в наращивании активности в работе пленарных заседаний женщин-парламентариев, выдвижении проектов резолюций на этих заседаниях, в т.ч. в соавторстве со странами, где тема повышения участия женщин в экономике, политике и общественной жизни в настоящее время активно обсуждается, например, Японией, Индонезией, Австралией.

---

[3] Резолюции, инициированные Россией на 24-й сессии АТПФ в 2016 г.: «Политика и безопасность в АТР», «Экономика, торговля и региональные цепочки добавленной стоимости», «Борьба с терроризмом». Резолюции, инициированные Россией на 25-й сессии АТПФ в 2017 г.: «Парламентское сотрудничество в АТР», «Мир и безопасность в АТР», «Борьба с терроризмом и насильственным экстремизмом», «Экономическое и торговое сотрудничество в АТР», «Обеспечение устойчивого развития». Резолюции, инициированные Россией на 26-й сессии АТПФ в 2018 г.: «Гендерное равенство для устойчивого развития и сопроцветания в АТР», «Экономический рост и свободная торговля», «Парламентская дипломатия ради мира, безопасности и процветания в регионе и мире», «Сотрудничество в области культуры и туризма», «Борьба с терроризмом и трансграничной преступностью». Резолюции, инициированные Россией на 27-й сессии АТПФ в 2019 г.: «Гендерное равенство, расширение прав и возможностей женщин и девочек ради мира и устойчивого развития», «Поощрение культурного разнообразия и развития туризма в АТР», «Укрепление доверия ради мира, безопасности и устойчивого развития в регионе», «Противодействие терроризму и транснациональной преступности в регионе», «Создание дееспособных институтов для продвижения торговли и инвестиций для устойчивого и инклюзивного развития».

Межпарламентская ассамблея стран АСЕАН

Межпарламентская ассамблея стран АСЕАН (АИПА) (*ASEAN Inter-Parliamentary Assembly /AIPA/*) — региональная парламентская организация, созданная в 1977 г., членами которой являются 10 стран АСЕАН[4]. Статус наблюдателей в организации имеют 11 стран, включая Россию.

Важнейшая задача деятельности АИПА — содействовать гармонизации внутренних законодательств стран — членов АСЕАН по ключевым вопросам экономического, политического развития и безопасности, тем самым способствуя углублению интеграции АСЕАН. Целями АИПА также провозглашаются развитие сотрудничества и взаимопонимания между парламентами стран — членов АСЕАН; координация, взаимодействие с органами АСЕАН; подготовка предложений по решению проблем, представляющих взаимный интерес; расширение связей и развитие взаимодействия с парламентами стран-наблюдателей, а также другими парламентскими организациями [27].

Эффективность АИПА определяют длительная история работы и регулярный характер мероприятий (ежегодно в течение 40 лет); наличие постоянно действующих координационных органов, таких как Постоянный секретариат, национальные секретариаты при парламентах стран-членов; тесный характер взаимодействия с органами АСЕАН; наличие разветвленной сети контактов с парламентами стран АТР и других регионов мира. Вместе с тем АИПА не является парламентом АСЕАН, не имеет законодательных прав. Резолюции и рекомендации АИПА носят необязательный характер для стран-членов.

Высший руководящий орган АИПА — Генеральная ассамблея (ГА), созываемая один раз в год. В работе ГА принимают участие парламентские делегации из 10 стран — членов АСЕАН, возглавляемые спикером парламента или его представителем, а также делегации из стран-наблюдателей АИПА, парламентских организаций, стран — гостей устроительницы ассамблеи. Кроме того, в ГА участвуют делегаты, представляющие секретариат АСЕАН. Председателем АИПА избирается руководитель парламента страны — устроительницы ГА. Место проведения ГА АИПА определяется на основе ротации между членами в алфавитном порядке. ГА выдвигает инициативы и разрабатывает рекомендации для законодательных органов стран — членов АСЕАН. Действует принцип консенсуса при принятии решений.

Руководящим органом АИПА является Исполнительный комитет, который собирается один раз в год в стране проведения ГА. Исполнительный комитет, включающий по три человека от каждого члена АИПА, разрабатывает повестку дня заседаний ГА, формирует комитеты по проработке отдельных вопросов, вырабатывает проекты резолюций и рекомендаций и следит за их исполнением, предлагает новые инициативы по работе АИПА, готовит совместное коммюнике

---

[4] Бруней, Вьетнам, Индонезия, Камбоджа, Лаос, Малайзия, Мьянма, Сингапур, Таиланд, Филиппины.

по итогам работы ГА. В настоящее время в рамках АИПА действуют семь постоянных комитетов: по политическим, экономическим, социальным, организационным вопросам, по подготовке итогового коммюнике, по развитию диалога со странами-наблюдателями, а также комитет женщин-парламентариев. Кроме того, в последние годы создавались специальные рабочие группы, в том числе по разработке единого антинаркотического законодательства, по защите прав человека, по защите окружающей среды, по сохранению морских и прибрежных ресурсов и др. В работе комитетов АИПА принимают участие представители делегаций членов АИПА (по 2—4 чел. от члена АИПА). Комитеты принимают резолюции, содержащие рекомендации для законодательных органов членов АИПА, а также для руководства стран — членов АСЕАН.

Постоянно действующий рабочий орган АИПА — Постоянный секретариат, штаб-квартира которого расположена в столице Индонезии — Джакарте. В функции Постоянного секретариата входит подготовка материалов для работы ГА, постоянных комитетов и рабочих групп, распространение резолюций, обмен информацией, контроль за исполнением принятых решений. При каждом парламенте страны — члена АИПА действует национальный секретариат АИПА, играющий роль связующего звена между АИПА и парламентом этой страны. Национальные секретариаты АИПА участвуют в обмене информацией, следят за исполнением резолюций и программ АИПА, ведают вопросами подготовки ГА.

Генеральный секретарь АИПА назначается Председателем с одобрения ГА сроком на 3 года. Генеральный секретарь АИПА организует работу Постоянного секретариата, доводит резолюции АИПА до парламентов стран-членов, представляет АИПА на международных парламентских конференциях, взаимодействует с органами АСЕАН, готовит проекты бюджета АИПА, составляет ежегодный отчет о работе АИПА, управляет финансами АИПА, ведает кадровыми вопросами. Финансирование работы Постоянного секретариата АИПА осуществляется за счет ежегодных взносов стран — членов АИПА (по 30 тыс. долл.). Бюджет АИПА — 300 тыс. долл. в год. В ведении Постоянного секретариата АИПА находится Специальный фонд размером 127 тыс. долл. [28]. Расходы на проведение ГА АИПА несет парламент страны — устроительницы ассамблеи.

Делегация Российской Федерации, как правило, включающая членов обеих палат парламента, регулярно принимает участие в заседаниях ГА АИПА в статусе наблюдателя. Руководитель делегации РФ выступает с докладом на пленарном заседании ГА АИПА. В рамках АИПА существует специальный диалоговый механизм по развитию и укреплению связей с Россией. На заседаниях диалога членов АИПА с делегацией РФ осуществляется обмен мнениями по актуальным проблемам экономического и политического развития. Темы диалога с делегациями стран-наблюдателей определяются Исполнительным комитетом. В последние годы на заседаниях диалога членов АИПА с Россией рассматривались вопросы торгово-экономического взаи-

модействия, расширения инвестиций, научно-технического и образовательного сотрудничества, укрепления межпарламентских связей. Происходил обмен мнениями по проблемам изменения климата, здравоохранения и борьбы с опасными заболеваниями, обеспечения активного образа жизни пожилых людей, устранения последствий стихийных бедствий, региональной безопасности и др. [29]. Кроме того, на полях Генеральной ассамблеи АИПА проходят встречи российской делегации с делегациями законодательных собраний отдельных стран АСЕАН, что служит поводом для укрепления контактов со странами, развитие отношений с которыми представляет интерес. В частности, в рамках мероприятий последних лет российская делегация проводила отдельные встречи с делегацией Вьетнама [30].

* * *

Проведенный анализ особенностей парламентской дипломатии России в АТР позволяет сделать следующие выводы.

Первый. На характер межпарламентских связей влияние оказывает как общее состояние двусторонних отношений, так и роль, которую парламент играет в государственно-политической системе страны-партнера, и преобладающие у ведущих политических сил взгляды и установки. Парламентская дипломатия России в АТР в настоящее время осуществляется в рамках внешнеполитических направлений, заданных президентом и правительством РФ. Отсутствие ярко выраженной независимой роли парламента во внешней политике характерно и для рассматриваемых в статье азиатских государств — Китая и Японии. Как следствие, развитие межпарламентских связей России с этими странами фактически следует в фарватере реализуемого исполнительной властью курса. Сотрудничество парламентариев России и Китая призвано укрепить двусторонние отношения, расширить каналы взаимодействия и усилить взаимопонимание по вопросам национального и международного развития. Активизация российско-японских межпарламентских связей в 2016—2019 гг. вписывается в *тенденцию сближения России и Японии*, инициированную лидерами двух стран.

Второй. Регулярное и активное участие российских парламентариев в международных парламентских институтах в АТР отвечает задачам расширения каналов международного политического влияния и наращивания присутствия страны на мировой арене. Вместе с тем эффективность межпарламентских организаций, чьи решения не носят обязательный характер, а в организационной структуре отсутствуют постоянно действующие координационные органы, может быть поставлена под сомнение с точки зрения решения проблем глобального и регионального развития. В целом, несмотря на существующие ограничения, вовлечение российских парламентариев в международную деятельность в АТР способствует *диверсификации форматов и направлений межгосударственного взаимодействия*, что необходимо для уверенного позиционирования России в мире.

Список литературы

1. *Косачев К.И.* Парламентская дипломатия в многополярном мире // Диалог: политика, право, экономика. 2017. № 1 (4). С. 26—31.

2. *Cutler R.* The OSCE's Parliamentary Diplomacy in Central Asia and the South Caucasus in Comparative Perspective // Studia Diplomatica. 2006. No. 2. Vol. LIX. P. 79—93.

3. *Жук Ю.Д.* Парламентская дипломатия в деятельности международных организаций // Диалог: политика, право, экономика. 2017. № 3 (6). С. 21—30.

4. *Карпенко И.В., Торопыгин А.В.* Парламентская дипломатия в структуре многосторонних международных отношений // Евразийская интеграция: экономика, право, политика. 2010. № 7. С. 150—154.

5. *Лихачев В.Н.* Парламентская дипломатия // Международная жизнь. 2009. № 2. URL: https://interaffairs.ru/jauthor/material/122

6. *Кондрашева Е.В.* Парламентская дипломатия в реализации внешнеполитической стратегии России // Социология власти. 2008. № 3. С. 215—218.

7. *Пашковский П.И.* Парламентские институты во внешнеполитическом механизме Российской Федерации: проблемы и противоречия в реализации полномочий // Ученые записки Крымского федерального университета имени В.И. Вернадского. Философия. Политология. Культурология. 2018. Т. 4 (70). № 2. С. 94—106.

8. *Виноградова А.А.* Межпарламентские институты: критерии, классификации, сравнительный анализ // Сравнительная политика. 2011. № 4. С. 3—12.

9. Группы по сотрудничеству Совета Федерации с парламентами иностранных государств. Совет Федерации РФ. URL: http://council.gov.ru/services/reference/9956/

10. Конституция КНР. URL: https://chinalaw.center/constitutional_law/china_constitution_revised_2004_russian/

11. *Трощинский П.В.* Конституционно-правовые основы организации и деятельности высших органов государственной власти КНР // Право и государство. 2016. № 2. С. 71—76.

12. *Wang Liwan.* Parliamentary Diplomacy in the Chinese Constitution and Foreign Policy // Parliamentary Diplomacy in European and Global Governance / Edited by Stelios Stavridis and Davor Jančić. Koninklijke Brill NV, Leiden, 2017. P. 248—268.

13. Справка: межпарламентское сотрудничество между Китаем и Россией // Синьхуа. 7.07.2008. URL: http://russian.people.com.cn/n/2015/0608/c31521-8903346.html

14. Россия и Китай активизируют сотрудничество на всех уровнях // Известия. 19.04.2017. URL: https://iz.ru/news/687884

15. В Пекине прошло второе заседание Межпарламентской комиссии по сотрудничеству Федерального Собрания России и ВСНП // Государственная дума РФ. 5.05.2016. http://www.gosduma.net/news/273/1663053/#photo5

16. Нихон коку кэмпо. Конституция Японии. URL: http://www.houko.com/00/01/S21/000.htm

17. Политическая система современной Японии / под ред. Д. В. Стрельцова. М.: Аспект Пресс, 2013. 384 с.

18. *Вода К.Р.* Политика Японии в Тихоокеанской Азии и интересы России // Свободная мысль. 2015. № 2. С. 127—138.

19. Меморандум о взаимопонимании между Консультативным советом по содействию российско-японскому межпарламентскому и межрегиональному сотрудничеству и японо-российским дискуссионным клубом Либерально-демократической партии палаты советников Парламента Японии. 23.06.2019. URL: http://council.gov.ru/media/files/l0CPfb4EBGRZlbk3Q29T8wwMuKflWUhY.pdf

20. Overview on the Public Opinion Survey on Diplomacy. Public Relations Office. Cabinet Office. Government of Japan. December 2017. URL: https://www.gov-online.go.jp/eng/pdf/summaryg17.pdf.

21. *Виноградова А.А.* Межпарламентские институты: критерии и классификация // Обозреватель. 2012. № 6. С. 90—106.

22. *Stavridis S.* Parliamentary Diplomacy: any Lessons for Regional Parliaments? URL: http://www.agora-parl.org/node/1288

23. *Cutler R.* The Emergence of International Parliamentary Institutions: New Networks of Influence in World Society. URL: http://rebertcutler.org/download/htlm/ch01gs.html

24. *Marschall S.* European Parliaments in Transnational Organizations: Parliamentary Cooperation Beyond the European Union: Paper Prepared for the Conference "Fifty Years of Interparliamentary Cooperation", 13 June 2007. Bundesrat, Berlin. URL: http://www.swp-berlin.org/index.php?id=555&tx_ttnews%5Bbinary_id%5D=4299&no_cache=1

25. *Виноградова А.А.* Межпарламентские институты: критерии, классификации, сравнительный анализ // Сравнительная политика. 2011. № 4. С. 3—12.

26. 27th Annual Meeting of the Asia-Pacific Parliamentary Forum. URL: http://appf27.org.kh/appf27/ (дата обращения: 05.01.2019).

27. The Statutes of the ASEAN Inter-Parliamentary Assembly. URL: http://www.aipasecretariat.org/static_page/detail/2/statutes

28. Resolution on Estimated Budget for the AIPA Secretariat for the Period of 1 August 2018 to 31 July 2019, Special Fund for the Period of 1 August 2018 to 31 July 2019, Supplementary Budget form 1 August 2019 to 31 October 2019. URL: http://www.aipasecretariat.org/webassets/file/file_management_1536721218.pdf

29. Report on the Dialogue with the Russian Federation. 35th —39th AIPA General Assembly. URL: http://www.aipasecretariat.org

30. Будущее сотрудничества Россия — АСЕАН: умные города и рост инвестиций // Международная жизнь. 05.09.2018. URL: https://interaffairs.ru/news/show/20496

FORMATS, FEATURES AND PROSPECTS OF RUSSIAN PARLIAMENTARY DIPLOMACY IN THE ASIA-PACIFIC REGION

The study of the formats of the international activities of the Russian parliament in the Asia-Pacific region (APR) is relevant as Russia is currently looking for ways to increase its international influence and expand the channels of interstate communications. The article evaluates bilateral inter-parliamentary ties between Russia and the leading regional powers — China and Japan. It concludes that Russia's inter-parliamentary ties with these countries follow the foreign policy implemented by the executive. The article also analyzes Russia's participation in regional inter-parliamentary institutions — the Asia-Pacific Parliamentary Forum and the ASEAN Inter-Parliamentary Assembly. Regular participation of Russian parliamentarians in inter-parliamentary organizations in the Asia-Pacific region expands country's international political influence. However, organizations whose decisions are not binding, and the structure lacks permanent coordinating bodies, are less effective in addressing problems of global and regional development.

Keywords: AIPA, APPF, China, international parliamentary institutions, parliamentary diplomacy, Russian foreign policy in the Asia-Pacific region, Japan

JEL: F50, F53, F55.

Дата поступления — 28.05.2019 г.

ВОДА Кристина Рудольфовна
кандидат политических наук, старший научный сотрудник;
Федеральное государственное бюджетное научное учреждение «Национальный исследовательский институт мировой экономики и международных отношений имени Е.М. Примакова» Российской академии наук / Профсоюзная ул., д. 23, г. Москва, 117997.
e-mail: vodakris@gmail.com

VODA Kristina R.
Cand. Sc. (Polit.), Senior Research Fellow;
Federal State Budgetary Institute of Science Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations, Russian Academy of Sciences (IMEMO) / 23, Profsoyuznaya Str., Moscow, 117997.
e-mail: vodakris@gmail.com

Для цитирования:
Вода К. Форматы, особенности, перспективы парламентской дипломатии России в АТР // Федерализм. 2019. № 3. С. 116—131.